

INTRODUZIONE E SINTESI

Non c'è nulla di inevitabile nell'arretratezza economica e sociale di un territorio, né nei tempi necessari per superarla. Ma il superamento dell'arretratezza e i suoi tempi dipendono dal convincimento e dalla determinazione con cui i gruppi dirigenti portatori di innovazione e di spirito imprenditoriale nel territorio arretrato si affermano, imponendo più concorrenza e migliori servizi, e portando per questa strada più produttività, più profitti e più benessere, più crescita. È una delle lezioni che viene dalla nuova esperienza di sviluppo in corso nel Mezzogiorno, fotografata da questo Rapporto.

Il Rapporto - Relazione di sintesi sugli interventi realizzati e sui risultati conseguiti nelle aree sottoutilizzate¹ - è lo strumento formale con cui il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, a complemento della Relazione Previsionale e Programmatica, informa annualmente il Parlamento sulle tendenze economiche e sociali e sulle politiche in atto nei diversi territori del Paese². Particolare è l'attenzione al Mezzogiorno e alle aree sottoutilizzate del Centro-Nord, che sono oggetto di due politiche regionali coordinate: quella comunitaria, in attuazione del Trattato europeo, e quella nazionale (del Fondo per le aree sottoutilizzate), in attuazione della Carta costituzionale (articolo 119, comma 5).

Sia nei successi - forte rinnovamento imprenditoriale e amministrativo; minore dipendenza economica dall'esterno (meno aiuti, meno importazioni nette); apprendimento e continui progressi nella realizzazione di infrastrutture e servizi; diffusione dei punti di eccellenza, anche nei servizi urbani; primi segnali di ripresa del credito - sia nelle criticità - crescita superiore al Centro-Nord, ma frenata; qualità ancora gravemente inadeguata di molti servizi essenziali; peso ancora eccessivo delle spese per aiuti rispetto a quelle per infrastrutture materiali e immateriali; scarsità di concorrenza o presenza di condizionamenti criminali; basso contributo del credito allo sviluppo - il Mezzogiorno che esce dal Rapporto si sottrae a classificazioni comode e stereotipate.

Il Mezzogiorno esiste ancora, poiché in questa area la contemporanea carenza di concorrenza e di servizi collettivi che pesa sull'intera economia e società italiane mantiene caratteri sistemici e blocca la crescita della produttività e del benessere.

Ma non si tratta più dello stesso Mezzogiorno. Né di quello dei primi anni novanta, quando dominavano ancora trasferimenti e aiuti, ed erano evanescenti le responsabilità e le risorse finanziarie locali. Né di quello di metà anni novanta, con segnali di nuova vitalità, ma privo di indirizzi di politica economica. E neppure quello di fine anni novanta, quando il nuovo progetto di sviluppo dell'area aveva mosso solo i primi passi. Si tratta, viceversa, di un'area in fermento, con forti processi di cambiamento e forti resistenze; dove le Regioni sono a volte irricognoscibi-

¹ Per "aree sottoutilizzate" si intende l'insieme delle aree che, per le condizioni di ritardo economico e sociale o per l'utilizzo inadeguato delle proprie risorse, sono ritenute meritorie di interventi di sviluppo aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, per mezzo di risorse comunitarie (e di cofinanziamento nazionale) - aree obiettivo 1 e 2 del Programma comunitario 2000-2006 - ovvero di risorse nazionali (cfr. art. 119, comma 5° della Costituzione). Per una descrizione del modo di identificazione di tali aree, precedentemente denominate "aree depresse", che includono 8 regioni del Mezzogiorno e le aree di tutte le regioni del Centro-Nord, cfr. Sintesi e par. III.1.2 del III Rapporto del DPS.

² Ai sensi dell'art. 15 della legge 468/78 come modificato dall'art. 51 della legge 24 novembre 2003, n. 326.

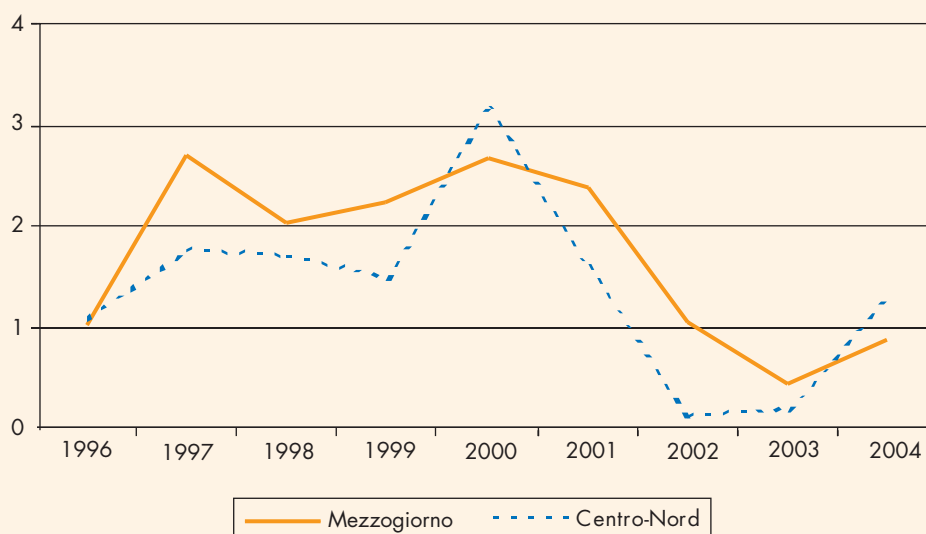
li rispetto allo stato di pochi anni fa, anche se deve essere rafforzato il processo decisionale di selezione delle priorità; dove infrastrutture e servizi stanno migliorando, anche se l'impatto sulla produttività tarda a farsi sentire; dove l'occupazione non agricola cresce, anche se il lavoro resta scoraggiato, per quanto vi siano segnali di miglioramento.

La politica economica condotta in questi anni è tutt'altro che estranea a questi risultati. Certo, la fase nuova si è aperta a metà dello scorso decennio grazie alla reazione salutare della società e dei mercati, delle imprese e dei lavoratori, proprio al venir meno, traumatico, dello Stato assistenziale. Ma quando lo Stato è tornato a occuparsi di Sud – e non doveva essere diversamente, in presenza del divario esistente nelle infrastrutture materiali e immateriali delle due parti del Paese – lo ha fatto secondo un metodo nuovo, che ha evitato per quanto possibile il ritorno ai trasferimenti e ha scelto invece una politica di offerta volta alla produzione di servizi, alla concorrenza e al rinnovamento istituzionale. È stata, è ancora oggi, una strada difficile, priva spesso di effetti immediati, che richiede tempi lunghi e gruppi dirigenti determinati e perseveranti, pronti a rompere rendite costituite: l'arretratezza è un processo che si autoalimenta e resiste a lungo prima di cedere allo sviluppo. Ma è la sola strada che può cambiare il Sud. E che lo sta cambiando.

Le informazioni raccolte, fornite al Parlamento e ai cittadini in modo continuativo e analizzate e offerte all'analisi esterna, sono il mezzo con cui valutare il percorso in atto e adattarlo senza strappi. È questo il principale obiettivo di questo Rapporto.

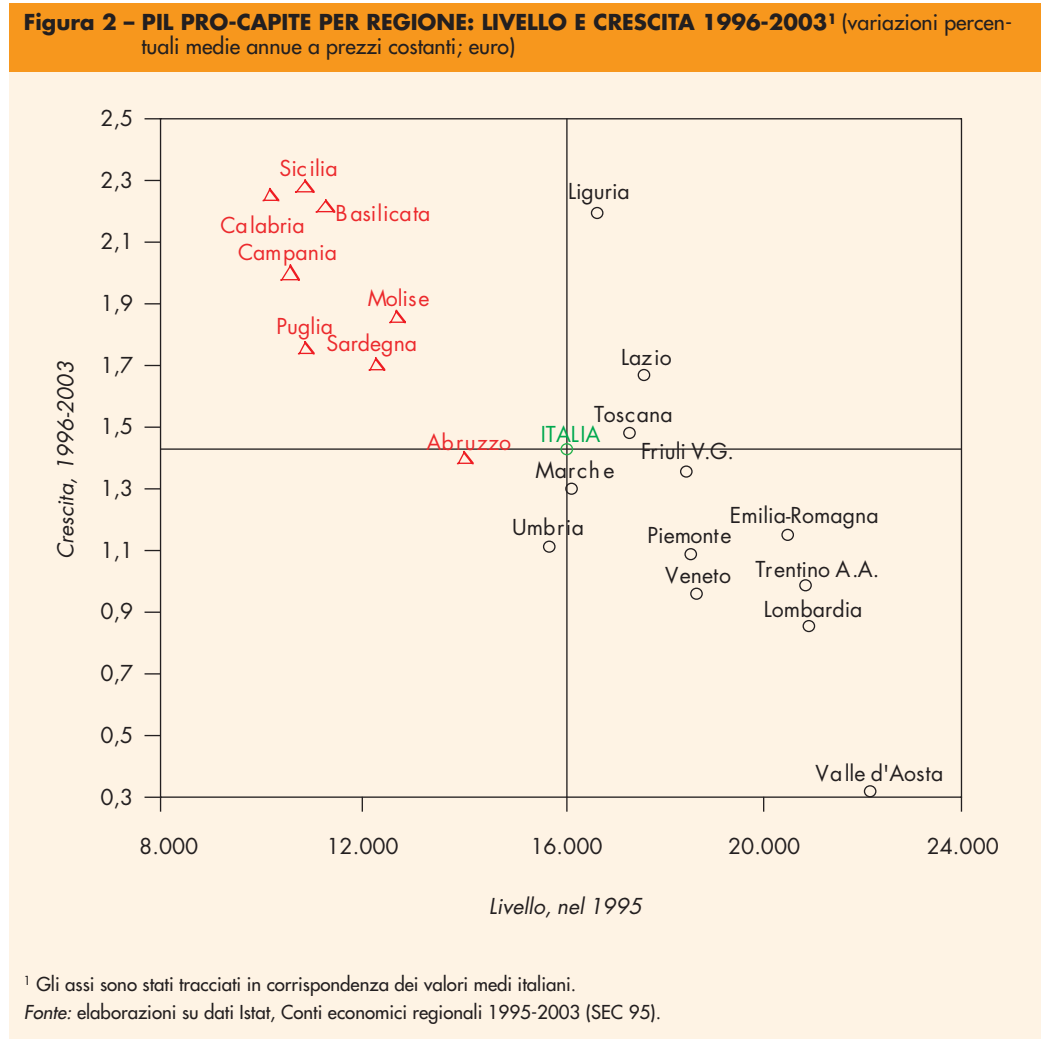
Durante il 2004, ha avuto luogo anche nel Mezzogiorno una inversione ciclica positiva. Come già nel 2000, essa si è, tuttavia, manifestata in ritardo rispetto al Centro-Nord (fig. 1).

