

L'EUROPA
divisa ne suoi
principali Stati
1788.



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione

Rapporto Annuale 2005

del Dipartimento
per le Politiche di Sviluppo
sugli interventi nelle Aree Sottoutilizzate

Sintesi

Per informazioni, contattare:

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
Ufficio per la comunicazione
e le relazioni esterne
Via Sicilia 162/C
00187- Roma

mail: comunicazione.dps@tesoro.it
web: www.dps.mef.gov.it

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

Presentato al Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
On. Giulio Tremonti

e dal Ministro per lo Sviluppo e la Coesione Territoriale
On. Gianfranco Micciché

31 Gennaio 2006

RAPPORTO ANNUALE 2005

del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

Sintesi

Presentato al Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

On. Giulio Tremonti

e dal Ministro per lo Sviluppo e la Coesione Territoriale

On. Gianfranco Micciché

31 Gennaio 2006

Il presente Rapporto predisposto a cura del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art.15 della legge 468/78 e sue modificazioni, fornisce un quadro delle tendenze economiche, delle risorse finanziarie in conto capitale e delle politiche di sviluppo a livello territoriale.

Il documento è il frutto del lavoro integrato delle strutture del DPS: Servizio progetti, studi e statistiche - che del Rapporto ha la responsabilità - diretto da Letizia Ravoni, Servizio per le politiche di sviluppo territoriale, diretto da Aldo Mancurti, Servizio per le politiche dei fondi strutturali, diretto da Paola De Cesare, Servizio centrale di segreteria del Cipe, diretto da Paolo Emilio Signorini, Servizio relazioni con i paesi terzi, diretto da Vincenzo Donato, Unità di valutazione degli investimenti pubblici, coordinata da Laura Raimondo, Unità di verifica degli investimenti pubblici, coordinata da Antonio Caponetto.

Il Rapporto è stato impostato e coordinato dal Capo Dipartimento Fabrizio Barca con Letizia Ravoni e Paola Casavola.

I singoli capitoli sono stati affidati alla responsabilità di: Francesco Stella, Laura Raimondo, Mariella Volpe, Letizia Ravoni, Giampiero Marchesi e Paola Casavola.

L'Appendice è stata curata da Lorenzo Paccusse con l'ausilio di Norina Salamone, Sabina Guidotti, Attilio Turri Bruzzese.

Il capitolo II, curato dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici, contiene risultati e valutazioni in materia di investimenti pubblici ed è parte integrante della Relazione di cui all'art.7 del DPR 38/98.

Gli Uffici del Servizio Progetti, Studi e Statistiche hanno fornito un costante supporto al coordinamento e alla integrazione dei contributi.

Hanno contribuito alla elaborazione di questo Rapporto e alla predisposizione dell'Appendice: Cinzia Aloisantoni, Carlo Amati, Rosanna Argentieri, Marilena Barbaro, Tito Bianchi, Monica Brezzi, Clara Brunetti, Federica Busillo, Umberto Casiero, Ivana Capozza, Francesca Cappiello, Patrizia Cappellaro, Emiliano Caprio, Carla Carlucci, Pasqualino Castaldi, Laura Cisterna, Raffaele Conti, Adele Coppola, Angela Corbo, Pietro Cova, Leopoldo Cozzolino, Oriana Cuccu, Angela D'Alonzo, Silvio D'Amico, Fabio De Angelis, Simona De Luca, Michele D'Ercole, Anna Paola Di Risio, Marta Foresti, Roberto Fulciniti, Vincenzo Gazerro, M. Alessandra Guerrizio, Sabina Guidotti, Paola Ibba, Emanuela Incicco, Sabrina Lucatelli, Marco Magrassi, Cosimo Maio, Barbara Majano, Angelo Malerba, Erica Mallarini, Luca Manieri Elia, Marco Marini, Nicola Masi, Saverio Massari, Francesca Matalucci, Giorgio Mechelli, Giampiero Meriano, Nicoletta Minto, Maurizio Moretti, Teo Muccigrosso, Federico Nusperli, Marco Orsini, Silvio Pancheri, Raffaella Panebianco, Gessica Paolini, Livia Passarelli, Guido Pellegrini, Aline Pennisi, Paolo Praticò, Giorgio Pugliese, Valeria Raffaele, Federico Risi, Rosanna Romano, Piero Rubino, Rossella Rusca, Norina Salamone, Daniela Sauda, Amalia Senesi, Antonio Sferrazzo, Silvia Sorbelli, Francesca Spagnolo, Marco Spampinato, Benedetta Stratta, Laura Tagle, Alessandra Tancredi, Carlos Tapia, Flavia Terribile, Renzo Turatto, Attilio Turri Bruzzese, Andrea Umena, Francesca Utili, Salvatore Vescina, Barbara Virgilio, Piero Volpicelli.

Alla composizione e alla revisione dei testi hanno contribuito: Marina Bugamelli, Elvira Germogli, Simona Panei, Paola Picciotti e Daniela Fusco, Luca Murrau, Katia Salvatori, Paola Stirati.

La diffusione è stata curata dall'Ufficio per la Comunicazione e le relazioni esterne, diretto da Emanuela Poli.

Si ringrazia tutto il personale impegnato nella predisposizione del documento per la dedizione e la cura.

Il Rapporto sugli interventi nelle aree sottoutilizzate riferisce al Parlamento sullo stato dello sviluppo dei territori, sull'utilizzo delle risorse stanziare, sull'attuazione delle politiche, sull'avanzamento della modernizzazione amministrativa.

Il 2005 è stato contrassegnato dal significativo impegno del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, delle Amministrazioni centrali e delle Regioni per avviare, con gli enti locali e le parti economiche e sociali, la programmazione della politica regionale 2007-2013 e dallo sforzo negoziale sulle prospettive finanziarie dell'Unione, che ha condotto agli importanti risultati per l'Italia ottenuti nel Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005.

Il Rapporto è preceduto da una nota del Ministro per lo Sviluppo e la Coesione Territoriale che segue e coordina la politica regionale con riguardo al Mezzogiorno.

PREMESSA

del Ministro per lo Sviluppo e la Coesione Territoriale onorevole Gianfranco Micciché

Il 2005 è stato, per le politiche di sviluppo, un anno particolare. E' l'ultimo di una legislatura che, forse per la prima volta, ha goduto di reale stabilità politica e, di conseguenza, ha potuto garantire una strategia, per le aree più deboli del Paese, almeno di medio periodo. E' l'anno che ha visto chiudere la importante e difficile trattativa sulle prospettive finanziarie di bilancio europeo, infine molto positiva per l'Italia (forse anche questo per la prima volta).

