



Ministero dell'Economia e delle Finanze

# Per un Mezzogiorno competitivo

*Estratto dal*

Documento  
di Programmazione  
Economico-Finanziaria  
per gli anni 2004-2007

Luglio 2003

# Per un Mezzogiorno competitivo

Estratto dal  
Documento di Programmazione  
Economico-Finanziaria  
per gli anni 2004-2007

Si ringrazia la Biblioteca Civica Raccolta Stampe "Achille Bertarelli", Milano, per l'autorizzazione a riprodurre l'incisione di Filippo Conti raffigurante gli Stati europei nel 1788.

## Per un Mezzogiorno competitivo

*Estratto dal DPEF 2004-2007*

Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) 2004-2007 raccoglie e sostanzia gli obiettivi prioritari già posti con il “Progetto Mezzogiorno”, contenuto all’interno del Documento di programmazione dello scorso anno, e mira a consolidare i risultati fin qui raggiunti, confermando gli impegni finanziari già assunti, rafforzando l’azione nei settori in cui si sono registrate criticità e indicando nuove linee di intervento.

Gli obiettivi dell’azione di Governo per il Sud – una crescita stabilmente al di sopra di quella media europea da metà decennio e un aumento del tasso di attività verso il 60 per cento a fine decennio – possono essere efficacemente raggiunti valorizzando le potenzialità dei territori: più e migliori infrastrutture materiali e immateriali fra loro integrate; più capacità ed efficienza delle amministrazioni pubbliche e della rete istituzionale, pubblica e privata; più certezza e complementarità degli aiuti di Stato ai progetti locali di sviluppo.

In questo estratto si riportano le parti attinenti al Mezzogiorno dei capitoli II e III del DPEF, e il capitolo IV, integralmente dedicato allo sviluppo del Sud.

Si segnalano, inoltre, il capitolo V, dove, fra l’altro, si conferma l’importanza del pieno ed effettivo utilizzo delle risorse per il Mezzogiorno, previste dai fondi unici per lo sviluppo, e l’allegato 1 dell’appendice statistica, in cui sono riportati gli interventi in opere pubbliche al Sud, compresi nel Programma infrastrutture strategiche attivabili nel periodo 2004-2007.



## INDICE

Estratto dal DPEF 2004-2007

### II. L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA ITALIANA

II.1.1	Le tendenze economiche territoriali nel 2003	1
	<i>Riquadro: Crescita del Mezzogiorno rispetto all'Italia: obiettivi programmatici e risultati</i>	2
II.3.1	Le tendenze economiche territoriali nel 2004-07	4

### III. GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER IL 2004 E IL MEDIO PERIODO

III.3.1	Il quadro programmatico territoriale	5
III.5.1	Le azioni per la crescita europea	7
	<i>Riquadro: Riforma della politica di coesione comunitaria e impatto dell'allargamento sulle aree ammissibili all'obiettivo 1 nel 2007-2013</i>	7
III.5.2	Integrazione commerciale e nuove vie dello sviluppo	9
	<i>Riquadro: Grado di integrazione commerciale delle regioni italiane con i Paesi dell'Europa centrale e orientale candidati all'allargamento</i>	9
	<i>Riquadro: I corridoi 5 e 8, ponte fra l'economia italiana e i paesi dell'est Europa</i>	12

### IV. LA STRATEGIA PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE: UN MEZZOGIORNO COMPETITIVO

IV.1	TENDENZE E OBIETTIVI PROGRAMMATICI	17
	<i>Riquadro: Il Mezzogiorno e il Centro Nord a più velocità</i>	21
	<i>Riquadro: Azioni e risultati conseguiti da Governo e Regioni nel Mezzogiorno e nelle altre aree sottoutilizzate</i>	26
IV.2	LA QUANTITÀ E L'UTILIZZO DELLE RISORSE FINANZIARIE PER GLI INVESTIMENTI PUBBLICI	28
IV.3	LA QUALITÀ DEGLI INVESTIMENTI ATTRAVERSO LA COOPERAZIONE TRA REGIONI E STATO CENTRALE	30
IV.3.1	Gli Accordi di Programma Quadro	30
IV.3.2	Il Quadro Comunitario di Sostegno	32
IV.4	MODERNIZZAZIONE E RAFFORZAMENTO DELLE CAPACITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	34
IV.5	INCENTIVI, MARKETING TERRITORIALE E CREDITO	36
	<i>Riquadro: Il credito d'imposta investimenti e occupazione</i>	37



## II. L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA ITALIANA

(Estratto)

### II.1.1 Le tendenze economiche territoriali nel 2003

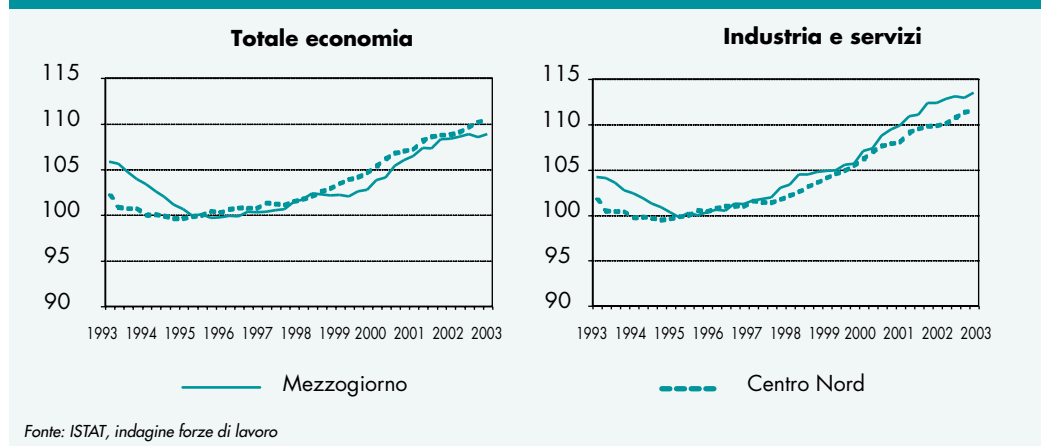
Anche nell'attuale fase congiunturale, il Mezzogiorno continua a crescere più rapidamente del resto del Paese. Nel biennio 2001-2002 la crescita media annua è stata di 4 decimi di punto superiore a quella del Centro Nord (1,4 contro 1 per cento); un divario simile è atteso per il 2003.

In un quadro di crescita modesta, il Mezzogiorno mostra maggior dinamismo, sia con riguardo alla creazione di nuove imprese, sia in termini di occupazione, specie industriale.

I dati disponibili fino al marzo di quest'anno confermano (anzi accentuano) la tendenza del Mezzogiorno a una crescita del numero di imprese più elevata rispetto al resto del Paese (con una crescita del 2,9 per cento dello *stock* di imprese extra-agricole rispetto ai dodici mesi precedenti, contro lo 0,5 del Centro Nord), in particolare nel comparto dei servizi e del turismo. Il contributo netto delle esportazioni torna ad essere positivo, dopo la flessione registrata nel 2002, con un contributo determinante delle vendite all'estero di prodotti petroliferi.

L'occupazione totale del Mezzogiorno è tornata a crescere lievemente in aprile (0,3 per cento in termini destagionalizzati rispetto a gennaio, in linea con il Centro Nord), recuperando pienamente la lieve flessione di fine 2002. La stasi nell'occupazione del Sud a partire dalla metà dello scorso anno non è dovuta solamente al ciclo economico sfavorevole ma riflette anche la difficile, tuttavia indispensabile, fase di assestamento di alcuni strumenti di incentivazione del capitale e del lavoro (cfr. par. IV.5), portata a buon fine con la scorsa Legge Finanziaria. Nel settore extra-agricolo si è comunque continuato a osservare un andamento dell'occupazione positivo e superiore a quello del Centro Nord (0,5 per cento di crescita rispetto a gennaio, contro lo 0,3 per cento del Centro Nord). Sempre nel settore extra-agricolo l'aumento netto dell'occupazione negli ultimi due anni è pari a 181 mila addetti.

Figura II.2 - OCCUPATI PER RIPARTIZIONE (1995=100, dati destagionalizzati)



Il superamento della fase di incertezza, con il rifinanziamento di molti interventi con effetti diretti sull'occupazione, e l'accelerazione degli investimenti pubblici dovrebbero assicurare nel corso dell'anno una ripresa del trend di crescita dell'occupazione. E' quanto suggerisce anche l'indagine *Excelsior*, svolta da Unioncamere, sui fabbisogni occupazionali delle imprese italiane, con il proseguimento della crescita degli occupati dipendenti del settore privato nel Mezzogiorno (3,8 per cento), superiore rispetto a quella media nazionale (2,4 per cento).

Le aspettative di consumatori e imprenditori nel Mezzogiorno mostrano, nel corso dell'anno, andamenti difforni. Nel mese di giugno, nel Mezzogiorno, le attese dei consumatori sono orientate al pessimismo, quelle degli imprenditori mostrano un ottimismo superiore a quello del resto del Paese.

Il perdurare di un ciclo generale insoddisfacente induce a stimare per l'anno in corso un aumento tendenziale del PIL del Mezzogiorno di poco superiore all'1 per cento, comunque più elevato di circa 4 decimi rispetto a quello del Centro Nord. Alla performance del Mezzogiorno contribuisce la diffusa azione di politica economica volta al rafforzamento delle istituzioni del Mezzogiorno e al miglioramento della qualità degli investimenti pubblici, nonché la ripresa della spesa in conto capitale (cfr. cap IV). L'incremento complessivo degli investimenti fissi lordi, pubblici e privati (1,4 per cento nel 2002, 1,9 per cento circa stimato nel 2003) continuerebbe a dare un forte contributo alla crescita: nell'ultimo quadriennio tale incremento eccede in media quello del Centro Nord di circa 1,4 punti l'anno.

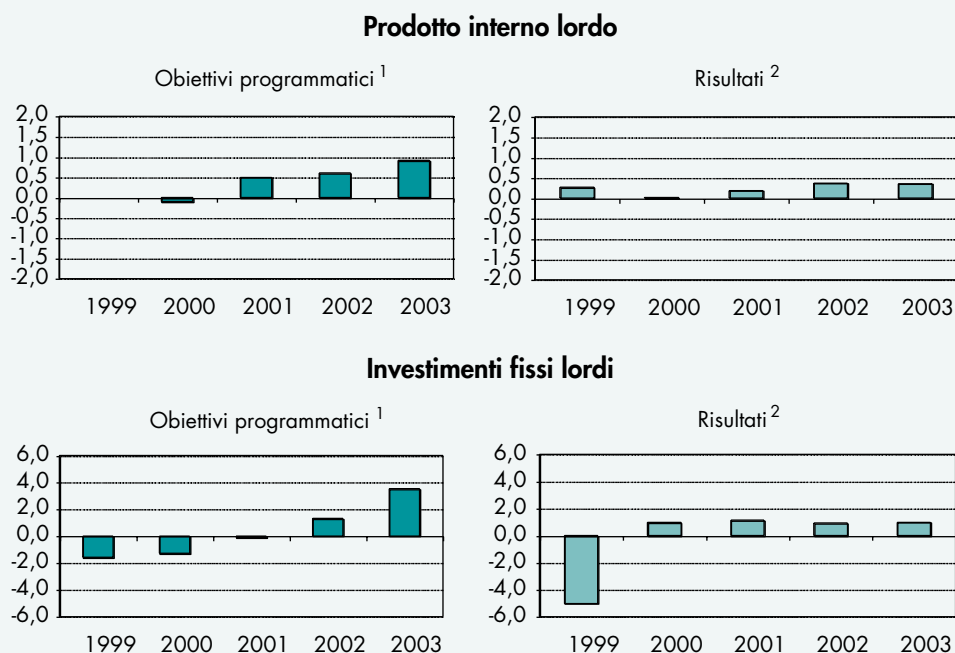
### **CRESCITA DEL MEZZOGIORNO RISPETTO ALL'ITALIA: OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI**

*Il confronto fra obiettivi programmatici di crescita del Mezzogiorno, contenuti nel Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000–2006 concordato con l'Unione europea, e risultati effettivi offre alcuni spunti significativi. Per tenere conto del ciclo economico internazionale e italiano, che è stato decisamente peggiore di quello a suo tempo previsto, e isolare così le specificità del Mezzogiorno, obiettivi e risultati sono confrontati con riferimento al differenziale di crescita fra il Mezzogiorno e l'Italia nel suo complesso.*

*Per quanto riguarda la crescita del PIL, si osserva una corrispondenza fra obiettivi e risultati: seppure in misura inferiore alle previsioni, si è prodotto ed è andato crescendo un lieve differenziale positivo a favore del Mezzogiorno. Questo accostamento fra risultati e previsioni deriva dal fatto che le previsioni originarie del QCS scontavano già in parte i tempi lunghi con cui può avere efficacia un intervento pubblico radicalmente diverso dal passato, incentrato su azioni di rafforzamento istituzionale e di offerta di infrastrutture e di beni e servizi pubblici e non su meri interventi di sussidio, distorsivi del mercato e dell'attitudine innovativa degli imprenditori.*

*Sulla base degli esercizi di simulazione effettuati<sup>1</sup>, effetti significativi sulla produttività e quindi sulla crescita avrebbero peraltro dovuto prendere a manifestarsi dal*

(1) Cfr. Quinto Rapporto del DPS 2001–2002, Riquadro D "Il modello econometrico per la valutazione delle politiche nel Mezzogiorno". Il Rapporto è disponibile sul sito del Dipartimento per le politiche di Sviluppo (<http://www.dps.tesoro.it/>).

**Figura 1 - DIFFERENZIALE DI CRESCITA DEL MEZZOGIORNO RISPETTO ALL'ITALIA: OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI**

(1) Obiettivi del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno (1999) e poi del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006.

(2) Per il Mezzogiorno: 1999-2002, Istat Conti regionali, 2003, valori programmatici DPEF 2004-2007. Per l'Italia: 1999-2002, Istat Conti Nazionali; 2003, valori programmatici DPEF 2004-2007.

2004, con un balzo del differenziale di crescita. Le difficoltà che ha incontrato il conseguimento da parte di grandi enti e Ministeri di spesa dell'obiettivo di destinare al Sud il 30 per cento delle risorse per spese in conto capitale, i tempi con cui l'azione di rinnovamento e di riqualificazione dei progetti si va manifestando e le resistenze che essa incontra in una parte dei ceti dirigenti, amministrativi e imprenditoriali del Sud, spingono oggi a posporre al 2005 il punto di svolta.

