



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Documento di Programmazione Economico- Finanziaria

per gli anni 2002-2006

Analisi

DOCUMENTO
DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA

per gli anni 2002-2006

ANALISI

INDICE

	INTRODUZIONE	1
	I. LE NUOVE TECNOLOGIE: VINCOLI E OPPORTUNITÀ PER LO SVILUPPO	3
	INTRODUZIONE	3
I.1	IL RUOLO DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE	4
	<i>Riquadro I.1: La new economy conduce in modo permanente ad una crescita più elevata? Il caso degli Stati Uniti</i>	7
	<i>Riquadro I.2: La misurazione del capitale umano</i>	10
I.2	LE SPESE PER RICERCA E SVILUPPO IN ITALIA	13
	<i>Riquadro I.3: Lo sviluppo dell'e-government</i>	17
I.3	I VINCOLI ALLO SVILUPPO DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE	20
I.3.1	IL CAMPIONE ABACUS	20
I.3.2	LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE	22
I.4	IL MERCATO DEL VENTURE CAPITAL	23
	II. LE RIFORME NEL MERCATO DEL LAVORO	27
	INTRODUZIONE	27
II.1	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME	28
II.2	IL CONTRIBUTO DEL LAVORO ATIPICO ALLA CRESCITA DELL'OCCUPAZIONE	30
	<i>Riquadro II.1: La flessibilità del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A.</i>	35
II.3	IL DECENTRAMENTO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO	39
	<i>Riquadro II.2: Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano</i>	41
	<i>Riquadro II.3: Il secondo pilastro previdenziale</i>	43
	III. LE RIFORME NEL MERCATO DEI PRODOTTI	47
	INTRODUZIONE	47
III.1	IL RUOLO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE NEL CAMMINO DELLE RIFORME	48
	<i>Riquadro III.1: Il recepimento delle direttive comunitarie: l'evoluzione recente</i>	49
III.2	IL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI	51
III.3	IL SETTORE DEI TRASPORTI: UNA LOGISTICA AFFIDABILE PER IL SISTEMA PAESE	52
III.4	IL SETTORE ENERGETICO	55
III.5	I SERVIZI PUBBLICI LOCALI	58
III.6	LA LIBERALIZZAZIONE DEGLI ORDINI PROFESSIONALI	60
III.7	LA RIFORMA DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE E DELLA RETE DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI	61
	IV. LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO	63
IV.1	GLI INVESTIMENTI	63
IV.2	L'EVOLUZIONE DELL'OFFERTA E DELLA DOMANDA DI LAVORO	65
IV.3	STRUMENTI PER L'ACCELERAZIONE E LA RIQUALIFICAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI	69

INDICE DELLE TAVOLE

I.1	Quota di investimenti in TIC sul totale	4
I.2	Tassi di crescita medi degli investimenti TIC	6
I.3	Italia - quota degli investimenti in TIC	6
I.4	Spese per R&S di alcuni paesi OCSE	16
I.5	Caratteristiche delle imprese	22
I.6	Risposte ai quesiti	23
II.1	L'occupazione dal 1993 al 2000	31
II.2	Stato di attuazione dei servizi nei centri per l'impiego	40
IV.1	Crescita del PIL per aree	63
IV.2	Indicatori per la riserva premiale del 4%	73
IV.3.1	Indicatori per la riserva premiale del 6% per i programmi operativi regionali	74-75
IV.3.2	Indicatori per la riserva premiale del 6% per i programmi operativi nazionali	76

INDICE DELLE FIGURE

I.1	La spesa per investimenti di tipo TIC e l'andamento del PIL in Italia	7
I.2	Percezione dei vincoli alla crescita per le imprese a bassa e alta crescita	21
II.1	Incidenza percentuale su occupati dipendenti	33
II.2	PIL, dipendenti a tempo indeterminato full-time e dipendenti a termine	35
II.3	Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico	42
IV.1	Investimenti fissi lordi	64
IV.2	Retribuzioni, costo del lavoro e produttività nell'industria in senso stretto. Mezzogiorno	68
IV.3	Incidenza dell'input di lavoro non regolare nei conti economici	68

IV. LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

Nella seconda metà degli anni novanta l'economia del Mezzogiorno è tornata a crescere ad un tasso medio annuo dell'1,9 per cento (era stata pari allo 0,6 per cento nel primo quinquennio). La ripresa dello sviluppo è stata trainata dall'espansione della domanda di investimenti. L'andamento dell'occupazione totale, mediamente debole e altalenante nel quinquennio, ha mostrato una ripresa significativa soprattutto nel corso del 2000 in concomitanza con l'accelerazione del tasso di crescita del PIL dell'area.

Le prospettive di sviluppo per il prossimo quinquennio sono fondate su un aumento dell'incidenza degli investimenti sul Pil da 21,8 per cento del 2001 a 27,5 per cento nel 2006, tale da determinare un forte aumento della produttività del Mezzogiorno e il proseguimento degli attuali ritmi di espansione dell'occupazione. L'efficacia delle politiche di sviluppo che il Governo intende attuare dipende in larga misura dall'adeguamento degli strumenti per la riqualificazione degli investimenti pubblici, in primo luogo la modernizzazione della pubblica amministrazione.

IV.1 Gli investimenti

Nel triennio 1996-1998 l'incremento medio annuo degli investimenti fissi lordi (privati e pubblici) nel Mezzogiorno è stato del 4,4 per cento, molto più elevato di quello medio del periodo 1980-1992 (0,8 per cento), e di quasi 2 punti superiore a quello del Centro-Nord (Tavola IV.1). La quota di investimenti sul PIL nel Mezzogiorno è passata nel triennio dal 19 al 20,5 per cento, sempre superiore a quella del Centro Nord, lievemente cresciuta dal 18,1 al 18,9 per cento.

