

6. Lo Sviluppo del Mezzogiorno

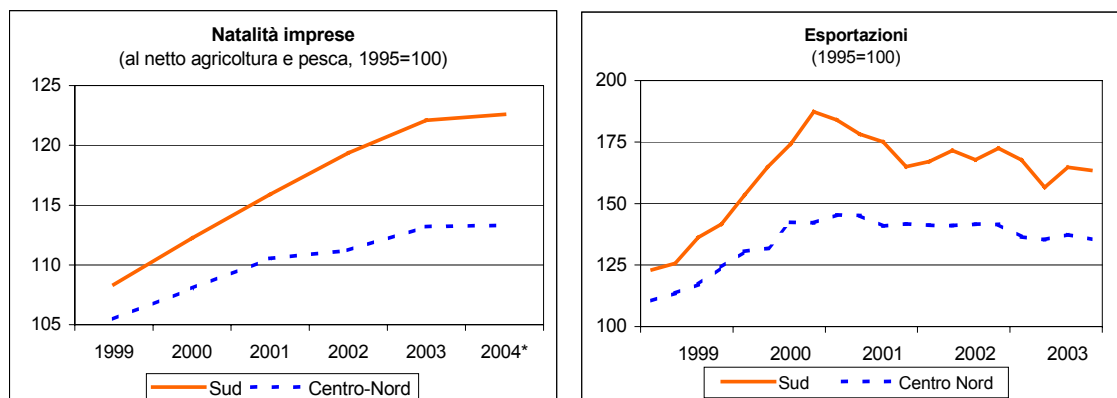
La debolezza della crescita economica per due anni consecutivi ha investito in misura e tempi diversi le aree del paese. Anche nelle regioni del Sud, meno esposte alla competizione internazionale, la dinamica del PIL è stata inferiore a quella registrata nel 2002.

Per il 2004 la ripresa economica, attesa nel corso dell'anno, potrà essere favorita dall'accelerazione della spesa sui programmi di investimento pubblico, in particolare a valere sulle risorse aggiuntive provenienti dal Fondo aree sottoutilizzate, rivolte in particolare al Sud.

6.1 Le Tendenze Economiche

Nel 2003 il Sud ha confermato segnali di una maggiore vivacità: nella natalità imprenditoriale, nelle presenze turistiche e nella minore flessione delle esportazioni in un anno di contrazione a livello nazionale.

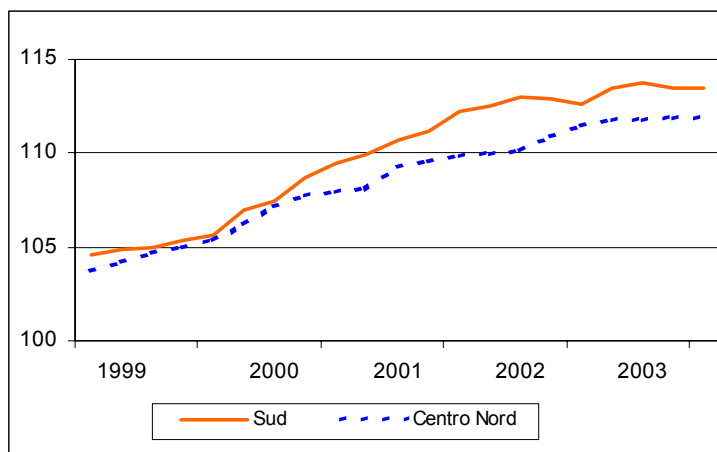
Figura 6.1 – ANDAMENTO DELLE PRINCIPALI VARIABILI PER AREA GEOGRAFICA



*Nota: Per le imprese: dato al I trimestre.
Fonte: Elaborazioni su dati Unioncamere e ISTAT.*

L'occupazione nel Mezzogiorno è aumentata a gennaio 2004, rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, dello 0,8 per cento (47 mila unità in più) confermando il progressivo recupero iniziato nella seconda metà del 2003. Un segnale positivo proviene dalla ripresa dei servizi: 74 mila occupati in più rispetto al gennaio 2003, pari a 1,8 per cento. All'interno del terziario è aumentato fortemente il commercio (3,5 per cento), compensando ampiamente la perdita di posti di lavoro registrata all'inizio del 2003. Anche la domanda di lavoro extra agricola, al netto dei fattori stagionali, mantiene la tendenza al recupero iniziata ad aprile 2003.