Questi due avvenimenti rappresentano, per le politiche di sviluppo nazionali ed europee, un vero e proprio giro di boa. Il giusto tempo, quindi, per fare un consuntivo del lavoro svolto e qualche riflessione per il futuro.

Come emerge chiaramente dall'ottavo rapporto del Dipartimento, anche quest'anno, si intrecciano segnali positivi con situazioni di arretratezza che coinvolgono in particolare lo stato dei servizi pubblici. Il Sud, insomma, presenta ancora luci e ombre.

I processi che ci aspettavamo, in termini di crescita economica, non ci permettono di essere ancora pienamente soddisfatti, anche se la tendenza degli ultimi cinque anni va sostanzialmente nella giusta direzione.

Alcuni dei principali problemi, quindi, permangono, ma in diversi campi i miglioramenti cominciano a essere evidenti.

Dal 2002 siamo diventati "un modello da imitare" (parole della sig.ra Hubner, commissario europeo per la politica di coesione) nell'uso dei fondi strutturali che, come detto in altre occasioni, testimonia un irreversibile miglioramento qualitativo in termini di programmazione, sia a livello centrale che regionale.

Nel campo degli investimenti pubblici esiste ormai un parco progetti serio e completo, sono decuplicati i bandi di gara per infrastrutture e, girando per il Sud del Paese, cominciano finalmente ad essere visibili i nuovi cantieri.

Sin dal primo anno è apparso evidente che occorre rafforzare la struttura imprenditoriale del Sud e che gli strumenti agevolativi, per quanto utili, non rispondevano alle esigenze di competitività, avendo, per lo più, carattere di mera compensazione alle carenze territoriali sia in termini di servizi che di infrastrutture.

Per accelerare il processo di crescita è stata fatta una scelta coraggiosa (almeno dal punto di vista politico): quella di diminuire drasticamente le risorse per trasferimenti per aumentare, invece, quelle per investimenti pubblici.

Sono state, inoltre, introdotte alcune novità di rilievo sia sul fronte della strategia politica sia su quello del metodo amministrativo.

La prima è stata la nascita nel 2002 del "Fondo unico" che, grazie all'introduzione di nuove regole e meccanismi di premialità, ha dato importanti risultati nell'accelerazione della spesa per investimenti e nel miglioramento della programmazione in tutte le Regioni. Le nuove regole del "Fondo" hanno, quindi, inciso in maniera significativa nell'utilizzo dei fondi comunitari e nazionali.

La seconda novità riguarda la riforma degli incentivi voluta anche dalle nuove regole europee successive alla strategia di Lisbona. La riforma prevede il progres-

sivo abbandono del contributo a fondo perduto ed il coinvolgimento del sistema bancario sino ad oggi latitante nell'opera di aiuto reale allo sviluppo delle imprese meridionali. La difficile riforma, che ha visto la luce soltanto a fine legislatura, avrà comunque bisogno, sin dal futuro prossimo, di un continuo monitoraggio per evitare un appesantimento del già debole sistema imprenditoriale del Sud.

La legislatura che si conclude nel 2006 lascia, pertanto, (a chiunque ne avrà la responsabilità politica nel prossimo futuro) un gran lavoro ancora da fare, ma una base solida da cui partire.

Una tendenza di crescita economica superiore al resto del Paese ormai decennale, quindi abbastanza consolidata; una disoccupazione scesa al 14 per cento in linea con gli obiettivi programmati; una reale crescita amministrativa nelle Regioni che bisognerà salvaguardare; una buona struttura di marketing, presso Sviluppo Italia, per continuare il lavoro di attrazione degli investimenti esteri; un rapporto con le Regioni che ha consentito, in questi anni, un grande lavoro di squadra nella costruzione delle "Intese" e degli "Accordi di Programma Quadro"; un risultato nella trattativa sul bilancio europeo che garantirà per i prossimi anni una quantità di risorse per le Regioni in obiettivo 1 addirittura superiore al passato.

Occorrerà proseguire nella strada dell'accelerazione degli investimenti in infrastrutture al fine di perseguire l'obiettivo di annullamento, oggi possibile, del divario con il Centro-Nord, e sarà necessario dedicare una grande attenzione nel monitoraggio della riforma degli incentivi. Bisognerà rafforzare la convinzione, sia a livello centrale che regionale, della ineluttabile esigenza di privatizzazione. Oggi, specialmente al Sud, è troppo alto il prezzo della gestione pubblica e monopolistica dei servizi.

Ritengo necessario, oltre che giusto, dare merito al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo di avere raggiunto in questi anni un livello elevato di professionalità, competenza ed impegno. Oggi possiamo affermare, con il giusto orgoglio, che in Europa è difficile, per chiunque si occupi di sviluppo, fare a meno di un parere o di un suggerimento da parte della nostra struttura. Il Rapporto annuale, che ho avuto il piacere di presentare alle Camere in questi anni, è diventato un punto di riferimento per politici, studiosi ed economisti per le analisi sul Mezzogiorno.

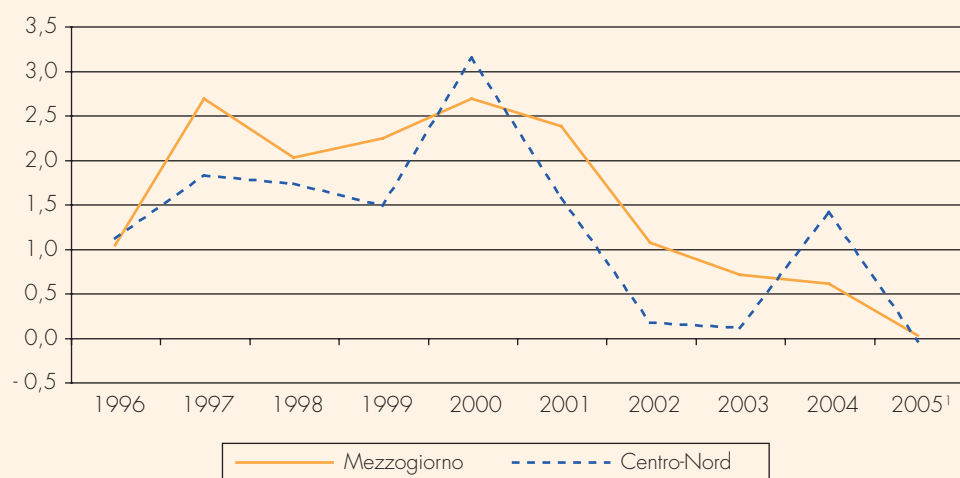
Ed, infine, un ringraziamento personale lo devo a tutto il Dipartimento per l'aiuto che, con vero spirito istituzionale, con grande capacità e intelligenza e nell'interesse dell'intero Paese, è stato dato a tutto il Governo nella lunga, faticosa e difficilissima trattativa sulle prospettive finanziarie, che ci ha permesso di ottenere in Europa un risultato a cui l'Italia non era proprio abituata. Questo Dipartimento rappresenta la base più solida per continuare a credere nello sviluppo del Sud e continuare a impegnarsi con serietà per il raggiungimento di tutti gli obiettivi.