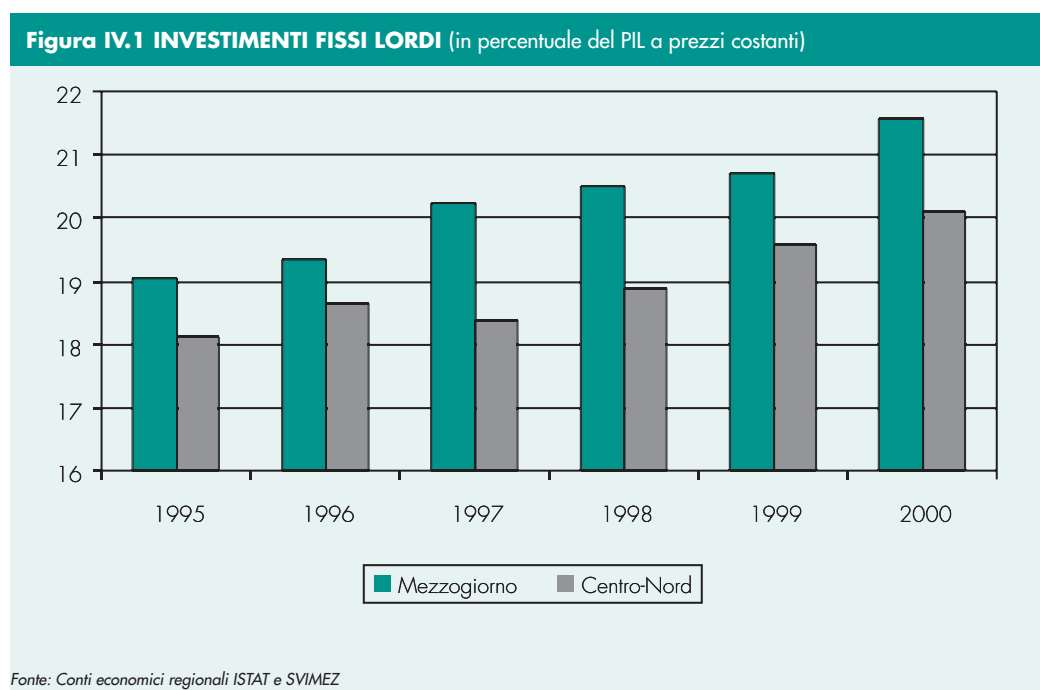
Tavola IV.1 CRESCITA DEL PIL PER AREE (tassi medi annui)

Pil e componenti della domanda	MEZZOGIORNO				CENTRO-NORD			
	1980-92	1993-95	1996-98	1999-2000	1980-92	1993-95	1996-98	1999-2000
PIL	2,1	0,3	1,8	2,0	2,0	1,6	1,6	2,4
Importazioni nette di beni e servizi	3,8	-10,6	4,6	4,8	1,8	23,8	-3,7	-3,9
Totale	2,3	-1,4	2,3	2,4	2,0	0,2	2,1	2,9
Consumi finali interni	2,7	-0,2	1,8	2,2	2,3	0,2	2,0	2,6
Consumi delle famiglie	2,9	-0,2	2,2	2,5	2,4	0,4	2,4	2,8
Consumi delle ISP e delle AAPP**	2,5	0,0	0,8	1,6	2,0	-0,6	0,5	1,7
Investimenti fissi lordi	0,8	-7,7	4,4	4,6	1,4	-0,2	3,0	5,7

(*) Nel sistema di contabilità versione SEC79 i consumi si suddividono in consumi delle famiglie e consumi collettivi, mentre nella versione SEC95 questi ultimi vengono distinti in consumi delle ISP (Istituzioni sociali private) e delle AAPP (Amministrazioni Pubbliche). Per il periodo dal 1980 al 1995 è stato considerato il conto economico a prezzi 1990, per i periodi successivi il conto economico a prezzi 1995.

Fonte: Conti economici regionali ISTAT e SVIMEZ

Poiché da altre fonti si riscontra che nello stesso periodo l'incremento degli investimenti pubblici è stato contenuto, si ha ragione di ritenere che tale forte ripresa sia in larga misura da attribuire agli investimenti privati.



La ripresa degli investimenti privati è il punto di riferimento della politica di sviluppo. E' alla ulteriore accelerazione di tali investimenti che è stata rivolta la scelta di accelerare e riqualificare gli investimenti pubblici. Nel Quadro Comunitario di sostegno 2000-2006, approvato dalla Comunità Europea ad agosto 2000, si indicano per il periodo 1999 e 2000 tassi di crescita degli investimenti nel Mezzogiorno pari a circa il 2,1 per cento per il primo anno e 3,9-4,4 per il secondo (la forchetta essendo data dallo scenario con bassi effetti delle politiche e quello con alte). Le valutazioni recenti della Svimez stimano che la crescita effettiva degli investimenti sia stata superiore a queste previsioni, ragguagliandosi rispettivamente al 2,5 e 6,8 per cento, 4,6 per cento nella media dei due anni (tavola IV.1).

Anche le indagini condotte dalla Banca d'Italia presso le imprese manifatturiere di media-grande dimensione suggeriscono che il processo di accumulazione di capitale privato nell'economia meridionale, rallentato nel 1999, sia ripreso in modo sostenuto nel 2000. In particolare, le medio-grandi imprese del Centro-Nord avrebbero aumentato i propri investimenti nelle regioni meridionali del 3,9 per cento, più che compensando la riduzione degli investimenti (-5,4 per cento) delle imprese con sede legale nel Sud. Una moderata crescita è prevista anche per il 2001, pur in presenza di un deterioramento atteso del clima congiunturale.

Le limitate informazioni disponibili che provengono dalle piccole e piccolissime imprese vanno nella stessa direzione. L'andamento più positivo in termini di crescita e investimenti delle regioni del Sud che risulta dai nuovi dati di contabilità regionale è anche il frutto del miglioramento delle metodologie statistiche di raccolta e analisi dei dati: esso ha in particolare favorito la rilevazione del processo di accumulazione delle imprese di minori dimensioni, largamente maggioritarie nell'economia meridionale e in forte crescita in tutta la seconda metà del decennio.

La crescita degli investimenti nel Mezzogiorno può essere spiegata dall'aumento della domanda, specie di origine estera, cresciuta quest'ultima a tassi superiori alla media italiana, e dal miglioramento delle aspettative. Quest'ultimo sarebbe stato favorito dall'impulso proveniente dalla politica di intervento pubblico.

Nel complesso del quadriennio 1995-98, (per il quale sono disponibili i dati Istat di contabilità regionale), l'accelerazione degli investimenti è stata particolarmente forte nel settore manifatturiero (6,3 per cento medio annuo, mentre la crescita nel Centro-Nord è risultata negativa, a -0,5 per cento). Anche il contributo dei servizi non è stato trascurabile (3,9 per cento medio annuo), inferiore però a quello del Centro-Nord (6 per cento)⁽¹⁾.