Figura 1 - CRESCITA TERRITORIALE DEL PIL 1996-2004 (variazioni percentuali a prezzi costanti)



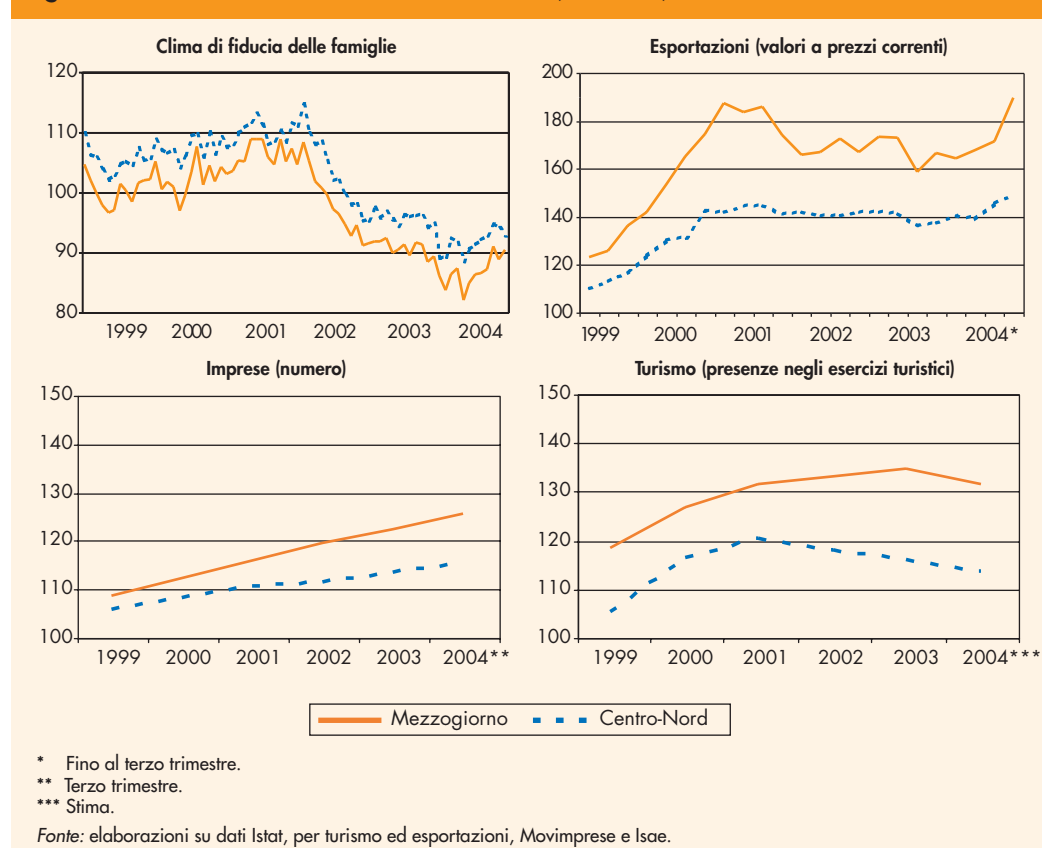
Fonte: per il 1996-2003 Istat - Conti economici territoriali; per il 2004 stime provvisorie DPS.

Secondo questa lettura, è dunque ancora aperta la nuova fase che, a partire dalla metà degli anni novanta, ha visto, per la prima volta nella storia repubblicana, il Mezzogiorno crescere più del Centro-Nord. Si tratta di una tendenza che vede finalmente in Italia una crescita del Pil pro-capite tanto più alta quanto minore è il valore di partenza (fig. 2). Determinante in questa tendenza è stata la dinamica della produttività, cresciuta nel Mezzogiorno, tra il 1995 e il 2003 dell'1 per cento annuo, contro lo 0,4 nel Centro-Nord.



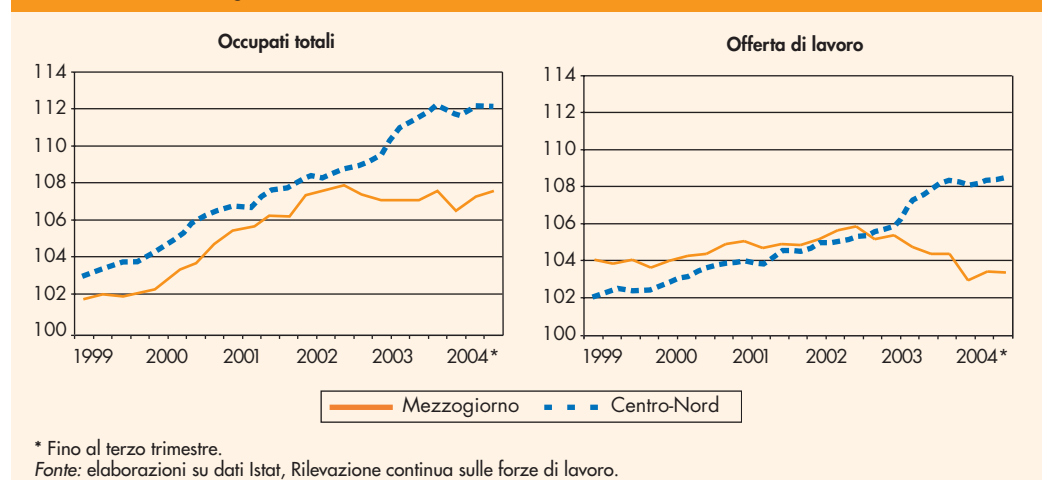
Rispetto alle componenti che trainano da alcuni anni la nuova crescita del Sud, nel 2004 segnano il passo i flussi di turismo, mentre si conferma la tendenza a una forte dinamicità imprenditoriale e a un miglioramento delle esportazioni (fig. 3). Trova, dunque, conferma la diminuzione della dipendenza economica dell'area dall'esterno che si è manifestata negli anni più recenti, con una stazionarietà delle importazioni nette rispetto alla loro forte crescita nel Centro-Nord.

Figura 3 - INDICATORI DEL CICLO TERRITORIALE (1995=100)



La lieve ripresa si è manifestata anche nel livello di occupazione, di nuovo in aumento nel Mezzogiorno, dopo la flessione intervenuta a partire dalla metà del 2002. L'offerta di lavoro, che da oltre un anno scendeva ancora più rapidamente della domanda, segnalando un fenomeno di scoraggiamento del lavoro, si è stabilizzata (fig. 4).

Figura 4 - OCCUPATI E OFFERTA DI LAVORO PER RIPARTIZIONE 1999-2004 (1995=100; dati destagionalizzati)



Il tasso di disoccupazione ha subito così una ulteriore flessione (fino a 14,7 per cento).