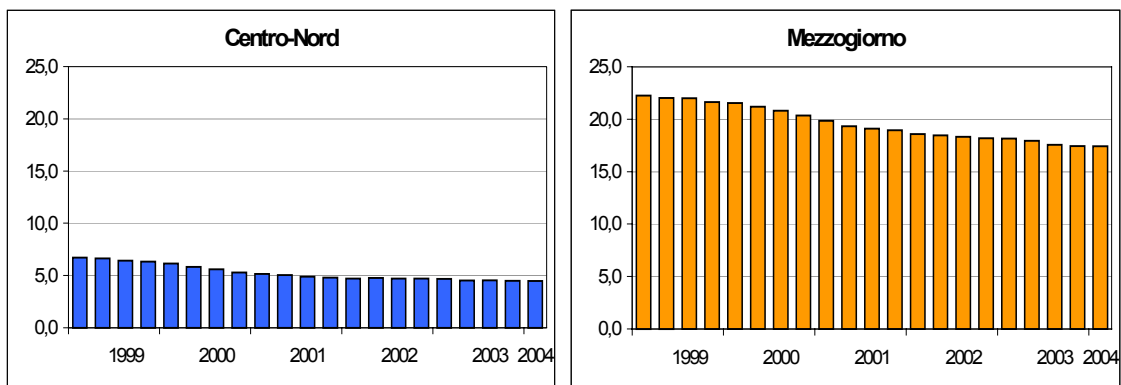
Figura 6.2 – OCCUPAZIONE INDUSTRIA E SERVIZI PER AREA GEOGRAFICA
(serie destagionalizzata, 1995=100)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Il tasso di disoccupazione è sceso dal 18,6 per cento (gennaio 2003) al 17,8 per cento. In termini destagionalizzati, il tasso di disoccupazione a gennaio 2004 è pari a 17,4 per cento nel Sud (-0,1 punti rispetto a ottobre 2003) e a 4,5 per cento nel Centro-Nord (stazionario rispetto alla precedente rilevazione). Le persone in cerca di occupazione sono diminuite di 58 mila unità.

Figura 6.3 – TASSI DI DISOCCUPAZIONE PER AREE TERRITORIALI
(dati destagionalizzati, valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

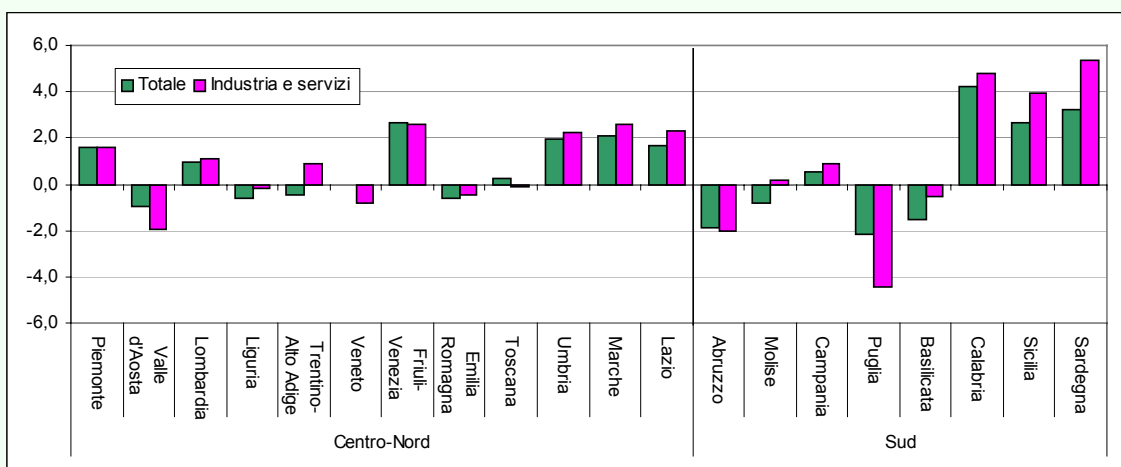
ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE PER REGIONE

A livello regionale, l'andamento congiunturale del mercato del lavoro mostra dinamiche assai diversificate.