SINTESI

Nel 2005, in un contesto nazionale caratterizzato da una fase di debolezza produttiva, l'economia meridionale è risultata stazionaria, ma l'andamento congiunturale in corso d'anno non si presta a interpretazioni univoche (cfr. fig. 1).

Il prodotto interno lordo non è cresciuto, le difficoltà del mercato del lavoro restano rilevanti e debole la domanda di consumo, mentre persiste un divario strutturale significativo con le aree più sviluppate del Paese nella capacità di creare stabili occasioni di impiego e di reddito. D'altro canto, il rafforzamento in corso d'anno del clima di fiducia delle imprese, il moderato incremento delle esportazioni e la sostanziale tenuta del turismo, nonché un persistente dinamismo imprenditoriale, testimoniano, pur se in modo non omogeneo sul territorio, il permanere delle determinanti di fondo, essenzialmente dal lato dell'offerta, della nuova fase di crescita dell'economia meridionale.

Figura 1 - PIL PER RIPARTIZIONE: 1996-2005 (variazioni percentuali a prezzi costanti)



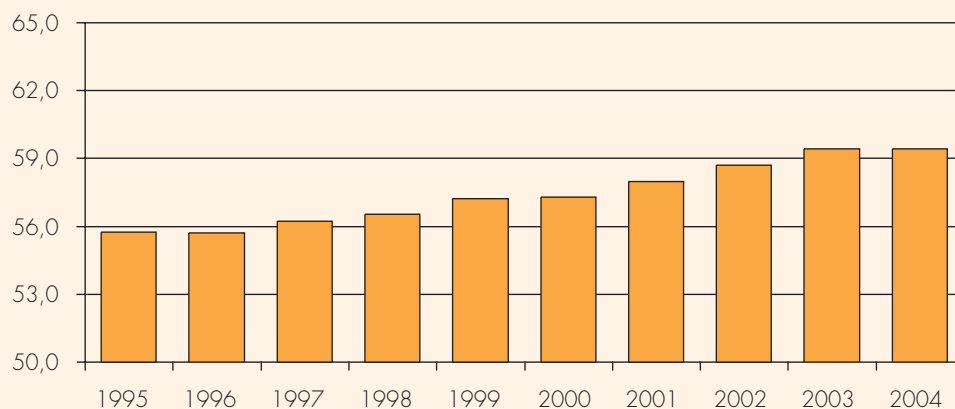
¹ Per il 2005, stime provvisorie DPS.

Fonte: Istat - Conti economici territoriali

A distanza di dieci anni dalla svolta prodottasi, a metà anni novanta, nell'economia del Sud, con un deciso ridimensionamento dell'azione di sussidio dello Stato e una ripresa di spirito imprenditoriale e civile, è possibile trarre alcune considerazioni di fondo.

Il dato relativo al Pil è noto: nel periodo 1995-2005, il differenziale di crescita positivo a favore del Mezzogiorno è stato pari allo 0,3 per cento. In presenza di una quota di immigrazione dall'estero minore che nel Centro-Nord e di una ripresa della migrazione interna verso le altre aree del paese, tale differenziale si è tradotto anche in una riduzione nel decennio del divario in termini di Pil pro capite, pari a quasi due punti percentuali (cfr. fig. 2).

Figura 2 - PIL PRO CAPITE MEZZOGIORNO SU CENTRO-NORD 1995-2004
(valori percentuali)



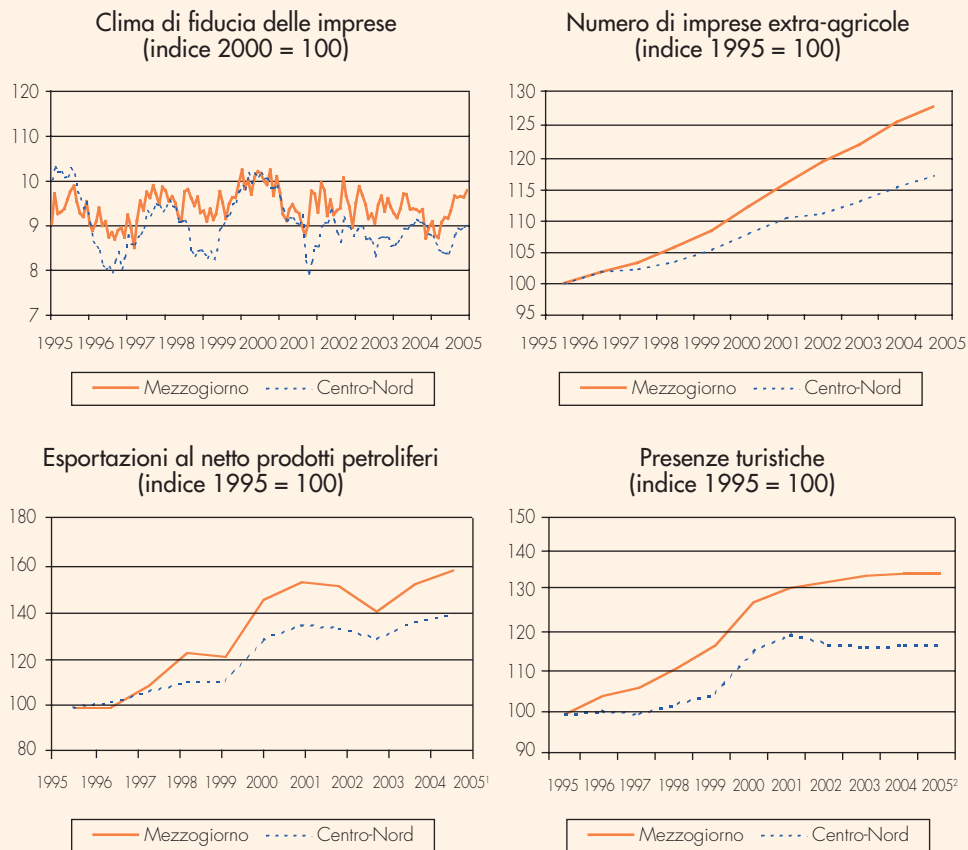
Fonte: Istat - Conti economici territoriali

Questa maggiore crescita è stata sospinta da un nuovo dinamismo delle imprese e da un clima di fiducia tendenzialmente più alto che nel resto del paese, che si sono tradotti nella creazione di un elevato numero di aziende e in un flusso di investimenti privati decisamente superiore al Centro-Nord. Anche l'apertura ai mercati esteri è risultata maggiore rispetto al passato, con una dinamica superiore rispetto al Centro-Nord delle esportazioni anche al netto dei prodotti petroliferi, oggi del 60 per cento superiori a dieci anni or sono contro 40 per cento nel Centro-Nord, e dei flussi turistici (cfr. fig. 3). D'altro canto, le esportazioni e le entrate turistiche restano assai al di sotto delle potenzialità dell'area e degli standard del Centro-Nord.