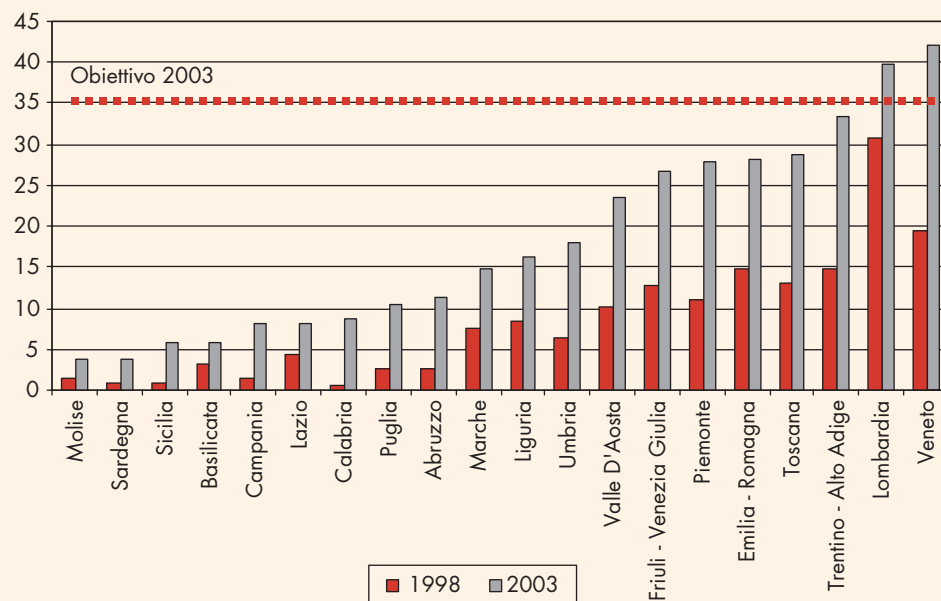
Il permanere nel Mezzogiorno di una condizione che nei più recenti Rapporti abbiamo definito di “sviluppo frenato” è dovuta alla persistenza di condizioni inadeguate dei servizi collettivi, il cui apporto è determinante per la qualità della vita e per l’attrattività degli investimenti. L’analisi condotta in questo Rapporto per il complesso delle Regioni europee mostra che non è il dato, immodificabile, della cosiddetta perifericità - misurata dalla distanza di ogni Regione dal baricentro dell’Europa – a spiegare i differenziali di produttività, bensì la qualità dei servizi, che l’esercizio coglie, ad esempio, nel livello di istruzione e nel grado di copertura autostradale.

Alla riduzione del ritardo nell’offerta di servizi collettivi è rivolta la politica in atto. Solo la persistenza nel tempo di questa politica e il conseguimento degli obiettivi di spesa e di qualità degli interventi, ancora di recente assunti nel documento di Programmazione economico-finanziaria 2005-2008 e negli accordi con l’Unione europea, possono condurre al riequilibrio di un ritardo che si è accumulato nella storia, attraverso gravi errori.

L’impegno per la realizzazione di infrastrutture e per il miglioramento della gestione sta intaccando l’arretratezza del Mezzogiorno in un gruppo di importanti servizi di pubblica utilità – acqua, energia elettrica, raccolta rifiuti – ma solo la perseveranza di tale impegno, l’aumento delle condizioni concorrenziali nell’assegnazione dei servizi, la concentrazione dell’offerta, potranno consentire un esito positivo e tempestivo del processo intrapreso. Per l’acqua, lo sforzo compiuto nel Sud, grazie anche agli incentivi e alle regole definite dalla programmazione comunitaria, ha consentito un risultato inimmaginabile all’inizio del processo: l’insediamento a metà 2004 delle Autorità d’ambito - condizione per ogni successivo progresso - in tutti i bacini previsti, un risultato migliore di quello ottenuto dal Centro-Nord. Ma il completamento del processo è frenato ora da resistenze al superamento del frazionamento dell’offerta in unità prive della scala minima utile, in taluni casi dallo stesso meccanismo attuale di tariffazione: la modifica di queste condizioni è necessaria affinché la strada intrapresa, soprattutto quella degli affidamenti per gara, dia risultati. Simili sono il ritardo, i progressi, le criticità per lo smaltimento dei rifiuti urbani (fig. 5).

Per le grandi reti, soprattutto di trasporto, con l’attuazione della Legge obiettivo, è iniziato il percorso che entro fine decennio dovrà anche avviare il riequilibrio tra le due aree del Paese: si tratta per l’intera Italia di 162 progetti, per circa 24 miliardi di euro di spesa pubblica, di cui 8,5 deliberati dal Cipe e destinati per il 49 per cento al Mezzogiorno. Dopo l’intervento sulle procedure e l’accelerazione degli appalti, è ora necessario, attraverso uno stringente monitoraggio, verificare e promuovere l’accelerazione dei cantieri.

Figura 5 - QUOTA DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI SUL TOTALE DEI RIFIUTI PRODOTTI¹

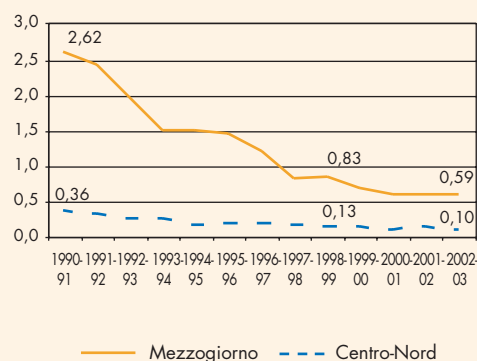


¹ Gli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani sono stati fissati dall'articolo 24 del D.lgs. 22/1997 (cd. Decreto Ronchi) e pari a 15 per cento entro il 1999 e 35 per cento entro il 2003. In Italia l'obiettivo normativo del 2003 è stato in pochi casi raggiunto e superato solo da Veneto e Lombardia, mentre nessuna delle otto regioni del Sud ha ancora raggiunto nel 2003 l'obiettivo del 1999. Fonte: elaborazioni su dati Istat.

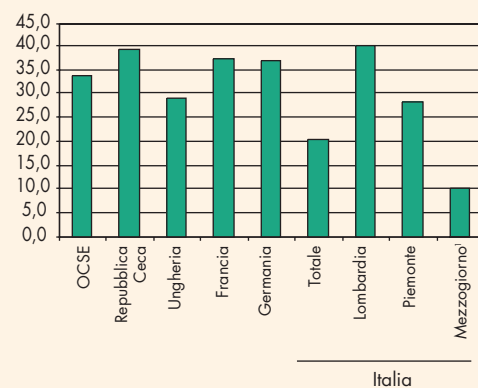
Forte è il divario accumulato dal Sud nell'istruzione, che i progressi compiuti nella riduzione della dispersione scolastica non sono sufficienti a colmare. Il recente studio condotto dall'Ocse in 49 Paesi sulle capacità matematiche degli studenti di 15 anni, essenziali per il contributo alla competitività, specie in presenza di tecnologie evolute e specializzate, ma anche semplicemente per l'accresciuta complessità di ogni ambiente economico e sociale, mostra una situazione particolarmente arretrata

Figura 6 - LO STATO RELATIVO DELL'ISTRUZIONE

Dispersione scolastica nelle scuole medie statali



Percentuale di studenti di 15 anni con capacità matematiche tali da risolvere problemi complessi, in alcuni Paesi Ocse

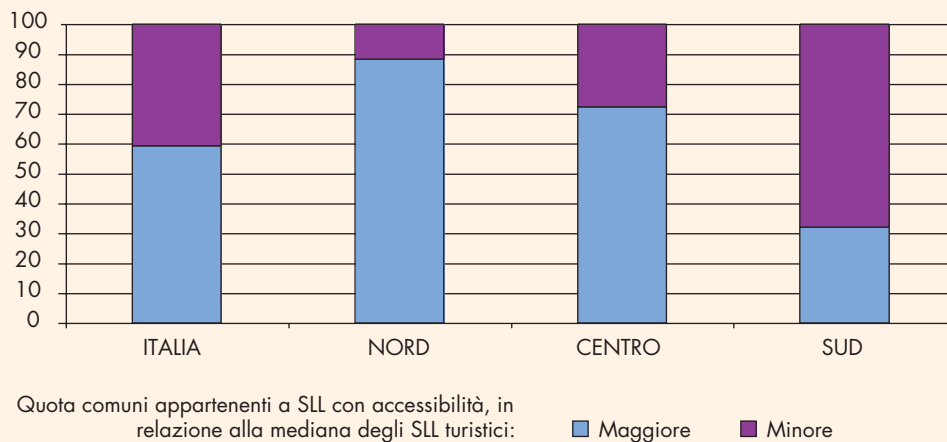


¹ Non include Sicilia e Sardegna. Fonte: elaborazioni su dati MIUR e Ocse.

dell'Italia, nonostante risultati assai positivi delle sue Regioni del Nord: la percentuale di studenti con capacità che eccedono l'esecuzione di procedure chiaramente descritte e consentono la soluzione di problemi complessi è pari in Italia al 20,4 per cento, contro 33,7 nella media Ocse (fig. 6); ma le aree del Centro-Nord presentano valori compresi fra il 28 e il 40 per cento, mentre il Sud non supera il 10 per cento, rivelando un grave divario interno al paese. Si tratta di un divario che, stando alle valutazioni generali che l'Ocse stessa ha effettuato per il complesso dei paesi industriali, potrebbe essere dovuto in misura assai rilevante alla scuola di appartenenza.

