

Anno II, Numero 7, Marzo 2004

Sud news



La newsletter sui Fondi strutturali comunitari

Il Rapporto del DPS: un anno di Sud

**Sud news dedica un numero speciale
al Rapporto 2003 sugli interventi
nelle aree sottoutilizzate
curato dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo,
uno strumento che da sei anni accompagna
la programmazione nel Mezzogiorno**



Ministero dell'Economia e delle Finanze



Dipartimento per le Politiche di Sviluppo



UNIONE EUROPEA

Sud news non poteva non ospitare una sintetica esposizione, una sorta di lettura ragionata, dei significativi ed importanti elementi di analisi e di valutazione che emergono dal Rapporto 2003 - frutto di un poderoso e crescente impegno del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e, segnatamente, del suo Servizio progetti, studi e statistiche - sulle variabili che influenzano lo sviluppo delle aree sottoutilizzate (ob.1 eob.2). Grazie, quindi, alla disponibilità di chi ha collaborato al Rapporto, viene proposto questo numero speciale che nelle nostre intenzioni, dovrebbe essere il primo di una serie da replicare annualmente. Ciò nella certezza che i lettori di Sud news troveranno di indubbio ausilio e di sicuro interesse le informazioni qui riportate in quanto tali ma anche come stimolo per eventuali, ulteriori approfondimenti diretti sullo stesso Rapporto.

Paola De Cesare

Il presente numero è a cura del Servizio progetti, studi e statistiche del DPS

Hanno collaborato

Jolanda Anselmo, Tito Bianchi,
Patrizia Cappellaro, Francesca Cappiello,
Raffaello Cervigni, Angela Corbo,
Oriana Cuccu, Silvio D'Amico,
Sabina De Luca, Simona De Luca,
Emanuela Incicco, Giampiero Marchesi,
Silvio Pancheri, Livia Passarelli,
Emanuela Poli, Paolo Praticò,
Giorgio Pugliese, Letizia Ravoni,
Rosanna Romano, Tiziana Rosolin,
Francesco Stella, Flavia Terribile,
Francesca Utili, Salvatore Vescina

Direttore Responsabile

Orsola Barina

Registrazione del Tribunale
N. 375/2003 del 18/09/2003
presso il Tribunale di Roma

Riportiamo alcuni commenti pubblicati sulla stampa in occasione della presentazione del Rapporto 2003 del DPS

Mariano D'Antonio *Il Mattino*

"Il rapporto si conferma come il documento più ricco d'informazioni e di elaborazioni che attualmente venga prodotto sull'economia delle regioni meridionali, oggi definite non più aree depresse bensì, con una punta di ottimismo, aree sottoutilizzate, dunque dotate di ampie risorse umane, imprenditoriali, fisiche, che abbisognano di essere stimolate e integrate con opportune politiche."

Barbara Fiammeri *Il Sole 24 ore*

"Aumento della spesa in capitale con un impatto crescente in favore di investimenti infrastrutturali. E' questo l'obiettivo ribadito nel sesto rapporto annuale sul Mezzogiorno messo a punto dal Dipartimento per lo sviluppo del ministero dell'Economia ... Particolare attenzione viene poi dedicata al funzionamento del nuovo Fondo per lo sviluppo che consente una gestione flessibile delle risorse assegnate ai diversi interventi, come è avvenuto in occasione della copertura per i crediti d'imposta. Ma anche al meccanismo di "premi" e "sanzioni" importato da Bruxelles. L'Italia ha infatti deciso di aumentare dal 4 al 10% la cosiddetta "premierialità" legata all'attuazione del Qcs".

Emanuele Imperiali *Il Mattino*

"Anche la politica degli incentivi, fa notare il rapporto del Dipartimento, segna novità: sono stati regionalizzati i Patti territoriali, è stata riformata la legge 488 sulle agevolazioni alle imprese, è decollato il nuovo strumento del contratto di localizzazione, sono stati riavviati i crediti d'imposta".

Massimo Lo Cicero *Il Riformista*

"Il Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia e delle finanze ha già pubblicato il proprio rapporto annuale sul 2003. Complimenti. Si tratta di un rapporto ampio, interessante, lucido nei contenuti e spregiudicato nei giudizi sulla situazione delle regioni meridionali".



Teresa Munari *Gazzetta del Sud*

"Il Sud ha ormai imboccato la strada dello sviluppo. Ne è convinto Gianfranco Micciché, il viceministro per l'economia che commentando il Rapporto annuale 2003 elaborato dal Dipartimento per le Politiche di sviluppo ha sottolineato i risultati positivi del Pil (prodotto interno lordo) in crescita e disoccupazione in calo".

Gianfranco Viesti *La Gazzetta del Mezzogiorno*

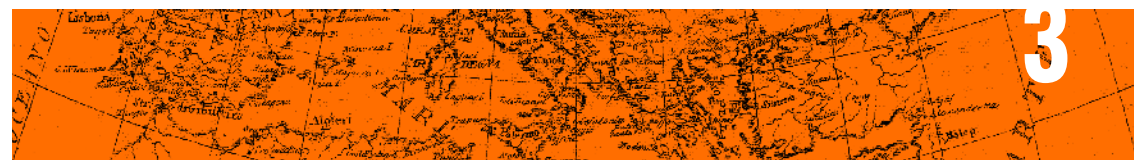
"Il sesto rapporto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero dell'Economia ... è un documento importante ed autorevole, che contiene elementi di analisi essenziali per chi vuol capire situazione e tendenze dello sviluppo territoriale in Italia ... Il rapporto di quest'anno conferma che ormai da 8 anni il Mezzogiorno cresce, seppur lievemente (in media dello 0,3%) più del Centro-Nord ... ma, come dice il Rapporto, "crescita frenata".

Claudio Virno *La voce.info*

"La pubblicazione del IV Rapporto annuale del Dipartimento per le politiche di Sviluppo offre l'occasione per una verifica dell'attuazione delle linee programmatiche per il Mezzogiorno e in particolare della realizzazione del Quadro comunitario di sostegno (Qcs) 2000-2006"

Adnkronos/Labitalia

"Un quadro di luci, ma anche di ombre, quello tracciato per il Sud nel Rapporto del Dipartimento per le Politiche di sviluppo. Resta, infatti, il ritardo nella spesa delle risorse ordinarie".



I fondi ci sono, la sfida è spenderli

di **Gianfranco Micciché***

Il Rapporto Annuale del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPS) offre un quadro dei risultati ottenuti dal Governo nella governance dell'intero processo di programmazione e attuazione degli investimenti pubblici al Sud

Quest'anno due risultati importanti: grazie alla premialità tutte le regioni hanno programmato il 100 per cento dei Fondi comunitari ad esse assegnati; la programmazione delle risorse negli APQ ha fatto un balzo in avanti

pre più efficace il sistema di premi e sanzioni per l'operato delle Amministrazioni sono le azioni sulle quali il Governo ha puntato per promuovere lo sviluppo del Sud e grazie alle quali autorevoli istituzioni internazionali, come il Fondo Monetario Internazionale e l'OCSE, hanno recente-

mente riconosciuto il conseguimento di esiti positivi.

Quest'anno, grazie all'impegno del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, sono stati ottenuti due risultati particolarmente importanti: il primo riguarda l'aver evitato il disimpegno automatico in tutte le regioni italiane per il secondo anno consecutivo. Grazie al meccanismo della premialità, inoltre, tutte le regioni hanno programmato il 100 per cento dei Fondi comunitari ad esse assegnati, un risultato che non ha precedenti nella storia di quindici anni di programmazione delle risorse comunitarie. Il secondo riguarda lo straordinario balzo in avanti nella programmazione delle Intese e degli Accordi di programma quadro (APQ).

Il Sud mostra, ormai da alcuni anni, segnali di vivacità economica superiori al Centro-Nord: la strada intrapresa è quella giusta, anche se resta ancora distante la chiusura del divario di sviluppo con il resto d'Europa.

La riduzione accelerata di tali disparità necessita di adeguate politiche di sviluppo, ma naturalmente anche di un volume sufficiente di risorse: attualmente il Sud ha a disposizione anche fondi non utilizzati negli anni passati e che, grazie ai meccanismi del Fondo unico, possono essere oggi indirizzati dove veramente esistono delle importanti necessità.