Lo sviluppo di questo decennio è stato caratterizzato da un recupero di efficienza produttiva: la produttività dell'intera economia del Mezzogiorno ha manifestato una dinamica superiore a quella media italiana, facendo diminuire il differenziale da 15 a 12 punti percentuali. Ma tale performance migliore che nel Centro-Nord è limitata a servizi e agricoltura, mentre nell'industria in senso stretto la crescita è stata assai modesta, come nel resto del paese (cfr. fig. 4).

In presenza di una crescita apprezzabile della produttività, lo sviluppo del Pil del Mezzogiorno, pure superiore a quello del Centro-Nord, non è stato sufficiente a consentire una crescita adeguata dell'occupazione. Questa è aumentata fino al 2002, ma si è poi stabilizzata, con una lieve flessione del tasso di occupazione dopo il deciso aumento del precedente quinquennio, con un valore che è oggi attorno al 46 per cento, contro circa il 63 per cento nella media dell'Unione Europea (cfr. fig. 5). In presenza di una flessione dell'offerta di lavoro, il tasso di disoccupazione è comunque sceso in maniera assai significativa dal 18 per cento del 1995 al 14,5 del 2005, dopo aver raggiunto un picco prossimo al 20 per cento nel 1999.

Figura 3 - INDICATORI DEL CICLO ECONOMICO: 1995-2005

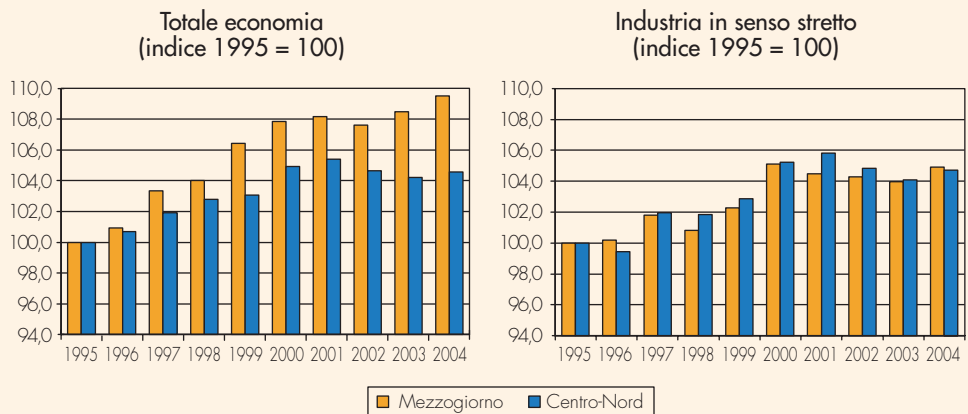


¹ Fino al terzo trimestre.

² Stima annua DPS.

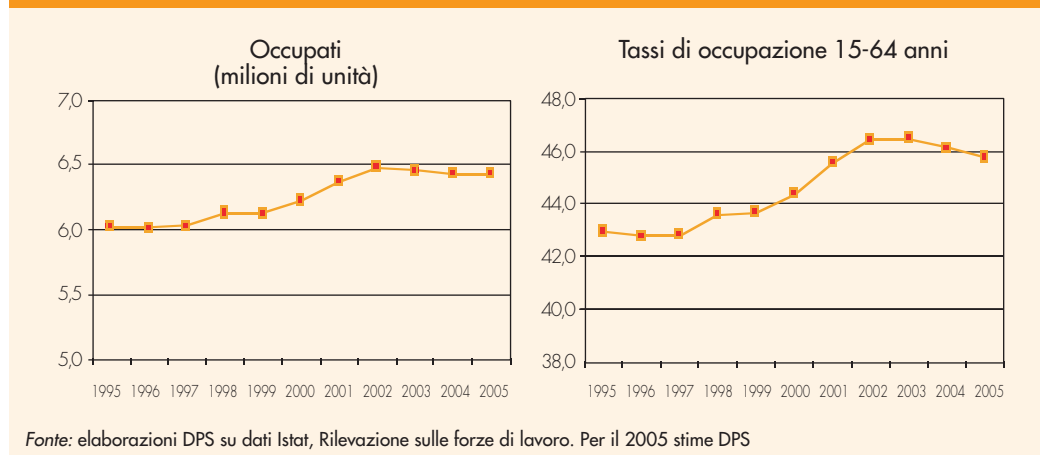
Fonte: Istat, Isae e Unioncamere

Figura 4 - PRODOTTO PER UNITÀ DI LAVORO: 1995-2004



Fonte: elaborazione DPS su dati Istat

Figura 5 - OCCUPATI NEL MEZZOGIORNO



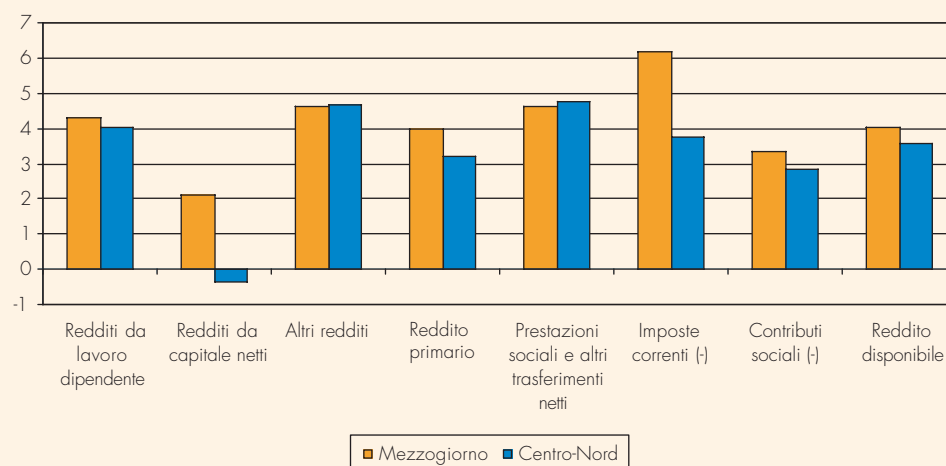
Diverse sono le cause che hanno limitato nel decennio la crescita del Mezzogiorno.