Questa valutazione è rafforzata dal confronto fra obiettivi e risultati relativo agli investimenti fissi lordi (pubblici e privati). Qui l'accostamento è meno forte: a un risultato assai inferiore alle previsioni nel 1999 (presumibilmente legato al forte aggiustamento impresso agli strumenti di intervento pubblico) hanno fatto seguito risultati assai costanti – una eccedenza della crescita nel Mezzogiorno sempre attorno a 1 punto – che si contrappongono alla previsione di una progressiva accelerazione. Cumulativamente, dal 2000 al 2003, la crescita degli investimenti nel Mezzogiorno avrebbe comunque prodotto una crescita accumulata (circa 4 punti superiore a quella dell'Italia) pari a quella prevista. Ma il mancato balzo (almeno stando alle previsioni) del 2003, a fronte di una buona performance di spesa dei fondi aggiuntivi, comunitari e nazionali, indica proprio le difficoltà a raggiungere l'obiettivo di spesa ordinaria al Sud, specie da parte di grandi enti pubblici, segnatamente Ferrovie dello Stato, e Ministeri di spesa (cfr. ad esempio la quota di spesa prevista per il 2003 per il Mezzogiorno dal Programma infrastrutture strategiche). A questo obiettivo, richiamato dalle parti economiche e sociali, si rivolgerà una ancor più forte azione di politica economica.

### II.3.1 Le tendenze economiche territoriali nel 2004-2007

Per il periodo 2004-2007, le previsioni tendenziali scontano, da un punto di vista quantitativo, non solo spese dei fondi aggiuntivi per le “aree sottoutilizzate” limitate all’attuazione degli stanziamenti già previsti, ma soprattutto l’assenza di quei provvedimenti e di quell’azione continua del Cipe che devono assicurare il progressivo e rapido conseguimento dell’obiettivo di destinare al Sud il 30 per cento delle risorse ordinarie in conto capitale. È questa infatti la garanzia della effettiva addizionalità dei fondi comunitari già accordati e programmati.

Da un punto di vista qualitativo, non sono presenti quei provvedimenti che, sulla base dei risultati fin qui conseguiti, dovranno assicurare, anche con opportune riprogrammazioni dei fondi e con l’azione di meccanismi premiali e sanzionatori: efficacia degli investimenti; estensione del rafforzamento istituzionale (specie nelle Regioni) a quelle aree dove esso tarda a manifestarsi; semplificazioni e miglioramenti nel sistema di incentivi.

In assenza di questo apporto aggiuntivo delle politiche pubbliche, la dinamica del Pil tornerebbe, con l’esaurirsi del ciclo internazionale negativo del biennio 2002-03, sul trend di sviluppo della seconda metà degli anni novanta (attorno a 2 per cento). In particolare, nel 2004, in presenza di una ripresa economica trainata dalla domanda estera, la previsione del PIL tendenziale per il Mezzogiorno sarebbe in linea con la media italiana. Negli anni successivi gli investimenti, finanziati solo con le risorse incluse nella legislazione vigente continuerebbero a produrre effetti economici, ma a un ritmo decrescente, attenuando la crescita del PIL.

### III. GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER IL 2004 E IL MEDIO PERIODO

(Estratto)

#### III.3.1 Il quadro programmatico territoriale

L'azione del Governo a favore del Mezzogiorno mira ad accrescere la produttività e la competitività dell'area, dando piena e forte attuazione al Quadro Comunitario di Sostegno, agli Accordi di Programma Quadro e alle decisioni assunte in sede di Legge Finanziaria 2003 e nel CIPE del 9 maggio 2003 (cfr. par. IV.2). Accelerazione della spesa in conto capitale per infrastrutture materiali e immateriali; rafforzamento istituzionale; miglioramento della qualità dei progetti e dei servizi: sono questi i tre strumenti con cui il Governo intende concorrere alla crescita della produttività e della competitività e conseguire, nella seconda metà del decennio, il duplice obiettivo di:

- una crescita del Mezzogiorno stabilmente al di sopra di quella media europea da metà decennio;
- un aumento del suo tasso di attività verso il 60 per cento a fine decennio.

Nel periodo 2004-2007, il contributo diretto alla crescita del PIL proveniente da investimenti pubblici e privati sarebbe elevato, e pari a circa 1,8 per cento medio annuo. Gli effetti economici del programma di investimento pubblico dipendono dal successo dell'operazione di *capacity building* nelle amministrazioni pubbliche, soprattutto regionali. I risultati positivi raggiunti al riguardo in molte Regioni del Mezzogiorno confortano circa la conseguibilità degli obiettivi; ma il ritardo di alcune Regioni, i tempi necessari per la realizzazione dei progetti con maggiore qualità e impatto sulla produttività e le difficoltà di riorientare a favore del Sud una quota adeguata di spesa ordinaria, assieme al permanere di un ciclo depresso, suggeriscono di contenere il profilo con cui gli obiettivi programmatici vengono raggiunti.

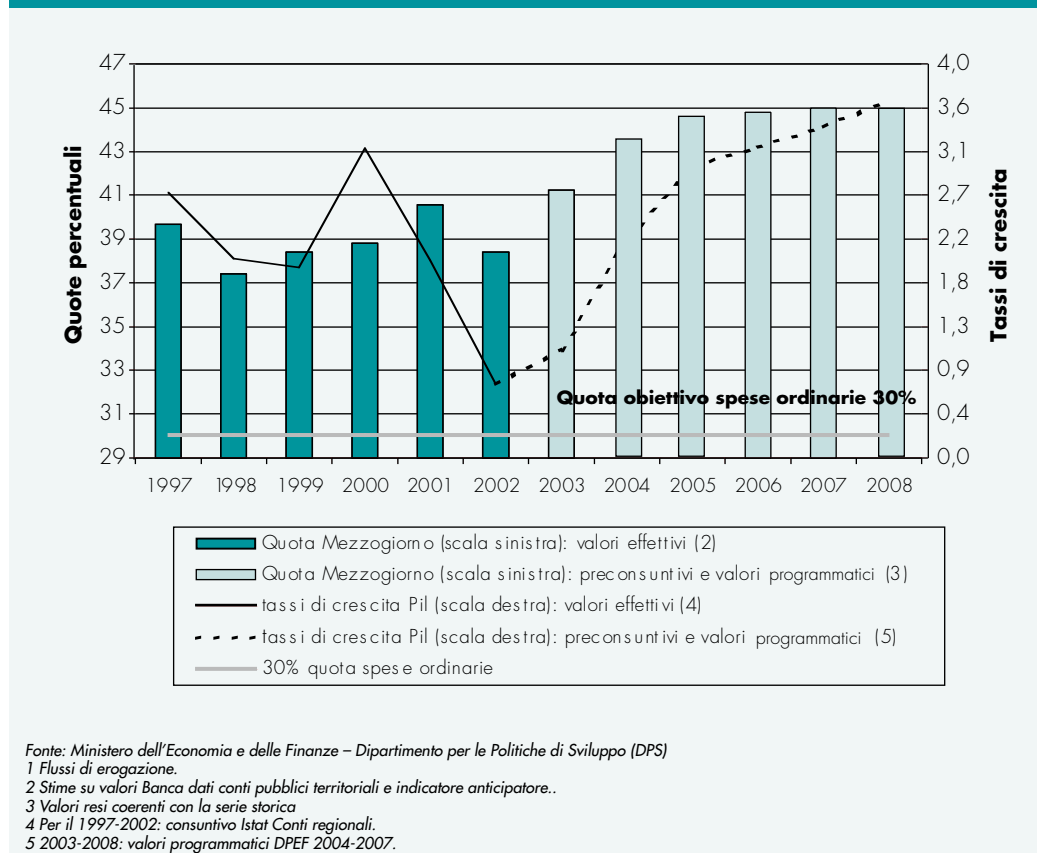
Il tasso di crescita del Mezzogiorno potrebbe arrivare al 3 per cento nel 2005, per crescere poi gradualmente verso il 4 per cento nella seconda metà del decennio, quando l'effetto sulla produttività del miglioramento in atto nelle istituzioni pubbliche e nella qualità delle infrastrutture e dei servizi potrà essere pieno. Nella media dei prossimi quattro anni la crescita sarebbe di circa 1 punto percentuale superiore a quella del resto del Paese, con un contributo medio annuo alla crescita nazionale pari a 0,8 punti percentuali. Rispetto alla media europea, la crescita del Mezzogiorno presenterebbe un eccesso positivo a partire dal 2005.

Dal punto di vista della quantità di risorse finanziarie pubbliche, tre sono le condizioni di questo scenario (cfr. par IV.2): alimentazione di nuove risorse nazionali aggiuntive nei Fondi per le aree sottoutilizzate adeguato, in termini di PIL, ai valori degli anni scorsi e flusso di nuove risorse di cofinanziamento nazionale coerente con il profilo programmatico di spesa dei fondi comunitari; pieno utilizzo di tali risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie; destinazione al Mezzogiorno, in termini sia di competenza che di cassa, del 30 per cento di tutte le risorse ordinarie per spese in conto capitale, sostenute sia dalla pubblica amministrazione e dagli en-

ti esterni appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, sia dai soggetti attuatori dei progetti di infrastrutturazione del Paese. È quest'ultimo, sulla base dei risultati recenti, l'obiettivo quantitativo più delicato, a cui volgere il massimo di azione. I nuovi e circostanziati impegni annuali assunti dal Ministero delle Infrastrutture a partire dal 2004 nell'attuazione del Programma infrastrutture strategiche costituiscono un segno concreto di questo cambio di passo.

Tali requisiti finanziari sono riassunti in un quadro programmatico finanziario unico. La quota di spesa in conto capitale (ordinaria e aggiuntiva) destinata al Mezzogiorno dalla Pubblica Amministrazione (cfr. Figura III.3), dopo il previsto<sup>1</sup> assestamento, in parte "contabile", del 2002 dovuto alla frenata degli incentivi (per motivi ciclici e di indispensabile aggiustamento normativo, cfr. Riquadro "Il credito d'imposta, investimenti e occupazione" del cap. IV) e all'anticipo di investimenti pubblici nell'anno precedente (connesso alla chiusura del ciclo comunitario 1994-99), tornerebbe a crescere già nel 2003, grazie all'accelerazione della spesa dei fondi aggiuntivi, comunitari e nazionali. L'obiettivo del 45 per cento verrebbe raggiunto negli anni finali del periodo.

**Figura III.3 - MEZZOGIORNO: QUOTA PROGRAMMATICA DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE (1) DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E CRESCITA DEL PIL (valori percentuali)**



(1) Cfr. DPEF 2003-2006 e V Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

Ai requisiti quantitativi dello scenario programmatico si affiancano, con pari se non maggiore importanza, quelli qualitativi. Assunzione, secondo gli indirizzi già stabiliti, di provvedimenti in merito alla piena attuazione e, ove necessario, alla riprogrammazione degli interventi del Quadro Comunitario di Sostegno e degli Accordi di Programma Quadro; accelerazione della modernizzazione e degli incrementi di efficienza nelle Amministrazioni regionali -oggi responsabili di gran parte degli interventi- soprattutto in quelle meno reattive all'azione in corso, anche attraverso il più intenso ricorso a meccanismi premiali e sanzionatori legati all'utilizzo di risorse aggiuntive; interventi per una maggiore efficienza ed efficacia degli incentivi secondo gli indirizzi specificati nel paragrafo IV.5: sono questi i principali impegni programmatici di questo documento a cui è legato il conseguimento degli obiettivi di crescita e occupazione.

### III.5.1 Le azioni per la crescita europea

*(Estratto)*

(...)

Anche le politiche di coesione devono restare un pilastro fondamentale della costruzione comunitaria, come espressione della solidarietà che lega i membri dell'Unione. Il terzo Rapporto della Commissione, atteso per fine anno, fornirà gli elementi concreti sui quali impostare la riforma della coesione e delineare la programmazione 2007-2013 relativa all'Unione ampliata. La Presidenza italiana, sulla scorta del Memorandum presentato nel dicembre 2002, intende mantenere alto il dibattito sulla centralità delle azioni strutturali, quali strumenti per accrescere la competitività delle regioni e per raggiungere l'obiettivo di maggiore sviluppo e di benessere generalizzato per tutte le aree dell'Unione. In questo quadro particolare attenzione dovrà essere data alla concentrazione degli interventi, alla semplificazione delle procedure, alla sussidiarietà e all'integrazione delle diverse azioni e delle diverse politiche in modo da aumentarne l'efficacia.

#### **RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE COMUNITARIA E IMPATTO DELL'ALLARGAMENTO SULLE AREE AMMISSIBILI ALL'OBIETTIVO 1 NEL 2007-2013**

*La politica di coesione comunitaria è la seconda voce del bilancio dell'Unione europea, con 212 miliardi di euro nel periodo 2000-06, dopo la politica agricola (circa 298 miliardi di euro). Nell'ambito della politica di coesione comunitaria, l'Italia riceve complessivamente 30 miliardi di euro, di cui 22 destinati alle sei Regioni del*

*Sud attualmente ammissibili al cosiddetto obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia). Dal 2004 saranno negoziate tra gli Stati Membri dell'UE le nuove regole della politica di coesione per la fase 2007-13. Tale riforma è necessaria per conseguire una forte semplificazione delle procedure, maggiore sussidiarietà e massima efficacia degli interventi. Sulla base delle stime più aggiornate e ove fosse applicato, in una Unione a 25 Paesi, l'attuale criterio di ammissibilità per le regioni obiettivo 1 (PIL pro capite regionale in parità dei poteri d'acquisto inferiore al 75 per cento della media comunitaria), circa il 90 per cento dell'attuale popolazione italiana obiettivo 1 continuerebbe a beneficiare di tale sostegno nel periodo 2007-2013, rispetto a meno del 50 per cento della Spagna e a quote inferiori per Grecia, Germania e Regno Unito. Ovviamente i risultati delle simulazioni sono esposti a due rischi: a) quelli impliciti in ogni stima di dati futuri in un quadro di profonda incertezza sulla crescita dell'UE e sullo sviluppo delle aree più arretrate; b) quelli legati alla forte volatilità nelle misure del PIL pro-capite, specie se corrette per i poteri di acquisto. L'Italia, con anticipo rispetto agli altri paesi europei, ha costruito una forte posizione negoziale. Il Secondo Memorandum italiano sulla riforma della politica di coesione comunitaria 2007-13 – approvato da Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali e parti economiche e sociali - è stato trasmesso alla Commissione europea nel dicembre 2002 (cfr. Quinto Rapporto DPS, gennaio 2003). La riflessione che ha condotto all'elaborazione del Secondo Memorandum ha sempre tenuto presente il fatto che l'Italia è oggi – e lo sarà sempre più in futuro - un contribuente netto al bilancio comunitario. Opportune garanzie sulla qualità, sulla concentrazione degli interventi comunitari, e sulla loro semplificazione, risultano pertanto decisive per poter concordare la dimensione finanziaria della politica di coesione nella fase 2007-13. In questo quadro, obiettivo dell'Italia, oltre ad assicurare alle proprie regioni sia i mezzi finanziari che le regole comunitarie su cui è basata la nuova politica (cfr. cap. IV.3), è promuovere la competitività dei territori dell'Unione attraverso investimenti in infrastrutture, materiali e immateriali. Aiuti di Stato a finalità regionale potranno svolgere una funzione complementare e limitata nel tempo, evitando che essi siano impiegati dai diversi paesi per politiche aggressive a somma negativa. Ulteriori obiettivi sono: accrescere la quota delle risorse comunitarie destinate alle aree arretrate dei vecchi e nuovi Stati Membri; rafforzare la responsabilità delle Regioni nella scelta delle priorità; sviluppare le reti regionali e riequilibrare l'azione comunitaria a favore dell'area mediterranea e dei Balcani. L'Italia ospiterà, nel quadro delle attività della presidenza dell'UE, una riunione informale dei ministri responsabili della politica di coesione, che si svolgerà a Roma il 3 ottobre prossimo ed esaminerà con particolare attenzione il rapporto tra politica di coesione e competitività europea.*

### III.5.2 Integrazione commerciale e nuove vie dello sviluppo

(Estratto)

L'allargamento dell'Unione Europea intensificherà le relazioni commerciali dell'Italia con i paesi in via di adesione, già notevolmente cresciute nel corso degli ultimi anni, in particolare per le regioni adriatiche del Centro-Nord e la Lombardia (cfr. par.I.3)

#### GRADO DI INTEGRAZIONE COMMERCIALE DELLE REGIONI ITALIANE CON I PAESI DELL'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE CANDIDATI ALL'ALLARGAMENTO

Le relazioni commerciali tra l'Italia e i paesi dell'Europa centro-orientale candidati all'allargamento<sup>1</sup> sono diventate più intense negli ultimi anni. Esse riguardano, per le esportazioni italiane verso questi Paesi, il 6,7 per cento del totale nazionale nel 2002 (5,2 per cento nel 2000); per le nostre importazioni dagli stessi Paesi, sempre nel 2002, il 5,3 per cento del totale nazionale (4,2 per cento nel 2000). Le merci sono scambiate principalmente con la Romania (1,4 per cento delle esportazioni nazionali e 1,5 per cento delle importazioni nazionali), con la Polonia (1,6 per cento delle esportazioni e 0,9 per cento delle importazioni), con l'Ungheria (1 e 0,7 per cento); con la Repubblica Ceca, con la Slovacchia, con la Bulgaria e con la Slovenia la quota è in media dello 0,5 per cento. Gli scambi con Estonia, Lettonia e Lituania sono pressoché nulli.