Calabria, Sardegna e Sicilia registrano tassi di crescita dell'occupazione totale (rispettivamente 4,3, 3,2 e 2,7 per cento rispetto a 12 mesi prima) più sostenuti rispetto a tutto il Paese. Le regioni del Sud-Est (Puglia, Basilicata e Molise) proseguono una tendenza negativa. Nel resto d'Italia si segnalano risultati superiori alla media nazionale nelle regioni del Centro (Marche, Lazio e Umbria) e in alcune regioni del Nord (Piemonte e Friuli Venezia-Giulia).

Al netto del settore agricolo, le dinamiche positive delle regioni del Sud risultano più accentuate. In Puglia e Basilicata la variazione negativa dell'occupazione riguarda soprattutto il settore industriale, mentre in Calabria, Sardegna e Sicilia l'incremento è concentrato nei servizi.

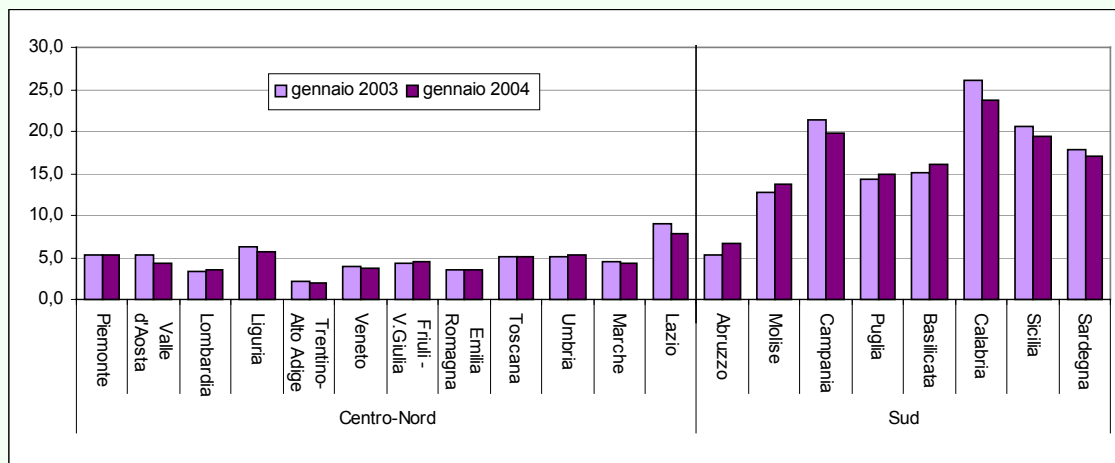
Figura 1 – OCCUPAZIONE PER REGIONE E SETTORE - Gennaio 2004
(variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Il tasso di disoccupazione è diminuito, rispetto a gennaio 2003, in misura più accentuata nelle regioni del Sud storicamente caratterizzate dai valori più elevati. Solo in Puglia e Basilicata si registra un lieve recupero dei tassi di disoccupazione. Essi si collocano, comunque, al di sotto di quelli rilevati nel 2001. Nel Centro-Nord si segnala una sostanziale stabilità su valori molto bassi.