Gli investimenti sono stati principalmente in macchinari e mezzi di trasporto (10,3 per cento), richiesti in particolare nel chimico e nella lavorazione dei metalli, mentre il contributo delle costruzioni è stato negativo (-1,3 per cento), riflettendo l'ampio ruolo degli investimenti di razionalizzazione e ristrutturazione della base produttiva.

Il processo di accumulazione ha sollecitato l'offerta interna di beni di investimento. Il valore aggiunto dei settori della fabbricazione di macchinari, attrezzature meccaniche, elettriche, ottiche e mezzi di trasporto è cresciuto nel triennio dello 0,6 per cento, in linea con quello del Centro-Nord. Potrebbero dunque essere ancora presenti fenomeni di spill-over della crescita di domanda che frenerebbero la crescita del Mezzogiorno.

In sintesi il percorso di crescita degli investimenti privati, delineato nel QCS appare a oggi confermato. Il proseguimento di tale processo di ripresa è ora legato alla effettiva realizzazione, specie a partire dal 2003, degli interventi di miglioramento delle infrastrutture e del contesto produttivo previsti nello stesso QCS.

IV.2 L'evoluzione dell'offerta e della domanda di lavoro

Il contenuto occupazionale della crescita registrata nel 2000 nel Mezzogiorno è particolarmente consistente in termini di numero di occupati (2,2 per cento di crescita nella media delle cinque rilevazioni tra gennaio 2000 e gennaio 2001, rispetto al periodo tra gennaio 1999 e gennaio 2000) e comunque di rilievo anche in termini di unità di lavoro (occupati equivalenti a tempo pieno, 1,2 per cento di crescita secondo le recenti stime Svimez).

Il maggiore contenuto di occupazione della crescita, seppure ancora da approfondire attraverso dati sufficientemente articolati e storicamente omogenei, che si registra da qualche anno per il paese nel suo complesso, è legato a modificazioni sia della struttura del prodotto, a favore dei settori terziari (che tipicamente presentano una maggiore velocità di aggiustamento dell'occupazione), sia a una maggiore flessibilità nei rapporti di lavoro (che inducono le imprese in tutti i settori ad aggiustamenti più frequenti, perché meno costosi di un tempo, sul numero degli occupati piuttosto che sulle ore lavorate).

Nel caso del Mezzogiorno, ai fenomeni suindicati, potrebbero aggiungersi gli effetti (probabilmente ancora contenuti) dell'allargamento della base produttiva in-

(1) Sotto il profilo qualitativo, nel Mezzogiorno i servizi sono maggiormente rivolti alle famiglie mentre nel resto d'Italia verso le imprese.

terna all'area (testimoniata dai dati sulla forte crescita della numerosità di imprese nell'ultimo quinquennio, nonché da quelli relativi ai maggiori investimenti fissi dal 1997), che comporta una maggiore reazione dell'occupazione interna alla domanda. Potrebbero influire anche processi di regolarizzazione di rapporti di lavoro (in parte da attribuirsi allo stesso rafforzamento della struttura produttiva, in parte alla maggiore flessibilità regolamentare, in parte all'aumento di strumenti inductivi – crediti di imposta per nuove assunzioni, contratti di riallineamento, contatore Inail – e di controllo) e quindi di aumento della capacità degli strumenti statistici di cogliere l'entità dell'occupazione.

Al netto del settore agricolo, il numero di occupati a fine 2000 (5 milioni e 486 mila) ha più che recuperato i livelli precedenti la lunga fase di contrazione della prima metà del decennio '90 (circa 5 milioni e 300 mila nel 1991); l'occupazione totale (circa 6 milioni a fine 2000) è invece ancora al di sotto di quei livelli (circa 6 milioni e 200 mila nel 1991).

La recente crescita dell'occupazione è risultata più ampia di quella dell'offerta di lavoro conducendo così a una riduzione dei tassi di disoccupazione, che rimangono peraltro molto elevati. La crescita dell'occupazione femminile è stata negli ultimi anni più intensa di quella maschile, un fenomeno comune al resto del Paese anche se nel Mezzogiorno si è realizzato con minore intensità; malgrado quindi la quota di occupazione femminile sia in aumento, i tassi di occupazione femminile rimangono nell'area molto bassi (24,6 per cento per la classe di età tra 15 e 64 anni, contro il 48 per cento nel Centro-Nord ⁽²⁾).

Nel periodo più recente ha invece rallentato la crescita dell'offerta di lavoro esplicita (occupati e persone in cerca di lavoro attiva), anche se nella media del 2000 i tassi di attività del Mezzogiorno per le classi di età tra 15 e 64 anni risultavano del 53,3 per cento, 10 punti percentuali inferiori a quelli del Centro-Nord. I bassi tassi di attività del Mezzogiorno, tuttavia, nascondono una quota rilevante di scoraggiamento strutturale e forse anche di lavoro sommerso o occasionale e saltuario: una quota rilevante della popolazione risulta infatti "interessata al lavoro" seppure non in ricerca attiva (fenomeno rilevabile attraverso una più attenta analisi delle risposte alle indagini sulle forze di lavoro) ⁽³⁾.

Al rallentamento della dinamica dell'offerta di lavoro esplicita (che accanto agli occupati include gli individui in ricerca attiva) potrebbero aver stare contribuendo fenomeni di ripresa delle migrazioni interne (dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord), segnalati dai saldi migratori netti negativi nell'area ⁽⁴⁾.

La struttura settoriale dell'occupazione si va lentamente modificando a favore del terziario privato (in particolare, pur rimanendo una quota modesta del totale,

(2) La crescita rispetto al 1995 è di 1,5 punti, laddove nel medesimo periodo al Centro-Nord la crescita è di quasi 6 punti percentuali.

(3) Infatti, seppure le distanze rispetto al Centro-Nord in termini di tassi di attività espliciti sono molto significative, la quota di popolazione che si dichiara assolutamente non disponibile a lavorare è molto più contenuta. Il fenomeno è particolarmente rilevante nel caso dell'offerta di lavoro femminile dove a fronte di differenze nei tassi di attività di 17 punti percentuali, il differenziale tra le non disponibili al lavoro si riduce a 8,5 punti percentuali (in più nel Mezzogiorno).