Sul piano della domanda, la crescita del Sud ha risentito in modo negativo di un minore impulso della spesa pubblica, connesso al necessario ridisegno delle forme di intervento dello Stato:

- le spese per salari e consumi finali della Pubblica Amministrazione sono cresciute, a differenza del passato, lievemente meno del Centro-Nord: in termini nominali l'incremento medio annuo tra il 1995 e il 2003 (ultimo anno al momento disponibile) è stato pari al 5,6 e al 5,4 per cento rispettivamente;
- gli investimenti nel settore delle costruzioni, che include la componente delle opere pubbliche, hanno avuto uno sviluppo minore nel Mezzogiorno, con una crescita media annua, tra il 1995 e il 2004, pari, in termini reali, allo 0,9 per cento contro il 2,7 per cento nel Centro-Nord;
- nel periodo è risultato negativo, rispetto al Centro-Nord, anche il contributo dell'azione pubblica al reddito disponibile delle famiglie (cfr. fig. 6). Il cosiddetto reddito primario, costituito da redditi da lavoro e da capitale, presenta infatti, tra il 1995 e il 2003 (ultimo anno disponibile), un differenziale positivo di crescita tra Mezzogiorno e Centro-Nord pari a 0,8 per cento annuo (al quale concorre, assieme al maggiore sviluppo del Sud, il più forte effetto della riduzione dei tassi di interesse del Centro-Nord, dove più cospicuo è il portafoglio finanziario delle famiglie), mentre il complesso dell'azione redistributiva pubblica attuata attraverso i trasferimenti per prestazioni sociali e i prelievi per imposte e per contributi, ha svantaggiato il Mezzogiorno; il differenziale positivo di crescita fra le due aree in termini di reddito disponibile è così stato compresso a 0,4 per cento l'anno.

A questi fattori di domanda si affianca la permanenza di fattori di offerta, segnatamente due: la qualità assai peggiore che altrove dei servizi collettivi per imprese e famiglie; una concorrenza inadeguata soprattutto nel mercato dei servizi, che in alcune regioni del Mezzogiorno degenera nella forma estrema del monopolio criminale.

Figura 6 - REDDITO DISPONIBILE DELLE FAMIGLIE E SUE COMPONENTI PER MACROAREA: 1995-2003 (valori a prezzi correnti - variazioni percentuali medie annue)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Proprio a una strategia tesa a migliorare l'offerta e, per questa via, il contesto economico-sociale si è rivolta da alcuni anni la politica economica. I risultati ottenuti nel sistema dei servizi, i loro punti di forza e di debolezza sono analizzati nel Documento Strategico Preliminare Nazionale, elaborato da un comitato di 12 Amministrazioni centrali, sentito il partenariato economico e sociale, in occasione della fase preparatoria per l'accesso ai fondi strutturali 2007-2013.

Le valutazioni condotte nel Documento, con riguardo agli obiettivi che erano stati prefissati per la politica del periodo di programmazione 2000-2006, mostrano, in primo luogo, l'esistenza di forti miglioramenti nella programmazione finanziaria e nella capacità istituzionale di molte delle Amministrazioni, soprattutto regionali, responsabili della politica per il Sud.

La programmazione finanziaria può oggi avvalersi di un sistema informativo non comparabile rispetto a pochi anni fa, nel quale assumono particolare rilievo: la qualità e tempestività dei Conti Pubblici Territoriali; il monitoraggio degli obiettivi di spesa e di impegno giuridico delle risorse; l'identificazione delle cause di ritardo nell'attuazione. È assai cresciuta la capacità di indirizzo strategico e di gestione, attraverso l'operatività di meccanismi di controllo interno di gestione, la formazione del personale interno, l'apertura delle strutture a risorse professionali esterne qualificate, la diffusione dei metodi di valutazione. Molti risultati sono stati raggiunti sia grazie all'uso di rigorosi sistemi premiali ancorati a obiettivi quantificabili, sia grazie ad azioni di accompagnamento.

Permangono, invece, rilevanti punti di debolezza in ordine sia al criterio dell'adizionalità della spesa in conto capitale, sia ai tempi di attuazione degli interventi.

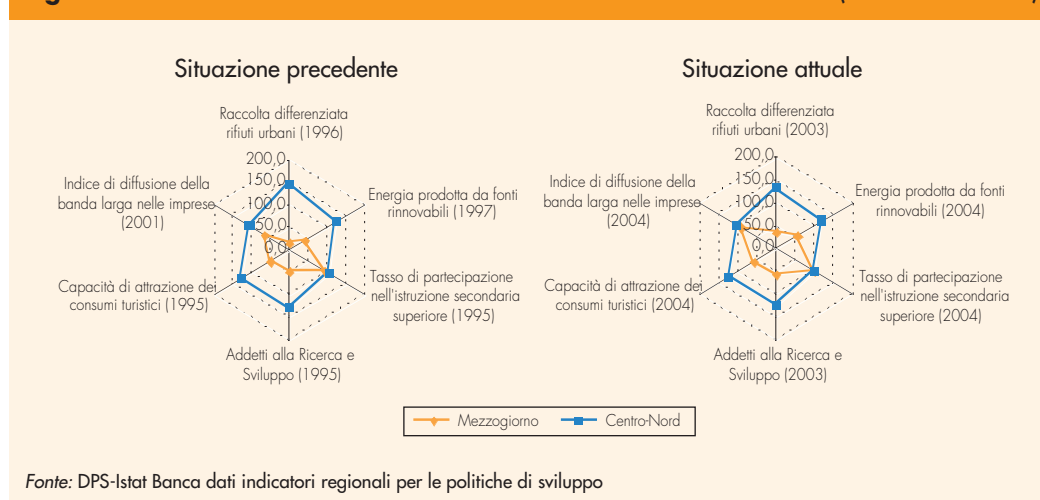
La revisione al ribasso del livello di adizionalità comunitaria concordata con l'Unione Europea nel novembre 2004 segnala la nuova capacità di programmatore-

ne finanziaria – tale nuova addizionalità è stata, infatti, successivamente rispettata – ma soprattutto il mancato raggiungimento dell’obiettivo a suo tempo fissato di destinare al Mezzogiorno il 45 per cento della spesa in conto capitale del paese. Tale quota è oggi infatti attorno al 38 per cento. Per quanto riguarda la componente ordinaria della spesa in conto capitale, insufficiente è stato l’impegno delle Amministrazioni centrali e degli Enti pubblici che esse dovrebbero controllare nel perseguire l’obiettivo di destinarne al Sud il 30 per cento: la quota è stata mediamente del 26,6 per cento. Inadeguata rimane la capacità di tutte le Amministrazioni di prevedere correttamente le tempistiche di spesa e di ricavare dal monitoraggio, pure esistente, le indicazioni necessarie a rimuovere gli ostacoli. Per quanto riguarda la componente della spesa aggiuntiva nazionale, solo con la costituzione del Fondo unico per le aree sottoutilizzate, nel 2003, si è realizzata una svolta nell’impiego dei fondi, che potrà avere forti riflessi positivi nei prossimi anni.