Figura 2 – TASSI DI DISOCCUPAZIONE PER REGIONE - Gennaio 2003 e gennaio 2004 (valori percentuali)



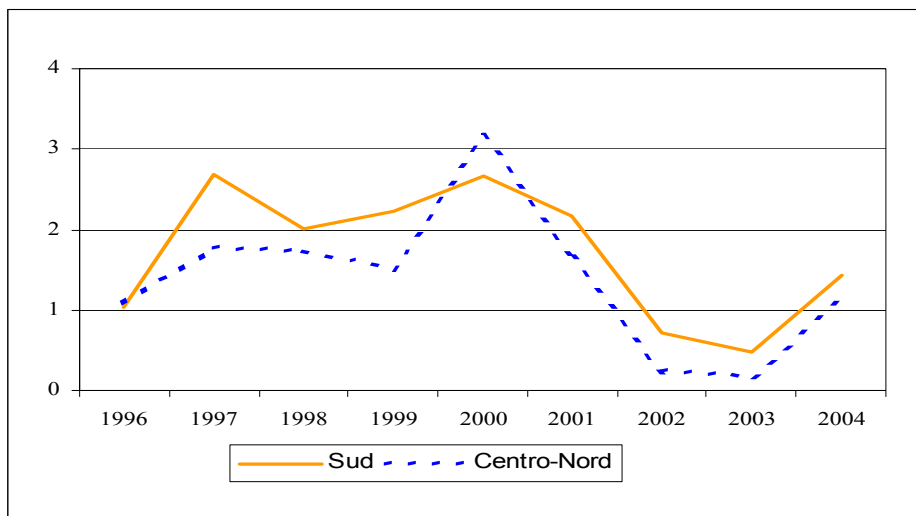
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Pur in un contesto economico di rallentamento, per il 2003 si conferma dunque una crescita del Sud lievemente superiore a quella del resto del Paese: 0,5 per cento contro 0,2 per cento nel Centro-Nord.

Per il 2004, il proseguimento dei positivi risultati di spesa dei fondi comunitari e l'accelerazione della spesa dei fondi aggiuntivi nazionali, subordinata alla piena attuazione della Legge Finanziaria 2004, potranno consentire una ripresa della componente investimenti più sostenuta di quella media italiana: 2,9 per cento contro 1,9 per cento. In questo scenario, il contributo degli investimenti alla crescita del Pil meridionale si attesterebbe a 0,6 punti percentuali, di cui 0,2 punti provenienti dal solo contributo diretto dell'aumento della spesa per investimenti pubblici.

Il Pil del Sud potrebbe raggiungere, sotto queste ipotesi relative agli investimenti, una crescita dell'1,4 per cento, in ripresa rispetto all'evoluzione modesta degli ultimi due anni. I differenziali fra Mezzogiorno e Centro Nord calcolati sul Pil sarebbero nel 2003 e nel 2004 di 0,3 punti percentuali.

**Figura 6.4 – TASSI DI CRESCITA DEL PIL PER AREE TERRITORIALI
(1996-2004; variazioni sull'anno precedente)**



Fonte: ISTAT, contabilità nazionale e territoriale; 2003-2004 stime DPS.

6.2 Le Risorse Finanziarie e Strumenti di Sviluppo

Il volume di spesa in conto capitale che concorre allo sviluppo del Sud è alimentato per la parte nazionale dalle assegnazioni annue provenienti dalla Legge finanziaria, ora concentrate nel Fondo aree sottoutilizzate. Tale strumento assicura: la gestione flessibile e tempestiva delle risorse, l'accelerazione della spesa e il suo riequilibrio a favore degli investimenti pubblici secondo le regole comunitarie.

La delibera del Cipe di riparto delle risorse aggiuntive del Fondo aree sottoutilizzate per il 2004-2007 si ispirerà tra l'altro ai seguenti principi generali:

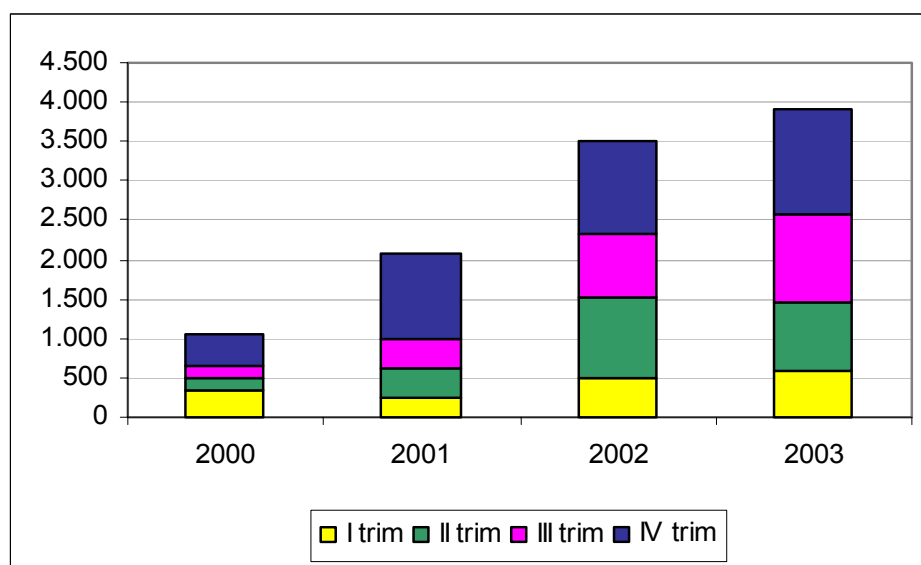
- Rimodulazione delle risorse: sulla base delle comunicazioni formali fatte al Cipe dai soggetti gestori, verrà sfruttata la capacità di rimodulazione propria del Fondo unico;
- Accelerazione degli investimenti pubblici: risorse ingenti saranno assegnate al programma di accelerazione della spesa in conto capitale attraverso APQ, in attuazione dell'art. 4, comma 130 della legge 350/2003 (finanziaria 2004) in favore di progetti maturi in grado di assorbire nel biennio 2004-2005 una quota

significativa e, comunque, non inferiore a un terzo del totale delle risorse assegnate; ruolo di massimo rilievo nell'assegnazione sarà svolto da interventi del Programma Infrastrutture Strategiche;

- Ruolo centrale delle Regioni: che dovranno ricevere una quota prevalente delle risorse destinate a investimenti pubblici;
- Ricerca: conferma di un forte finanziamento per interventi nella ricerca e nella società dell'informazione, indispensabili per la competitività nazionale.

La disponibilità delle risorse aggiuntive nazionali, con l'attuazione della Legge Finanziaria 2004, si cumulerà con quella relativa ai fondi comunitari. Per questi ultimi i dati di monitoraggio, al 31 dicembre 2003, hanno evidenziato una spesa superiore ai valori soglia e l'esclusione quindi, anche per lo scorso anno, del disimpegno automatico.

Figura 6.5 – FONDI STRUTTURALI OBIETTIVO 1
(pagamenti trimestrali – migliaia di euro)



Fonte: DPS.

Il 2003 è stato caratterizzato da un'accelerazione del processo di modernizzazione amministrativa delle Regioni e delle Amministrazioni centrali, con l'assegnazione, tra l'altro, delle due riserve di premialità, del 4 e del 6 per cento, che hanno fortemente

incentivato tale processo. (cfr. Riquadro: Premi e sanzioni nell'attuazione dei fondi aggiuntivi comunitari e nazionali).

In tutte le Regioni e Amministrazioni centrali il meccanismo ha indotto forti progressi, pur con una varianza assai elevata nei risultati.