(4) Pur se non elevatissimi in valore assoluto i saldi migratori netti negativi che si vanno registrando nel Mezzogiorno sono significativi in considerazione sia del fatto che l'area è l'unica circoscrizione a mantenere un saldo naturale positivo, sia per la circostanza che i saldi permangono negativi a fronte di immigrazione netta di cittadini stranieri. In altri termini, leggendo insieme le statistiche sui saldi migratori netti (negativi) e quelle sugli stranieri residenti sembrerebbe in atto un fenomeno di sostituzione di popolazione con cittadini meridionali che si spostano nelle altre ripartizioni e immigrazione extracomunitaria che parzialmente compensa quel flusso. Inoltre, i saldi migratori derivanti dalle risultanze anagrafiche, probabilmente sottostimano il fenomeno migratorio interno, in quanto non tutti coloro che si spostano mutano la residenza anagrafica.

si vanno accrescendo i servizi alle imprese). Nell'ultimo biennio ha invece rallentato la flessione nel settore agricolo il cui peso sul totale rimane attorno al 9 per cento (era attorno al 14 per cento ad inizio decennio '90, attorno al 12 per cento a metà del decennio). Anche se una parte della recente crescita dell'occupazione è forse da attribuire anche a fenomeni di emersione (vedi oltre)⁽⁵⁾, l'occupazione creatasi non appare caratterizzata da condizioni di precarietà superiori nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord.

L'ancora forte peso del settore agricolo spiega inoltre una parte rilevante della maggiore incidenza nel Mezzogiorno di occupazione dipendente a termine per il noto peso del lavoro stagionale in agricoltura. Al netto del settore agricolo, la quota rimane comunque più elevata che nel Centro-Nord (11 contro 8 per cento); la crescita dell'occupazione dipendente a termine nel settore extra-agricolo non è stata peraltro superiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord⁽⁶⁾.

L'incremento dell'occupazione dell'ultimo anno appare generalizzato a tutte le regioni del Mezzogiorno (più debole in Campania dove peraltro si concentra la quota più elevata dell'occupazione dell'area).

La dinamica retributiva

Sulla base dei nuovi conti territoriali relativi alle retribuzioni lorde per dipendente (disponibili al momento per il periodo 1995-1998), si osserva che la decelerazione delle retribuzioni nei settori extra-agricoli è stata nel Mezzogiorno maggiore che nel Centro-Nord. Si osserva anche una tendenza all'aumento del differenziale retributivo tra Sud e Centro-Nord nel settore manifatturiero. Esso compensa in parte l'incremento relativo di costo del lavoro derivante dal venire meno delle agevolazioni contributive⁽⁷⁾. Nel settore dei servizi e nelle costruzioni si nota invece un restringimento nei differenziali territoriali settoriali tra 1998 e 1995⁽⁸⁾.

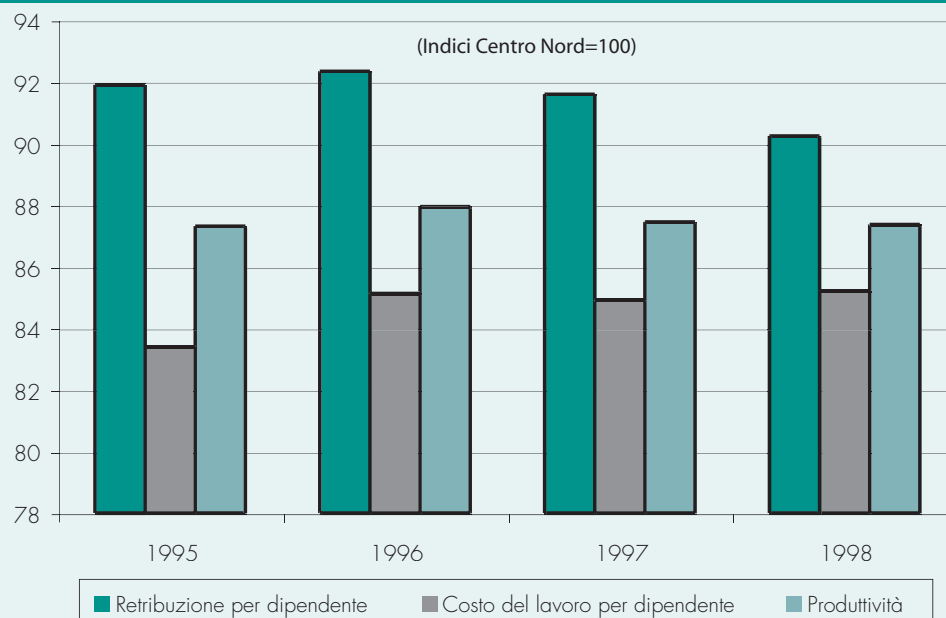
Indicazioni nel senso di una riapertura del differenziale vengono anche dall'Indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia. Secondo questa indagine i differenziali salari territoriali al netto d'imposta tra Mezzogiorno e Centro-Nord, che erano andati chiudendosi fortemente fino alla fine degli anni '80, si sono ampliati durante gli anni '90, in particolare per i lavoratori ai livelli inferiori della distribuzione dei redditi. Il fenomeno riguarda in modo rilevante anche i dipendenti a tempo pieno (circa 10 punti nel 1998).

(5) Sulla base della sola indagine delle forze di lavoro non è possibile stabilire la natura della nuova occupazione creatasi. La dinamica dell'occupazione evidenziata dalle forze di lavoro segnalerebbe emersione di occupazione precedentemente sommersa quanto più forte è la reticenza degli individui a dichiararsi occupati se occupati sommersi. Sulla base dei confronti tra le risultanze dell'indagine sulle forze di lavoro e gli occupati rinvenibili dalle fonti amministrative e dalle dichiarazioni delle imprese, peraltro, non sembrerebbe che nel Mezzogiorno la reticenza sia assoluta in quanto comunque i tassi di occupazione ricavabili dall'indagine delle forze di lavoro risultano assai superiori a quelli calcolabili sulla base delle sole fonti amministrative.

(6) Nell'ultimo triennio, la crescita dell'occupazione dipendente a termine è risultata il 22 per cento del totale della crescita dell'occupazione dipendente non agricola nel Mezzogiorno (269.000 persone), contro il 35 per cento nel Centro-Nord (707.000 persone). Peraltro nel periodo più recente è soprattutto la crescita dell'occupazione stabile che spiega nella media nazionale l'incremento dell'occupazione.

(7) Seguite al protocollo Pagliarini- Van Miert del 1994.