A questi profili finanziari, si aggiungono le difficoltà incontrate nello spostare l’obiettivo delle Amministrazioni dall’“assorbimento dei fondi”, ossia dalla mera spesa per infrastrutture o incentivi, alla qualità dei servizi che con questa spesa si dovrebbero attivare. La fissazione di obiettivi per la qualità dei servizi e la diffusione di metodi valutativi non sono stati ancora sufficienti a rimuovere tale difficoltà, anche per la assoluta carenza – come scrive il valutatore indipendente della programmazione 2000-2006 – del “confronto culturale e politico” sul Programma e sui suoi risultati.

Nonostante questi limiti, si osservano miglioramenti diffusi nella qualità dei servizi del Mezzogiorno, sia in assoluto, sia in relazione al Centro-Nord. Il segno del processo in atto è chiaro, come mostra la figura 7, dove si osserva, per alcuni servizi fondamentali rappresentati da appropriati indicatori, che il divario del Mezzogiorno rispetto alla media italiana si è andato riducendo. Ma tale divario resta assai cospicuo, perché i progressi sono stati inferiori al necessario e agli obiettivi.

Figura 7 - INDICATORI DI CONTESTO: CONFRONTO TERRITORIALE (indice Italia = 100)



Per quanto riguarda la qualità nella gestione dei rifiuti, la quota di raccolta differenziata, che ne costituisce un buon indicatore, mostra decisamente l’inizio nel

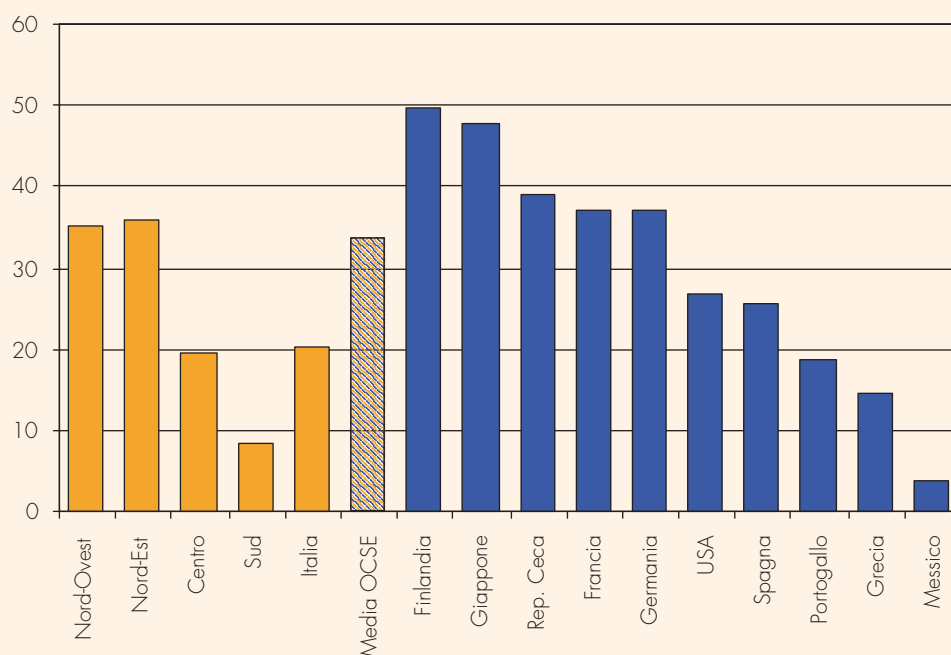
Mezzogiorno di un processo di avvicinamento a standard accettabili. Ma il risultato raggiunto (8 per cento del totale dei rifiuti) resta grandemente inferiore a quello del Centro-Nord (28 per cento) e all'obiettivo minimo fissato nel Programma 2000-2006 (15 per cento).

Nel campo energetico, piccoli progressi si sono registrati in merito all'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili (solare, idroelettrica, eolica e biomasse). Ma restano gravi i problemi di inadeguatezza dell'offerta in termini sia di qualità del servizio erogato, legata a problemi di distribuzione, sia di costi. Quanto al primo aspetto, il divario con il Centro-Nord è testimoniato dal maggior numero medio di interruzioni accidentali lunghe per utente, circa doppie nel 2003 nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese.

Per quanto riguarda l'istruzione, progressi si sono avuti sia nella drastica riduzione dell'abbandono scolastico, sia nell'effettiva partecipazione all'istruzione secondaria superiore. Tuttavia, la qualità delle competenze appare ancora gravemente insufficiente, come mostra la capacità matematica, misurata da indagini internazionali, di risolvere problemi complessi rispetto a quella del resto del mondo industriale (cfr. fig. 8).

Nell'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione a fini produttivi e commerciali, il Mezzogiorno ha recuperato l'arretratezza per quanto riguarda la diffusione della banda larga nelle imprese. Tuttavia resta insufficiente, come del resto in molte aree del Centro-Nord, l'effettivo ricorso a tali tecnologie ai fini di un miglioramento dell'organizzazione aziendale e della produttività.

Figura 8 - ISTRUZIONE: PERCENTUALI DI STUDENTI DI 15 ANNI CON CAPACITÀ MATEMATICHE TALI DA RISOLVERE PROBLEMI COMPLESSI IN ALCUNI PAESI OCSE



Fonte: elaborazioni DPS su dati OCSE-PISA

Per il servizio idrico, non si è sostanzialmente modificata nell'ultimo decennio la percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua, né si è attenuata la differenza con il Centro-Nord (29,4 per cento contro 9,7 per cento), restando così lontano anche dal valore obiettivo minimo (15 per cento) fissato nel Programma 2000-2006. Prospettive positive provengono, tuttavia, dall'attuazione della riforma istituzionale del settore, che proprio nel Sud appare avanzata.