La legge finanziaria per il 2004 ha assegnato al Fondo per le aree sottoutilizzate finanziamenti aggiuntivi pari allo 0,8% del PIL contro una media del quinquennio 1998-2002 dello 0,63%: ciò vuol dire che al Mezzogiorno ha a disposizione oltre 10 miliardi di euro per gli interventi sul territorio, la cifra più alta mai assegnata

Lo sforzo nei prossimi anni tenderà al raggiungimento dell'obiettivo del 45 per cento della spesa pubblica destinata al Sud

una legge Finanziaria. Le risorse, dunque, esistono e sono disponibili. La sfida per il Sud di oggi è cominciare a spendere i fondi a disposizione. E la sfida è stata pienamente raccolta dalle amministrazioni del Sud, che stanno migliorando la loro capacità di spesa in maniera straordinaria.

La spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno è infatti aumentata dai 15,4 miliardi di euro di cinque anni fa ai 21 miliardi di euro nel 2003 annullando, in tal modo, l'inerzia accumulata tra il 1999 e il 2001, quando il rapporto tra risorse nazionali per le aree sottoutilizzate programmate e stanziare era sceso intorno al 30%.

In particolare occorre rilevare, circa l'attuazione degli investimenti, che l'ammontare di risorse per appalti in corso da parte di ANAS è aumentato già nel 2002 e, in maniera assolutamente significativa, nel 2003, arrivando a 3 miliardi e mezzo di euro, mentre resta assolutamente insufficiente la destinazione di risorse a favore del Sud da parte delle Ferrovie dello Stato.

Nel marzo e nel dicembre 2003 sono state approvate le proposte di attribuzione delle riserve di premialità, rispettivamente del 4% e del 6%, ai Programmi Operativi Re-

gionali e Nazionali, grazie al raggiungimento degli indicatori di performance previsti dal sistema che è, in Italia, il più rigoroso dei paesi dell'Unione.

Lo sforzo nei prossimi anni tenderà al raggiungimento dell'obiettivo del 45% della spesa pubblica destinata al Sud e al pieno ri-equilibrio dello sbilanciamento attualmente a favo-

re dei trasferimenti per aiuti di Stato nei confronti degli investimenti. Tale riequilibrio mira a ridurre gli interventi di tipo compensativo che, mantenendo sostanzialmente immutato il gap infrastrutturale, non favoriscono l'attrazione degli investimenti, che appare, invece, sempre più evidentemente motivata da fattori di contesto. Con l'ormai imminente allargamento dell'Europa il divario infrastrutturale, se non corretto con decisione, potrebbe sottoporre le aree deboli del Paese a una concorrenza insostenibile.

Questa è la linea delle politiche per lo sviluppo attuate dal Governo che, in un migliorato quadro economico generale, potrebbe, in breve tempo, accelerare ulteriormente la performance del Sud, permettendoci di giocare la nostra partita in Europa e nel mondo con un Paese Italia economicamente più uniforme e più forte e, finalmente, fuori dalle emergenze.

***Vice Ministro dell'Economia**

I Rapporti del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Molti sono i motivi di interesse, per una rivista dedicata alla comunicazione sui programmi del Quadro comunitario di sostegno, al Rapporto annuale sullo sviluppo delle aree sottoutilizzate del paese. Presentando su questo numero di *Sud news* l'edizione 2003 intendiamo fornire solo riflessioni e spunti che possano "restituire" ai dati che vi sono contenuti la vitalità del territorio che rappresentano, rimandando al testo ufficiale (disponibile, anche in sintesi, sul sito del MEF - DPS) una lettura più approfondita ed analitica. Il documento, ai sensi della legge 144/99 art. 20, come modificata dalla legge 326/2003 art.51, informa il Parlamento sulle tendenze economico-sociali, sulle priorità per lo sviluppo, sulle risorse e le politiche ad esso destinate. E' uno dei documenti di programmazione economico-finanziaria del paese, che il Go-

verno presenta nel corso dell'anno. Possiede, dunque, uno status formale elevato. Quello che vi è scritto ha natura di indicazione programmatica, essendo inserito nella filiera di formazione delle decisioni economico finanziarie governative: documento di programmazione, legge finanziaria e Relazione Previsionale e Programmatica, di cui il Rapporto è complemento. Il Rapporto è affidato al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del Ministero Economia e Finanze dal 1998, a seguito della fusione tra i Ministeri del Tesoro e del Bilancio. Il primo Rapporto è stato presentato insieme alla Relazione Previsionale e Programmatica per il 1999. Nel 2002 ha conosciuto una revisione nella veste e nell'importanza assumendo l'attuale taglio. Da allora nei Rapporti sono stati documentati e inseriti - nel contesto più ampio della politica economica nazio-

nale - tutti i passi seguiti per la presentazione, l'approvazione e l'avanzamento del QCS. L'integrazione degli strumenti per lo sviluppo, in un quadro di riferimento coerente con gli obiettivi generali e rispondente alle loro specifiche finalità, è una delle condizioni per il successo della nuova programmazione. La strategia di sviluppo per le aree sottoutilizzate fatta di obiettivi quantificati, di risorse certe, di strumenti di politica regionale adeguati si inserisce ora nel modello di federalismo fiscale, che si va configurando. In questo ambito occupa una posizione di rilievo la previsione contenuta nel comma 5 dell'articolo 119, che riserva allo Stato un'attività di intervento finanziario (risorse aggiuntive e interventi speciali) per conseguire obiettivi di sviluppo economico, di coesione, di solidarietà sociale e di rimozione di squilibri economici e sociali. Il Rapporto dà conto delle risorse ordinarie e aggiuntive spese e assegnate al Sud nell'ambito degli strumenti di governo disponibili. Una politica economica di sviluppo per le aree

sottoutilizzate non sarà, tuttavia, possibile ed efficace senza perseguire tenacemente altre tre politiche: quelle del lavoro, della concorrenza e della innovazione amministrativa. Importanza strategica assume il rafforzamento della capacità istituzionale della pubblica amministrazione. Il Rapporto dedica un'ampia esposizione ai risultati conseguiti in questi anni nella modernizzazione delle amministrazioni dedicate allo sviluppo locale, dovuti, anche, alla estensione delle regole comunitarie ad altri ambiti non strettamente attinenti ai fondi strutturali. Oltre all'analisi dei dati macroeconomici territoriali, il Rapporto contiene numerosi dettagli a livello locale. La profondità temporale limitata all'ultimo quinquennio è arricchita da analisi strutturali e dal massimo di disponibilità storica per le serie di dati regionali economici e finanziari contenute nell'Appendice. E' in questa sezione che sono documentate in dettaglio le principali politiche di sviluppo le loro caratteristiche e lo stato di attuazione.

I DOCUMENTI ECONOMICI DEL DPS

Le analisi economiche e gli indirizzi programmatori attinenti alle missioni del DPS trovano collocazione, in un quadro organico complessivo, in diversi documenti economici: quelli *generali* del Governo, che descrivono l'intera attività in campo economico dell'esecutivo; quelli *specifici* del DPS, in relazione alle competenze a livello territoriale proprie del Dipartimento.

I **documenti generali** predisposti dal Governo nel 2003, al cui interno è presente l'apposito capitolo sulle aree territoriali, sono:

- Relazione previsionale e programmatica per il 2004 - settembre 2003
- Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2004-2007 - luglio 2003
- Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 2002 - aprile 2003

- Relazione sull'andamento dell'economia nel 2002 e aggiornamento delle previsioni per il 2003 - aprile 2003

La consultazione di tali documenti è accessibile sul sito www.tesoro.it.

I **documenti specifici** del DPS più recenti sono principalmente:

- Rapporto annuale 2003 (già Rapporto del DPS nn. I-V negli anni 1998-2002) - gennaio 2004
- Relazione sull'attività svolta dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici nel 2001-2002 - settembre 2002

I **documenti DPS** sono accessibili sul sito www.dps.tesoro.it.

DATE E DATI DI DIFFUSIONE

Il Rapporto Annuale 2003, come stabilito dalla nuova legge, è stato quest'anno inviato al Parlamento per la prima volta il 31 gennaio ed è stato presentato al pubblico il 4 febbraio 2004 nel corso di un convegno svoltosi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal titolo "Il Sud che cambia".