**Tavola 1 - INTERSCAMBIO COMMERCIALE DELL'ITALIA**

	2002 (Meuro)	Quota 2002	Variazioni medie	
			1995-2002	2000-2002
valori percentuali				
<b>Paesi in via di adesione</b>				
Esportazioni	17.746	6,7	11,9	14,8
Importazioni	13.507	5,3	12,5	11,0
Saldi commerciali	4.239			
<b>Paesi area Euro</b>				
Esportazioni	141.039	53,2	3,2	0,0
Importazioni	146.127	56,9	4,8	-0,1
Saldi commerciali	-5.088			
<b>Mondo</b>				
Esportazioni	265.298	100,0	4,4	1,0
Importazioni	256.857	100,0	5,8	-0,3
Saldi commerciali	8.441			

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

(1) I Paesi in questione sono: Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia Ungheria, Romania e Bulgaria. Questi ultimi due paesi non entreranno nell'Unione a partire dal 2004.

*L'intensificarsi degli scambi con i paesi candidati si è tradotto in un crescente avanzo commerciale a favore dell'Italia, pari a 4,2 miliardi di euro nel 2002, più che doppio rispetto a quello registrato a metà degli anni novanta, per contro il saldo commerciale nei confronti della UE diventa negativo a partire dal 2000.*

*Per misurare eventuali effetti di sostituzione cui le merci italiane sono esposte in seguito alla competitività crescente esercitata dai Paesi candidati sul mercato europeo, si deve tener conto dell'andamento della quota delle importazioni della UE dall'Italia e dai Paesi in via d'adesione. L'attenzione deve essere rivolta specialmente a quei settori tradizionali di specializzazione del nostro Paese, a contenuto tecnologico modesto e a elevata intensità di lavoro.*

*I settori tradizionali dell'interscambio con l'Europa dell'Est, sono quelli dell'industria manifatturiera, che nel 2002 rappresentano circa il 97 per cento delle nostre esportazioni verso l'Unione Europea. In questi settori si registra da parte dell'Italia una perdita di quote di mercato, che in parte vengono assorbite dai Paesi candidati: nel 2000, per il settore dell'abbigliamento l'Italia esportava in Europa il 7,8 per cento, contro l'11,8 per cento del 1995, mentre la quota delle importazioni dai Paesi in via d'adesione aumenta al 10,1 per cento dall'8,5 per cento.*

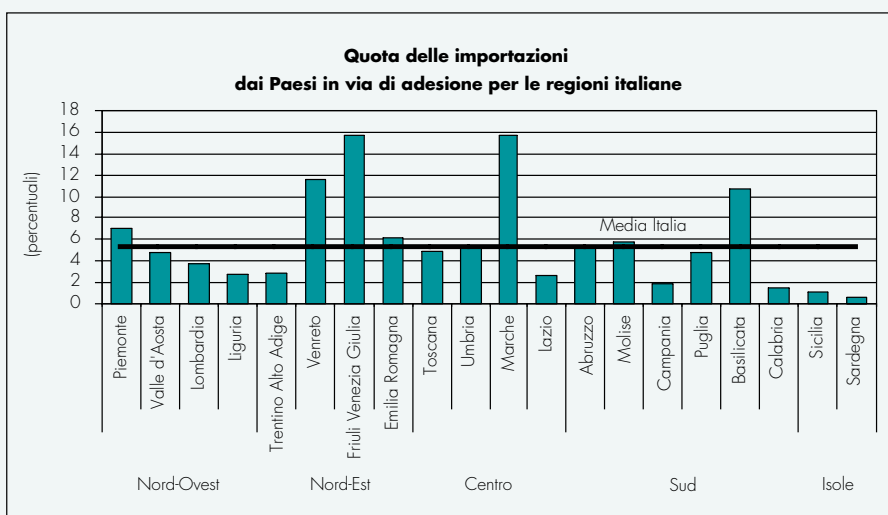
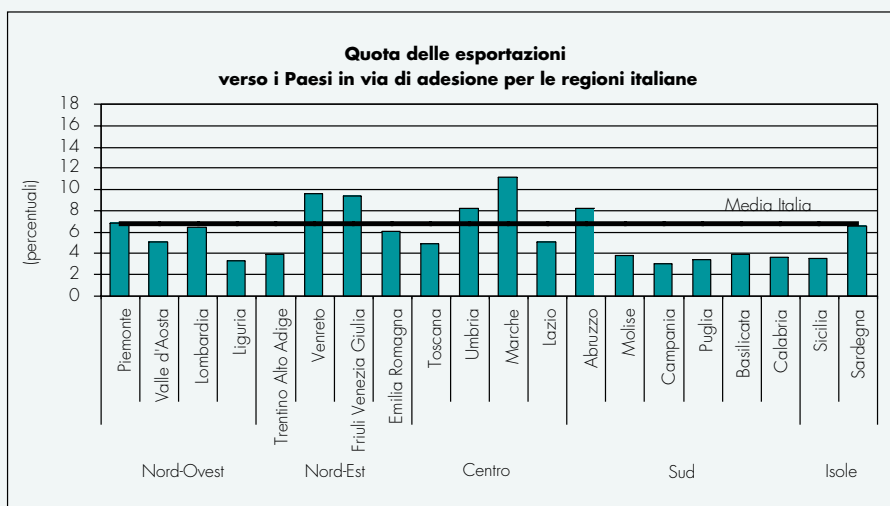
*D'altro canto l'area centro-orientale dell'Europa rappresenta, anche storicamente, un importante mercato di sbocco non solo per l'Italia ma anche per gli altri Paesi della UE, fra tutti Germania e Francia. È un'area quindi nella quale si svolgerà una difficile competizione, nella quale attualmente prevalgono quei Paesi, come la Germania, che per vicinanza geografica e livello tecnologico dei prodotti esportati, beneficiano delle maggiori opportunità, avvalendosi anche di una delocalizzazione produttiva effettuata in misura significativa dalle sue imprese in quell'area, al fine di sfruttare il vantaggio dei minori costi di produzione.*

*Il nostro Paese, che pure negli anni novanta ha avviato un analogo processo di delocalizzazione in alcuni paesi dell'area centro-orientale, deve tuttavia rafforzare, segnatamente nella fascia delle piccole e medie imprese (PMI), l'efficienza e la capacità innovativa del sistema produttivo, rafforzamento che può essere assicurato da consistenti investimenti pubblici nella ricerca e nei servizi di rete.*

*Poiché le PMI sono concentrate regionalmente, una quota rilevante dello scambio italiano verso i paesi in via d'adesione è detenuta dalle regioni adriatiche del Centro-Nord, assieme alla Lombardia. La concentrazione in tali regioni mostra il ruolo fondamentale svolto dalla cooperazione interregionale, sia a livello comunitario che bilaterale, centrata sulle regioni e sulle organizzazioni locali di natura sia pubblica sia privata.*

*Dal lato delle esportazioni, nel 2002 gli scambi commerciali più considerevoli con i Paesi candidati all'allargamento sono intrattenuti dalla Lombardia, che assorbe circa il 27,1 per cento delle esportazioni nazionali verso tali paesi, seguita da Veneto (20,9 per cento), Piemonte (11,3 per cento) ed Emilia Romagna (10,8 per cento). Tuttavia, il totale degli scambi dipende dalla dimensione della regione oltre che dalla sua specializzazione geografica. Le regioni specializzate, indipendentemente dalla loro dimensione, sono individuate da una elevata quota di scambi con i Paesi candidati rispetto al totale regionale.*

Una situazione analoga si presenta per le importazioni dai Paesi dell'Europa Centro Orientale. Le regioni che attraggono maggiormente i prodotti provenienti da tali Paesi sono Lombardia e Veneto, ambedue più del 25 per cento delle importazioni nazionali da Est, seguite da Piemonte ed Emilia Romagna. Le regioni che invece presentano quote di importazioni dai Paesi dell'Europa Centro Orientale sul totale regionale superiori alla media nazionale e quindi specializzate nelle importazioni sono: Friuli Venezia Giulia (16,7 per cento delle proprie importazioni provengono dai Paesi dell'Est), seguita da Marche, Veneto e Basilicata, mentre in coda alla graduatoria si collocano (sotto il 2 per cento) la Calabria e le due isole.



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Nota: Le quote sono calcolate rispetto agli scambi commerciali verso e dal mondo.

*Il saldo commerciale con questi Paesi, positivo a livello nazionale (circa 4.200 milioni di Euro), è risultato negativo solo per Liguria, Molise e Puglia.*

*L'integrazione commerciale con i Paesi dell'Europa Centro-orientale, è dunque fortemente eterogenea a livello regionale. L'interscambio potrà beneficiare della crescita delle infrastrutture di trasporti a livello internazionale e, segnatamente, per il Nord Italia gli scambi con i Paesi dell'Est potranno essere sostenuti dal completamento dei corridoi paneuropei d'interesse per l'Italia. (cfr. Riquadro Corridoi 5 e 8).*

La maggiore pressione competitiva derivante dall'avvio della libera circolazione delle merci con i paesi dell'Europa orientale e centrale potrà, infatti, essere controbilanciata dalla creazione di nuovo commercio legato alla piena integrazione dei mercati. Lo sviluppo delle relazioni commerciali può essere favorito dall'ammmodernamento delle infrastrutture di trasporto. In particolare, per l'Italia, è cruciale valorizzare la sua posizione geografica di ponte tra il sud est europeo e il resto del continente. È necessario, quindi, fare progressi nella realizzazione dei corridoi intermodali paneuropei; i Corridoi 5 e 8 e le loro connessioni con il Corridoio 10.

(...)

### **I CORRIDOI 5 E 8, PONTE FRA L'ECONOMIA ITALIANA E I PAESI DELL'EST EUROPA**

*I corridoi paneuropei assumono fondamentale importanza in relazione all'ampliamento dello spazio economico europeo e l'Italia deve essere presente nel definire modi e tempi di realizzazione dei corridoi di interesse indiretto (quale il Corridoio 10) non meno che dei corridoi di interesse diretto (Corridoi 5 e 8), dentro e fuori dai confini nazionali. L'allargamento dell'Unione Europea ha già avuto, e continuerà ad avere, fra le altre conseguenze, uno spostamento del baricentro dei traffici commerciali in Europa verso nord-est. L'Italia è in grado di compensare tale allontanamento a condizione che si valorizzi la sua posizione geografica di ponte fra il Sud-Est Europeo e il resto del continente sviluppando i corridoi intermodali paneuropei (i Corridoi 5 e 8 e le loro connessioni con il Corridoio 10). Se lo sviluppo economico del Paese non dipende certo dai volumi dei flussi stradali e ferroviari che transiteranno lungo le tratte italiane dei corridoi, è indubbio, però, che l'ammmodernamento dei collegamenti stradali e ferroviari con l'Est è la condizione necessaria per cogliere i benefici attesi dalla progressiva integrazione di economie diverse ma tendenzialmente convergenti, quali sono le economie degli attuali paesi UE e dei paesi dell'Est Europa. Dei dieci corridoi paneuropei, quelli sui quali si sono fatti meno progressi e dove permangono colli di bottiglia che scoraggiano l'intensificarsi delle relazioni, sono proprio i due corridoi di maggior interesse per l'Italia e già parte del traffico fra paesi della UE e l'Est si è spostato a nord delle Alpi (circa 20 milioni di tonnellate di merci all'anno, di cui 2/3 su strada e 1/3 per ferrovia).*

*I due corridoi di interesse italiano sono: Corridoio 5 stradale e ferroviario Venezia – Trieste - Ljubljana - Budapest- Kiev, per un totale di 1.600 km; Corridoio 8 stra-*

dale e ferroviario, con terminali a Bari e Brindisi, collegati per traghetti al porto ammodernato di Durazzo, e da lì a - Skopje - Sofia - Burgas - Varna, sul Mar Nero, per un totale di 1.300 km. Questi due corridoi concorrono con gli altri otto all'ampliamento dello spazio economico europeo ed entrano nello stesso tempo in competizione con essi nel disegnare le vie principali degli scambi con i Paesi dell'allargamento. Cooperano ed entrano in concorrenza dunque fra loro la via Baltica (Corridoio 1); i collegamenti tra Germania, Ucraina e Russia, attraverso la Polonia (Corridoi 2 e 3); i corridoi balcanici, che partono dalla Germania (Corridoio 4, fino ad Istanbul, la via fluviale del Danubio, Corridoio 7), dall'Austria (Corridoio 10) e dall'Italia (Corridoio 5, con vari settori paralleli, anche fino a Kiev; Corridoio 8, dalle sponde dell'Adriatico fino alla Bulgaria).

**Figura 1 – I CORRIDOI PANEUROPEI**



La politica dei corridoi è prioritaria per l'Italia quanto più la valenza infrastrutturale del collegamento amplia le potenzialità di sviluppo delle relazioni economiche e istituzionali. Per riequilibrare la posizione del Sistema Italia nell'Europa allargata è necessario adottare una strategia mirata agendo sul piano politico non meno che su quello economico-finanziario. Occorre ricercare delle intese con gli Stati vicini, sviluppare una stretta collaborazione fra le rispettive amministrazioni e opportuni scambi bilaterali (gemellaggi etc.). Sarà anche necessario, sul piano economico-finanziario, offrire l'appoggio italiano, nei tavoli multilaterali e in sede europea, ai progetti diretti al completamento dei collegamenti stradali e ferroviari dell'Italia con l'Est Europa, e coordinare in modo più efficace i finanziamenti bilaterali italiani, e le iniziative di partenariato pubblico-privato, nel settore dei trasporti nei Balcani.