Nei servizi di trasporto, persistono notevoli disparità tra le due macroaree, ma anche all'interno di ciascuna ripartizione territoriale. Il sistema dei trasporti meridionale evidenzia, in particolare, una carenza rilevante nello sviluppo e nell'integrazione fra reti e servizi, nonché l'assenza di connessioni decisive tra le grandi reti. A fronte, ad esempio, di una densità media nazionale della rete ferroviaria, pari a 50 km di rete ogni 1000 km, in linea con quella europea, il Centro-Nord presenta una densità superiore, vicina a quella del Regno Unito, mentre nel Sud tale valore è pari solo a 24.

Sul tema fondamentale della sicurezza e della legalità, nei dati più aggiornati relativi al 2004, si rilevano indici più alti nel Centro-Nord per la criminalità diffusa e violenta e nel Mezzogiorno per la criminalità organizzata ed economica, peraltro in un processo di progressiva omogeneizzazione tra le fenomenologie riscontrabili nelle diverse aree del Paese, che appare confermata dalla convergenza dei dati sulla percezione del rischio di criminalità. Ma la presenza pervasiva della criminalità organizzata in importanti aree del Sud, la combinazione di illegalità diffusa e opacità amministrativa, continuano a connotare negativamente la qualità della vita e del lavoro e la capacità attrattiva del Mezzogiorno.

Le prospettive di crescita del Mezzogiorno dipendono in larga misura, si argomenta nel Documento Strategico Preliminare, dalla capacità di accelerare il miglioramento dei servizi, attraverso una maggiore quantità e qualità di investimenti pubblici e un più elevato grado di concorrenza.

Questo risultato potrà essere favorito nei prossimi due-tre anni dall'attuazione di molti progetti già in corso. A tale riguardo assumono rilievo i seguenti profili:

- i progetti dei Fondi strutturali, che nel 2005, raggiungendo per il quarto anno consecutivo gli obiettivi comunitari, hanno speso oltre il 16 per cento delle risorse totali, spenderanno mediamente in ognuno dei prossimi tre anni circa il 16,5 per cento di tali risorse;
- l'accelerazione realizzata negli Accordi di Programma Quadro nell'ultimo biennio – con il conseguimento degli obiettivi di programmazione, in misura pressoché integrale, e in misura assai elevata degli obiettivi di impegno giuridico delle risorse – consentirà di realizzare una parte significativa dei molteplici progetti sino ad oggi concordati fra Stato e Regioni, anche nel Centro-Nord;
- l'accelerazione che si osserva nei bandi di gara per infrastrutture nel triennio 2003-2005 rispetto al triennio precedente, specie nel Mezzogiorno, segnala che una simile accelerazione si manifesterà nel prossimo triennio nell'attuazione delle opere.

Ma tutto ciò che è stato avviato, e gli effetti che esso avrà nei prossimi anni, non è ancora sufficiente per imprimere la svolta dovuta al Mezzogiorno. È qui che il documento tecnico-amministrativo predisposto dalle Amministrazioni centrali,

in forte sintonia con i documenti parallelamente predisposti dalle Regioni, indica alcune significative discontinuità nella politica economica, che potrebbero concorrere a rimuovere gli ostacoli sinora incontrati.

In primo luogo, per quanto riguarda l'addizionalità della politica regionale nazionale e comunitaria, si suggerisce di:

- dotarsi di strumenti di più forte coerenza per attuare gli indirizzi per il riparto delle risorse ordinarie;
- subordinare, per i settori prioritari della politica ordinaria (reti e collegamenti, sicurezza, ecc.), gli interventi della politica regionale aggiuntiva all'esistenza di una rigorosa pianificazione della spesa ordinaria;
- ricercare maggior coerenza e coordinamento tra obiettivi di spesa e obiettivi di finanza pubblica.

In secondo luogo, la qualità e l'efficacia degli investimenti pubblici potrà essere accresciuta identificando un gruppo circoscritto di servizi essenziali per i quali fissare obiettivi di servizio, presidiati da meccanismi di incentivazione, che le Amministrazioni attuatrici si impegnano a raggiungere.

In terzo luogo, a sostenere il processo di miglioramento della qualità degli interventi di sviluppo potrà concorrere una più forte selezione delle priorità, sin dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, che dovrà essere redatto entro il settembre 2006. Tali priorità, che già emergono nel Piano nazionale di Lisbona, sono determinanti per tutte le aree del paese, ma, con il contributo finanziario della politica regionale, esse assumono nel Mezzogiorno un ruolo fondamentale. Esse riguardano:

- la promozione della ricerca e dell'innovazione, dove più alto è il divario all'interno del paese, ma nello stesso tempo più elevata è la redditività degli interventi;
- un forte intervento sul capitale umano, capace di ricostituire rapidamente una qualità diffusa di competenze nella scuola e nel mondo del lavoro e, in generale, dei cittadini, anche ai fini di una riduzione dell'esclusione sociale;
- un investimento significativo per l'ambiente, idoneo, oltre che a elevare la qualità della vita, ad arricchire e a sfruttare le enormi potenzialità in termini di richiamo turistico e di sviluppo del settore agricolo e della filiera agro-alimentare;
- il completamento del processo di modernizzazione dei mercati e della Pubblica Amministrazione, della cui importanza e dei risultati sin qui raggiunti si è detto: particolare rilievo assumono il rafforzamento della concorrenza nel mercato dei servizi, l'attuazione del decentramento amministrativo, l'ulteriore diffusione della cultura della valutazione, l'ulteriore uso dei sistemi di premialità.

Queste priorità potranno avere la massima efficacia nelle agglomerazioni urbane e nei sistemi produttivi territoriali se verranno integrate in progetti che combinano in modo selettivo interessi e capacità locali con un contributo, oggi ancora carente, di Amministrazioni centrali e altri centri di competenza nazionale, sia pubblici che privati. La realizzazione di progetti interregionali rappresenterà la cartina di tornasole di questa rafforzata capacità.