La tavola rotonda, alla quale hanno partecipato il Capo del Dipartimento Fabrizio Barca, il Presidente della V Commissione del Senato Antonio Azzollini, Cesare Imbriani e Alessandro Laterza, è stata conclusa dal Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze, Gianfranco Micciché.

I dati e le analisi contenute nel Rapporto sono inoltre oggetto di alcune presentazioni che si stanno svolgendo presso le Regioni, sedi universitarie e della stampa. Nelle settimane successive all'uscita del Rapporto sono state spedite oltre 4.000 copie a un indirizzario che include, fra altri, i parlamentari e gli europarlamentari italiani, la Commissione europea, i Presidenti di Regione, i Presidenti delle Province e i Sindaci delle città capoluogo di Provincia del Sud, le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi, i responsabili dei PIT e dei Patti, i Nuclei regionali di valutazione e verifica, i Nuclei regionali dei Conti Pubblici Territoriali, le parti economiche e sociali, giornalisti, economisti, esperti di sviluppo locale, tecnici internazionali e le Camere di Commercio italiane all'estero. Ulteriori copie del Rapporto verranno distribuite nel corso dei prossimi mesi in occasione dei convegni organizzati dal Dipartimento e di altri eventi istituzionali, incluse fiere quali la Borsa Internazionale del Turismo, il ForumPA, il ComPA, la Fiera del Levante, il Salone Nautico di Genova e il Salone dello Sviluppo Locale di Torino.

Il Rapporto è disponibile sul sito del Dipartimento all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2003.asp, dove è possibile anche trovare una versione dell'Appendice statistica facilmente consultabile. Per richiederne copie cartacee è possibile scrivere a comunicazione.dps@tesoro.it.

E' pubblico il freno che rallenta la crescita del Sud

L'ostacolo risiede nella qualità dei servizi collettivi inferiore rispetto a quella del Centro-Nord

di **Fabrizio Barca***

Nel 2003, il Sud ha conservato una performance superiore a quella del Centro-Nord. A dirlo sono le analisi del Rapporto annuale 2003 del DPS. Come ho già avuto modo di dire alla presentazione dello scorso 4 febbraio, il Sud "va meglio non tanto per il tasso di crescita, per quei tre decimi in più del Centro-Nord l'anno, pur importanti, ma perché dietro quei valori vi sono fenomeni e numeri macroeconomici persistenti e forti: il maggiore tasso di natalità delle imprese, la più forte crescita di esportazioni e presenze turistiche".

I dati più interessanti segnalano un rafforzamento del sistema industriale del Sud, rafforzamento assai importante poiché l'industria continua a rappresentare uno dei maggiori punti di debolezza del Mezzogiorno. La forte crescita di occupazione industriale

tra il 1999 e il 2003, in un quadro in cui il Centro Nord risultava invece stazionario, è assai rilevante. A questo dato, inoltre, corrisponde un clima di fiducia del settore manifatturiero più elevato e una crescita degli investimenti privati in macchine e attrezzature, che negli ultimi anni hanno registrato incrementi percentuali più consistenti al Sud che nel Centro-Nord.

In sostanza il 2003 conferma uno stacco dell'ultima fase dello sviluppo del Mezzogiorno da tutto il precedente periodo post-bellico. È la prima volta che, dopo l'ultimo conflitto mondiale, il Mezzogiorno cresce costantemente, anche se lievemente, più del Centro-Nord. Non era avvenuto neanche in quei periodi, come gli anni Sessanta, in cui il divario fra le due aree si era andato progressivamente riducendo fino a scomparire e in cui il PIL pro capite del Sud era maggiore di quello del Centro-Nord.

Ma i dati più rilevanti riguardano la composizione della domanda che sostiene il Pil. In primo luogo gli investimenti fissi lordi: è la prima volta - dopo la straordinaria fase '50-'70 in cui nel Mezzogiorno vennero destinate ingenti somme alla realizzazione di infrastrutture - che gli investimenti totali tornano a crescere per un lungo periodo più nel Sud che nel Centro-Nord. E poi l'export e meno consumi. Questa nuova distribuzione delle componenti della domanda conferma l'affermazione di un nuovo modello dell'e-

conomia meridionale, dopo la chiusura dell'intervento straordinario per il Sud nei primi anni '90 e la riduzione del reddito permanente a seguito della diminuzione dei trasferimenti pubblici presenti e attesi.

Ma nonostante tutto ciò, lo sviluppo del Sud continua a essere frenato.

Il Mezzogiorno cresce meno del suo potenziale, meno di quanto dovrebbe. L'andamento di alcuni indicatori quali, ad esempio, il tasso di disoccupazione - che pure ha registrato risultati notevolissimi - mostra un divario ancora molto pronunciato fra le aree del Paese. Una recente analisi dell'ISTAT sul disagio sociale ha documentato che anche quando lo si misura in termini di difficoltà nelle condizioni di vita (come, ad esempio, accesso ai servizi sanitari, condizioni abitative, criminalità) e non solo quindi di ricchezza delle famiglie, nel Mezzogiorno permane un ritardo forte.

Dove risiede, allora, l'impedimento che rallenta la crescita del Sud? Le conclusioni del Rapporto annuale del DPS sono nette: l'ostacolo risiede nella qualità dei servizi collettivi che risultano ancora decisamente peggiori di quelli del Centro-Nord. Persistono nel Mezzogiorno gravi problemi relativi alla condizione delle abitazioni e alla difficoltà di accesso ai servizi sanitari. Situazione carente anche per quelli connessi al patrimonio culturale: la domanda di cultura resta nel Sud molto più bassa nonostante un'offerta complessiva e un potenziale di patrimonio culturale molto elevato. Tale carenza ha un impatto negativo sull'attrattività del territorio nei confronti del turismo, una delle principali risorse del Sud.

Se la diagnosi, dunque, è che la strettoia risiede nella scarsa qualità dei servizi, è proprio in questo ambito che bisogna ricercare

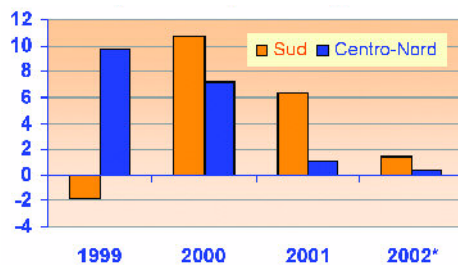
eventuali segnali di cambiamento. Ed è ciò che avviene nella nuova politica per il Sud. Per la prima volta nel 2002 si è registrato un miglioramento nella situazione di irregolarità in un settore chiave come quello della fornitura di acqua. Anche la raccolta differenziata dei rifiuti, che al Sud mostra un valore ancora molto basso (appena il 5 per cento contro il 22 del Centro Nord) indica un importante miglioramento perché la sua pur limitata crescita dimostra come regioni e comuni del Mezzogiorno cerchino di rendere il territorio più appetibile a chi viene ad investire o semplicemente a visitarlo come turista.

Il freno inizia a cedere soprattutto nella capacità delle amministrazioni di imparare ad analizzare, appaltare, programmare e progettare. Il Rapporto documenta i suoi primi frutti. Nel 2003 la Basilicata, la Puglia, la Campania e la Sicilia, hanno conseguito risultati significativi nella riforma dei settori idrico, dei rifiuti, della protezione ambientale. Si è rivelata decisiva l'applicazione di meccanismi di premialità.

C'era, qualche anno fa, chi sosteneva che l'Italia fosse inadatta all'applicazione di tali sistemi, che la loro introduzione avrebbe prodotto tensioni e aggiramenti, che alla fine non ci sarebbero state sanzioni. Nulla di tutto ciò. Le quattro Regioni prima richiamate hanno raggiunto risultati importanti; una regione (la Calabria), pur raggiungendo risultati importanti, ha subito forti penalità; quasi un decimo dei fondi, poco meno di 400 milioni di euro sono passati da chi ha fatto peggio a chi ha fatto meglio.