**Figura 2 - CORRIDOIO 5 VENEZIA - KIEV**



*Il Corridoio 5, entro i confini:*

- 1) Rifacimento completo del principale attraversamento trasversale ferroviario (da Lione a Torino, Milano, Bologna, Venezia, Trieste) con caratteristiche AV.
- 2) superamento delle tratte autostradali oramai ad uso preminente locale (dalla tratta Brescia – Milano, allo scavalco dell'area urbana di Mestre, con il nuovo passante autostradale, alla Pedemontana veneta). Tempi: Milano Brescia (2006), Passante di Mestre (2007), Pedemontana Veneta (2010), rete AV da Torino a Milano a Verona e Bologna (2008), nuova linea Torino Lione (entro il 2015).

*Il Corridoio 5, oltre i confini:*

- 1) Il primo tratto del corridoio, in Slovenia, l'autostrada è stata quasi interamente completata fino a Maribor: sugli ultimi 14 km, subito dopo Lubiana, il completamento dei lavori in corso è previsto entro il 2005.
- 2) Dopo Maribor, la situazione cambia e l'autostrada riprende solo a Zamardi, sul lago Balaton, dopo ben 230 km di strada stretta e inadeguata ai lunghi percorsi. Il completamento dell'autostrada da Trieste non è prevedibile prima del 2010.
- 3) L'autostrada che dal confine ungaro-croato raggiunge Trieste via Zagabria e Fiume, con un percorso di circa 300 km è in esercizio per 160 km; dei 140 km mancanti, 60 rappresentano la bretella, cruciale per l'Italia, fra Trieste e Fiume.
- 4) Il collegamento ferroviario fra Slovenia e Ungheria è stato realizzato solo recentemente, e la linea, per circa 190 km a cavallo fra i due paesi, non è elettrificata ed è in parte a binario unico. L'Ungheria ha ottenuto fondi ISPA e crediti BEI per ammodernare ed elettrificare i 100 km di linea sul suo territorio entro il 2007, la Slovenia ancora non ha fatto altrettanto per i suoi 87 km.

**Figura 3 - CORRIDOIO 8 - COLLEGAMENTI STRADALI**



**Figura 4 - CORRIDOIO 8 - COLLEGAMENTI FERROVIARI**



*Il Corridoio 8, oltre i confini:*

1) *Sul versante stradale, è in via di completamento il tratto Albanese, di circa 160 km, da Durazzo a Elbasan, via Tirana, e anche via Rrogozhine; i lavori per il tratto Elbasan-Struga (confine con la Macedonia) finiranno nel 2004. Dopo il confine, l'indispensabile ampliamento e ammodernamento dei primi 120 km della strada da Struga a Tetovo non è neanche in progetto.*

2) La strada è stata invece ampliata, o è in via di ampliamento, da Gostivar, poco a sud di Tetovo, fino a Kumanovo, poco oltre Skopje. Da Kumanovo la strada torna ad essere ad una sola corsia, inadatta al traffico pesante, per circa 160 km fino quasi a Sofia.

3) Dopo Sofia c'è un tratto autostradale di 160 km fino a Orizovo, poi corsia unica per gli ultimi 230 km fino ai porti di Burgas e Varna.

4) Il collegamento ferroviario lungo il Corridoio 8 è praticamente inesistente, perché manca del tutto la connessione fra la rete albanese a quella macedone (70 km) e fra la rete macedone e la rete bulgara (60 km).

## IV. LA STRATEGIA PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE: UN MEZZOGIORNO COMPETITIVO

### IV.1 TENDENZE E OBIETTIVI PROGRAMMATICI

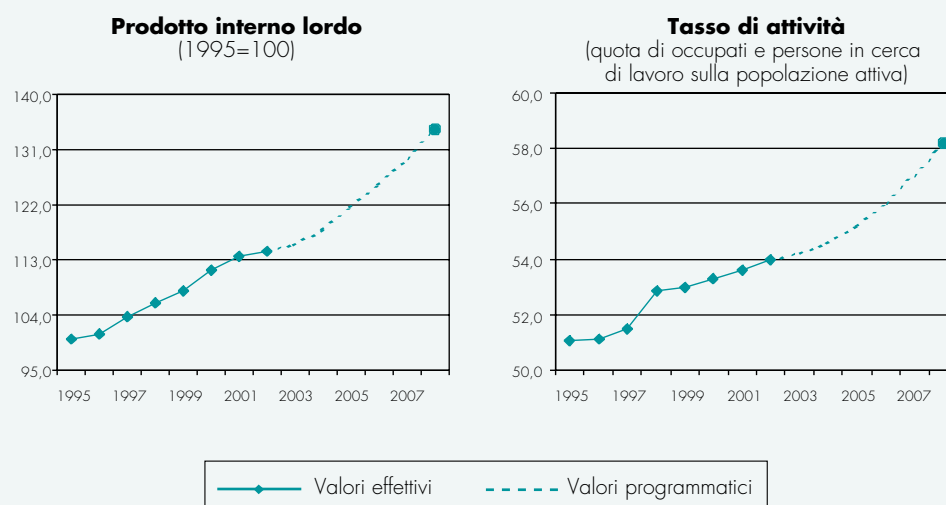
È dalle aree sottoutilizzate del Paese, soprattutto del Mezzogiorno, che può venire il massimo contributo all'aumento del potenziale di crescita. A questo obiettivo è rivolta una politica mirata che all'impegno ordinario dello Stato aggiunge interventi finanziari con fondi comunitari e con risorse nazionali.

#### *Fatti e politica economica: tre "più" del Mezzogiorno*

Assicurare una crescita economica accelerata al Mezzogiorno è la condizione necessaria per un più alto e duraturo sviluppo dell'intera economia nazionale. Nel Mezzogiorno si concentrano infatti risorse umane, naturali e culturali e agglomerazioni produttive non sufficientemente valorizzate. I margini di aumento dell'occupazione e della produttività, principale volano di crescita, sono assai elevati. L'aumento della produttività e della competitività deve essere obiettivo unitario delle forze economiche e sociali più innovative e capaci del Mezzogiorno e della politica economica, nazionale e regionale. E' questa la condizione per raggiungere i due obiettivi che ha oggi la politica economica per il Mezzogiorno:

- una crescita stabilmente al di sopra di quella media europea da metà decennio;
- un aumento del tasso di attività verso il 60 per cento a fine decennio.

**Figura IV.1 - MEZZOGIORNO: OBIETTIVI PROGRAMMATICI**



Fonte: elaborazione MEF - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS)

Negli ultimi tre anni, il Mezzogiorno è cresciuto a un ritmo medio annuo ancora al di sotto delle potenzialità, ma superiore a quello del Centro Nord (di circa 4 decimi di punto). Le caratteristiche della moderata ripresa del processo di convergenza è chiarita dalle analisi ora disponibili per ripartizioni assai fini (784 aree) del territorio che superano le tradizionali e ingannevoli ripartizioni amministrative (cfr. Riquadro “Il Mezzogiorno e il Centro nord a più velocità”). Alla lieve convergenza fra macro-aree corrispondono crescenti divaricazioni dello sviluppo al loro interno e all'interno delle singole regioni, confermando l'accentuata natura locale dei vantaggi comparati che determinano maggiore produttività, competitività e sviluppo e la improprietà di letture dello sviluppo in termini di “assi di propagazione”. Per quanto riguarda la produttività, nel contesto di una modesta dinamica media nazionale, l'analisi territoriale mostra, soprattutto nel Mezzogiorno (che muove spesso da livelli ancora assai modesti), l'esistenza di molte aree con una crescita significativa, segno della robustezza dei processi di sviluppo in atto.

Sono questi risultati che confortano la scelta di una politica economica radicalmente lontana dal passato. Non più un'azione incentrata su sussidi e aiuti a pioggia che, nel tentativo di compensare la carenza di servizi pubblici, finiscono spesso per distorcere le convenienze e mortificare soprattutto le agglomerazioni imprenditoriali che più hanno scommesso sullo sviluppo. Ma una politica centrata su tre “più” legata alle potenzialità dei singoli territori: più e migliori infrastrutture materiali (reti, impianti, attrezzature per le comunicazioni, trasporti, acqua, smaltimento di rifiuti) e immateriali (ricerca, società dell'informazione e accumulazione di capitale umano) fra loro integrate, in grado di produrre servizi locali di qualità; più capacità ed efficienza delle amministrazioni pubbliche e della rete istituzionale, pubblica e privata, che, attraverso la cooperazione di diversi livelli di governo, guida la realizzazione di quelle infrastrutture e di quei servizi; più certezza e complementarietà degli aiuti di Stato ai progetti locali di sviluppo.

È una politica dove al centro nazionale ed europeo compete di assumersi la responsabilità degli indirizzi strategici (quali assi di comunicazione privilegiare, di quali conoscenze garantire la diffusione, quali obiettivi economici, sociali e ambientali privilegiare, quali sistemi di regole stabilire, ecc.), ai governi regionali compete gran parte delle decisioni programmatiche e di allocazione territoriale delle risorse, ai governi locali compete il disegno dei progetti e la ricerca delle relative alleanze territoriali. Si tratta di un governo cooperativo dello sviluppo fra più livelli di amministrazione che trova da alcuni anni una forte applicazione sia nel Mezzogiorno sia nel Centro Nord.

Sono queste le azioni capaci di accrescere la produttività e quindi la competitività dei sistemi produttivi locali e quindi, a un tempo, di promuovere investimenti endogeni e di attrarre investimenti dall'esterno.

Risultati significativi in termini di accelerazione della spesa, di miglioramento delle capacità delle pubbliche amministrazioni e di avvio di progetti di qualità sono stati conseguiti durante il 2002-2003 sulla base degli indirizzi del DPEF 2002-2006 e sono riassunti nel Riquadro “Azioni e risultati conseguiti da Governo e Regioni nel

Mezzogiorno e nelle altre aree sottoutilizzate”. L’azione in corso dovrà essere ulteriormente rafforzata nel prossimo triennio lungo le linee di seguito riassunte.

*Più e migliori infrastrutture materiali e immateriali*

L’accelerazione degli investimenti pubblici in infrastrutture di qualità, materiali e immateriali, dovrà proseguire con forza. Il volume di spesa in conto capitale destinato a investimenti per infrastrutture materiali e immateriali nel 2000 era, in termini pro-capite, ancora inferiore a quello del Centro-Nord (451 euro contro 486), e fortemente squilibrato rispetto alla spesa, sempre pro-capite, per trasferimenti di capitale (437 euro contro 297 nel Centro-Nord).

Lo sforzo si dovrà concentrare in alcuni comparti dove permangono forti ritardi e carenze o dove sono ora possibili risultati significativi di impatto sulla produttività delle imprese. Il riferimento di priorità è al settore idrico e allo smaltimento dei rifiuti, alla fornitura di energia elettrica e di servizi di trasporto, in particolare ferroviari, al sostegno della ricerca e della società dell’informazione, alla riqualificazione e potenziamento dei servizi delle città, ai sistemi integrati per l’attrazione turistica.

Condizione indispensabile per tale politica è un volume di risorse definito, certo, allocato in modo flessibile agli usi più efficaci. È quanto avviene con il Quadro Comunitario di Sostegno grazie al governo rigoroso della sua attuazione da parte di Governo centrale e Regioni. È quanto può ora realizzarsi anche per i fondi aggiuntivi nazionali grazie al sistema dei due Fondi per le aree sottoutilizzate, istituiti con Legge Finanziaria 2003 (artt. 60 e 61) e poi resi operativi con la delibera CIPE n.16 del 9 maggio 2003. Si tratta della risorsa nazionale che, in attuazione dell’art.119 comma 5, si affianca ora al Fondo comunitario, avviando un’importante convergenza tra programmazioni comunitaria e nazionale. (cfr. par IV.2)

Al fine di raggiungere un volume medio annuo di spesa in conto capitale destinato al Mezzogiorno prossimo al 45 per cento del totale, comprensivo del contributo fornito dalle risorse comunitarie e da quelle ordinarie, è indispensabile mantenere nelle prossime Leggi Finanziarie uno stanziamento di nuove risorse aggiuntive nazionali adeguato in termini di PIL.

È altresì indispensabile centrare gli obiettivi annuali di spesa per i fondi aggiuntivi nazionali e comunitari, come si è fatto per questi ultimi nel 2002, e come si potrà fare ora anche con quelli nazionali, grazie al nuovo sistema di monitoraggio introdotto dal CIPE.

Questi interventi sulle risorse aggiuntive devono essere accompagnati da una più forte azione sulle risorse ordinarie. È necessario agire con ancora maggiore determinazione, soprattutto da parte del CIPE, sui soggetti responsabili per grandi interventi (Ferrovie dello Stato, Anas, etc.) e su singoli Ministeri di spesa (Infrastrutture, Ricerca, etc.) affinché rispettino l’obiettivo programmatico generale di destinare al Mezzogiorno il 30 per cento del complesso delle risorse ordinarie per spese in conto capitale. Si tratta di tutte le spese sostenute sia dalla Pubblica amministrazione e dagli enti esterni appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, sia dai soggetti attuatori dei progetti di infrastrutturazione del

Paese. È questa la condizione necessaria per assicurare l'addizionalità dei fondi comunitari e nazionali. Un importante passo in questa direzione è contenuto nei puntuali impegni di spesa assunti dal Ministero delle Infrastrutture per l'attuazione della Legge obiettivo, nel documento "Programma Infrastrutture strategiche" allegato al DPEF.

Dovrà infine essere rafforzato l'impegno intrapreso con le decisioni del CIPE del maggio 2003 di accrescere progressivamente la quota di spesa in conto capitale destinata a investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali e non a incentivi.

Sarà in particolare necessario garantire: a) l'effettiva realizzazione, senza slittamenti, dei progetti già decisi, quali, ad esempio, quelli inseriti nel Piano di priorità delle Ferrovie dello Stato approvato dal CIPE il 29 settembre 2002; b) la maggiore efficienza degli Enti attuatori degli interventi, attraverso la piena applicazione dei metodi propri della programmazione comunitaria (premierità e sanzioni) già estesi ad altri strumenti di intervento quali gli Accordi di Programma Quadro; c) il conseguimento anche per il Mezzogiorno dei risultati fissati in questo stesso documento per l'attuazione della Legge Obiettivo (dove si prevede, ad esempio, che nel 2004 circa il 50 per cento dei lavori sia realizzato nel Mezzogiorno).

#### *Più capacità e efficienza delle istituzioni del Mezzogiorno*

Uno sforzo progettuale di tale ampiezza richiede di proseguire con determinazione nelle azioni di ammodernamento delle istituzioni del Mezzogiorno.