Tavola 6.1 – RISERVA DI PREMIALITA' 6 PER CENTO E 4 PER CENTO: RISULTATI DELLE AMMINISTRAZIONI IN BASE ALLA QUOTA DI RISORSE POTENZIALI OTTENUTA

Graduatoria	Amministrazioni e rapporto percentuale fra risorse assegnate e risorse potenziali ²			
	Premialità 6 per cento		Premialità 4 per cento	
	Regioni			
1	Basilicata	153,7	Puglia	108,6
2	Campania	116,4	Sicilia	107,6
3	Puglia	108,2	Campania	103,9
4	Sicilia	99,2	Basilicata	103,3
5	Sardegna	67,0	Sardegna	102,8
6	Calabria	65,0	Calabria	62,5
	Amministrazioni Centrali³			
1	Sviluppo locale	139,8	Scuola	157,1
2	Scuola	98,7	Ricerca	130,0
3	Sicurezza	81,0	Pesca	109,5
4	Ricerca	80,6	Sviluppo locale	109,5
5	Pesca	61,4	Ass. Tecnica	108,9
6	Trasporti	55,2	Sicurezza	107,9
7	—		Trasporti	50,0

1) Le risorse sono state assegnate: per il 6 per cento dai Comitati di Sorveglianza del QCS di marzo 2003 e marzo 2004; per il 4 per cento con decisione della Commissione Europea del 23 marzo 2004, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. 111 del 17 aprile 2004. Tale decisione modifica lievemente l'originaria proposta del Comitato di Sorveglianza del dicembre 2003.

2) Per risorse potenziali si intendono le risorse che sarebbero state assegnate a ogni amministrazione in base alla chiave fissa di riparto del QCS se non ci fosse stata premialità. La quota assegnata può superare il 100 per cento perché una parte delle risorse "perse" dalle Amministrazioni vengono assegnate dal meccanismo alle Amministrazioni che hanno buona performance. Nel prospetto non sono compresi 25 milioni di euro non assegnati con il meccanismo della premialità ma destinati, con decisione del Comitato di Sorveglianza di marzo 2003, a sostenere le priorità di Lisbona e Goteborg.

3) Il programma di Assistenza Tecnica non è compreso nella graduatoria del 6 per cento in quanto il premio è attribuito attraverso i criteri del 4 per cento.

Fonte: DPS.

E' stata inoltre effettuata la prevista fase di valutazione intermedia del QCS 2000-2006, che ha consentito di individuare, per ogni singolo Programma, le criticità e le potenzialità attuative rispetto sia al conseguimento degli obiettivi di spesa programmati,

sia alla funzionalità degli strumenti attivati. Il complesso delle attività di valutazione ha permesso di confermare l'impostazione strategica del QCS e dei singoli Programmi operativi e la realizzabilità degli obiettivi, in particolare del miglioramento della capacità istituzionale ai diversi livelli di governo.

Il forte utilizzo dei fondi comunitari nel 2003 ha determinato, infatti, una ripresa, dopo l'interruzione registrata nel 2002, dell'erogazione del complesso delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie. Si conferma così la tendenza positiva che dal 1997 contraddistingue il flusso di erogazioni delle risorse aggiuntive, con un incremento medio annuo negli ultimi sei anni pari a circa il 10 per cento.

Un nuovo significativo aumento di spesa di tali risorse nel 2004 dovrebbe essere favorito dall'accelerazione nei tempi e nelle procedure impressa con l'entrata a regime dell'estensione agli strumenti nazionali dei criteri di avanzamento progettuale e di coerenza programmatica propri della programmazione comunitaria 2000-2006. Tale estensione ha interessato innanzitutto lo strumento degli Accordi di programma quadro (APQ), per il quale, grazie anche al rafforzamento del sistema di monitoraggio, si è prevista, inoltre, la possibilità di riprogrammare, anche a favore di altre regioni, le risorse che risultino bloccate.

Dei 167 APQ stipulati al 31 dicembre 2003, per un ammontare di risorse programmate pari a oltre 42 miliardi di euro, 76 (per complessivi 23 miliardi) sono stati stipulati nelle regioni del Mezzogiorno. Gli investimenti previsti nei soli APQ stipulati nel 2003, per un importo di oltre 10 miliardi, risultano allocati per l'83,2 per cento al Sud.