Un altro dato positivo del 2003 riguarda la concorrenza nella fornitura dei servizi pubblici: esistono ancora forti ritardi, ma il Sud non costituisce più il fanalino di coda, con ol-

Investimenti in macchine e attrezzature (variazioni percentuali)

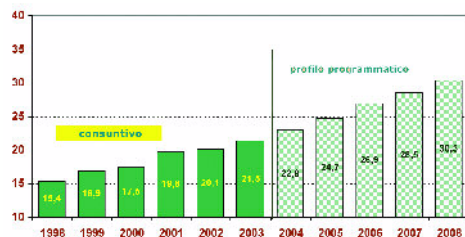


Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti economici territoriali 1999-2002 e stima Dipartimento per le politiche di sviluppo.

tre il 78 per cento dei lavori pubblici affidati con gara d'appalto.

La capacità di spesa in conto capitale si è consolidata, raggiungendo nel 2003 circa 21 miliardi e mezzo di euro.

Spesa in conto capitale per il Sud (miliardi di euro)



Fonte: per il 1998-2001: Conti pubblici territoriali; per il 2002: indicatore anticipatore; per il 2003: preconsuntivo; per il 2004-2008: valori programmatici.

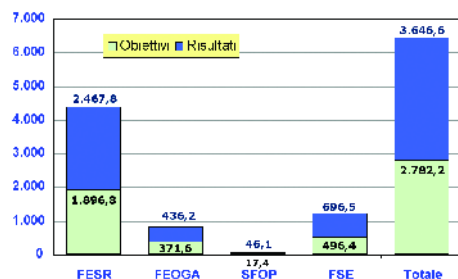
Ma lento, decisamente più lento del previsto, è l'avvicinamento all'obiettivo del 45 per cento di quota di spesa in conto capitale al Sud. Perché? Essenzialmente per via della spesa ordinaria ancora insufficiente delle Amministrazioni Centrali, in particolare nei comparti della viabilità stradale e ferroviaria, della ricerca e della società dell'informazione, nonché dei grandi Enti, in particolare delle Ferrovie dello Stato.

Invece, la componente aggiuntiva della spesa è cresciuta in modo poderoso raggiungendo nel 2003 circa 14 miliardi di euro. Assai importante, in tal senso, è stato il risultato delle Regioni del Sud, che hanno evitato qualsiasi disimpegno automatico dei fondi strutturali e, ancora di più, il risultato raggiunto dall'insieme del sistema, che ha ecceduto del 30 per cento il livello minimo fissato.

Molto significativi sono stati i risultati re-

lativi alla programmazione della spesa prevista dagli Accordi di Programma Quadro (APQ): basti pensare che nel 2000 le risorse programmate in APQ erano pari ad appena 850 milioni di euro, ossia poco più del 22 per cento delle risorse per le aree sottoutilizzate assegnate alle Intese. Tale quota è cresciuta negli anni successivi, ma il vero "balzo in avanti" è stato compiuto nel 2003, con quasi il 76 per cento delle risorse programmate, pari a circa 8 miliardi di euro di risorse per le aree sottoutilizzate, di cui l'85 per cento destinate al Sud.

Obiettivi e risultati del Quadro Comunitario di sostegno al 31 dicembre 2003

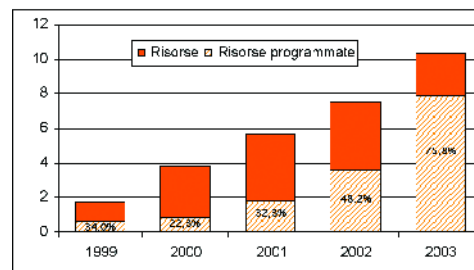


Fonte: DPS

Oltre all'accelerazione della programmazione, la novità più grande riguarda la macchina amministrativa degli APQ, che finalmente risulta pienamente operativa. Fino alla fine del 2002, infatti, la capacità di una loro programmazione era molto limitata. Grazie al meccanismo premiale messo in atto le Regioni italiane sono invece riuscite a pianificare la totalità delle risorse. Appare ancora più importante il fatto che i nuovi fondi assegnati con le delibere Cipe del 2002 e del 2003, sono già in

avanzata programmazione. Ciò consentirà al Parlamento e alle parti economiche di

Risorse per le aree sottoutilizzate assegnate a Intese e quota programmata (miliardi di euro e quota %)



Fonte: DPS

verificarne l'attuazione, anche se la spesa è ancora modesta ed esistono ancora alcuni impedimenti.

E' oggi pienamente operativo il Fondo unico per le aree sottoutilizzate: questo strumento potrà consentire di realizzare un

obiettivo importante, quello di accelerare il riequilibrio della spesa in conto capitale del Mezzogiorno a favore degli investimenti pubblici. E' indubbiamente positivo che la spesa in conto capitale pro-capite sia maggiore al Sud, ma una parte ancora troppo grande di questa viene destinata a incentivi, piuttosto che per infrastrutture, ricerca, ponti, strade, ferrovie la cui carenza contribuisce ad allontanare ulteriormente il Sud rispetto dal

resto del paese. La spesa, dunque, non deve solo aumentare ma deve riequilibrarsi verso gli investimenti pubblici.

E poi c'è il profilo più difficile da apprezzare di tutti, ma di tutti è il più importante. La modernizzazione silenziosa ma continua delle Amministrazioni pubbliche che della spesa in conto capitale sono responsabili. Il Rapporto documenta gli importanti risultati conseguiti: positivo esito dei meccanismi premiali "comunitari", creazione di stabili e funzionali reti Stato/Regioni attraverso il QCS e le Intese, capillare diffusione della progettazione integrata territoriale, crescente coinvolgimento dei privati e del partenariato istituzionale e socio-economico, sfruttamento e aggiornamento sistematico del "parco studi di fattibilità per lo sviluppo", disponibilità di dati analitici e aggiornati sulla spesa pubblica, sforzo significativo per aprire alla concorrenza i mercati dei beni pubblici.

In conclusione è ora di perseverare con decisione negli indirizzi presi e nelle scelte

Oltre all'accelerazione della programmazione la novità più grande riguarda la macchina amministrativa degli APQ che finalmente risulta pienamente operativa

compiute nonché di fare impattare queste decisioni anche sui grandi progetti e sulle grandi reti e, ancora, di fare di queste decisioni l'oggetto di un

confronto culturale e politico nazionale perché in assenza di ciò, un processo come questo rischia continuamente di essere interrotto.

***Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo**

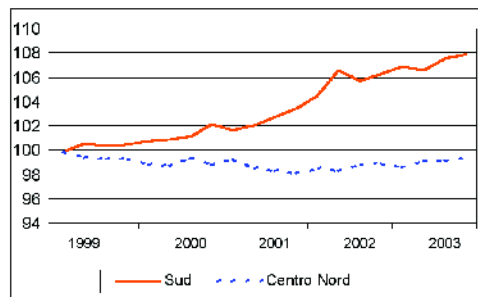
La congiuntura territoriale

Nel 2003 confermato il trend di crescita

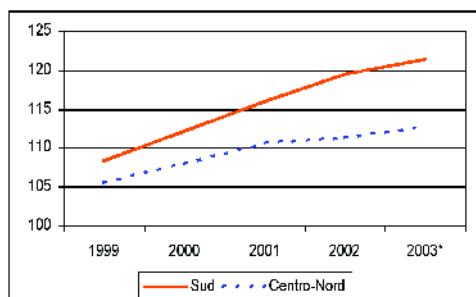
Nonostante la fase di rallentamento ciclico internazionale che ha interessato l'Europa, compreso il nostro Paese, nel Sud per il 2003, si stima una crescita economica superiore a quella del Centro-Nord. Si confermano i tratti di un nuovo sviluppo, contraddistinti da una forte natalità imprenditoriale e da una crescente apertura all'esterno, nonché una dinamica del Pil superiore a quella del resto del Paese, con evidenti segnali di una contrazione dei divari di crescita, di competitività e di occupazione. La dinamica del Pil nel 2002 (ultimo dato Istat disponibile) registra una maggiore vivacità del Sud - 0,7 per cento, contro lo 0,3 del Centro-Nord - che, secondo valutazioni coerenti con la stima nazionale, dovrebbe connotare anche il 2003, seppure con differenziali meno ampi. I dati regionali sottolineano come nell'ultimo quinquennio tutte le regioni meridionali, ad eccezione della Basilicata, crescano più della media nazionale. Tale dinamica è stata trainata dagli investimenti fissi lordi, in particolare quelli in macchine e attrezzature, che già dal 2000 mostrano una crescita annua superiore a quella del Centro-Nord. Significativo è il contri-