Si tratta, in primo luogo, di perseverare nel rafforzamento della "capacità" delle amministrazioni pubbliche, specie delle Regioni che hanno oggi la massima responsabilità nella programmazione e attuazione degli interventi. Per scegliere e poi realizzare le infrastrutture necessarie ai territori, per produrre servizi pubblici utili a cittadini e imprese, occorre una Pubblica Amministrazione "capace" di comprendere i fabbisogni prioritari di cittadini e imprese, di progettare (e/o fare progettare), di affidare in concorrenza ai privati la realizzazione di infrastrutture e la produzione di servizi, di redigere bandi, di scrivere e fare rispettare regole, di verificare risultati, di proporre rapidamente decisioni, nonché di concorrere a definire le regole e a porre le condizioni per la creazione di mercati concorrenziali dei servizi pubblici.

Il rinnovamento deve investire con forza anche quelle Amministrazioni centrali e regionali che (come evidenziano le recenti conclusioni del Comitato di Sorveglianza del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-06) mostrano resistenze al cambiamento (cfr. par.IV.4).

Il rinnovamento istituzionale deve poi estendersi ad altri due piani. Il piano politico, con una forte assunzione diretta di responsabilità per gli interventi aggiuntivi da parte di vertici stabili dei governi regionali e locali. Il piano del partenariato economico e sociale, con un coinvolgimento sia nel processo decisionale, per l'identificazione delle priorità praticabili, sia nella fase di attuazione.

*Più complementarità e certezza degli incentivi*

Le azioni per la compensazione attraverso incentivi degli svantaggi di localizzazione, oggi ancora necessarie in presenza di divari di convenienza assai marcati, devono il più possibile essere integrate con l'intervento per il miglioramento delle condizioni di contesto.

In questa direzione si dovrà proseguire lungo gli indirizzi fissati con la delibera CIPE del 9 maggio 2003 e sollecitati dalle parti economiche e sociali. (cfr. par. IV.5)

Il riordino degli incentivi è stato avviato per quelli pienamente automatici, quali il credito di imposta per gli investimenti e quello per l'occupazione: sottraendo il primo ai rischi di arbitrarietà e inefficacia che ne inficiavano il disegno e dando certezza ai flussi finanziari; ridisegnando parzialmente e rifinanziando il secondo con ampie risorse. Il riordino potrà ora proseguire fra l'altro con: la rapida sperimentazione e, se valutata positivamente dal CIPE, la piena attuazione del nuovo strumento dei "contratti di localizzazione" rivolti ad attrarre investimenti dall'esterno; il governo coerente dei Patti territoriali, ora regionalizzati, e dei Progetti Integrati Territoriali (PIT), destinati all'imprenditoria endogena e con una dominante componente infrastrutturale, da parte delle Regioni; l'estensione del riordino ai contratti d'area; l'appropriata revisione degli strumenti valutativi, come la L. 488/92 con la previsione di un ruolo nuovo delle banche.

*Il ruolo di mercati più concorrenziali*

L'intensificazione della concorrenza nei grandi servizi di rete, nei servizi locali di pubblica utilità, nei servizi pubblici e privati per le imprese, è condizione necessaria affinché la politica di offerta espliciti i suoi effetti.

Particolare rilievo riveste la qualità dei servizi finanziari e l'accesso al credito da parte delle imprese, specie di quelle giovani e innovative oggi spesso costrette a fare affidamento su fondi propri o su servizi pubblici. (cfr. par. IV.5)

Per le infrastrutture legate all'approvvigionamento e alla depurazione delle acque, la realizzazione delle condizioni necessarie a un accorpamento delle gestioni nel settore delle risorse idriche e della pianificazione degli investimenti per dimensioni territoriali ottimali - ottenuta anche attraverso gli incentivi posti nel QCS - consente, per la prima volta in Italia, con l'avvio delle gare per la concessione della gestione, l'ingresso di soggetti imprenditoriali capaci di garantire servizi di qualità.

Nel prosieguo del capitolo vengono approfonditi alcuni aspetti di queste linee direttrici dell'azione pubblica per lo sviluppo del Sud.

**IL MEZZOGIORNO E IL CENTRO NORD A PIÙ VELOCITÀ**

*Conti nazionali e dati sull'occupazione mostrano che il processo di convergenza del Mezzogiorno rispetto al resto del paese è tornato ad avviarsi tra gli anni novanta e il decennio in corso, seppure in modo lieve. Le nuove informazioni a livello territoriale molto disaggregato (Sistemi Locali del Lavoro, SLL<sup>1</sup>) sul periodo 1996-2000, prodotte grazie al progetto Istat-*

(1) I SLL sono stati individuati dall'ISTAT, con una metodologia omogenea per tutto il territorio nazionale, sulla base dei dati del Censimento della popolazione del 1991 relativi ai flussi di pendolarismo per motivi di lavoro e saranno revisionati con le informazioni acquisite con i nuovi censimenti. Le unità territoriali ottenute

*Dipartimento per le Politiche Sviluppo “Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008”<sup>2</sup>, confermano ora che questo fenomeno non è omogeneo, è il risultato di una performance assai positiva di una parte delle aree del Mezzogiorno (presenti in tutte le regioni), ed è caratterizzato anche da elevate crescite della produttività.*

*Nel 2000, dei 365 SLL meridionali, solo 9 presentavano un livello di reddito (valore aggiunto a prezzi correnti) pro capite maggiore della media italiana (pari a 18,7 mila euro); nel Centro Nord erano 187 su 419. Nel periodo 1996-2000, il 55 per cento dei SLL del Mezzogiorno (201 su 365) ha avuto un tasso di crescita superiore a quello medio nazionale (3,8 per cento); nel Centro-Nord tali aree sono il 39 per cento (163 su 419).*

*In entrambe le parti del Paese vi sono dunque SLL che crescono a tassi elevati, così come in entrambe permangono situazioni di stagnazione. Nel complesso, la convergenza al Sud si concentra in Campania, Basilicata e Calabria, ma aree di veloce sviluppo sono presenti anche nelle altre regioni. Come mostra la Figura 1, la convergenza non segue alcun asse geografico particolare ma procede “per salti” in modo chiaramente collegato a situazioni di contesto sociale, economico e istituzionale locale e regionale<sup>3</sup>.*

*Ai primi posti della graduatoria nazionale del reddito pro-capite per l'anno 2000 troviamo: nel Nord-Ovest i sistemi locali di Milano (con 33,8 mila euro pro-capite) di Imperia e Brescia (con circa 28 mila euro), nel Nord-Est, con valori oltre 31,9 mila euro, i sistemi di Canazei, Badia (turismo) e Sassuolo (materiali da costruzione); nel Centro, con valori tra i 24 e i 27 mila euro, Portoferraio (urbano), Fabriano (made in Italy), e Roma. Relativamente al Mezzogiorno, oltre al sistema locale di Melfi (mezzi di trasporto) che con 25 mila euro di valore aggiunto pro-capite si posiziona al di sopra anche di molte aree del Centro-Nord, il secondo sistema più importante per la ripartizione è quello di Arzachena (turismo), con circa 23 mila euro, seguito da Capri (turismo), L'Aquila (apparecchi radiotelevisivi), Matera (urbano) e Chieti (made in Italy) con oltre 20 mila euro. Sotto tale soglia, ma al di sopra della media nazionale, figurano Nuoro, Ragusa e Foggia<sup>4</sup>.*

*Al di sotto del dato nazionale troviamo sistemi con dimensioni molto variabili fra di loro. Si hanno, ad esempio, SLL con valori intorno a 8-10 mila euro, quali Castelforte (Lazio), Porlezza (Lombardia), Roccastrada (Toscana), Santa Maria Maggiore (Piemonte), e sistemi con valori intorno a 5-6 mila euro, quali Verzino (Calabria), Sannicandro Garganico (Puglia), Montano Antilia (Campania), San Giorgio Lucano (Basilicata), Mazzarino (Sicilia) e Bono (Sardegna).*

sono 784 (di cui 365 nel Mezzogiorno) con una dimensione media di circa 74.000 abitanti, molto variabile (il 42,7 per cento dei SLL ha una dimensione inferiore ai 20.000 abitanti, con però una popolazione residente di circa il 6,5 per cento della popolazione totale, invece alcuni SLL tipici delle aree metropolitane includono oltre un milione di abitanti). La geografia dei SLL presenta poche sovrapposizioni territoriali con i confini amministrativi provinciali e regionali (solo 48 SLL sono costituiti da territori afferenti a più regioni, mentre 170 SLL occupano parte del territorio di più province). Istat, “I sistemi locali del lavoro 1991”, Argomenti n.10, Roma 1997.

(2) Il progetto è finanziato dal Quadro Comunitario di Sostegno (PON Assistenza tecnica, Misura I.3).

(3) Si conferma così una tendenza colta in OECD, “Territorial Outlook, 2001 Edition”.

(4) I SLL sono stati classificati dall'Istituto Nazionale di Statistica, in base alla specializzazione produttiva prevalente a partire dai dati sulle unità locali del censimento intermedio del 1996, in 11 tipologie: urbani, estrattivi, turistici, del made in Italy, del tessile, del cuoio e della pelletteria, dell'occhialeria, dei materiali da costruzione, dei mezzi di trasporto, degli apparecchi radiotelevisivi, senza specializzazione.

**Figura 1 - AREE (SLL) IN BASE ALLA CRESCITA DEL REDDITO PRO-CAPITE NEL 1996-2000**

*Il miglioramento dei livelli di reddito pro-capite corrisponde in primo luogo a una ripresa dell'occupazione.*

*Nel periodo 1996-2000 il tasso di occupazione generico (occupazione totale su popolazione complessiva) è passato in Italia da 38,5 a 40,0<sup>5</sup>: rispetto a tale aumento medio, 117 SLL del Mezzogiorno (32 per cento del totale) presentano una crescita superiore alla media, 179 nel Centro Nord (43 per cento del totale). Anche in questo caso si osserva una diversificazione di performance a macchia di leopardo (Figura 2).*

(5) Il tasso di occupazione specifico (calcolato cioè sulla popolazione attiva - anni 15-64) è passato nello stesso periodo da 50,9 a 53,5 (e nel 2002 raggiunge quota 55,4).

**Figura 2 - AREE (SLL) IN BASE ALLA VARIAZIONE DEL TASSO DI OCCUPAZIONE GENERICO NEL PERIODO 1996-2000**



*La dinamica dell'occupazione non spiega per intero i differenziali di crescita né nel Mezzogiorno né nel Centro Nord. La dinamica della produttività svolge infatti un ruolo rilevante.*

*Nel contesto di una dinamica mediamente modesta e insoddisfacente della produttività del lavoro<sup>6</sup> (2,8 per cento di crescita media annua – del valore aggiunto per occupato a prezzi correnti<sup>7</sup> – nel quadriennio), si osserva infatti, specialmente nel Sud, una ripresa di produttività in molte aree, anche nelle regioni mediamente più arretrate (Figura 3). La produttività è cresciuta più della media nazionale nel complesso del periodo in 206 SLL del Sud (56 per cento del totale) e 192 nel Centro-Nord (46 per cento del totale).*

(6) Non è possibile ricostruire con questo dettaglio territoriale una misura della produttività che tenga conto anche dell'apporto del capitale.

(7) La variazione media annua dei valori a prezzi costanti (1995) sempre per lo stesso periodo è stata dell'1,2 per cento.

**Figura 3 - AREE (SLL) PER LIVELLO (ANNO 2000) E CRESCITA (VARIANZA MEDIA ANNUA 1996-2000) DELLA PRODUTTIVITÀ (V.A. PER OCCUPATO) RISPETTO AL VALORE MEDIO NAZIONALE**



*In conclusione, l'esame per Sistemi locali del lavoro mostra una geografia dello sviluppo molto articolata e inedita rispetto alla percezione comune.*

*Alla riduzione del divario fra le macro-aree si accompagna una forte diversificazione della performance, regione per regione, al di fuori dei presunti "assi geografici di sviluppo" (o di crisi). In molte aree in forte crescita (del Mezzogiorno e del Centro Nord) a crescere sopra la media è anche, se non soprattutto, la produttività, che in molte aree del Mezzogiorno mostra risultati significativi.*

*Occorrerà verificare con approfondite analisi se e in quale modo questa "geografia a macchia" dello sviluppo derivi da capacità locali di progettazione dei soggetti privati e pubblici o da altri fattori.*

## AZIONI E RISULTATI CONSEGUITI DA GOVERNO E REGIONI NEL MEZZOGIORNO E NELLE ALTRE AREE SOTTOUTILIZZATE

I- Accelerazione e qualificazione degli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali

- *Raggiungimento e superamento (circa 97 per cento) dell'obiettivo originario di utilizzo di almeno il 95 per cento dei fondi comunitari per il Mezzogiorno del Programma 1994-99; risultati non così elevati per il Centro Nord.*

- *Raggiungimento al 100 per cento del livello minimo di spesa fissato dall'Unione europea per il 2002 per il Programma 2000-2006, senza alcuna perdita di risorse per l'Italia.*

- *Preparazione della revisione di metà periodo del Programma comunitario 2000-2006 attraverso: due ricognizioni di autovalutazione da parte delle Regioni; analisi e seminari tecnici partenariali sui Progetti integrati territoriali; Forum regionali con le parti economiche e sociali; studi mirati, fra l'altro, su città, strumenti di incentivazione, trasporti.*

- *Rispetto da parte di tutte le Regioni del Mezzogiorno e del Centro Nord e delle Amministrazioni centrali del target fissato dalla delibera CIPE 36/2002 relativo alla programmazione nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro (APQ) di almeno il 60 per cento di tutte le risorse per le aree sottoutilizzate assegnate dal CIPE nel precedente triennio. Tra ottobre 2002 e giugno 2003 sono stati sottoscritti 35 nuovi APQ, con un incremento del 43,2 per cento rispetto agli Accordi sottoscritti dal febbraio '99 al settembre 2002. L'ammontare complessivo di risorse CIPE programmato in tali APQ è pari a 5.178 miliardi di euro.*

- *Rispetto da parte delle Regioni del Mezzogiorno e del Centro Nord della scadenza del 31 dicembre 2002 per la presentazione di progetti e relativi cronoprogrammi di attuazione da inserire in APQ e finanziare con le risorse della delibera CIPE 36/2002.*

- *Costruzione (nella Legge Finanziaria 2003, artt.60 e 61) e avvio (con delibere CIPE 9 maggio 2003) del meccanismo innovativo dei Fondi unici nazionali per le aree sottoutilizzate al fine di: concentrare e dare unitarietà programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi nazionali; assicurare flessibilità e tempestività nell'uso delle risorse, liberando quelle "immobilizzate" su strumenti inefficienti o inefficaci; finanziare in modo equilibrato i diversi strumenti di incentivazione, mirandone l'utilizzo.*

- *Incremento da circa il 40 a circa il 60 per cento della quota di fondi per le aree sottoutilizzate assegnata a investimenti pubblici.*

- *Introduzione (con delibere CIPE) e attuazione di meccanismi premiali e sanzionatori di incentivo alla spesa tempestiva dei fondi degli APQ e degli altri strumenti finanziati con i fondi aggiuntivi nazionali.*

- *Finanziamento (delibera CIPE n.17/2003) e avvio di un Piano d'Azione per la valutazione e il rafforzamento del sistema di monitoraggio degli APQ e dei Programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei (20 Meuro) e interventi per rendere effettivamente operativo il sistema di monitoraggio.*