Insufficienti sono anche i servizi sociali, sia per quanto riguarda il ricorso alle Unità sanitarie locali e ai Pronto Soccorso (giudicato problematico dal 15 per cento delle famiglie, contro 9 nel Nord), sia per quanto riguarda lo stato delle abitazioni. Anche l'accessibilità resta un fattore di forte freno allo sviluppo del Sud. Circa il 70 per cento dei comuni compresi in aree protette, dove la rilevanza del patrimonio naturale è tutelata e fonte di particolare attrazione, presenta condizioni di accessibilità inferiori all'accessibilità media dei sistemi turistici, mentre questa stessa quota è intorno al 10 per cento nel Nord e a 30 nel Centro (fig. 7).

Figura 7 - ACCESSIBILITÀ DEI COMUNI COMPRESI IN AREE PROTETTE IN RELAZIONE A QUELLA DEI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO TURISTICI (quote percentuali)



Nota: i dati si riferiscono ai comuni con più del 10 per cento di superficie inclusa in aree protette, ad esclusione dei comuni capoluogo di aree metropolitane. Nei grafici viene misurata la quota, sul totale nazionale e di ripartizione, dei comuni appartenenti a sistemi locali del lavoro (SLL) con valori dell'indice di accessibilità (definito da ISFORT) maggiori o minori del valore mediano dell'indice degli SLL considerati a vocazione turistica (sistemi caratterizzati dalla concentrazione di addetti alle attività di ricettività e ristorazione -alberghi, campeggi, ristoranti, bar).

Nel campo della sicurezza e della legalità, la pressione della criminalità organizzata resta più elevata nel Sud, con 10,8 delitti di questa natura ogni 10.000 abitanti contro 8,9 nel Centro-Nord. Tuttavia, nonostante il permanere di specifiche, gravi situazioni di emergenza, il forte impegno della politica di prevenzione e contrasto ha consentito, in questi anni, di ridurre il divario tra le due macro aree, grazie anche a una sensibile contrazione nel Sud di alcuni gravi delitti (omicidi, contrabbando, rapine gravi). Nel 2003, si osserva mediamente un sostanziale allineamento a livello

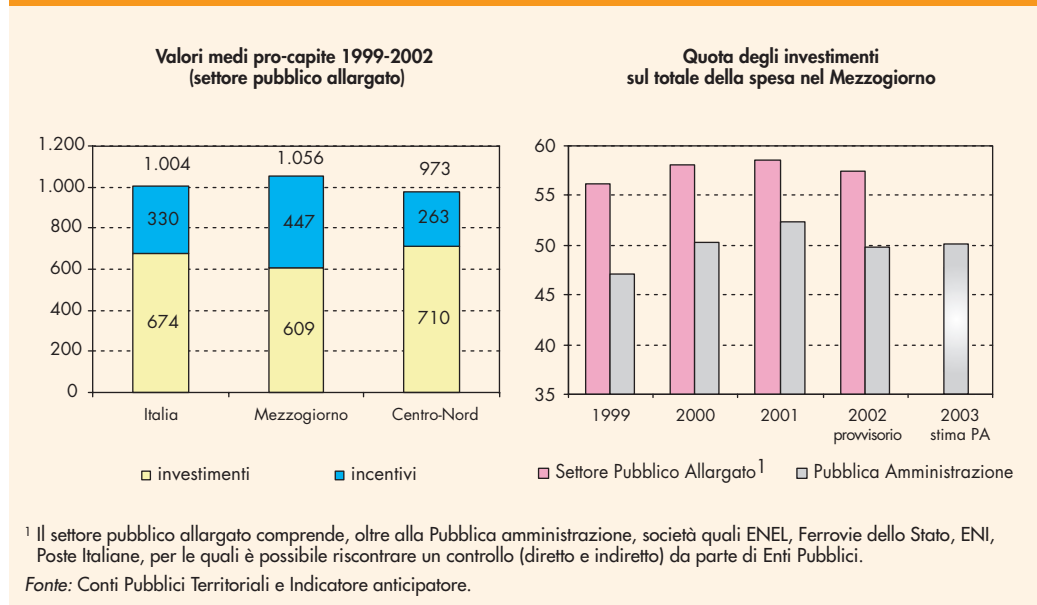
nazionale della sicurezza percepita dalle famiglie in relazione alla zona di residenza (il 27,9 per cento delle famiglie del Mezzogiorno dichiaravano di vivere in una zona a rischio di criminalità, a fronte di una media italiana del 27,4 per cento³).

All'obiettivo di innalzare la qualità dei servizi sono rivolte con particolare attenzione le politiche regionali, comunitaria e nazionale. Esse riguardano sia il Mezzogiorno, sia le aree arretrate del Centro-Nord. Il Rapporto ne illustra i risultati finanziari, istituzionali e finali, con particolare riferimento al 2004 e a nuove e aggiornate informazioni statistiche.

Ancora nella media 1999-2002, nonostante un impegno finanziario in conto capitale più alto nel Sud che nel Centro-Nord (1.056 euro pro-capite contro 973), nel Sud si spendevano ogni anno solo 609 euro per cittadino per infrastrutture, materiali e immateriali, contro 710 nel Centro-Nord. Per tale motivo è assai rilevante riequilibrare la spesa in conto capitale dagli incentivi agli investimenti pubblici in infrastrutture. Nell'ultimo quinquennio, la quota destinata a investimenti pubblici in infrastrutture, materiali e immateriali, sul totale della spesa in conto capitale del settore pubblico allargato è cresciuta di circa 4 punti (fig. 8), ma la progressione non è continua, e resta inferiore agli obiettivi, a causa dei tempi lunghi con cui il riequilibrio relativo alle assegnazioni – molto forte nell'ultimo periodo – si traduce in riequilibrio effettivo della spesa.

In termini assoluti, la spesa in conto capitale della pubblica amministrazione rivolta al Sud è cresciuta in modo significativo, passando da un valore medio di circa 17 miliardi di euro nel 1998-2000 a un valore medio di 20,5 miliardi di euro

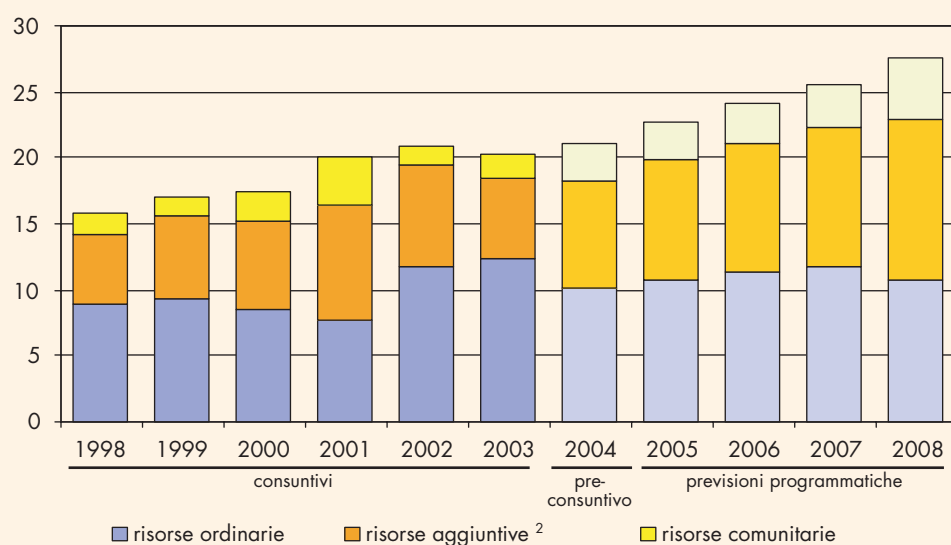
Figura 8 – SPESA IN CONTO CAPITALE: INVESTIMENTI PUBBLICI E INCENTIVI (euro e valori percentuali)



³ Fonte Istat, Indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana".

nel 2001-2003, con un lieve aumento (da 39 a 39,5 per cento) anche della quota sul totale della spesa in conto capitale del paese. Il conseguimento degli obiettivi di spesa comunitaria anche nei prossimi anni, la traduzione in termini di spesa della svolta compiuta nel governo degli Accordi di programma quadro, la ripartizione tempestiva delle risorse assegnate dalla Legge finanziaria 2005 al Fondo aree sottoutilizzate (7,8 miliardi di euro, pari allo 0,56 del Pil), il perseguimento più forte dell'obiettivo di destinare al Sud il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale - sancito ora dalla stessa legge anche per i grandi enti a controllo pubblico -, il pieno sfruttamento delle flessibilità introdotte dalla Legge finanziaria per i massimali di spesa relativi alle aree sottoutilizzate, costituiscono le condizioni per l'ulteriore incremento della spesa in conto capitale per il Sud, lungo il profilo riportato nella figura 9. Si tratta dei nuovi impegni di spesa e di addizionalità (rispetto alla spesa comunitaria) assunti con l'Unione Europea nel dicembre 2004: pure costituendo, una revisione verso il basso degli obiettivi originariamente fissati, essi rappresentano obiettivi assai impegnativi.

Figura 9 - SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE DEL MEZZOGIORNO: RISULTATI E PREVISIONI¹ (miliardi di euro)



¹ Dati relativi alla Pubblica Amministrazione. Per gli anni 1998-2003 valori storici; per il 2004 dati di preconsuntivo; per gli anni 2005-2008 previsioni programmatiche contenute nella Revisione di metà periodo del Quadro Comunitario di Sostegno approvato dalla Commissione Europea nel dicembre 2004.