buto della componente pubblica, non solo da un punto di vista quantitativo ma anche qualitativo, tale da permettere non solo una crescita di breve termine di tipo keynesiano (domanda), ma anche un aumento della produttività indotta dal miglioramento delle infrastrutture e dei servizi (offerta). Confermata la maggiore natalità imprenditoriale, oltre che nell'industria anche nei servizi alle imprese e nel turismo. Nei settori extra agricoli, in particolare nell'industria in senso stretto, si segnala un andamento decisamente positivo dell'occupazione rispetto al Centro-Nord e il tasso di disoccupazione scende al livello più basso dal 1999 (17,7 per cento). Il clima di fiducia delle imprese manifatturiere è in ripresa. L'apertura all'esterno del Sud è stata sostenuta soprattutto dalle presenze turistiche, in particolare straniere, a testimonianza della forte capacità di attrazione nel settore, mentre le esportazioni, che risentono maggiormente del rallentamento internazionale, mostrano una flessione inferiore a quella del Centro Nord grazie alla vendita all'estero dei prodotti petroliferi.

Occupati nell'industria in senso stretto
(valori destagionalizzati, 1995=100)



Imprese registrate al netto dei settori agricoltura e pesca
(1995=100)



* il dato è riferito al III Trimestre. - Fonte: Istat, Indagine sulle forze di lavoro; Unioncamere, Indagine Movimprese.

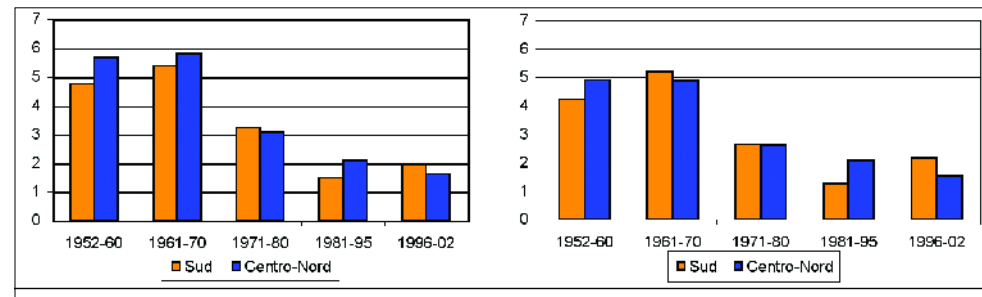
Le tendenze economiche strutturali

Il passato si allontana

Il significato positivo delle recenti tendenze economiche territoriali può essere avvalorato dal confronto con i cicli economici passati. In particolare, l'analisi dell'intero periodo post-bellico conferma che, per il Sud, le attuali tendenze congiunturali e di medio periodo sono parte di una rottura positiva rispetto al passato iniziata a metà degli anni Novanta. Negli ultimi tempi la dinamica del Pil meridionale è stata mediamente superiore a quella del Centro-Nord: nel periodo 1995-2002 di circa 3 decimi di punto in media l'anno; nel biennio 2001-2002 di circa 5 decimi; nei quindici anni precedenti, 1981-95, era stata di ben 6 decimi di punto inferiore. Ma il confronto con il passato evidenzia anche positivi aspetti qualitativi: è la prima volta dal dopoguerra che il Sud più del Centro-Nord cresce per un lungo periodo di tempo e che ciò si accompagna anche a una riduzione del divario nel Pil pro-capite. A differenza di quanto accadde negli anni Sessanta - quando il divario tra le aree del Paese scese solo in virtù delle migrazioni - la riduzione attuale è dovuta principalmente ad un maggiore incremento del prodotto. Si evidenzia, perciò, an-

che un cambiamento nella qualità della crescita che appare incentrata su un aumento del tasso di occupazione, senza uguali nelle altre fasi storiche, e su un rallentamento della produttività del lavoro inferiore a quello medio nazionale. Il confronto dal lato della domanda mostra un ulteriore tratto di rottura con i cicli economici passati. Nella fase attuale è il forte aumento degli investimenti fissi lordi, con un incremento medio annuo del 4 per cento, a spingere la crescita del Sud oltre quella del Centro-Nord. Particolarmente dinamica è la componente degli investimenti in macchine e attrezzature che, più di altre, segnala la vivacità dell'imprenditoria privata: non accadeva più dagli anni Sessanta che l'accumulazione di capitale fosse favorevole al Sud. Tali fattori strutturali distinguono favorevolmente questa fase dal precedente periodo post-bellico e la convergenza macroeconomica cui danno vita - tasso di crescita del Pil più elevato rispetto al resto del Paese, continuo calo del tasso di disoccupazione, riduzione dell'indice di povertà - benché ancora lenta, rappresenta un importante segnale del processo in atto di sviluppo dell'area.

Pil e Pil pro-capite a prezzi costanti: 1952-2002
(prezzi costanti 1995, variazioni percentuali medie annue)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti economici territoriali e Svimez (fino al 1980: SEC70; 1980-2002: SEC 95).

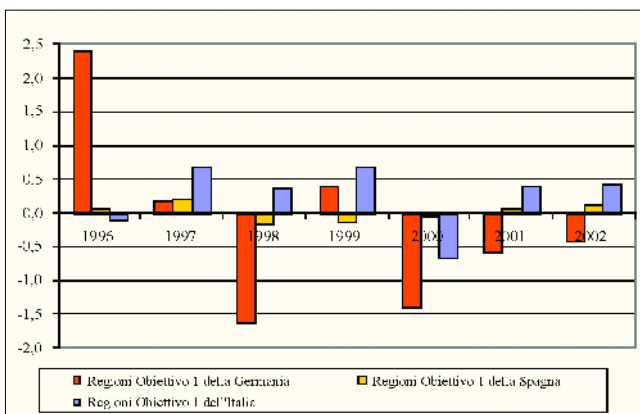
La convergenza? Un fatto italiano

Dinamiche di crescita nelle regioni Ob. 1 di Germania, Spagna e Italia

L'analisi di una economia con forti disparità territoriali di sviluppo richiede strumenti specifici per l'esame dei processi di convergenza. Differenze regionali significative, in termini di divari di sviluppo e di numerosità della popolazione interessata, sono riscontrabili in tre grandi Paesi dell'UE-15: l'Italia, dove il ritardo del Mezzogiorno è una questione presente sino dal momento della riunificazione del Paese nella seconda metà dell'800; la Germania, nella quale il problema si pone nei nuovi Länder orientali; e infine la Spagna, dove regioni con elevati livelli di sviluppo, come l'area di Madrid, la Catalogna e i Paesi Baschi, si contrappongono alle aree in ritardo dell'Extremadura e dell'Andalusia. Nel complesso, in questi tre paesi europei l'attuale popolazione Obiettivo 1 supera i 56 milioni di abitanti. Nella seconda metà degli anni novanta le aree Obiettivo 1 dell'Italia, della Germania e della Spagna hanno mostrato tassi di crescita del Pil positivi, sebbene differenziati tra paesi: mentre in Spagna e in Italia tali regioni hanno registrato una dinamica relativamente elevata – rispettivamente, 3,4% le regioni spagnole nel periodo 1995-2002 (con tassi di crescita del Pil che hanno superato il 4 per cento negli anni 1997-2000) e circa 2% quelle italiane – le aree Obiettivo 1 della Germa-

nia sono cresciute a un passo più lento (1,3 per cento nel periodo 1995-2002), che è diventato negativo dal 2000. Le traiettorie di crescita delle regioni in ritardo di sviluppo hanno risentito degli andamenti a livello nazionale: se si considera la differenza tra i tassi di crescita regionali e quelli medi nazionali, si osserva che processi di convergenza verso le aree più ricche sono in atto unicamente in Italia, dove nel periodo considerato le regioni Obiettivo 1 crescono in media di 0,3 punti percentuali l'anno più del resto del paese. Al contrario, il forte tasso di crescita registrato nelle regioni spagnole Obiettivo 1 è in linea con quello medio nazionale, mentre in Germania i divari di crescita tendono ad ampliarsi.