- *Definizione di impegni progettuali verificabili di enti attuatori pubblici quali Ferrovie dello Stato e Anas, per l'attuazione dell'obiettivo di destinare il 30 per cento delle risorse ordinarie al Mezzogiorno.*

- *Assegnazione al Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica (MIUR) di circa 350 Meuro per attività di ricerca nel Mezzogiorno; assegnazione al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie di 140 Meuro per interventi di sviluppo della società dell'informazione; destinazione direttamente alle Regioni e Province autonome del Centro Nord di 117 Meuro per la ricerca; destinazione programmatica di ulteriori 140 Meuro a obiettivi di ricerca nel Mezzogiorno per iniziative da individuare in partenariato fra MIUR, Ministero dell'Economia e Finanze, Regioni e parti economiche e sociali.*

## II. - Rafforzamento della capacità delle pubbliche amministrazioni

- *Assegnazione nel marzo 2003 dei premi finanziari a Regioni e Amministrazioni Centrali in base al meccanismo di incentivazione e misurazione della performance (premierità) nell'ambito dei Fondi comunitari.*

- *Realizzazione da parte delle Regioni del Mezzogiorno, anche grazie al suddetto meccanismo di premierità, della diffusione del controllo interno di gestione nelle amministrazioni, degli sportelli unici per le imprese, e dei servizi per l'impiego sul territorio oltre all'attivazione e all'accresciuta operatività delle Agenzie regionali per l'ambiente.*

- *Incentivazione, anche attraverso la premierità, della definizione e della messa in opera di regole per il funzionamento di mercati concorrenziali dei servizi pubblici (acqua, rifiuti, energie, ecc...).*

- *Completamento della costruzione del sistema dei Nuclei di Valutazione e Verifica (in 11 Amministrazioni centrali e in 19 Regioni). Contestuale costituzione formale della Rete dei nuclei alla fine di ottobre 2002 da parte della Conferenza Stato-Regioni.*

- *Disciplina con delibera CIPE n.143/2002 delle modalità e delle procedure per l'avvio a regime del sistema del Codice Unico di Progetto che consentirà l'identificazione univoca ed efficiente di tutti i progetti di investimento pubblico.*

## III - Certezza e complementarietà degli incentivi

- *Integrale ridisegno delle norme sui crediti d'imposta per gli investimenti (art.62 della Legge Finanziaria 2003) al fine di dare certezza di spesa, eliminare i gravi margini di arbitrarietà esistenti nella normativa assicurando attraverso controlli la concentrazione dell'intervento su richieste pienamente legittime, concentrare in gran parte le agevolazioni nel Mezzogiorno.*

- *Aggiornamento della disciplina del credito d'imposta per l'occupazione e suo prolungamento temporale, con rifinanziamento fino al 2006 per nuove assunzioni disposte dal 1 gennaio 2003.*

- *Avvio come progetto pilota del Contratto di localizzazione per l'attrazione di investimenti dall'esterno, capace di combinare l'apporto di incentivi mirati con quelli di pacchetti infrastrutturali e di semplificazione amministrativa.*

- *Accordo con le Regioni e approvazione della regionalizzazione dei patti, con l'adozione di criteri di selettività.*

IV - Rafforzamento della posizione negoziale italiana per il futuro della politica di coesione comunitaria

- *Redazione e presentazione nel dicembre 2002 alla Commissione Europea, ai 15 Paesi dell'UE e ai 10 candidati all'adesione del secondo Memorandum sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria, condiviso con tutte le Amministrazioni centrali e regionali del Paese e con le parti economiche e sociali. Il Memorandum definisce i punti cardine intorno ai quali si articolerà la posizione italiana nel negoziato europeo sul futuro della politica regionale post-2006 sia per il Mezzogiorno sia per il Centro Nord (cfr. Riquadro – La riforma della politica di coesione).*

- *Affidamento, da parte della UE e in via bilaterale, e realizzazione di attività di assistenza alle politiche regionali in Paesi dell'allargamento.*

## IV.2 LA QUANTITÀ E L'UTILIZZO DELLE RISORSE FINANZIARIE PER GLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Le risorse finanziarie destinate allo sviluppo e segnatamente agli investimenti pubblici sono definite nel Quadro finanziario unico, la cui sintesi è presentata nel capitolo III (figura III.3). Tale quadro, già alla base delle previsioni economiche e finanziarie formulate nei Documenti di programmazione economica finanziaria degli ultimi anni, consente l'integrazione delle fonti finanziarie ordinarie e aggiuntive di provenienza nazionale e comunitaria. L'integrazione finanziaria è la condizione ineludibile per garantire il rispetto degli impegni nazionali di addizionalità e aggiuntività della spesa e per conseguire l'obiettivo di una quota di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno pari al 45 per cento di quella nazionale da metà decennio.

Tale quadro assume, in primo luogo, la piena realizzazione, secondo quanto già avvenuto nel 2002, degli obiettivi di spesa dei fondi comunitari e del relativo cofinanziamento nazionale. Il profilo di spesa di tali fondi, sia a livello aggregato sia a livello di singole misure, è peraltro sottoposto a verifica nell'ambito del processo di riprogrammazione che si completerà nel febbraio 2004.

Il quadro assume, in secondo luogo, un progressivo rispetto della regola del 30 per cento di investimenti a Sud a valere sulle risorse ordinarie comunque messe a disposizione delle Amministrazioni pubbliche, degli enti che realizzano infrastrutture (quali Ferrovie dello Stato e Anas) o di soggetti attuatori di progetti di infrastrutturazione del Paese. Tale impegno dovrà essere sostenuto da opportune decisioni politiche e amministrative. Va in questa direzione (ed è scontato nel quadro) l'impegno assunto dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti in sede di attuazione della Legge obiettivo in questo stesso DPEF, con la previsione puntuale di un cronogramma annuale di spesa nel Mezzogiorno e nelle altre aree del Paese e per singoli interventi: secondo tale trasparente impegno, la quota di spesa nel Mezzogiorno potrà salire da valori assai modesti nell'anno in corso a circa il 50 per cento nel 2004 (grazie all'accelerazione di opere di comunicazione in Calabria, Basilicata e Puglia e di opere idriche), per restare poi stabilmente al di sopra del 30 per cento (anche grazie all'apporto di risorse aggiuntive, in parte da finalizzare).

A queste due fonti si aggiungono le risorse per le aree sottoutilizzate. Il quadro finanziario unico sconta in questo caso, oltre al rifinanziamento adeguato in termini di PIL, la realizzazione degli impegni annui di spesa che le Amministrazioni beneficiarie hanno assunto in attuazione delle delibere CIPE del 9 maggio 2003 (cfr. oltre).

#### *Le risorse per le aree sottoutilizzate*

Il sistema dei due Fondi MEF e MAP per le aree sottoutilizzate (85 per cento Mezzogiorno e 15 per cento Centro Nord), istituiti con gli articoli 60 e 61 della Legge Finanziaria 2003, consente la realizzazione di una strategia unitaria di impiego delle risorse nazionali per il riequilibrio economico-sociale e l'applicazione del nuovo principio di flessibilità nel loro utilizzo.

Con la Legge Finanziaria 2003 i Fondi sono stati alimentati da un volume di nuove risorse pari a 8.925 milioni di euro, cui si aggiungono 4.091 milioni di euro per il credito d'imposta e 1.433 milioni di euro per il bonus occupazione, per un totale di 14.449 milioni di euro.

La delibera CIPE 9/5/2003, di allocazione delle risorse ha dato concreta applicazione alla logica dei Fondi, trasferendo, tra l'altro, 265 milioni di euro dal Fondo MEF al Fondo MAP e introducendo un metodo operativo di classificazione delle risorse assegnate negli scorsi anni, in base al "grado di impegno", che consentirà successive rimodulazioni sia fra gli strumenti sia fra i due Fondi.

Le nuove risorse sono ripartite, per il triennio 2003-2005, assicurando un riequilibrio, all'interno dell'alimentazione aggiuntiva, a favore degli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali (5.279 milioni di euro), garantendo altresì il finanziamento di tre distinte categorie di strumenti di incentivazione (cfr. par. IV.5) per complessivi 8.215 milioni di euro.

Le previsioni di spesa assunte per il 2003 dalle Amministrazioni e dagli altri soggetti attuatori sono confermate, in base agli impegni trasmessi al CIPE dopo la delibera e alle decisioni che il CIPE stesso si appresta a prendere, nell'importo di circa 8,2 miliardi di euro. Al fine di perseguire un più rapido raggiungimento dei risultati si è introdotto un monitoraggio cogente, che sarà accompagnato da meccanismi premiali o sanzionatori.

Per il periodo 2004-07 la spesa in conto capitale per il Mezzogiorno dovrebbe crescere al ritmo del 6,4 per cento all'anno. La componente ordinaria aumenterebbe più di quella aggiuntiva in considerazione del progressivo raggiungimento del target di una destinazione al Sud del 30 per cento della spesa delle Amministrazioni pubbliche. L'incidenza della spesa in conto capitale sul PIL raggiungerebbe per il Mezzogiorno il 7,9 per cento - 1,2 punti percentuali superiore a quella del periodo 2000-03. Pur in presenza di persistenti vincoli di finanza pubblica, lo sviluppo del Mezzogiorno potrà così avvalersi di una quota di spesa in conto capitale che raggiunge il 45 per cento del totale negli ultimi anni del periodo (cfr. tavola IV.1). I risultati sono riassunti nel Quadro finanziario unico presentato nel capitolo III.

**Tavola IV.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE NEL MEZZOGIORNO, MEDIA 2004-2007**

Risorse	Incidenza spesa in conto capitale su Pil	Variazione percentuale media annua	Quota Mezzogiorno su Italia
Ordinarie	3,7	5,4	29,5
Aggiuntive	4,2	7,0	80,0
Totale	7,9	6,2	44,6

Fonte: elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS). Spesa in conto capitale: Quadro Finanziario Unico, scenario programmatico (cfr. cap. III.3); Pil: valori programmatici DPEF 2004-2007.

### IV.3 LA QUALITÀ DEGLI INVESTIMENTI ATTRAVERSO LA COOPERAZIONE TRA REGIONI E STATO CENTRALE

Le risorse destinate al Sud e alle aree sottoutilizzate del Centro Nord sono rivolte prioritariamente ad aumentare la dotazione di infrastrutture, mediante due strumenti di programmazione economico-finanziari: gli Accordi di Programma Quadro (APQ) attuativi delle Intese istituzionali di programma e i Programmi operativi previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno. Entrambe finanziano opere che saranno realizzate nell'arco temporale del presente documento di programmazione.

Si tratta di strumenti di programmazione coperti finanziariamente, in gran parte attraverso risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, e che non finanziano idee progettuali o generiche tipologie di opere, bensì interventi puntuali di infrastrutturazione materiali o immateriali.

#### IV.3.1 Gli Accordi di Programma Quadro

##### *Lo stato di avanzamento degli Accordi*

Al Sud sono 48 gli APQ al momento sottoscritti, per un valore complessivo di fondi pubblici pari a poco meno di 19 miliardi di euro, di cui circa il 43 per cento coperto con risorse aggiuntive comunitarie (23 per cento) e nazionali (20 per cento). Gli interventi programmati riguardano principalmente le reti viarie, ferroviarie e gli aeroporti (11 miliardi di euro), nonché le infrastrutture idriche (3,6 miliardi di euro).

Nel periodo 1999-2002, gli APQ prevedevano di realizzare al Sud opere per circa 5,1 miliardi di euro; in base all'ultima verifica tale importo risulta ridotto di oltre la metà (57 per cento) rispetto alle previsioni, mostrando la scarsa qualità delle previsioni inizialmente formulate dagli enti attuatori e inducendo il Governo ad adottare, d'intesa con le Regioni, importanti provvedimenti di rafforzamento dello strumento.

##### *I provvedimenti del Governo*

Nel biennio 2002-2003, al fine di assicurare celerità e qualità alla realizzazione delle opere, il Governo ha stabilito che debbano essere finanziati prioritariamente gli interventi con uno status progettuale più avanzato e che le opere incluse nella Legge Obiettivo siano inserite negli APQ per monitorarne l'avanzamento.

Il CIPE, con la delibera di riparto delle risorse per le aree sottoutilizzate adottata nel 2003, ha incrementato dal 40 al 60 per cento la quota di risorse destinata

alle infrastrutture rispetto agli incentivi alle imprese, rendendo nel contempo più flessibile la gestione dei fondi nazionali che allocano le risorse alle due predette tipologie di investimento pubblico.

Infine, secondo quanto previsto nel Patto per l'Italia e nel DPEF 2003-2006, il CIPE, nella seduta del 9 maggio ha stanziato 100 milioni di euro per il rafforzamento del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, di cui circa il 20 per cento destinato all'adeguamento delle strutture amministrative e tecniche, soprattutto regionali, preposte alle attività di gestione e verifica degli interventi previsti negli APQ.

Molteplici sono gli interventi completabili nel prossimo quadriennio che, per dimensione o impatto sull'offerta di servizi a cittadini e imprese, possono concorrere a imprimere un salto alla crescita del Sud (a titolo meramente esemplificativo, cfr. tavola IV.2). I miglioramenti nel sistema di monitoraggio consentiranno di verificare con tempestività l'insorgere di ostacoli attuativi.

**Tavola IV.2 - ALCUNI INTERVENTI CONTENUTI NEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO**

Regione	Progetto	Tempistica lavori		Costo (milioni di euro)
		inizio	fine	
Abruzzo	Interporto di Pescara	1998.05	2006.09	140
Basilicata	Linea ferroviaria Ferrandina-Matera	2003.12	2005.10	95
Calabria	SS 106 - Calabria (tratte varie)	1997.06	2004.12	209
	Acquedotto dell'Abatemarco - Completamento e raddoppio	2002.04	2004.12	12
	SS 280 Germaneto - Catanzaro Lido	2003.03	2005.04	28
	Acquedotto del Menta	1999.03	2005.12	128
	Pedemontana della Piana di Gioia Tauro	2003.09	2006.01	67
	Aeroporto di Reggio Calabria	2001.04	2006.12	35
Molise	S.S. 85 Venafrana itinerario A1/A14	2003.02	2005.12	100
Puglia	Impianti di depurazione di Ruvo-Terlizzi e Molfetta	2004.05	2005.12	9
	Acquedotto Pertusillo	2004.10	2006.10	31
	Ammodernamento Aeroporto di Bari Palese	2000.03	2006.12	123
Campania	Reggia di Caserta - Interventi di valorizzazione	1998.09	2005.12	40
	Rione Terra (Pozzuoli) - Interventi di recupero e valorizzazione	2001.04	2008.12	99
Sicilia	Autostrada Messina-Palermo	1997.07	2005.04	773
	Acquedotto di Favara Burgio	2003.09	2005.09	66
	Acquedotto Gela-Aragona	2003.09	2005.09	89
	Metroferrovia di Messina	2003.08	2006.10	38
	Aeroporto di Catania - Ampliamento e riqualificazione	2001.01	2006.12	130
Sardegna	Impianto di depurazione delle acque reflue del centro urbano di Olbia	2003.07	2004.12	11
	Risanamento degli stagni di Cabras, S'ena Arrubba, Marceddi e del Fiume Tirso	1998.10	2003.08	20
<b>TOTALE</b>				<b>2.243</b>

Fonte: Testo degli APQ come eventualmente rivisti dal sistema di monitoraggio.