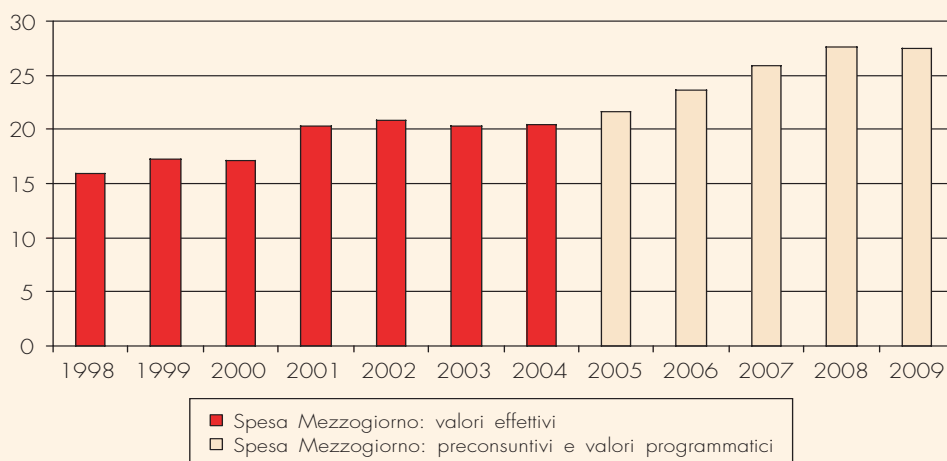
In ultimo luogo, sul piano del disegno istituzionale, Stato centrale e Regioni hanno già stabilito, nelle Linee guida approvate con intesa della Conferenza unificata fra Stato, Regioni e Province autonome del 3 febbraio 2005 di:

- procedere alla unificazione delle politiche regionali nazionali e comunitarie,
- fare più intenso uso degli strumenti delle Intese istituzionali e degli Accordi di programma quadro, ulteriormente semplificati,
- prevedere una programmazione settennale delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate.

L'occasione per il rafforzamento della politica in atto e per l'introduzione di queste e di altre discontinuità che si ritengono rilevanti è rappresentata dall'avvio all'inizio del 2007, del nuovo ciclo di programmazione comunitaria, alla quale verrà ancorata la programmazione nazionale. L'esito, nel Consiglio Europeo del 15-16 dicembre, per l'Italia assai positivo, del difficile negoziato sul bilancio europeo per il periodo 2007-2013, mette, infatti, a disposizione del nostro paese un volume di risorse assai ampio, pari a 25,6 miliardi di euro, di cui oltre 20 nel complesso delle regioni del Mezzogiorno. Si tratta di un valore assai superiore a quello (oltre 16 miliardi di euro) a cui il Mezzogiorno avrebbe avuto accesso in base alla prima proposta negoziale (avanzata durante la presidenza lussemburghese) e superiore, a prezzi costanti, anche a quello del precedente periodo di programmazione.

In questo scenario, il rafforzamento della politica secondo le linee indicate dovrebbe, in primo luogo, consentire di elevare il volume della spesa pubblica in conto capitale destinata al Sud. Tale spesa, riferita all'aggregato Pubblica Amministrazione, è passata dai circa 16 miliardi nel 1998 ai 20,4 miliardi nel 2004 (cfr. fig. 9). Nei valori programmatici fino al 2009, attraverso l'accelerazione prevista per l'attuazione delle politiche indicate nel Documento, la quota della spesa in conto capitale del Mezzogiorno sul totale Italia potrebbe raggiungere a fine periodo valori prossimi all'obiettivo previsto del 45 per cento.

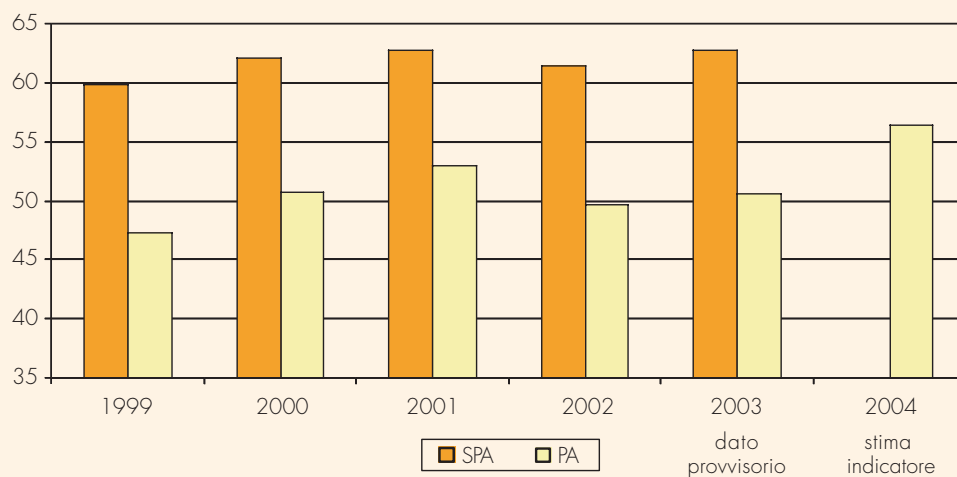
Figura 9 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEL MEZZOGIORNO (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni DPS - Quadro Finanziario Unico

Il secondo risultato importante a cui mirare è rappresentato dall'ulteriore riequilibrio della spesa in conto capitale a favore di investimenti pubblici materiali e immateriali, obiettivo fissato sin dall'avvio del programma comunitario 2000-2006. Il riequilibrio è effettivamente in atto, non solo nelle assegnazioni di risorse, ma anche nella spesa: tra il 1999 e il 2003 la quota destinata a investimenti pubblici, sul totale della spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato (SPA) è cresciuta di circa 4 punti percentuali, dal 57,6 al 61,5 per cento (cfr. fig. 10). Tuttavia i tempi di consolidamento di tale processo sono risultati superiori al previsto, determinando il mantenimento di un divario significativo con l'area centro-settentrionale. Tale divario potrà essere colmato nei prossimi anni.

Figura 10 - QUOTA DEGLI INVESTIMENTI SUL TOTALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE NEL MEZZOGIORNO - ANNI 1999-2004 (valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il rafforzamento della politica in corso, con le discontinuità indicate, potrà, infine, concorrere al risultato finale per la politica di sviluppo in oggetto, di un più radicale e rapido miglioramento della qualità dei servizi. Il parallelo perseguimento di questo stesso obiettivo nel Centro-Nord, secondo una strategia in larga misura unitaria, potrà permettere una più feconda cooperazione fra le due aree del paese e una utile contaminazione tecnica e amministrativa.

Nel quadro qui sommariamente descritto vi sono le premesse perché trovino pienamente attuazione le potenzialità di sviluppo che il Mezzogiorno ha manifestato nell'ultimo decennio e perché, in un contesto di ripresa nazionale, lo sviluppo del Mezzogiorno si acceleri. La ripresa dello sviluppo meridionale è prevista già nel 2006, con un ritmo di crescita ancora vicino al dato nazionale; il suo progressivo consolidamento negli anni successivi potrà consentire, tra il 2008 e il 2009, un tasso di incremento del Pil finalmente superiore a quello medio europeo.

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.