Differenziale di crescita delle aree ob. 1 rispetto alla media paese in Germania, Spagna e Italia (differenza fra variazioni percentuali annue del Pil a prezzi costanti)



Fonte: Conti economici territoriali dei vari Paesi

Povertà sotto la lente di nuovi indicatori

La "riduzione del disagio sociale" nel Mezzogiorno rappresenta l'obiettivo del QCS 2000-2006 affiancato a quello di crescita del Pil. Per valutare la situazione economico-sociale rispetto a tale profilo, nel Rapporto 2003 alla tradizionale misura della povertà per macroterritori, aggiornata al 2002, si affiancano due novità: l'analisi di indicatori di disagio sociale che misurano la percezione delle famiglie rispetto a profili specifici delle proprie condizioni di vita e la disponibilità per questi - e per i tradizionali dati relativi alla povertà - di informazioni con dettaglio anche regionale.

L'Italia ha fatta propria la richiesta della Commissione, di dotarsi di strumenti conoscitivi che permettessero di seguire più da vicino l'articolazione per territorio della povertà, ma ha ritenuto che fosse opportuno affiancare all'analisi di benessere economico anche la rilevazione di componenti specifiche relative alle opportunità di accesso e partecipazione alla vita associata.

La prima componente considerata riguarda gli indicatori di **disagio abitativo**: scarsa luminosità dell'abitazione, infiltrazioni di acqua o umidità su pareti o pavimento, infissi o pavimenti fatiscenti. Le famiglie che hanno dichiarato problemi in relazione ad almeno uno dei tre aspetti sono circa il 16,3% del totale delle famiglie italiane. Per quanto riguarda invece situazioni di **degrado** rilevate nella **zona di residenza** (sporcizia nelle strade, presenza di criminalità, atti vandalici o violenza, tossicodipendenze, ubriachezze e prostituzione) esse sono segnalate dal 31,5% delle famiglie. Entrambe le situazioni di disagio (abitativo e relativo al degrado della zona) risultano più frequenti nel Mezzogiorno rispetto alla media del Paese, per circa 4 punti percentuali.

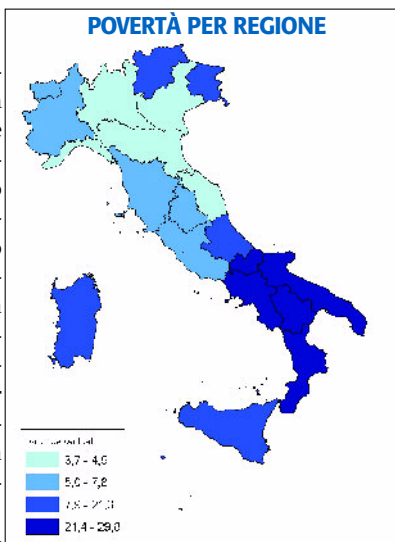
Il secondo aspetto considerato per l'analisi del disagio sociale riguarda l'**accessibilità** a due tipologie

di **servizi sanitari**: ASL e Pronto soccorso. Anche in questo caso il divario tra macroaree è molto elevato in particolare per le difficoltà segnalate per l'accesso alle ASL, dove le difficoltà percepite nel Mezzogiorno risultano quasi doppie rispetto al resto del paese. Dall'analisi della distribuzione per regione delle difficoltà dichiarate per l'accesso ad almeno una delle due tipologie di servizi sanitari si identificano territori dove il disagio risulta più marcato (dichiarato da oltre il 13,5% delle famiglie), in cui le difficoltà sono da ricondurre a caratteristiche specifiche dei territori come conformazione territoriale e lontananza (Sardegna, Calabria) o a problemi di affollamento (Campania, Sicilia). Relativamente meno difficoltosa, con valori inferiori al 13%, risulta la situazione rilevata in Basilicata e Puglia, mentre nel Centro Nord spiccano le difficoltà rilevate in Piemonte e Liguria. L'analisi per dimensione del comune di residenza delle famiglie conferma che le maggiori difficoltà si incontrano nei comuni piccoli (inferiori ai 10.000 abitanti) e nelle grandi città.

Un indicatore importante per valutare la capacità dei territori di offrire servizi alle famiglie è dato dal livello di **soddisfazione dei servizi di asilo nido e scuola materna**. L'articolazione per territorio delle difficoltà dichiarate mostra un quadro complesso dove non è possibile identificare tendenze per macroarea. Il Mezzogiorno supera di un solo punto percentuale la media nazionale pari al 16,4% (coincidente con il valore rilevato nel Nord). Pesano qui, presumibilmente, diversi fattori, tra cui il diverso grado di partecipazione femminile al mercato del lavoro e il livello di offerta di servizi nelle diverse aree del Paese che condiziona la propensione a ravvisarne la necessità.

Da ultimo è stata rilevata la difficoltà dichiarata dalle famiglie intervistate nell'**acquisizione di be-**

ni e servizi essenziali quali l'acquisto di cibo, il pagamento di bollette, le spese mediche. Per alcuni di essi, come ad esempio per il pagamento di bollette, le maggiori difficoltà del Mezzogiorno, (segnalate da oltre il 15% delle famiglie, rispettivamente il doppio e il triplo rispetto a quanto dichiarato nel Centro e nel Nord), sono attribuibili al maggior peso che queste spese, con costi analoghi su tutto il territorio nazionale, hanno su un bilancio familiare di dimensioni in media più ridotte. Per le spese mediche, le difficoltà dichiarate sono, anche in questo caso nel Mezzogiorno, pari rispettivamente al doppio e al triplo di quanto segnalato nel Centro e nel Nord. Per la prima volta, a seguito dell'ampliamento dell'indagine campionaria, sono disponibili per l'anno 2002 informazioni relative alla **povertà economica** a livello regionale illustrate nella cartina.



La variabilità osservata nell'incidenza della povertà all'interno delle macroaree risulta più elevata nel Nord rispetto al Sud e al Centro. Nel Centro-Nord, ai valori particolarmente bassi di incidenza della povertà di Lombardia e Veneto, si contrappongono invece Trentino e Friuli che sfiorano il 10 per cento di famiglie povere, mentre altre tre Regioni (Lazio, Valle d'Aosta e Piemonte) superano il 7 per cento. Nel Mezzogiorno, le Regioni dove la rilevazione identifica una maggiore incidenza di povertà sono la Calabria (29,8 per cento) la Basilicata e il Molise (oltre il 26 per cento). La Sardegna, l'Abruzzo, la Sicilia e la Puglia hanno un'incidenza di povertà sempre molto alta, ma comunque inferiore alla media della macroarea (e compresa tra il 17 e il 21,5 per cento). La sola pre-

senza di relativo benessere economico può rivelarsi non sufficiente, se esistono altri fattori che comunque scoraggiano la piena inclusione dei cittadini nella vita civile; d'altro canto, la compresenza di elementi di disagio monetario che si aggiungano alle altre componenti del disagio appena descritte, può essere indizio di gravi e persistenti situazioni di svantaggio e di potenziale emarginazione. Pertanto, oltre a esaminare l'articolazione regionale della povertà è utile valutare quale sia la **correlazione tra le diverse componenti del disagio**. Nel caso dei problemi relativi alle caratteristiche dell'abitazione si rileva una significativa associazione tra povertà di tipo monetario e disagio abitativo. Per quanto riguarda invece i problemi relativi alla zona di residenza, differenze significative si rilevano tra le dichiarazioni delle famiglie povere e non povere nel caso di Comuni di dimensioni medio grandi.

La più difficile accessibilità dei servizi sanitari caratterizza le famiglie povere del Nord e del Mezzogiorno con divari elevati per tutte le ampiezze di Comune. Nel complesso l'informazione disponibile conferma la persistenza della gravità delle carenze rilevate nel Mezzogiorno, anche in ambienti in cui il servizio pubblico dovrebbe assicurare l'assenza di situazioni di svantaggio localizzato, e la forte correlazione tra componenti specifiche del disagio e povertà monetaria. Il quadro del Mezzogiorno presenta tuttavia anche una **variabilità consistente** tra territori che può fornire elementi importanti per individuare le maggiori necessità di intervento e quindi le iniziative da intraprendere.