### IV.3.2 Il Quadro Comunitario di Sostegno

A oltre tre anni dall'avvio del QCS 2000-2006 i risultati che si profilano nelle Regioni del Mezzogiorno beneficiarie degli interventi dei fondi strutturali comunitari possono essere così sintetizzati:

- il pieno raggiungimento dell'obiettivo di spesa fissato per il 31 dicembre 2002, senza perdita di risorse comunitarie;
- un forte (ma non omogeneo) miglioramento della capacità istituzionale che ha determinato in alcuni settori di intervento (segnatamente acqua, rifiuti, politiche del lavoro), grazie anche all'utilizzo di appropriati meccanismi premiali, una intensa accelerazione delle riforme sin qui inattuata;
- la completa definizione, in tutte le Regioni, di Strategie regionali di intervento in alcuni settori chiave (Ricerca e Innovazione, Società dell'informazione, Trasporti) la cui ricaduta sarà assai forte sull'intera programmazione della Regione.

La prima generazione di progetti finanziata consiste soprattutto in "progetti coerenti" (ossia in progetti non disegnati allo scopo ma compatibili con gli obiettivi strategici), necessari a garantire, secondo un metodo che nel ciclo di programmazione 1994-99 è stato applicato con successo da Spagna e Irlanda, l'accelerazione finanziaria iniziale del programma. Questa scelta ha consentito di avviare nel frattempo una seconda generazione di progetti e interventi disegnati ex novo, che arriva ora in attuazione e a cui è affidato l'impatto più significativo sulle condizioni socio-economiche del Mezzogiorno. Grazie anche alla creazione delle necessarie condizioni istituzionali, è quindi possibile ritenere che sul finire del 2004, con un anno di ritardo rispetto alle originarie previsioni, il Programma potrà iniziare a produrre effetti apprezzabili sulla produttività e sulla crescita. L'integrazione degli interventi con quelli finanziati attraverso gli APQ con risorse aggiuntive nazionali e con quelli a carico di risorse ordinarie, rafforza tale prospettiva (a titolo meramente esemplificativo, cfr. tavola IV.3).

La valutazione complessivamente soddisfacente dei risultati raggiunti sotto il profilo della creazione delle condizioni istituzionali e del programma comunitario, dovrà tuttavia essere confortata dalla capacità delle Regioni e delle Amministrazioni centrali, soprattutto di quelle dove permangono ritardi (cfr. Conclusioni del Comitato di Sorveglianza tenuto il 2 luglio 2003), di attuare in pieno i processi di modernizzazione.

Per rafforzare il percorso in questa direzione un ruolo importante svolge la revisione di metà percorso, prevista dai regolamenti comunitari. Nei primi mesi del 2004 essa dovrà portare a riorientare la strategia e a riprogrammare le risorse, qualora mutamenti di contesto lo dovessero suggerire, ovvero si evidenziassero rallentamenti o battute d'arresto nell'attuazione.

Tavola IV.3 - ALCUNI INTERVENTI CONTENUTI NEL QCS 2000-2006			
Regione	Progetto	Settore e tipologia	Costo (milioni di euro)
Basilicata	N. 3 progetti per i comuni di Potenza, S. Arcangelo e Colobraro	Rifiuti: pretrattamento e smaltimento finale in discarica	5
	Un computer in ogni casa	Società dell'Informazione: gestione informatizzata della PA	91
	SS 106 Jonica: tratto 9, nuovi lotti 1-2-3-4-8-9	Trasporti: strade	138
Calabria	N. 3 Progetti di consolidamento Comuni di Gerace, Tropea e Curinga	Difesa del suolo: opere di salvaguardia del territorio a tutela degli abitati di Gerace, Tropea e Curinga	16
	SS 106 Jonica: tratto 2, nuovi lotti 6-7-8; tratto 4, lotti da 1 a 5; tratto 4b, lotti 1 e 2	Trasporti: <i>strade</i>	667
Campania	N. 2 Progetti per lo Sviluppo rurale in Campania: Interventi nel comune di S. Marco dei Cavoti e nella Provincia di Benevento	Agricoltura: interventi integrati a favore dello sviluppo rurale (infrastrutture, centri storici, miglioramento efficienza delle aziende)	215
	Portale Regionale di Telemedicina	Società dell'informazione: portale regionale per ricambio di dati multimediali e l'integrazione di archivi di interesse medico	4
	Sistema metropolitano campano (cofinanziamento varie tratte)	Trasporti: <i>ferrovie</i>	436
Puglia	Sviluppo del ciclo dei rifiuti urbani del bacino di utenza Brindisi 1	Rifiuti: smaltimento dei rifiuti e utilizzazione per la produzione di energia	11
	Interporto Bari Lamasinata (1 lotto)	Trasporti: <i>interporti</i>	111
Sardegna	Cagliari	Servizio Idrico Integrato: <i>adduzione</i>	46
	Prevenzione dell'esclusione sociale	Risorse umane: percorsi integrati per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati	7
Sicilia	Dissalata Gela - Aragona	Servizio Idrico Integrato: <i>adduzione</i>	89
	Restauro dell'ex stabilimento Florio a Favignana	Beni Culturali: restauro e recupero	20
	SS N° 114 Orientale Sicula lotti 1 e 4	Trasporti: <i>strade</i>	172
TOTALE			2.028

Il nostro Paese si è preparato con forte impegno a questa fase. Con largo anticipo, rispetto a tutti gli altri Stati membri, è stata avviata la valutazione intermedia per tutti i programmi operativi e per il QCS nel suo insieme: con due esercizi di analisi autovalutativa già effettuati su tutti i programmi operativi, è stata condotta, sulla base di una metodologia condivisa, una ricognizione sistematica di tutti gli elementi che qualificano l'attuazione (*governance* degli interventi, stato di attuazione finanziaria, coerenza strategica). Con questo metodo, assolutamente innovativo e già riproposto in altri paesi dalla Commissione europea come "buona pratica", si è fortemente accresciuto il livello di consapevolezza in merito alle criticità/potenzialità di ciascun asse, settore e programma operativo e i risultati sono stati condivisi con il partenariato economico e sociale a livello nazionale e regionale.

L'analisi finora effettuata ha evidenziato che:

- non emergono criticità sistematiche a livello di QCS, le cui indicazioni strategiche per asse e settore risultano quindi confermate;
- vi sono tuttavia differenze anche significative tra i settori di intervento e soprattutto tra le Regioni, nella capacità di mantenere il percorso entro la rotta pre-stabilita, rispettandone appieno gli obiettivi quantitativi e qualitativi.

In questo contesto, massimo sarà l'impegno per conseguire l'obiettivo di spesa di fine 2003, nella consapevolezza che una conferma dei successi già registrati su questo fronte rafforzi anche la posizione negoziale dell'Italia nel processo di definizione del futuro delle politiche di coesione, valorizzando così l'emblematico lavoro di partenariato che ha portato alla definizione del Memorandum (cfr. Riquadro "Riforma della politica di coesione comunitaria e impatto dell'allargamento sulle aree ammissibili all'obiettivo 1 nel 2007-2013", cap. III).

#### **IV.4 MODERNIZZAZIONE E RAFFORZAMENTO DELLE CAPACITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Requisito fondamentale per dare qualità alla spesa pubblica in conto capitale e conseguire pienamente l'obiettivo di sviluppo delle aree sottoutilizzate è il rafforzamento istituzionale delle Amministrazioni pubbliche sia nel Centro Nord sia, soprattutto, nel Mezzogiorno.

Sia nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno, sia, più di recente, nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro e in generale dell'utilizzo dei fondi aggiuntivi nazionali, sono state avviate iniziative di rinnovamento della PA, che oggi consentono per taluni processi di raccogliere primi risultati in termini di crescita della "capacità/competenza" delle Amministrazioni centrali e delle Regioni. Tale processo si è frequentemente accompagnato, con importanti sinergie, con altri due processi di rafforzamento istituzionale: l'assunzione diretta di responsabilità da parte dei vertici politici regionali e locali in merito alla programmazione e all'uso delle risorse aggiuntive; il coinvolgimento e il rafforzamento a livello locale del partenariato economico e sociale.

##### *Amministrare, gestire, controllare in modo efficiente e motivato*

Significativi sono stati i progressi ottenuti nella modernizzazione organizzativa delle Regioni del Mezzogiorno attraverso il meccanismo della riserva di premialità del 6 per cento definita dal QCS 2000-2006, che nel marzo 2003 si è concluso con la assegnazione di premi e sanzioni (cfr. sito del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo, [www.dps.tesoro.it](http://www.dps.tesoro.it)). Alla luce di ciò, con le delibere CIPE del 3 maggio 2002 e del 9 maggio 2003, è stata disposta l'estensione dei metodi premiali anche nell'ambito dei fondi nazionali per lo sviluppo. Una logica non dissimile è sottesa ai meccanismi previsti nella "regionalizzazione" dei Patti territoriali per l'individuazione delle migliori performance e delle situazioni di sofferenza (cfr. par. IV.5).

Particolare rilievo hanno la qualità e la formazione delle risorse umane della PA. Muovendo dai risultati ottenuti nella costituzione di strutture di valutazione e ve-

rifica nelle Regioni e nelle Amministrazioni centrali, si dovrà ora dare rapida attuazione e forte incisività alle attività della “Rete dei nuclei di valutazione e verifica” per rafforzare la diffusione e l’innovatività dei metodi e delle conoscenze. Andrà fatto ulteriore e forte ricorso ai meccanismi premiali e sanzionatori legati all’utilizzo delle risorse aggiuntive, anche per assicurare incrementi di efficienza nella produzione di servizi pubblici di primaria importanza da parte delle Regioni.

#### *La cooperazione istituzionale nell’ambito delle politiche di sviluppo*

Le riforme costituzionali in atto hanno nel complesso rafforzato compiti e funzioni delle Regioni e delle Autonomie locali e reso più trasparente l’attribuzione delle responsabilità normative, finanziarie e attuative ai vari livelli di governo, con la permanenza di molte competenze concorrenti, quali, tra le altre, le politiche di sviluppo e di coesione. Il crescente ricorso da parte di Regioni e Amministrazioni centrali allo strumento dell’Accordo di Programma Quadro mostra come la cooperazione verticale e orizzontale – sul piano tecnico per la selezione degli interventi, per l’individuazione delle risorse finanziarie, ecc - sia indispensabile. È significativo che le Regioni del Centro Nord ricorrano all’APQ anche quando gli interventi siano finanziati con risorse ordinarie.

Funzioni di diffusione delle conoscenze e di condivisione delle decisioni tra amministrazioni centrali e regionali vengono assolte dal Comitato di Sorveglianza del Quadro Comunitario di Sostegno. È in quella sede che, ogni sei mesi, con la partecipazione delle parti economiche e sociali, vengono assunte le principali decisioni di indirizzo del programma.

È necessario dare continuità e permanenza a tutti questi processi.

In luoghi di tradizionale cooperazione tra amministrazioni centrali, quali il CIPE, si è stabilita una rinnovata attitudine al dialogo interistituzionale per procedere alla ripartizione concertata di risorse, alla definizione di regole e di strategie. Il raccordo con la Conferenza Stato-Regioni e con la Conferenza unificata per l’assunzione di decisioni che vedono coinvolti i diversi livelli di governo (come le delibere di riparto dei fondi aree sottoutilizzate) è prassi rodada, che dà alle decisioni finali non solo maggiore consenso, ma più elevato contenuto tecnico e capacità di impatto.

#### *Progettare e realizzare progetti*

Già da tempo si è addivenuti alla definizione di regole di programmazione e progettazione con accentuazione della verifica qualitativa sulla fase realizzativa del progetto.

Un obiettivo intermedio di tale linea strategica è consistito nello spostare gradualmente l’attenzione dagli impegni di spesa (come era stato a lungo il caso del QCS 1994-99) alla spesa effettiva sia nei programmi comunitari (QCS 2000-2006), sia nella programmazione delle risorse aggiuntive nazionali: vengono ora fissati obiettivi di spesa, sottoposti a regolare monitoraggio. In questa direzione va il “Progetto Monitoraggio” approvato dal CIPE nella delibera del 9 maggio 2003 che dovrà trovare forte attuazione. In questa stessa direzione va anche l’attuazione del-

la Legge obiettivo che con il documento allegato al DPEF fissa ora obiettivi di spesa annui, per opera e per area del territorio, al cui rispetto sarà legato il giudizio sull'operato amministrativo e politico.

#### *Valutare e apprendere*

Per la costruzione di capacità di valutazione dell'azione pubblica interna alla amministrazione si sono avviati molti processi di sistema e condotte iniziative specifiche.

La collaborazione con l'ISTAT ha consentito di produrre più articolate statistiche territoriali e di ridurre il ritardo nella disponibilità degli indicatori macroeconomici territoriali: oggi, cittadini, imprese e istituzioni possono conoscere le valutazioni ufficiali sull'andamento del PIL regionale con pochi mesi di ritardo sulla fine dell'anno di riferimento; occorre quasi tre anni fino a poco tempo fa. L'impegno si è recentemente intensificato al fine di fornire dati ufficiali sui conti territoriali per ripartizioni a soli tre mesi di distanza dalla diffusione del dato nazionale. Fino a pochissimo tempo fa, era impossibile per due-tre anni conoscere il riparto territoriale della spesa in conto capitale del Paese e quindi monitorare i risultati delle scelte di politica economica: oggi la tempistica si è molto ridotta.

Sulla base delle indicazioni della Legge Finanziaria 2003 e delle decisioni del CIPE, dovranno essere sottoposti a valutazione alcuni degli strumenti che assorbono il massimo di risorse per incentivi al fine di assumere decisioni di finanziamento in modo più informato non solo in base all'efficienza finanziaria, ma anche all'efficacia dell'intervento.

#### *Concorrere alla creazione e alla tutela di mercati concorrenziali dei servizi pubblici*

Anche grazie all'introduzione di meccanismi premiali (previsti nella riserva del QCS 2000-2006), sono stati raggiunti risultati di rilievo nelle riforme settoriali relative ai servizi idrico integrato e dei rifiuti, con la previsione di meccanismi concorrenziali per la gestione privata su mandato del soggetto pubblico. L'impegno in questa direzione dovrà rafforzarsi.

## **IV.5 INCENTIVI, MARKETING TERRITORIALE E CREDITO**

#### *Incentivi e strumenti di sviluppo locale nelle aree sotto-utilizzate*

Il riordino già avviato nel sistema degli incentivi alle imprese e degli strumenti di sviluppo locale mirerà ad informarli ancora più decisamente ai criteri della selettività, della premialità e della valutazione, che sovrintendono alla generalità delle politiche in favore delle aree sotto-utilizzate. Obiettivo di tale revisione è una generale semplificazione dei regimi di aiuto nell'ottica di migliorarne efficienza ed efficacia.