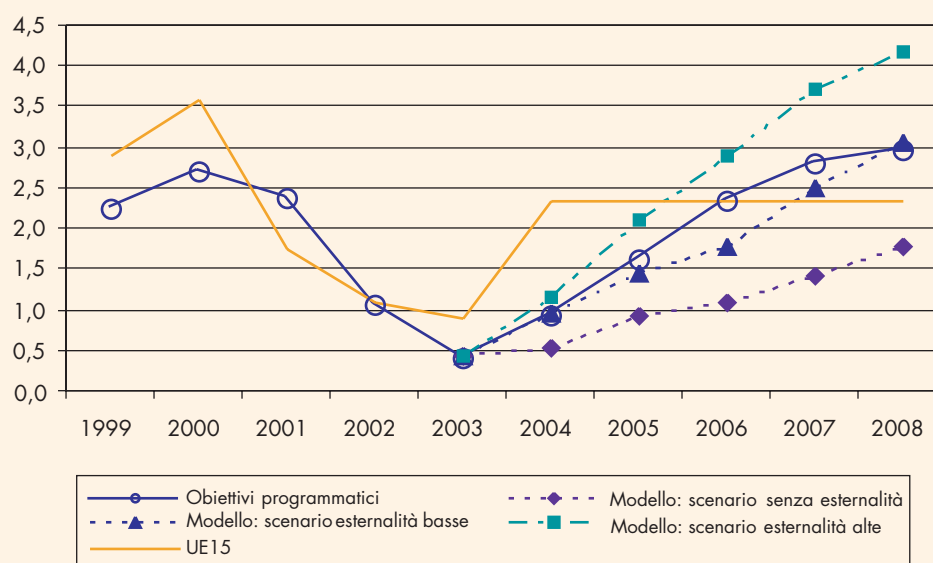
² Comprendono il cofinanziamento della spesa comunitaria e le spese della politica regionale nazionale finanziata dal Fondo per le aree sottoutilizzate.

Fonte: Quadro Finanziario Unico.

Al conseguimento di questi risultati – in termini sia di volume di spesa, sia di riequilibrio fra incentivi e investimenti pubblici, sia di qualità di spesa - sono subordinati gli obiettivi previsivi programmatici di crescita del Pil del Mezzogiorno indicati nel DPEF 2005-2008. Come mostrano le simulazioni condotte con il modello econometrico di offerta del Dipartimento, questo profilo programmatico di-

pende non solo da un effetto moltiplicatore di spesa pubblica, ma soprattutto dall'effetto – dalle esternalità - che il miglioramento dei servizi può produrre sul contesto locale. L'esperienza maturata in questi anni, quando la crescita effettiva del Pil del Sud è stata inferiore a quella originariamente programmata, non solo – per circa due terzi – a causa del ciclo internazionale, precipitato rispetto alle previsioni, ma anche - per il restante terzo – a causa della minore spesa in conto capitale e del mancato manifestarsi degli effetti di offerta a suo tempo previsti, suggerisce, oggi, molta cautela nelle previsioni. Anche nello scenario programmatico positivo sopra delineato, quindi, la crescita del Pil del Sud supera solo nel 2007 quella media europea e non eccede comunque il 3 per cento annuo (cfr. fig. 10). A questo obiettivo potrà concorrere lo sviluppo, nel Sud, di un nuovo rapporto banca-impresa, del quale – come si dirà oltre – vi sono primi segnali.

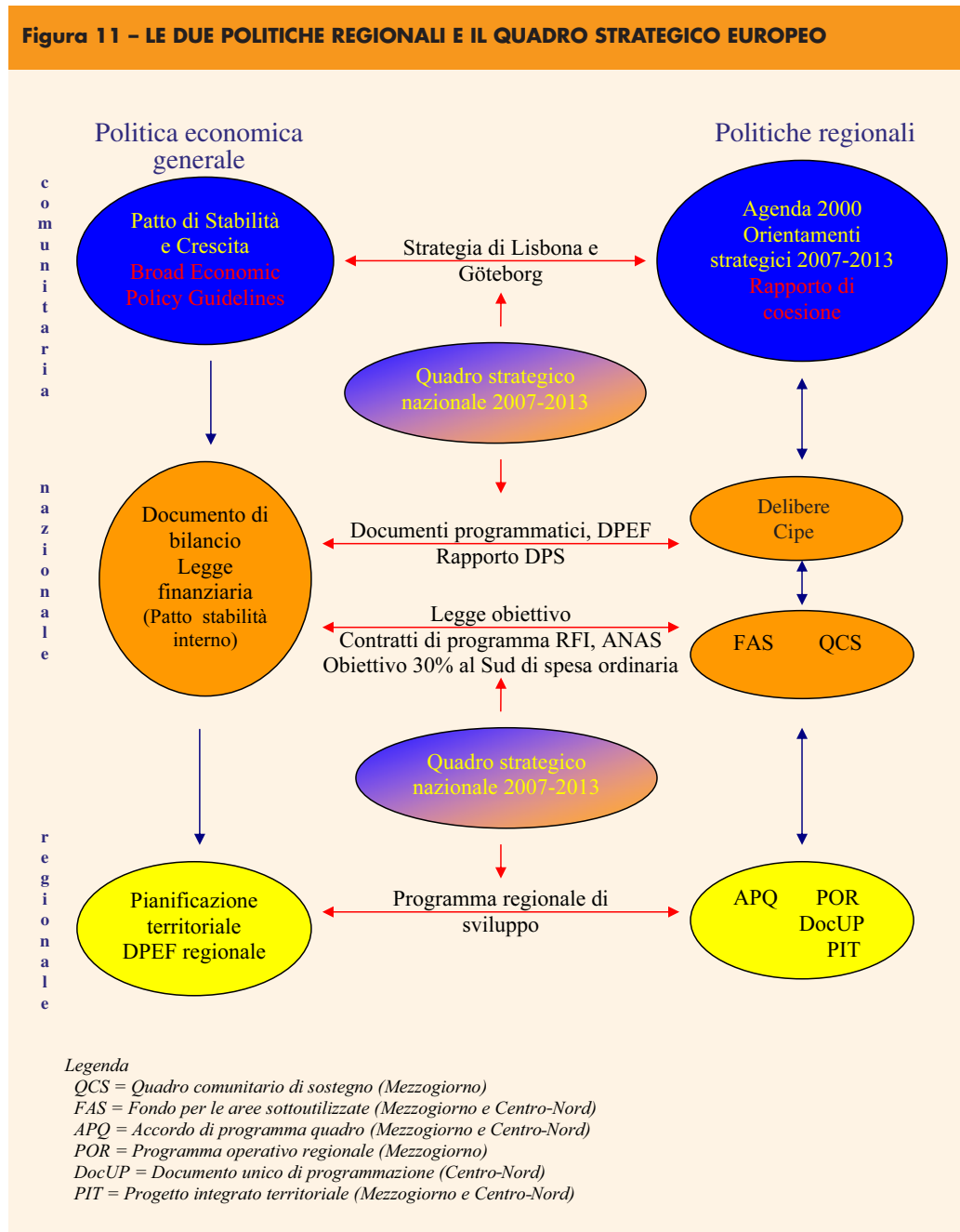
Figura 10 - SCENARI DI CRESCITA DEL PIL NEL MEZZOGIORNO
(variazioni percentuali, prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni DPS.

L'efficacia e l'integrazione delle due connesse politiche regionali, comunitaria e nazionale, e di queste con il complesso della politica economica, hanno trovato durante il 2004 occasione di rafforzamento nell'ambito di un serrato dibattito europeo sulla politica di coesione, sul suo ruolo e i suoi limiti nel conseguire gli obiettivi di competitività fissati a Lisbona, e sulla sua coerenza con il Patto di stabilità e di crescita. Le criticità messe in luce dal dibattito franco, che ha coinvolto la comunità scientifica, hanno aiutato a dettare le basi per render ancora più cogente e strategica la politica regionale in atto, sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord. L'operatività del Fondo per le aree sottoutilizzate, la progressiva adozione