Più sicuri cittadini e imprese

Sul piano della delittuosità, il Mezzogiorno nel 2002 ricalca l'andamento nazionale, con tendenze fortemente positive degli indicatori di criminalità organizzata e violenta (es. -21% degli omicidi di mafia,) a fronte di un modesto incremento quantitativo della criminalità diffusa (rapine, truffe). Una crescente omogeneità caratterizza il quadro criminale nazionale, sia per un miglioramento complessivo della situazione meridionale (riduzione di omicidi e furti), sia per un radicamento di forme criminali organizzate sostanzialmente in tutto il Paese (crescono nel Centro-Nord rapine, associazioni per delinquere, incendi dolosi, sequestri di droga). Allo stesso tempo, però, il Sud continua ad avere una sua propria peculiarità legata ad alcuni specifici elementi:

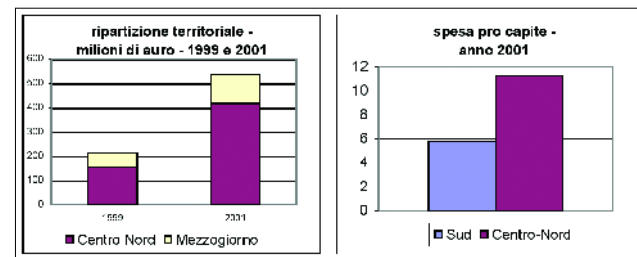
- situazioni conflittuali nella grande criminalità (anche se sempre più circoscritte a ben delimitate aree), elevato numero di attentati dinamitardi e incendiari (collegabili a estorsioni e intimidazioni) e maggiore rischio usura (indicato dal Ministero dell'Interno);
- percentuali elevate di illegalità ambientale (46% degli illeciti accertati nel 2002), di abusivismo edilizio (55%), di illeciti nel "ciclo dei rifiuti" (39%), di blocchi alla viabilità (73%).

Il persistere di un radicamento della malavita di tipo mafioso correlato strettamente all'illegalità diffusa, costituisce un fattore distorsivo del mercato, alterando la dinamica dei pubblici appalti, così come il mercato del lavoro e dei capitali.

Allo stesso tempo la presenza di un soggetto di prelievo parallelo, che si alimenta parassitariamente infiltrandosi nell'economia legale, drena le risorse disponibili sul territorio alterando i meccanismi redistributivi. Fortemente positiva è, invece, la dinamica della percezione di insicurezza (Istat). Nel 2002, dopo il picco negativo dell'insicurezza registrato nel 1999 (32,5%), la quota di famiglie che considerano il rischio legato alla criminalità tra i disagi più problematici nelle aree di residenza, tocca, a livello nazionale il dato più basso del decennio (29,2%). Il Sud (29,5%) è molto vicino alla media nazionale recuperando ben 6 punti percentuali rispetto al 1999, mentre l'Italia insulare è oggi molto al di sotto della media (23%). Di segno positivo è anche la percezione delle imprese: da un'analisi del CENSIS sulle minacce alla coesione interna dei localismi produttivi emerge che la sensazione di pericolo derivante dalla criminalità (organizzata e diffusa) raggiunge un picco nel 1999, per poi ridursi, di oltre la metà, nel 2002. Per quanto riguarda le spese per la sicurezza, il triennio 1999 - 2001 ha visto un sensibile aumento da parte delle Amministrazioni centrali, con un forte

incremento della quota in conto capitale (+154%). Ciò grazie anche all'impiego, per la prima volta in Europa, dei Fondi strutturali nel settore della sicurezza, anche se l'incremento maggiore si rinviene nel Centro-Nord, dove nel 2001, la spesa pro capite per la sicurezza è doppia di quella del Sud.

Spesa pubblica in conto capitale per la sicurezza



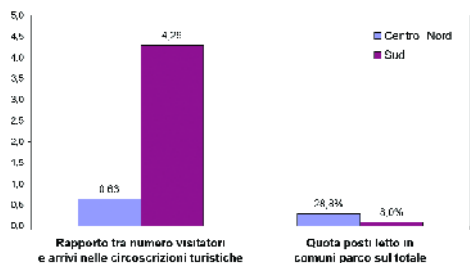
Fonte: Banca dati Conti pubblici territoriali

Parchi, il futuro è nella qualità dell'offerta

In Italia sono stati compiuti notevoli progressi in materia di conservazione della natura dall'entrata in vigore della legge quadro 394 del 1991 sulle aree protette. Nel 2002 rappresentavano il 9,3% della superficie nazionale, segnando un rapido aumento rispetto al primo dato disponibile registrato nel 1995 pari a 6,5%. La percentuale di protezione è maggiore nel Mezzogiorno (11,7%) rispetto al Centro-Nord (7,6%). Occorre però anche segnalare alcuni aspetti su cui intervenire per assicurare che le aree protette si trasformino in una concreta opportunità di sviluppo sostenibile. In primo luogo, vi è il tema delle strutture di gestione e dell'offerta di servizi di qualità ai visitatori. Come risulta da indagini compiute dal WWF Italia nel 2001-2002, poco più della metà dei Parchi Nazionali hanno compiuto gli adempimenti previsti dalla normativa per la loro piena operatività (statuto, piano del parco, piano pluriennale, regolamento generale e provvedimenti di zonazione) ed hanno completato le attività di tabellazione e segnaletica necessarie affinché i visitatori riconoscano il parco e vi si orientino. La situazione è simile nel caso delle Aree Protette Regionali, dove però si registra un sensibile ritardo del Sud (media del 22% per il piano dell'area, 38% per la tabellazione dei confini) rispetto al Centro-Nord (rispettivamente 38% e 67%). Un secondo aspetto riguarda le ricadute sullo sviluppo locale ottenibili dall'attivazione di filiere produttive e turistiche "eco-compatibili". Il tema è di particolare rilievo per molte delle realtà territoriali ricadenti nelle aree protette, caratterizzate da condizioni di elevata marginalità economica e sociale: per i Comuni dei Parchi Nazionali il tasso di spopolamento tra il 1991 ed il 2001 era

tre volte superiore alla media nazionale; il tasso di disoccupazione era nel 2001 del 15,8% contro il 10,2% a livello nazionale. Le informazioni disponibili indicano una capacità dei Parchi del Mezzogiorno di attivare una domanda di visita più di quattro volte superiore agli arrivi nelle circoscrizioni turistiche di competenza. Per altro verso, l'offerta di ricettività nei Comuni ubicati all'interno delle aree parco sembra rappresentare una frazione ridotta dell'offerta complessiva delle circoscrizioni turistiche interessate, in particolare nei parchi del Mezzogiorno. Pur in assenza di informazioni sulla permanenza media dei visitatori, la fragilità della struttura ricettiva dei Comuni delle aree parco suggerisce che, almeno sul fronte dell'attività alberghiera, la ricaduta economica, all'interno dei parchi, dei flussi di visita è probabilmente marginale. In sintesi, compiuto negli anni '90 gran parte del processo di istituzione delle aree protette, la sfida per il futuro sembra essere quella dell'innalzamento della qualità dell'offerta, e del consolidamento e radicamento nel tessuto socio-economico del territorio.

Parchi nazionali: domanda e offerta turistica - anno 2001



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT e WWF Italia

Risorse culturali come motore di sviluppo

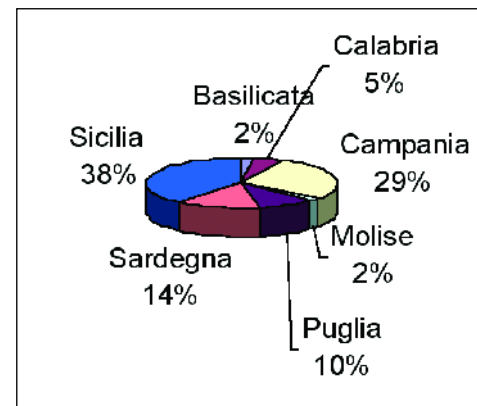
Le potenzialità di sviluppo occupazionale e imprenditoriale collegate alla valorizzazione delle risorse culturali sono oramai riconosciute, grazie soprattutto ai risultati, osservati in molte aree italiane, di crescita del turismo e, in particolare, del turismo culturale o d'arte. Parallelamente, sempre più si consolida la consapevolezza che le economie locali attivabili non sono circoscrivibili al solo settore turistico, ma interessano un più ampio sistema produttivo che offre beni e servizi nel restauro, nella manutenzione e nella gestione del patrimonio.