Lo strumento degli APQ assumerà sempre più importanza nell'indirizzare verso le aree sottoutilizzate anche una quota crescente della spesa pubblica ordinaria in conto capitale, indispensabile per raggiungere l'obiettivo di destinare a tali aree verso la fine del periodo 2004-2008 una percentuale pari al 45 per cento del totale della spesa in conto capitale. In questa direzione si segnalano progressi significativi negli investimenti per la viabilità stradale effettuati dall'Anas, mentre restano insufficienti, tra gli altri, i finanziamenti a favore della viabilità ferroviaria e del settore della ricerca.

PREMI E SANZIONI NELL'ATTUAZIONE DEI FONDI AGGIUNTIVI COMUNITARI E NAZIONALI

Dal 1999 a oggi il governo dei fondi comunitari e di quelli nazionali erogati attraverso il Fondo per le aree sottoutilizzate per il Mezzogiorno e per le altre aree sottoutilizzate è stato caratterizzato dal ricorso a 9 meccanismi di incentivo (sanzioni e premi) per accelerare la programmazione e la spesa dei fondi e per promuovere, da parte delle Amministrazioni attuatrici, azioni istituzionali e di modernizzazione necessarie alla quantità e qualità della spesa.

Questi 9 meccanismi fanno capo a tre decisioni del Cipe: 1) per le risorse comunitarie, la deliberazione del 4 agosto 2000 n° 83 sulle modalità attuative del quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 nella quale si prevede di destinare, con criteri premiali, il 10 per cento di tali risorse alle Regioni e Amministrazioni centrali che conseguono risultati concreti di modernizzazione amministrativa e di accelerazione finanziaria (si tratta di circa 4,5 miliardi di euro); 2) per le risorse nazionali del fondo aree sottoutilizzate, la deliberazione del 3 maggio 2002 n° 36, in parte già attuata; 3) per le nuove risorse del fondo aree sottoutilizzate ovvero quelle assegnate con la legge finanziaria per il 2003, la deliberazione del 9 maggio 2003 n° 17.

Si sono già concluse positivamente 3 delle procedure attivate che riguardano: 1) il meccanismo che attribuiva risorse premiali alle Regioni e alle Amministrazioni centrali per 2.587 milioni di euro, pari al 6 per cento del totale, sui fondi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006; 2) un secondo meccanismo che prevedeva sanzioni in caso di mancata accelerazione della programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate per il 1999 e il 2001; 3) la prima fase del meccanismo che attribuiva risorse premiali per 10,33 milioni di euro alle Regioni per la predisposizione dei Conti pubblici territoriali. Una quarta procedura – quella relativa al meccanismo che attribuiva risorse premiali alle Regioni e alle Amministrazioni centrali per 1.976 milioni di euro, pari ad un altro 4 per cento del totale, sempre sui fondi del QCS 2000-2006 – si è conclusa a livello nazionale lo scorso 18 dicembre con la formulazione di una proposta di riparto all'Unione Europea. Le due procedure comunitarie si sono concluse con risultati molto diversificati fra le Regioni del Mezzogiorno (cfr. Tav.1).

L'attivazione di tali strumenti ha già messo in luce gli esempi di buon governo che sono presenti tra le Amministrazioni italiane, buone pratiche che hanno incentivato i vertici amministrativi e politici. Ha inoltre messo in luce la capacità di somministrare sanzioni, anche assai severe.

L'esperienza finora compiuta mostra, complessivamente, che il nostro sistema amministrativo, a differenza di quanto spesso argomentato, non è affatto alieno dal reagire assai positivamente, con forte mobilitazione di risorse nuove, alla fissazione di obiettivi puntuali. Mostra anche che l'adozione di obiettivi trasparenti, tecnicamente rigorosi e al tempo stesso partecipati, di monitoraggio dei risultati, può consentire di fissare premi e sanzioni senza alcuna rinegoziazione e senza intaccare la credibilità del processo. Questo è possibile quando sono definite ex ante e sono efficaci le procedure di monitoraggio degli interventi, che ne interpretino i risultati in itinere, il significato e le implicazioni. L'esperienza mostra altresì che sono più efficaci i meccanismi semplici costruiti su pochi obiettivi, chiaramente individuati.