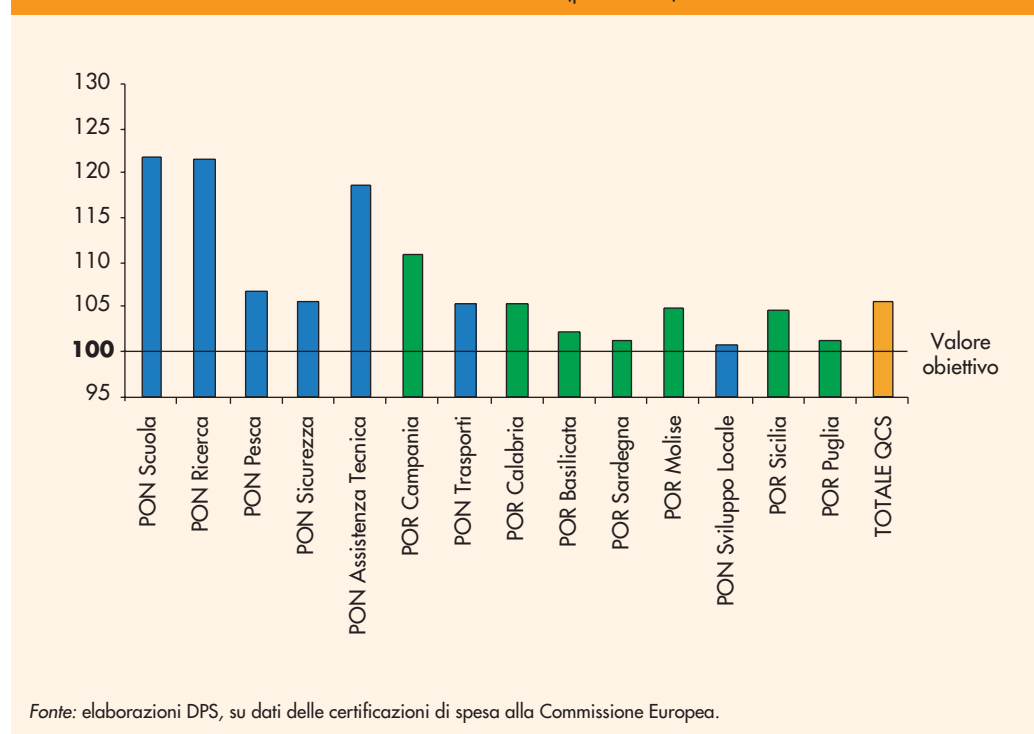
per tale Fondo di regole e indirizzi simili a quelli che presiedono all'utilizzo dei fondi comunitari, il forte impegno regionale per imprimere una svolta agli Accordi di programma quadro, hanno già prodotto effetti visibili. Altri verranno grazie al lavoro avviato dal Centro e dalle Regioni, per impostare su basi solide, con il concorso degli enti locali e delle parti economiche e sociali, le scelte di priorità da prendere nel Quadro strategico nazionale previsto per il periodo 2007-2013 per partecipare alla politica di coesione dell'Unione Europea (cfr. fig. 11).



È su queste premesse che l'Italia ha potuto impostare con largo anticipo, e con un'azione tecnica, amministrativa e politica che il Rapporto documenta, il negoziato sulle Prospettive finanziarie 2007-2013. Sia nel Mezzogiorno, sia nel Centro-Nord, la politica di coesione costituisce, infatti, uno strumento produttivo di qualità dei servizi e di rinnovamento istituzionale. Assieme alla politica di sviluppo rurale, poi, la politica di coesione rappresenta la sola linea di intervento che concorre a limitare per l'Italia un saldo finanziario netto con l'Unione europea ormai largamente negativo.

Alla maggiore forza negoziale dell'Italia hanno concorso i risultati positivi che si andavano nel frattempo ottenendo nella gestione dei fondi comunitari. Il 2004 si è chiuso, non solo con un nuovo successo nell'evitare il disimpegno automatico delle risorse (cfr. fig. 12), ma anche con un forte aumento di efficienza delle amministrazioni responsabili, che, spronate da meccanismi di premialità, hanno ridotto la stagionalità della loro spesa. Grazie all'anticipo che ne è conseguito nelle richieste di pagamento, si è riusciti a ottenere dal bilancio comunitario entro il 31 dicembre rimborsi per 4,6 miliardi di euro, che hanno concorso alla riduzione dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Questi risultati sono stati ottenuti in presenza di un contemporaneo forte impegno, sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord, per la revisione di metà periodo dei programmi comunitari, che ha riconfermato, alla luce delle analisi valutative condotte, l'indirizzo e le priorità strategiche, ma ha introdotto correzioni nel processo attuativo.

Figura 12 - PROGRAMMI DEL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 2000-2006: GRADO DI REALIZZAZIONE DEL "VALORE OBIETTIVO" DELLE DOMANDE DI PAGAMENTO AL 31 DICEMBRE 2004 (percentuali)



Per quanto riguarda il modo e la qualità con cui i fondi comunitari sono impiegati, risultano già in corso di attuazione progetti infrastrutturali, materiali e immateriali, per oltre 17 miliardi di euro (oltre un terzo dell'intero programma comunitario). Di questi i dieci più significativi assorbono oltre 1 miliardo di risorse, mentre i primi cento superano i 4 miliardi. L'articolazione di questi primi cento progetti mostra un forte peso delle azioni rivolte al miglioramento dei principali servizi di pubblica utilità (acqua, rifiuti ed energia per circa 900 milioni di euro), al trasporto ferroviario e metropolitano (per circa 1,3 miliardi di euro), e stradale e autostradale (per circa 1 miliardo di euro) (cfr. fig.13).

FIGURA 13 – PRINCIPALI 100 PROGETTI INFRASTRUTTURALI AVVIATI DAL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 2000-2006 OBIETTIVO 1:¹ (unità milioni di euro)

Tipologie	Numero	Costo previsto
Impianti idrici e fognari	29	537
Impianti smaltimento rifiuti	5	325
Rete energetica	3	65
Infrastrutture e servizi per le imprese	5	102
Strutture culturali e ricreative	6	120
Ferrovie	21	914
Metropolitane	3	361
Aeroporti	3	111
Porti	3	54
Autostrade	2	411
Strade statali e regionali	16	564
Apparati tecnici e sistemi di monitoraggio per la sicurezza della criminalità	4	181

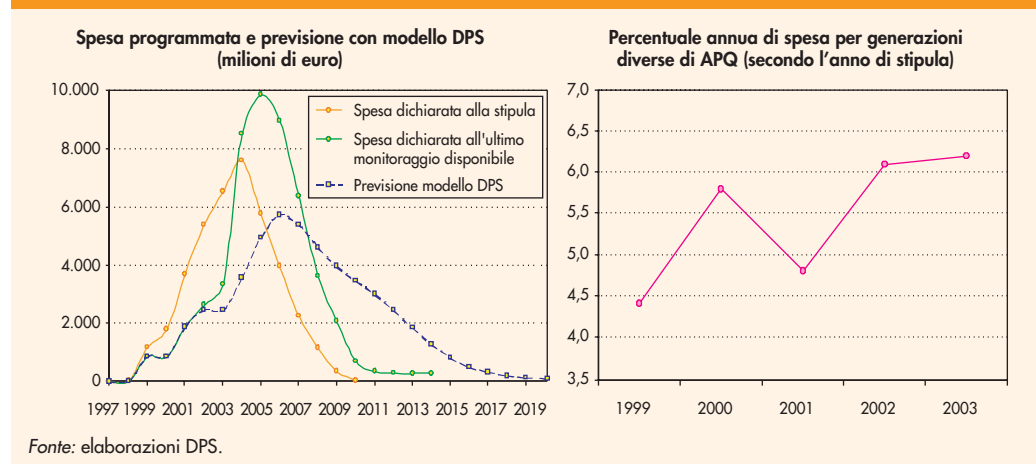
¹ Progetti infrastrutturali già finanziati dal QCS obiettivo 1 per i quali è avvenuto un pagamento pari ad almeno il 5% del costo previsto

Fonte: Elaborazione DPS.

Per quanto riguarda gli Accordi di Programma Quadro (APQ), principale strumento attuativo della politica regionale nazionale, dopo l'accelerazione della programmazione (che ha portato a circa il 95 per cento la quota di risorse programmate entro la data stabilita), il 2004 ha visto una decisa svolta positiva nell'aggiudicazione degli interventi. Vi hanno concorso i vincoli e gli incentivi regolamentari introdotti dal Cipe nel precedente biennio e il costante apprendimento dal vivo delle Amministrazioni. Già a giugno 2004, per oltre il 40 per cento del valore totale degli interventi inseriti in APQ le gare di aggiudicazione risultavano chiuse; nei successivi mesi ha avuto luogo una ulteriore forte accelerazione, spronata dal termine (31 dicembre 2004) fissato dal Cipe per l'impegno delle risorse stanziata dalla delibera n. 36 del 2002, il cui esito sarà noto nel marzo 2005. In termini di spesa, permangono ancora difficoltà nella corretta previsione da parte delle Amministrazioni. Il Dipartimento l'ha affrontata – anche ai fini di una corretta valutazione delle esigenze di cassa, indispensabile per migliorare il *trade-off* fra rigore di bilancio e obiettivi di spesa – effettuando, con opportuni modelli, proprie previsioni. Nonostante ciò, la tendenza in atto è positiva, dal momento che va crescendo di anno in anno la capacità di tradurre il valore degli Accordi in effettivo costo realizzato: da una realizzazione di costi pari al 4,4 per cento l'anno per gli