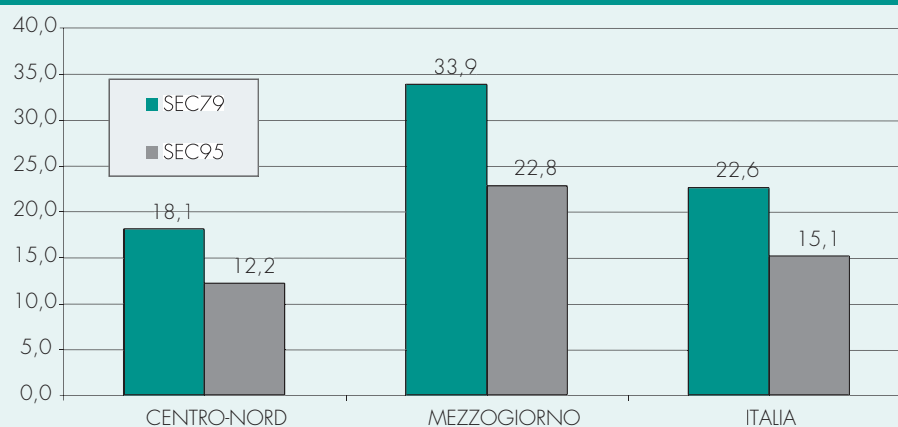
(8) Il recupero di parte del differenziale è anche probabilmente da ascrivere a un mutamento nella composizione settoriale interna al settore dei servizi, con una crescita di posizioni lavorative legate a settori più avanzati e a più elevata retribuzione media.

Figura IV.2 RETRIBUZIONI, COSTO DEL LAVORO E PRODUTTIVITÀ NELL'INDUSTRIA IN SENSO STRETTO. MEZZOGIORNO

Fonte: Istat - conti economici territoriali

L'economia non regolare e l'emersione

L'identificazione delle dimensioni effettive dell'economia non regolare è tema complesso ⁽⁹⁾. Le stime dell'Istat relative alle unità standard di lavoro (occupati equivalenti a tempo pieno) disponibili per disaggregazione territoriale e nelle nuove definizioni del SEC95 fino al 1998, segnalano una quota di lavoro non regolare pari per l'Italia nel suo complesso al 15,1 per cento (12,2 per cento nel Centro-Nord e 22,8 per cento nel Mezzogiorno).

Figura IV.3 INCIDENZA DELL'INPUT DI LAVORO NON REGOLARE NEI CONTI ECONOMICI TERRITORIALI - 1998

Fonte, Elaborazioni su dati Svimez (SEC79) e Istat (SEC95).

(1) I dati sottostanti l'incidenza di lavoro non regolare sul totale, in unità di lavoro, sono per il SEC79 le precedenti stime Svimez. Per il SEC95, i dati derivano dalle nuove stime ISTAT che hanno condotto a una revisione dell'incidenza del lavoro non regolare sulla base di un miglioramento nel trattamento delle fonti disponibili. Non vi sono invece differenze nella definizione di lavoro non regolare.

(9) Per una esposizione dei metodi utilizzati nei Conti nazionali cfr. il Riquadro B del terzo Rapporto sullo Sviluppo territoriale (2000) a cura del DPS.

Più interessante è il confronto territoriale relativamente alle dimensioni dell'economia regolare, la cui stima è più accurata. Sempre relativamente al 1998, il tasso di occupazione regolare per la popolazione tra 15 e 64 anni ⁽¹⁰⁾ è del 57,3 per cento nel Centro-Nord e del 34,8 per cento nel Mezzogiorno. In quest'ultima area il tasso di occupazione regolare risulta così significativamente inferiore a quello stimato sulla base dell'indagine sulle Forze di lavoro. Si conferma che quest'ultima fonte appare in grado di cogliere anche una porzione dell'occupazione sommersa (probabilmente quella caratterizzata da maggiore grado di continuità e forse quella in cui la situazione di non piena regolarità non è percepita a pieno dai rispondenti).

Non vi sono ancora dati disponibili per il 1999 e il 2000, ma una serie di fonti indirette sembrano segnalare la presenza di fenomeni di emersione. Nel Mezzogiorno, indagini micro e sul campo hanno evidenziato, nell'ultimo quinquennio, una tendenza "spontanea" all'emersione in alcuni sistemi locali (p.e. Ragusa e le Murge). E', inoltre, da registrare il fatto che alcuni interventi di politica economica abbiano avuto risposte positive in termini di emersione: "interventi diretti", quali i contratti di riallineamento, i centri di servizio, il miglioramento dei sistemi ispettivi e sanzionatori; e "interventi indiretti" o provvedimenti non nati esplicitamente con questa finalità, quali il prestito d'onore, il credito d'imposta 1997-99 ⁽¹¹⁾, il "contatore" INAIL e gli studi di settore.

IV.3 Strumenti per l'accelerazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici

Condizione indispensabile per accelerare e riqualificare gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno è che in quest'area del paese si dia particolare forza alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Vanno in questa direzione: la semplificazione delle procedure di programmazione; l'adozione di strumenti adeguati per la valutazione, la selezione e la verifica di attuazione dei progetti; l'esistenza di meccanismi che incentivino le amministrazioni pubbliche a produrre risultati; il rafforzamento dei quadri tecnici.

Per conseguire questi risultati è necessario muovere leve diverse, alcune inerenti l'assetto istituzionale e organizzativo del processo di programmazione, altre riguardanti gli strumenti con i quali le scelte progettuali fatte possono essere tradotte in realizzazioni coerenti. Si tratta di un processo di modernizzazione da rafforzare per meglio incidere sulle capacità operative delle singole amministrazioni. Consideriamo cinque fra le principali linee di intervento.

a) Programmazione di lungo termine delle risorse

Un passo significativo nella trasparenza circa gli obiettivi programmatici di spesa viene conseguito con la costruzione di un quadro finanziario unico pluri-

(10) La stima degli occupati regolari (utilizzando le sole fonti dal lato imprese) è stata recentemente costruita dall'Istat su sollecitazione del DPS-UVAL nel quadro di definizione degli indicatori di contesto per il monitoraggio dell'impatto delle politiche di sviluppo. La metodologia era stata sperimentata all'interno del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare relativamente all'anno 1997. Le stime Istat danno risultati in linea con quella precedente analisi.