L'attuazione di questi principi è in piena armonia con l'obiettivo della riduzione degli aiuti di Stato e il loro riorientamento verso finalità di tipo orizzontale (ricerca, innovazione, etc.) cui gli Stati membri si sono impegnati al Consiglio Europeo di Stoccolma. La diminuzione dell'ammontare complessivo degli aiuti in

Italia è peraltro già in atto, come documentato dallo “*State Aid Scoreboard*” della Commissione Europea. Il rapporto segnala infatti, negli ultimi anni, una riduzione nel livello complessivo degli aiuti pari allo 0,3 per cento del PIL (da 1,3 a 1 per cento)<sup>8</sup>. I criteri della selettività, della premialità e della valutazione possono ulteriormente agevolare un parziale e graduale “rientro” delle politiche di aiuto<sup>9</sup>, con effetti complessivi positivi per il Mezzogiorno.

A fronte di perduranti divari di redditività degli investimenti in diverse aree del Paese, restano tuttavia indispensabili interventi per la compensazione degli svantaggi localizzativi, che saranno tanto più efficaci quanto più risulteranno complementari alle azioni volte al miglioramento del contesto in cui operano i fattori produttivi.

La delibera del CIPE del 9 maggio 2003, recependo anche le sollecitazioni provenienti dalle parti economiche e sociali, ha fissato una ripartizione in tre tipologie dei diversi strumenti di incentivazione presenti nei due Fondi, con l’obiettivo di garantire a ciascuno un finanziamento unitario ed equilibrato:

a) *automatici*, principalmente per ridurre il costo del capitale e del lavoro (credito d’imposta generale e bonus occupazione);

b) *a bando e valutazione*, per compensare le difficoltà di approvvigionamento sul mercato del credito soprattutto delle piccole e medie imprese e delle micro-imprese (bandi 488, prestito d’onore e *franchising*, imprenditorialità giovanile);

c) *discrezionali e negoziali*, volti a rafforzare l’imprenditoria locale o ad attrarre investimenti dall’esterno attivando, con metodi negoziali, accordi in territori predefiniti (contratti di programma e di filiera, Patti territoriali, contratti d’area).

Per quanto riguarda gli strumenti automatici, il riordino promosso dalla Legge Finanziaria 2003 per porre rimedio ai grandi limiti degli strumenti è stato di recente completato, come illustra in dettaglio il Riquadro che segue.

### IL CREDITO D’IMPOSTA: INVESTIMENTI ED OCCUPAZIONE

*La mancata previsione di un’istanza preventiva nella formulazione originaria dell’art. 8 della L. n. 388/2000, istitutiva del credito di imposta per gli investimenti, ha determinato due gravi conseguenze: l’impossibilità da parte dell’Amministrazione, per l’assenza delle necessarie informazioni, di effettuare una verifica preventiva e successiva sulla veridicità e fondatezza dei crediti richiesti in compensazione; la contemporanea imprevedibilità degli effetti degli stessi sull’economia e sulla finanza pubblica, in assenza di una conosciuta e vincolante tempistica degli investimenti.*

*A questi limiti si è posto rimedio con adeguati interventi correttivi, introdotti nel corso del 2002, anche sopportando il costo di una temporanea situazione di incertezza. Gli interventi*

(8) La riduzione è pari allo 0,24 per cento (da 0,61 per cento nel periodo 1997-99 a 0,37 nel periodo 1999-01) se si considerano gli aiuti al netto di agricoltura pesca e trasporti).

(9) Si veda in proposito il “Secondo Memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria” disponibile sul sito ufficiale del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ([www.dps.tesoro.it](http://www.dps.tesoro.it)).

*banno previsto la definizione dei mezzi di copertura, l'obbligo di un'istanza preventiva e uno stringente percorso temporale per l'esecuzione degli investimenti programmati. L'Amministrazione è stata ora messa in grado di effettuare opportuni controlli e verifiche sugli investimenti oggetto delle agevolazioni, in modo da aumentare l'efficacia dello strumento senza alterarne l'automaticità e di assicurare, ove necessario, gli adeguati finanziamenti integrativi.*

*L'inclusione dello strumento fra le misure agevolative finanziate con i Fondi per le aree sottoutilizzate, oltre a migliorarne l'integrazione e a riequilibrarne l'incidenza, consente inoltre di utilizzare i meccanismi flessibili di allocazione delle risorse propri dei Fondi. Tale possibilità sarà appropriatamente utilizzata per consentire, una volta conclusi i controlli, di corrispondere in tempi ragionevoli ai diritti effettivamente acquisiti dalle imprese.*

*Per il credito d'imposta per l'occupazione, importanti interventi di ridefinizione hanno dato certezza alle imprese e al lavoro in relazione alla possibilità di favorire le assunzioni aggiuntive, anche negli anni futuri.*

*Per l'intero territorio nazionale è stata prevista una disponibilità finanziaria annua di 125 Meuro. L'incremento della parte di contributo aggiuntiva (300 euro mensili) specificatamente prevista per le aree del Mezzogiorno (con la contestuale riduzione a 100 euro mensili della quota destinata all'intero territorio nazionale) e la previsione di una riserva di risorse esclusivamente destinate alla copertura di tale contribuzione integrativa ha rafforzato la capacità dello strumento di creare vantaggi di localizzazione nelle aree con maggiore disponibilità di forza lavoro inoccupata.*

*Per la copertura della contribuzione integrativa il CIPE, garantendo un importo superiore all'impegno minimo assunto nella dichiarazione del 31 ottobre 2002, ha assegnato risorse per 350, 600 e 850 milioni di euro rispettivamente per il 2003, per il 2004 e per il 2005; un analogo livello di disponibilità dovrà essere assicurato per l'anno 2006.*

Con la regionalizzazione dei Patti territoriali, questi sono passati sotto la diretta responsabilità delle Regioni, che potranno indirizzarne le scelte in modo coerente con altri strumenti di sviluppo locale, quali ad esempio i PIT (Progetti Integrati Territoriali). Un primo studio condotto su un numero ristretto di Patti territoriali con buona capacità di spesa ha consentito di verificare che tale strumento, in presenza di condizioni di elevata concertazione, forte competenza tecnica e leadership politica, può produrre effetti positivi sul contesto. La regionalizzazione è stata accompagnata dall'introduzione di criteri di selettività che saranno ora estesi a tutte le esperienze pattizie. I Patti territoriali vengono così valutati secondo indicatori di performance che esprimono, sia la qualità della selezione originaria delle iniziative incluse, sia la capacità di queste ultime di realizzare gli investimenti. È previsto un definanziamento per i patti che, trascorso un biennio dalla disponibilità delle risorse pubbliche, non avranno erogato almeno il 25 per cento delle risorse o avviato almeno il 50 per cento delle iniziative.

Con questo recupero di un ruolo pieno di indirizzo da parte delle Regioni, gli strumenti di sviluppo locale in senso stretto come Patti territoriali e PIT, che si caratterizzano per la concertazione con le parti private, potranno meglio operare per la produzione di beni collettivi; gli incentivi a singole imprese potranno sempre più

avere un ruolo minoritario e sussidiario; le Regioni potranno concentrarsi sulla fornitura di servizi di rete (comunicazioni, azioni di sistema per il commercio, il turismo e l'industria, etc.) congruenti e necessarie per il successo dei progetti locali.

Nell'ambito degli strumenti discrezionali e negoziali, la prospettiva dei contratti di programma dipende dall'esito dell'analisi valutativa chiesta dal CIPE al Ministero delle Attività Produttive e dai risultati del Progetto Pilota sulla localizzazione produttiva di cui al paragrafo che segue. Quanto ai contratti d'area, che vedono un tasso di realizzazione finanziaria assai modesta (30 per cento circa) il processo di valutazione e riordino dovrà estendersi urgentemente anche a essi.

Per quanto riguarda gli strumenti a bando e valutazione, essi dovranno essere sottoposti a un riordino che dia maggiore certezza alle imprese, preveda un ruolo nuovo delle banche. Importanti indicazioni potranno venire dall'Indagine conoscitiva sul sistema industriale italiano della Commissione Attività Produttive della Camera dei Deputati e dalla riforma prevista a livello comunitario che mira a privilegiare gli aiuti alle piccole e medie imprese per attività di ricerca e di innovazione.

#### *Marketing Territoriale e contratto di localizzazione*

Fino ad oggi l'Italia ha attirato un flusso di investimenti diretti all'estero assai ridotto (1,3 per cento del PIL nel 2001, la quota più bassa dell'intera area UE<sup>10</sup>) e il Mezzogiorno ha ottenuto su questo terreno risultati ancor meno lusinghieri. Tuttavia in questa area del Paese esistono sistemi economici locali che competono anche in modo aggressivo sui mercati internazionali,<sup>11</sup> spesso offrendo riconoscibili vantaggi localizzativi. Un efficace piano di marketing territoriale impone dunque un mutamento di prospettiva ed una concentrazione degli sforzi sui "Mezzogiorni" dove massima è la possibilità di valorizzazione.

È quanto mira a fare il programma operativo di marketing territoriale e il parallelo avvio del Progetto Pilota di Localizzazione, entrambi affidati alla responsabilità di Sviluppo Italia.

In particolare il contratto di localizzazione, che sarà avviato in via sperimentale e sottoposto a dicembre alla valutazione del CIPE, costituirà un test per affiancare alla componente classica di sussidio il completamento dell'infrastrutturazione materiale e immateriale dell'area prescelta e l'assunzione di azioni per dare celerità all'azione amministrativa. L'Accordo di Programma Quadro, nel quale si sostanzia il contratto di localizzazione, è lo strumento che darà coerenza e verificabilità all'intervento.

#### *Credito*

La perdurante difficoltà nell'approvvigionarsi sul mercato dei capitali da parte delle imprese meridionali, soprattutto di piccole dimensioni, è testimoniata dalle attuali condizioni del mercato del credito nel Mezzogiorno.

(10) World Investment Report 2002.

(11) Confronta Riquadro su SLL e Rapporto ICE 2001-2002.

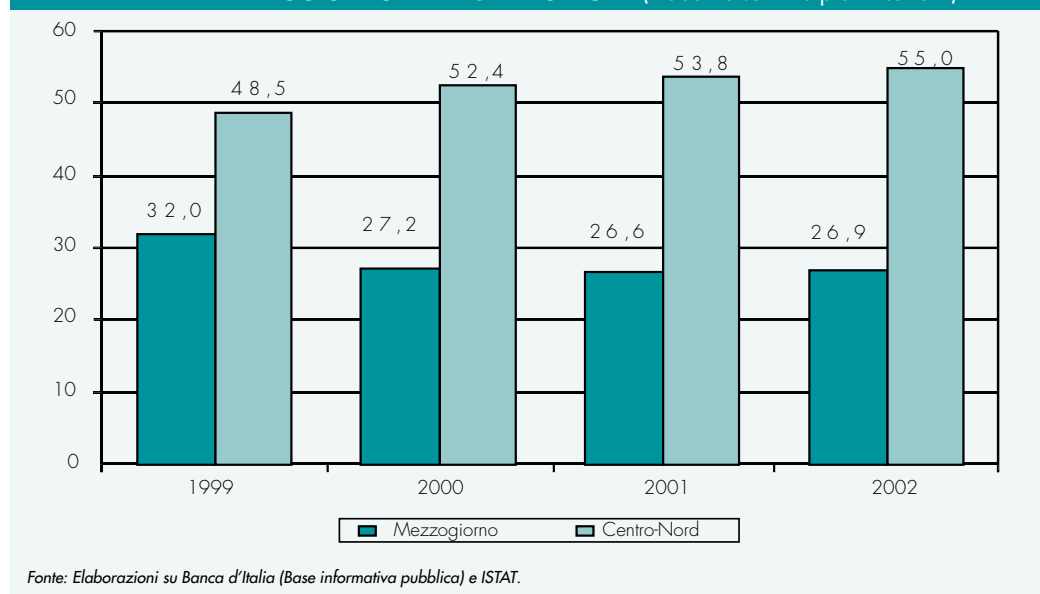
Dalla seconda metà degli anni '90, le banche operanti nel Mezzogiorno hanno mostrato una tendenza al contenimento dei costi, al miglioramento della qualità dell'attivo e della redditività del capitale. Tale riorganizzazione, generalmente orientata alla "rete" e alla raccolta e comportando per converso un accentramento delle funzioni *corporate*, non ha favorito il rafforzamento dei rapporti fiduciari tra banca e impresa.

Gli effetti del riassetto del sistema bancario meridionale non sembrano ancora esplicitarsi in una significativa riduzione dei divari di trattamento esistenti tra le imprese localizzate nelle regioni meridionali e quelle del Centro Nord. Il differenziale nei tassi di interesse, stimato nell'ordine di 1,6 punti percentuali, secondo studi recenti potrebbe essere imputato per 0,7 punti al maggiore peso nel Mezzogiorno delle piccole imprese e dei prenditori individuali e alle caratteristiche settoriali delle imprese affidate; e per 0,9 punti a un'effettiva maggiore rischiosità ascrivibile a diseconomie esterne<sup>12</sup>.

Peraltro nel corso degli ultimi anni, le sofferenze nel Mezzogiorno si sono ridotte drasticamente: tra il marzo 1998 e il dicembre 2002, il rapporto tra sofferenze e impieghi relativo ai prestiti concessi alle società non finanziarie e alle famiglie produttrici si è pressoché dimezzato (dal 27,3 per cento al 14,7 per cento), benché rimanga molto significativa la distanza con i valori dello stesso indicatore nel Centro Nord, passato dall'8,4 per cento del 1998 al 4 per cento del 2002.

Il grado di finanziarizzazione dell'economia meridionale appare comunque assai modesto, come testimoniato dal livello degli impieghi alle società non finanziarie e alle famiglie produttrici rispetto al PIL, dove il divario fra le due aree del Paese è molto forte (ancorché in parte spiegato dalla più alta quota di sofferenze del Sud, non incluse nel numeratore) (cfr. figura IV. 2).

**Figura IV.2 - IMPIEGHI ALLE SOCIETÀ NON FINANZIARIE E ALLE FAMIGLIE PRODUTTRICI E PIL NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO NORD** (incidenza sul PIL a prezzi correnti)



(12) Panetta F., Evoluzione del sistema bancario e finanziamento dell'economia nel Mezzogiorno, Banca d'Italia Temi di discussione n. 467, marzo 2003

Si tratta in sintesi di un quadro complesso, le cui criticità il Governo intende affrontare promuovendo: l'aggregazione, la capitalizzazione, l'organizzazione e il ruolo dei consorzi di garanzia fidi; il riequilibrio (anche attraverso fondi di garanzia e altre forme di ingegneria finanziaria) della struttura finanziaria delle imprese (riduzione dell'incidenza dei debiti a breve a fronte di un più corretto ricorso al medio/lungo termine), nonché la promozione del capitale di rischio; la condivisione, tra banche e imprese, dei benefici connessi alla riduzione di asimmetria informativa scaturente dal coinvolgimento degli istituti di credito nelle istruttorie delle agevolazioni pubbliche; un più ampio ricorso a *mix* di aiuti che comprendano interventi sotto forma di mutuo.