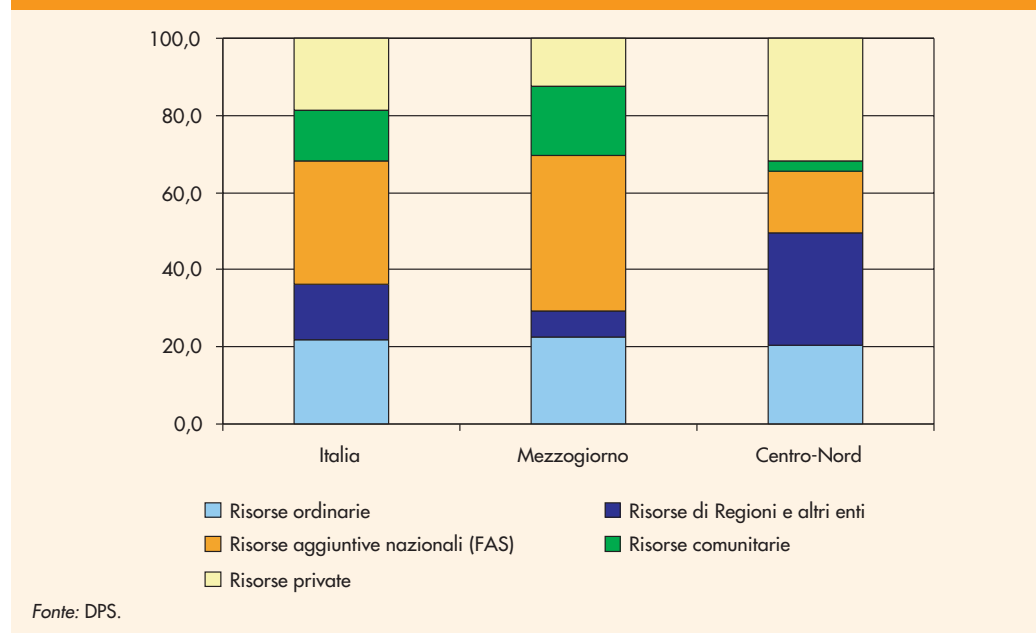
accordi stipulati nel 1999, si è saliti fino a oltre il 6 per cento per gli accordi stipulati nel 2003, e un ulteriore incremento sembra esservi nella capacità di spesa degli ultimi accordi stipulati nel 2004 (cfr. fig 14).

Figura 14 - ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: PREVISIONI DI SPESA E INCREMENTO DELLA CAPACITÀ ATTUATIVA



Gli Accordi di Programma Quadro assumono particolare rilievo anche nel Centro-Nord. Complessivamente, in quest'area, gli Accordi attuano interventi per un valore totale di 8,8 miliardi di euro. Particolarmente elevato, e maggiore che nel Mezzogiorno, è il concorso delle risorse regionali (29 per cento) e private (32 per cento), mentre è evidentemente meno forte ma significativo il contributo delle risorse aggiuntive provenienti dalle politiche regionali, nazionale e comunitaria, destinate al riequilibrio territoriale (cfr. fig. 15).

Figura 15 - IL RUOLO DELLE DIVERSE FONTI DI FINANZIAMENTO NEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO DEL CENTRO-NORD E DEL MEZZOGIORNO (valori percentuali)



Un impulso ai cambiamenti avviati, un rafforzamento della componente strategica nazionale degli interventi infrastrutturali finanziati dal Fondo aree sottoutilizzate, nonché un ulteriore riequilibrio da incentivi a infrastrutture sono venuti, nel 2004, dal riparto di oltre 10 miliardi di euro effettuato dal Cipe, seppure con ritardo, nel mese di settembre. Circa il 60 per cento è stato destinato a investimenti pubblici in infrastrutture, e di questi oltre un terzo ha riguardato interventi a sostegno della ricerca e grandi progetti strategici nazionali, selezionati attraverso le istruttorie della Segreteria del Cipe, con il supporto tecnico delle Unità di valutazione e verifica del DPS. In particolare, 1,1 miliardi sono stati assegnati a 11 grandi interventi di trasporto e idrici della Legge obiettivo, in base a una graduatoria connessa con la rapidità prevista di spesa, accompagnata da un meccanismo sanzionatorio degli eventuali ritardi. Alla continuità data al finanziamento delle infrastrutture regionali, di Mezzogiorno e Centro-Nord, si è accompagnata l'allocazione di fondi a incentivi per i quali era già esistente la domanda (cfr. fig. 16).

FIGURA 16 – RIPARTO GENERALE DEL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE DEL SETTEMBRE 2004¹

	milioni di euro	ripartizioni %
Infrastrutture materiali e immateriali	6.447	63,7
<i>Interventi infrastrutturali strategici nazionali:</i>	2.424	23,9
• accelerazione grandi opere Legge obiettivo	1.130	11,2
• ricerca, società dell'informazione e istruzione	540	5,3
• sicurezza; acqua, suolo e energia; città; altro	754	7,4
<i>Interventi infrastrutturali a selezione regionale:</i>	4.023	39,7
• nel Mezzogiorno	2.823	27,9
• nel Centro-Nord ²	880	8,7
• riserve premiali per accrescere l'efficienza amministrativa	320	3,1
Incentivi	3.676	36,3
• Crediti di imposta ³	3.376	33,4
• Autoimprenditorialità e autoimpiego	300	3,0
Totale	10.123	100,0

¹ Al netto di accantonamenti pari a 2.168 milioni di euro.

² Di cui: ricerca e società dell'informazione, 109 milioni di euro.

³ Di cui: per investimenti 2.476 milioni di euro, per occupazione 850 milioni di euro, per campagne pubblicitarie 50 milioni di euro.

Fonte: DPS.

Dietro i risultati conseguiti, ma anche dietro i risultati ancora da realizzare e che sono programmati per il 2005 e per gli anni successivi, sta un fattore che è decisivo sia nel Mezzogiorno, sia nel resto del Paese: il rinnovamento istituzionale, delle Amministrazioni e dei mercati.

Il Rapporto esamina punti di forza (molti) e criticità (alcune) di questo processo di rinnovamento. Particolare rilievo assumono nel 2004:

- il consolidamento e la diffusione dei risultati di avanzamento istituzionale ottenuti nel periodo precedente grazie alla riserva di premialità comunitaria del 6 per cento, ora monitorati e resi noti al pubblico (fig. 17);
- l'adozione di meccanismi premiali da parte delle singole Regioni nei confronti dei propri enti locali o territoriali, a riprova della diffusione di un metodo fino a ieri sconosciuto al nostro sistema amministrativo;
- l'avvio a cura del DPS di un "Programma per la diffusione delle conoscenze", che, come già avveniva per la politica comunitaria, assiste Regioni e Amministrazioni centrali nell'attuazione della politica regionale nazionale, con azioni di monitoraggio, produzione statistica, analisi, formazione, valutazione, verifica di criticità, realizzazione di progetti pilota di sviluppo locale e di cooperazione bilaterale.

Figura 17 – STATO DI AVANZAMENTO DEGLI OBIETTIVI ISTITUZIONALI DELLA RISERVA DI PREMIALITÀ "6 PER CENTO"¹ - AL 31 LUGLIO 2004

Obiettivi	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	Pesca	Ricerca	Scuola	Sicurezza	Sviluppo Locale	Trasporti
Programmi regionali e nazionali												
A.1 Conferimento degli incarichi dirigenziali	X	O	X	X		X			X	X	X	
A.2 Attivazione dell'unità di controllo interno di gestione	x		•	x	•	x	O		x	x	x	x
A.3 Creazione e funzionamento dei nuclei di valutazione	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	
A.4 Società dell'informazione nella Pubblica Amministrazione	x	•		x		x			x	•	x	
Programmi regionali												
A.5 Sportello unico per le imprese (al 30.09.2002) ²	x	x	x	x		x						
A.6 Servizi per l'impiego (al 30.09.2002) ²	x	x	x	x		x						
A.7 Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica	x		x	x		x						
A.8 Servizio idrico integrato	x	•		x		O						
A.9 Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ATO	x	•	•	O		•						
A.10 Istituzione e operatività delle ARPA	x	•	x	•		x						

Obiettivo conseguito	
X	al 30.09.2002
•	al 30.09.2003
O	al 31.07.2004
	non conseguito

¹ La Tavola si riferisce all'avanzamento rispetto a requisiti e indicatori originari della riserva del 6% (così come volontariamente aggiornati dalle Regioni) e non include gli eventuali progressi compiuti con riferimento agli ulteriori elementi informativi. Una selezione di essi è riportata nella Tavola V.2. del Rapporto.

² Per questi due indicatori la rilevazione delle informazioni è a cura del Ministero della Funzione Pubblica- Formez e del Ministero del Lavoro- Isfol. Le informazioni aggiornate saranno disponibili a febbraio 2005.

Fonte: elaborazione DPS.

A complemento della strategia generale di riequilibrio delle infrastrutture e dei servizi agisce il ricorso agli incentivi. Nel 2004, è proseguita l'azione di riforma attorno ai tre distinti obiettivi fissati dal DPEF 2003-2007: compensazione dei maggiori costi unitari delle aree svantaggiate del Paese; correzione dei fallimenti del mercato dei capitali, particolarmente forti nelle aree svantaggiate e per gli investimenti in ricerca e innovazione; accompagnamento con strumenti negoziali, a integrazione degli interventi infrastrutturali, dei processi di attrazione degli investimenti o di sviluppo imprenditoriale endogeno (cfr. fig. 18). In particolare, alla

piena operatività della parziale trasformazione dei contributi in conto capitale in contributi in conto interesse - che responsabilizzano le banche e ne promuovono l'azione - attuata per gli strumenti della promozione di imprenditorialità e per gli incentivi alla ricerca, sulla base dell'art. 72 della Legge finanziaria 2003, si sono accompagnati la finalizzazione di una simile ipotesi di riforma per la Legge 488/92 e la costituzione, con la Legge finanziaria 2005, di un Fondo rotativo per il finanziamento agevolato presso la Cassa Depositi e Prestiti. Si tratta di un processo che troverà completamento con il provvedimento sulla competitività di inizio 2005.