(11) In collegamento con la richiesta del credito d'imposta, fra ottobre 1987 e la fine del 1999 sono state assunte (per l'85% con contratti a tempo indeterminato) circa 60.000 persone (oltre 42.000 nuovi assunti sono relativi a domande "sospese"). Circa il 40% di questi lavoratori sono stati assunti da imprese che nel settembre 1997 avevano dichiarato di non avere dipendenti; il 6% da imprese che hanno iniziato le attività dopo l'approvazione della legge. Inoltre, molte delle imprese operano in settori dove è noto che esiste un alto grado di ricorso al sommerso (servizi sanitari, istruzione e costruzioni). Da questi dati risulta quindi chiaro che una gran parte di queste assunzioni rappresenta, in realtà, emersione di occupazione precedentemente irregolare, più che creazione di nuova occupazione. Il fenomeno acquisisce particolare rilevanza quando si consideri che le imprese che hanno utilizzato lo strumento sono prevalentemente meridionali e che, per l'80%, hanno meno di 10 dipendenti.

nale di riparto fra Mezzogiorno e Centro-Nord della spesa in conto capitale complessiva. Grazie a questo quadro, che assegna complessivamente al Mezzogiorno nel periodo 2001-2008 circa il 45 per cento del totale della spesa in conto capitale, è possibile garantire che gli impegni programmatici di spesa per il Mezzogiorno con risorse comunitarie (e di cofinanziamento nazionale) e per le aree depresse abbiano effettiva natura aggiuntiva rispetto al flusso ordinario delle risorse. Il quadro finanziario unico offre inoltre a tutte le Regioni un punto di riferimento circa il finanziamento dei progetti selezionati. Il conseguimento dell'obiettivo del 45 per cento è connesso all'allocazione territoriale delle risorse ordinarie ottenuta con lo strumento delle Intese istituzionali di programma e dei relativi Accordi di programma quadro.

b) Efficacia operativa degli studi di fattibilità

Con la legge 144/99 il ricorso agli studi di fattibilità (SdF) è diventato la procedura ordinaria di accesso al finanziamento per le grandi opere pubbliche (superiori a 20 miliardi di lire).

Dando sostanza a questo indirizzo normativo si rafforzerà l'impegno affinché gli studi di fattibilità costituiscano operativamente già nei prossimi mesi uno strumento per valutare scenari alternativi di intervento e quindi per assumere decisioni operative in merito ai progetti da realizzare. Si otterrà così il duplice risultato di innalzare la qualità dei progetti - avendone in anticipo verificati in modo comparativo la fattibilità economica e istituzionale, il consenso e la desiderabilità - e di accelerarne l'attuazione.

Particolare rilievo assumono in questa direzione i 340 studi finanziati nel Mezzogiorno alla fine del 1999 (ex Delibera CIPE 70 del luglio 1998). Una parte di questi studi è stata oggetto di una esperienza-tipo che prevede il monitoraggio dell'attuazione, con il concorso attivo del Ministero del Tesoro. Essi potranno dare un contributo alla selezione dei progetti per l'utilizzo appropriato delle risorse del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, risorse che si concentrano in modo particolare a partire dal 2003.

c) Ricorso a forme di finanziamento miste pubblico-privato

Il ricorso a forme di finanziamento pubblico-privato può contribuire all'accelerazione e alla riqualificazione degli investimenti pubblici, non solo perché amplia le risorse finanziarie, ma anche perché consente una contrattualizzazione delle responsabilità e una maggiore trasparenza dei costi complessivi di gestione dei servizi (tale da innescare un'effettiva concorrenza sui costi di gestione e quindi una loro progressiva riduzione).

Il mercato italiano ha avuto modo di familiarizzare con tali forme di intervento. E' ora necessario creare le condizioni per cui tale *expertise* possa essere replicata anche nei settori in cui è più evidente la carenza di servizi pubblici. In tale direzione potrà utilmente operare l'Unità tecnica Finanza di Progetto (UFP), costitui-

ta presso il CIPE. Nell'attività di assistenza tecnica sin qui svolta, l'UFP ha analizzato circa 60 progetti, per un importo complessivo di circa 16.000 miliardi di lire, localizzati per circa un terzo nel Mezzogiorno, prevalentemente nei settori dei trasporti, delle risorse idriche e dell'edilizia pubblica. Tale funzione potrà essere rafforzata anche in virtù della previsione dell'art. 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 che ha reso obbligatoria l'acquisizione delle valutazioni dell'UFP da parte delle amministrazioni centrali, in fase di pianificazione e programmazione dei relativi programmi di spesa.

d) Meccanismi di incentivazione della Pubblica Amministrazione

Il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 ha consentito di introdurre un meccanismo di incentivazione relativo a circa 9 mila miliardi di lire (10 per cento del QCS) che consente di premiare comportamenti virtuosi e diffondere le migliori esperienze. Al 4 per cento di premialità previsto dalla Commissione, l'Italia ha aggiunto un ulteriore 6 per cento.

Le suddette risorse verranno assegnate a partire dal 2003 e 2004 sulla base dei risultati conseguiti dalle amministrazioni regionali e centrali titolari di Programmi Operativi rispetto a 20 indicatori di efficacia e di efficienza. Gli indicatori misurano i seguenti progressi:

- efficacia dell'intervento pubblico e buona gestione amministrativa e finanziaria;
- migliori criteri di selezione degli investimenti pubblici e capacità della P.A. di attuare project financing;
- semplificazione e riqualificazione della Pubblica Amministrazione;
- attuazione delle riforme in settori rilevanti quali le risorse idriche, i rifiuti, i beni culturali, il monitoraggio ambientale;
- progettazione territoriale integrata di qualità e grado di concentrazione dei fondi in un numero limitato di obiettivi.

Nella tavola IV.2 sono riportati gli indicatori relativi alla componente premiale del 4 per cento: potranno accedere alla propria quota della riserva le Amministrazioni regionali ⁽¹²⁾ e quelle centrali responsabili di un programma operativo nazionale ⁽¹³⁾ che soddisfino almeno 6 degli 8 indicatori previsti; le eventuali risorse non allocate saranno assegnate in parte ai programmi idonei e in parte a favore di nuovi programmi.

Nelle tavole IV.3.1 e IV.3.2 sono riportati gli indicatori relativi alla componente premiale del 6 per cento, distintamente per le Amministrazioni centrali e regionali che non sono qui in concorrenza fra loro: come indicato nelle tavole, la riserva è ripartita e assegnata in questo caso con riguardo a ogni singolo indicatore; le eventuali risorse non allocate saranno assegnate in parte ai programmi (o agli assi di programma) con buona performance, in parte a nuovi programmi.