Figura 18 – LA RIFORMA DEL SISTEMA DEGLI INCENTIVI FINANZIATI CON IL FONDO PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE¹

Categoria	Strumento	Stato di attuazione della riforma	Risorse disponibili a fine 2004 ²	
			milioni di euro	incidenza %
Automatici, a compensazione costi	- credito d'imposta investimenti		4.889	23,1
	- credito d'imposta occupazione	riformati	2.470	11,7
	- campagne pubblicitarie		130	0,6
A bando, a correzione fallimenti mercato dei capitali ³	- imprenditorialità e autoimpiego	riformati	1.765	8,4
	- Legge 488/92	in corso di riforma	6.243	29,5
	- patti territoriali	riformati/in corso di riforma ⁴	2.945	13,9
Negoziali, a integrazione delle azioni infrastrutturali	- contratti d'area	in corso di riforma	578	2,7
	- contratti di programma		1.911	9,0
	- contratti di filiera agroalimentare	progetti pilota in corso di riforma ⁴	100	0,5
	- contratti di localizzazione		100	0,5
Totali incentivi			21.131	100,0

¹ Ulteriori risorse saranno messe a disposizione attraverso il Fondo rotativo introdotto con la Legge finanziaria 2005, che completa la riforma degli incentivi.

² Non includono pagamenti già effettuati entro fine 2003.

³ A questi vanno aggiunti gli interventi a sostegno della ricerca finanziati all'interno della Legge 208/98.

⁴ Per effetto della riforma della Legge 488/92.

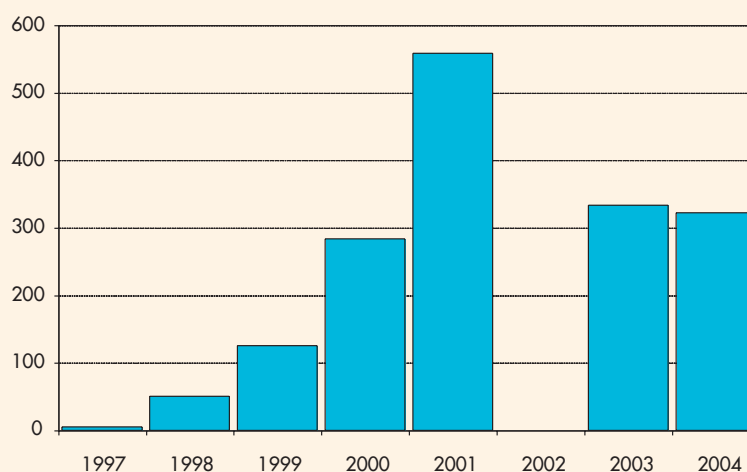
Fonte: DPS.

Per l'attrazione degli investimenti esteri, durante il 2004 è stata sviluppata la strategia del "contratto di localizzazione" da parte di Sviluppo Italia e si è completata la fase sperimentale con la definizione di alcuni primi contratti. Al fine di consentire che il 2005 costituisca l'anno del decollo di questa iniziativa, è stato anche approvato in Legge finanziaria un nuovo strumento di incentivazione, semplificato, che si affianca al contratto di programma.

Particolarmente interessante è l'incentivazione dell'autoimpiego, che costituisce un importante mezzo di politica attiva del lavoro e che è ora rivolto, sia al lavoro autonomo, sia alla microimpresa e al franchising: il forte ruolo svolto dalla componente di prestito agevolato ne fa strumento più adatto di altri a promuovere, non a sostituire, un rapporto creditizio tra banca e iniziativa imprenditoriale;

l'efficacia nel fornire mezzi finanziari a soggetti che hanno già esperienze di lavoro, ne fa strumento capace di favorire l'emersione di lavoro sommerso. Dopo la sospensione avvenuta nel 2002, lo strumento è stato riavviato con nuovi criteri che commisurano le aspettative dei richiedenti ai rilevanti mezzi finanziari disponibili messi a disposizione dal Cipe a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate (figura 19).

Figura 19 - FINANZIAMENTI CONCESSI PER L'INCENTIVAZIONE DELL'AUTOIMPIEGO¹
(milioni di euro)



¹ Sono considerati gli impegni in conto capitale, in conto mutuo e in conto gestione a favore dei beneficiari ammessi all'agevolazione per il lavoro autonomo (prestito d'onore) per anno.

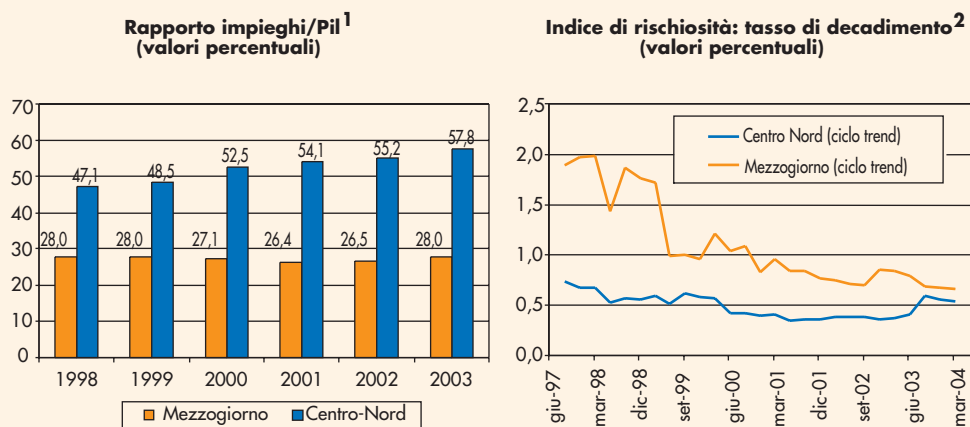
Fonte: elaborazione DPS su dati Sviluppo Italia - spa.

Il completamento della riforma degli incentivi anche per la legge 488/92 e il rapido avvio del nuovo Fondo rotativo sono sollecitati anche da alcuni primi segnali positivi che vengono, nel Sud, dal rapporto banca-impresa.

Nella seconda metà degli anni novanta e all'inizio del decennio in corso, gli indicatori disponibili segnalavano che il sistema creditizio, nonostante il forte rinnovamento (che ha ridotto, specie nel Sud, il numero delle banche, accresciuto il numero degli sportelli e incrementato la redditività), non stava concorrendo alla nuova stagione di sviluppo del Mezzogiorno: il rapporto impieghi/Pil addirittura scendeva (da 28,0 nel 1998 a circa 26,5 nel 2001 e 2002), divenendo meno della metà di quello del Centro-Nord; il differenziale di interesse restava elevato, anche quando corretto per la diversa composizione settoriale delle due aree (circa 1 punto). Ma nel periodo più recente, segnali quantitativi e qualitativi sembrano indicare che la riforma del sistema creditizio possa finalmente dare frutti anche nel Mezzogiorno: una politica del credito più attiva sembra caratterizzare sia le filiali

di istituti incorporati da grandi banche del Centro-Nord, sia aziende di credito di dimensione piccole; il rapporto impieghi/Pil è salito nel 2003, tornando al livello del 1998; a inizio 2004 una misura significativa della rischiosità dei prenditori di credito è scesa nel Sud fino a raggiungere i valori del Centro-Nord (cfr. fig. 20), anche se ciò non si è ancora riflesso sul differenziale dei tassi.

Figura 20 – CREDITO E MEZZOGIORNO



¹ Impieghi delle imprese non finanziarie.

² La Banca d'Italia definisce il "tasso di decadimento" di un dato trimestre (cfr. Bollettino Statistico, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti), come il rapporto fra due quantità, di cui il denominatore è costituito dall'ammontare di credito utilizzato da tutti i soggetti censiti in Centrale dei rischi e non considerati in situazione di "sofferenza rettificata" alla fine del trimestre precedente e il numeratore è pari all'ammontare di credito utilizzato da coloro, fra tali soggetti, che sono entrati in sofferenza rettificata nel corso del trimestre di rilevazione'. Il ciclo trend è stato calcolato con medie mobili centrate a tre termini.

Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica.

Potrebbero essere maturate le condizioni per un nuovo rapporto banca-impresa nel Sud. Che tale opportunità venga colta dipenderà: dalla capacità pubblica nel completare con urgenza la riforma degli incentivi in atto, dall'impegno delle imprese nel sollecitare il sistema bancario e le singole banche, e dall'impegno delle banche nell'investire nelle nuove fonti di profitto del Sud. Per liberare lo sviluppo del Mezzogiorno dai suoi freni, questi fattori potrebbero essere determinanti.