(12) Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, in obiettivo 1, e la regione Molise in *phasing out* dall'obiettivo 1.

(13) Programmi nazionali: Scuola, Ricerca, Industria, Pesca, Sicurezza, Trasporti e Assistenza tecnica (Ministero dell'Economia).

e) Costituzione e consolidamento dei Nuclei di valutazione e verifica

La qualificazione e il rafforzamento tecnico delle amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo è un passo fondamentale per realizzare consistenti livelli di investimenti, migliorare la qualità della spesa e rispettare i tempi programmati: è necessario sia valorizzare le risorse valide presenti nelle amministrazioni, sia attrarre nuovi tecnici qualificati. Tra le azioni avviate particolare rilievo ha la costruzione in atto della Rete dei “Nuclei di valutazione e verifica” nelle amministrazioni centrali e regionali (ex L. 144/99) estesa sia al Mezzogiorno che al Centro-Nord.

Obiettivo dei Nuclei è fornire alle amministrazioni centrali e regionali il supporto di conoscenze e metodi condivisi in merito alla valutazione, al monitoraggio e alla gestione dei progetti, al fine di qualificare e accelerare il ciclo delle decisioni di investimento pubblico. L’attuazione di questo disegno richiede a un tempo soluzioni adatte alle esigenze delle singole amministrazioni e l’esistenza di un’impostazione metodologica comune. La maggioranza delle amministrazioni regionali e centrali ha provveduto alla costituzione dei Nuclei. Le amministrazioni (dieci regionali e sette centrali) che si sono avvalse del programma di assistenza tecnica predisposto dal Ministero dell’Economia e dal Dipartimento della Funzione pubblica attraverso il Formez mostrano una forte propensione a dare ai Nuclei caratteri di innovazione rispetto alle attività ordinarie e a cogliere l’occasione dei fondi resi disponibili dal Governo centrale per rafforzare tecnicamente l’amministrazione con professionalità nuove di provenienza esterna (circa 70 unità entro l’autunno). E’ in corso di progettazione una “rete federata” fra i Nuclei per la circolazione strutturata di informazioni e conoscenze.

Tavola IV.2 INDICATORI PER LA RISERVA PREMIALE DEL 4%

INDICATORI			ADEMPIMENTI PER IL SODDISFACIMENTO DEGLI INDICATORI		
<i>A1: Efficacia</i>					
Realizzazione fisica	A.1.1		Raggiungimento di target prefissati di realizzazione fisica per un insieme di misure di valore complessivo pari almeno al 50% del costo totale del PO		
<i>A2: Gestione</i>					
Qualità del sistema di indicatori e delle procedure di monitoraggio	A.2.1		Adozione di un sistema di indicatori e procedure di monitoraggio rispondenti agli standard stabiliti e che assicurino fin dal primo anno di attuazione la disponibilità di dati finanziari, procedurali e fisici per tutte le misure		
Qualità del sistema di controllo	A.2.2		Adeguamento del sistema di controllo al modello organizzativo indicato nel QCS		
Qualità dei criteri di selezione	A.2.3		Adozione di procedure di selezione basate su (per quote sul totale degli impegni) analisi di fattibilità tecnico-economica (60% dei progetti al di sopra dei 10 miliardi), criteri di sostenibilità ambientale (50% negli assi più sensibili) e di sostegno alle pari opportunità (30%)		
Qualità del sistema di valutazione in itinere	A.2.4		Affidamento dell'incarico di valutazione intermedia entro il 31.12.2001 e rispetto dei requisiti minimi previsti per il sistema di monitoraggio e valutazione		
Qualità del sistema di valutazione degli effetti occupazionali	A.2.5		Definizione entro il 30.6.2001 di un programma di monitoraggio e valutazione degli effetti occupazionali degli interventi e diffusione annuale dei risultati delle attività		
<i>A3: Attuazione finanziaria</i>					
Piano Finanziario	A.3.1		Raggiungimento di un livello di pagamenti per un ammontare corrispondente al 100% degli impegni relativi alle annualità 2000 e 2001		
Finanza di progetto	A.3.2		Almeno 4 progetti selezionati entro il 2002 con meccanismi di Public Private Partnership (applicazione delle procedure previste ai sensi degli artt. 19 e 37bis e segg. della L. 109/94 ovvero costituzione di società miste pubblico private ai sensi dell'art. 22 della L. 142/90 e dell'art 12 della L. 498/92)		
REGIONI	RISORSE COMUNITARIE	TOTALE RISORSE PUBBLICHE DELLA RISERVA* (milioni di euro)			
Basilicata	34,23	68,47			
Calabria	91,91	183,83			
Campania	176,29	352,58			
Puglia	121,65	243,30			
Sardegna	89,70	179,40			
Sicilia	177,81	355,62			
Totale Ob.1	691,60	1.383,20			
<i>Molise - Sostegno transitorio</i>	<i>8,00</i>	<i>16,00</i>			
PROGRAMMI NAZIONALI	RISORSE COMUNITARIE	TOTALE RISORSE PUBBLICHE DELLA RISERVA* (milioni di euro)			
Scuola	21,71	43,42			
Ricerca	54,74	109,47			
Industria	90,91	181,83			
Pesca	5,61	11,21			
Sicurezza	26,33	52,66			
Trasporti	82,75	165,51			
Assistenza tecnica	14,35	28,71			
Totale	296,40	592,80			

Tavola IV.3.1 INDICATORI PER LA RISERVA PREMIALE DEL 6% PER I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI* (Totale risorse pubbliche, milioni di euro)**

INDICATORI	ADEMPIMENTI PER IL SODDISFACIMENTO DEGLI INDICATORI	PUNTI (60)	RISORSE PREMIALI						TOTALE
			Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	
Conferimento incarichi dirigenziali	A1 I. Recepimento dlgs 29/93 e provvedimento di indirizzo annuale per il 2002	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Attivazione unità controllo	A2 I. Adozione progetto realizzazione sistema controllo interno di gestione; II. Costituzione del servizio deputato al controllo, nomina responsabili e avvio strutture dedicate; III. Predisposizione progetto di formazione del personale; IV. Operatività del sistema	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Creazione Nuclei di Valutazione	A3 I. Adozione dell'atto formale di costituzione con specificazione funzioni attribuite; II. Nomina Responsabile e avvio procedura selezione componenti	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Società dell'informazione	A4 Trasferimento dati di monitoraggio alla Regione da almeno 50% beneficiari individuati alla data della verifica per un importo <= 60% del totale della spesa effettuata	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Sportello unico	A5 I. Attivazione sportello per 80% popolazione regionale II. 95% procedimenti conclusi entro termini massimi previsti oppure tempo medio procedimenti avvio nuovi impianti produttivi non > al 75% del termine max previsto	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Servizio per l'impiego	A6 I. Completamento percorso istituzionale ed inizio funzioni di erogazione dei servizi II. Centri per impiego attivati per almeno 50% popolazione regionale	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Pianificazione territoriale e paesistica	A7 Adeguamento ai requisiti richiesti per ciascuna regione (in base al TU 499/99)	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Attuazione servizio idrico integrato	A8 Scelta del gestore per almeno il 60% della popolazione o per l'unico ATO (ai sensi art. 9 L. 36/94)	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Gestione rifiuti urbani e ATO	A9 I. Emanazione disposizioni per la delimitazione ATO e relativa disciplina; II. Evidenza dell'istituzione organismi per la cooperazione prescelta; III. Evidenza della determinazione tariffa di ambito e sue articolazioni; IV Evidenza	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Istituzione ARPA	A10 I. Approvazione legge regionale istitutiva ARPA e nomina direttore e organi amministrativi; II. predisposizione regolamento interno ARPA; III. assegnazione risorse finanziarie, dotazione strumentale, patrimoniale e di personale	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Totale A: Avanzamento istituzionale		35	52,8	141,6	271,7	187,5	138,2	274,0	1065,8

* Non sono incluse le risorse della riserva nazionale relative al POR Molise, pari a 12,272 milioni di euro, attribuite secondo i criteri del 4%

** Valori indicativi per risorse nazionali

segue: **Tavola IV.3.1 INDICATORI PER LA RISERVA PREMIALE DEL 6% PER I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI*** (Totale risorse pubbliche, milioni di euro)**

INDICATORI	ADEMPIMENTI PER IL SODDISFACIMENTO DEGLI INDICATORI	PUNTI (60)	RISORSE PREMIALI						TOTALE
			Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	
Attuazione dei PIT	I soglia	8	12,1	32,6	62,5	43,1	31,8	63,0	245,0
	Il rapporto tra impegni assunti per i PIT ammessi e totale delle risorse destinate al Programma Operativo >= al 70% del valore medio del rapporto per tutti i POR								
	II soglia	7	10,6	28,5	54,6	37,7	27,8	55,1	214,4
	Il rapporto tra impegni assunti per i PIT ammessi e totale delle risorse destinate al Programma Operativo >= al valore medio del rapporto per tutti i POR								
Totale B: Integrazione		15	22,7	61,1	117,1	80,8	59,6	118,1	459,4
criterio di concentrazione	I soglia	6	9,3	24,9	47,8	33,0	24,3	48,2	187,4
	Concentrazione del 70% delle risorse in un numero di misure minore o uguale al numero medio di misure in cui sono concentrate il 75% delle risorse per tutti i POR. Tale soglia deve essere verificata per almeno 4 assi								
	II soglia	4	6,2	16,6	31,9	22,0	16,2	32,1	125,0
	Concentrazione del 75% delle risorse in un numero di misure minore o uguale al numero medio di misure in cui sono concentrate il 75% delle risorse per tutti i POR. Tale soglia deve essere verificata per tutti gli assi								
Totale C: concentrazione		10	15,5	41,5	79,6	54,9	40,5	80,3	312,4
Totale A+B+C		60	91,0	244,2	468,4	323,2	238,3	472,4	1837,6

* Non sono incluse le risorse della riserva nazionale relative al POR Molise, pari a 12,272 milioni di euro, attribuite secondo i criteri del 4%

** Valori indicativi per risorse nazionali

Tavola IV.3.2 INDICATORI PER LA RISERVA PREMIALE DEL 6% PER I PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI* (Totale risorse pubbliche, milioni di euro)**

INDICATORI	ADEMPIMENTI PER IL SODDISFACIMENTO DEGLI INDICATORI	PUNTI (60)	RISORSE PREMIALI						TOTALE
			Pesca	Ricerca	Scuola	Sicurezza	Sviluppo locale	Trasporti	
Conferimento incarichi dirigenziali	A1 Adozione disposizioni attuative sistema di valutazione risultati dirigenti per applicazione criterio contrattuale di differenziazione contributiva	9	2,2	21,8	8,7	10,5	36,2	33,0	112,4
Attivazione unità controllo	A2 I. Adozione progetto realizzazione sistema controllo interno di gestione; II. Costituzione del servizio deputato al controllo, nomina responsabili e avvio strutture dedicate; III. Predisposizione progetto di formazione del personale; IV. Operatività del sistema	9	2,2	21,8	8,7	10,5	36,2	33,0	112,4
Creazione Nuclei di Valutazione	A3 I. Adozione dell'atto formale di costituzione con specificazione funzioni attribuite; II. Nomina Responsabile e avvio procedura selezione componenti	9	2,2	21,8	8,7	10,5	36,2	33,0	112,4
Società dell'informazione	A4 Attuazione del mandato informatico di pagamento	9	2,2	21,8	8,7	10,5	36,2	33,0	112,4
Totale A: Avanzamento istituzionale		36	8,9	87,3	34,6	42,0	144,9	131,9	449,6
criterio di integrazione	I soglia Rapporto tra impegni assunti tramite Accordi Quadro e strumenti di Prog.Negoziata e totale delle risorse destinate al Programma Operativo >=al 70% del valore medio del rapporto per tutti i PON	14	3,5	33,9	13,5	16,3	56,4	51,3	174,9
	II soglia Rapporto tra impegni assunti tramite Accordi Quadro e strumenti di Prog.Negoziata e totale delle risorse destinate al Programma Operativo >=al valore medio del rapporto per tutti i PON	10	2,5	24,2	9,6	11,7	40,3	36,6	124,9
Totale B: Integrazione		24	6	58,2	23,1	28,0	96,6	87,9	299,8
Totale A+B		60	14,9	145,4	57,7	70,0	241,6	219,9	749,4

* Non è incluso il PON Assistenza Tecnica per il quale la quota di riserva nazionale del 6% pari a 19,07 milioni di euro è attribuita secondo i criteri del 4%

** Valori indicativi per risorse nazionali