Per trasformare le potenzialità connesse alla tutela e valorizzazione del patrimonio e alla crescita della domanda culturale in un effettivo e duraturo sviluppo del territorio devono però essere soddisfatte alcune condizioni:

- assicurare la fruibilità del patrimonio (del bene in quanto tale) e l'offerta congiunta di servizi informativi e didattici, oltre che più semplicemente di ristoro;
- organizzare la fruibilità del territorio in cui il bene è localizzato, ovvero la possibilità di godere del paesaggio, di soggiornare, di acquistare prodotti tipici, di svolgere attività ricreative e di intrattenimento, proprie di una vacanza.

Nella programmazione QCS 2000-2006, l'ASSE II - Risorse Culturali - è interamente destinato al raggiungimento di obiettivi di sviluppo. Le risorse finanziarie, programmate o in corso di programmazione, sono di quasi 3 miliardi di euro (il 5,4 per cento del totale QCS), con una ripartizione regionale che vede un significativo impegno di tutte le Regioni, e soprattutto di Sicilia e Campania

Investimenti sul patrimonio culturale
Regioni italiane Obiettivo 1 - QCS 2000-2006
(distribuzione % per regione)



Coerentemente con gli obiettivi perseguiti, gli indirizzi e i criteri per l'attuazione del QCS sono orientati a garantire: la sostenibilità finanziaria della gestione del patrimonio e l'integrazione degli interventi a scala territoriale (i Progetti integrati territoriali) e/o tematica (i Progetti integrati settoriali o itinerari).

Il Sud, pur con un patrimonio culturale di enorme valore, assorbe ancora nel 2002 una quota di domanda limitata e pari a circa il 34 per cento del totale nazionale: 11,9 milioni di visite a musei ed aree archeologiche, su un totale in Italia di 35,7 milioni.

La crescita dei visitatori si conferma un obiettivo perseguibile, come indicano i risultati della Valutazione Indipendente dei Programmi Operativi Regionali e della Ricerca Valutativa Risorse culturali, condotta per la Valutazione Indipendente del QCS.

Trasporti, ancora lontano lo standard europeo

La situazione dei trasporti del Mezzogiorno descritta dal Rapporto 2003 del DPS è ancora critica. Aumentano gli importi delle gare per interventi lungo le principali direttrici stradali e ferroviarie, crescono meno i cantieri e gli interventi frazionati in lotti restano talvolta incompiuti; prevalgono gli appalti di lavori, si fa scarso uso dello strumento della concessione, raramente si progetta la gestione e la manutenzione. Solo poche regioni hanno scommesso in modo deciso sulla ferrovia per il trasporto pubblico e porti e aeroporti di eccellenza convivono con strutture mediocri o per dotazione o per funzionalità o per accessibilità (o per l'insieme di questi limiti). Le problematiche connesse ai trasporti del Sud si concentrano attorno a quattro punti essenziali.

Il **primo punto**, evidenzia il nesso intercorrente fra trasporti e sviluppo. Si vuole così ribadire, sia che il futuro del settore, nel Mezzogiorno, va immaginato congiuntamente alle altre politiche di sviluppo e non indipendentemente da esse, sia che il senso delle azioni di sistema era una novità all'avvio del QCS e resta uno dei punti fermi ancora oggi. Il Rapporto 2003 ricorda che non basta avviare cantieri e non basta pensare a nuove infrastrutture: gli interventi vanno seguiti fin dalla loro impostazione (lo studio di fattibilità è ancora programmazione) e oltre il momento della loro realizzazione (pensando a gestioni efficienti e all'erogazione di servizi di qualità).

Il **secondo punto** riguarda la necessità di non assumere il gap di infrastrutture come un dato in sé ma di interpretarne gli effetti. Col tempo, la stessa nozione di "gap infrastrutturale" è cambiata, passando dalla misura (rivendicativa) del confronto fra dotazioni di stock pro capite del Nord e del Sud e da rivelatore dei ritardi nei ser-

vizi di trasporto, all'esame del contenuto dei servizi di trasporto resi alla persona e alle imprese (lato offerta) e alla sua riformulazione in termini di soddisfazione dei consumatori finali o intermedi (lato domanda, famiglie e imprese) e, quindi, ai "desiderata" e alla fissazione di target. In sintesi una previsione-obiettivo delle caratteristiche che dovranno possedere i servizi di trasporto per assecondare lo sviluppo economico e influenzare trasformazioni positive del territorio.

Il **terzo punto** riguarda il rapporto che si instaura fra accessibilità e potenziale di sviluppo del territorio. Anche in questo settore, il Mezzogiorno deve intensificare le azioni necessarie per dotarsi di servizi efficienti, siano essi pubblici o privati, destinati alla vendita o meno, tradizionali o innovativi, di base o evoluti, in quanto la qualità dell'accessibilità si ripercuote sulla capacità del territorio di attrarre investimenti.

Il **quarto punto** concerne i persistenti margini di ambiguità su quale sia il modello di sviluppo dei trasporti più adatto all'economia, al sistema insediativo e all'orografia del Mezzogiorno; quali gli interventi in grado di aumentare rapidamente l'efficienza del sistema e come essi possano concorrere a realizzare strategie orientate al riequilibrio modale e ridurre la dipendenza dal trasporto stradale.

Quello del Mezzogiorno è una variante sotto-infrastrutturata del modello UE, che da tempo punta sulla ferrovia per aumentare la capacità di trasporto. In dieci anni le ferrovie italiane hanno investito nel Mezzogiorno 6 miliardi di euro e oggi stimano in 20 il deficit di investimenti e in ulteriori 30 il volume di risorse necessario per portare il Mezzogiorno ad uno standard ferroviario europeo.

Modernizzare la PA, condizione per lo sviluppo del Sud

Una pubblica amministrazione che funziona – che interagisce con la società civile e con il mondo produttivo e che fornisce servizi di qualità – è essenziale per il successo delle politiche di sviluppo. L'obiettivo della modernizzazione amministrativa del Mezzogiorno è quindi prioritario su piani diversi e comunque decisivi: lo è come obiettivo in sé (la politica di sviluppo che produce modernizzazione amministrativa) così come è prioritario sul piano dell'esigenza di creare condizioni favorevoli e un ambiente adeguato al miglioramento delle condizioni economiche e sociali delle aree sotto-utilizzate (la modernizzazione amministrativa strumento essenziale delle politiche di sviluppo). La modernizzazione amministrativa nelle aree sottoutilizzate significa crescita delle capacità (*capabilities*) dell'apparato pubblico e, insieme, innovazione culturale nel passaggio da amministrazione che gestisce norma ad amministrazione che "serve" (nel duplice significato di utilità e di servizio). Il DPS ha promosso, nel corso degli ultimi anni, una strategia di modernizzazione della Pubblica Amministrazione centrata sull'affermazione e sul rafforzamento di cinque distinte "capacità":

- la capacità di amministrare (gestire, programmare, controllare, attuare) in modo efficiente e motivato;
- la capacità di cooperare e condividere decisioni con altre amministrazioni (la condivisione di competenze e responsabilità nella programmazione, nella gestione, nell'attuazione);
- la capacità di progettare / fare mobilitando competenze private e di gestire il ciclo del progetto fino

al conseguimento dei suoi obiettivi;

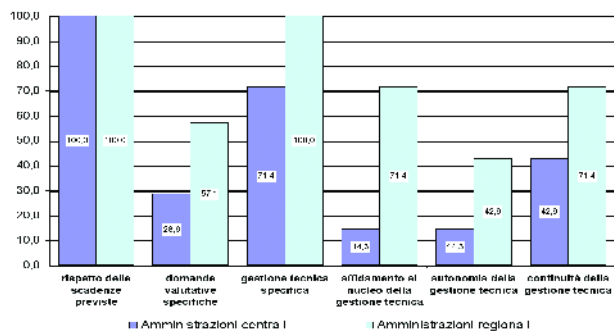
- la capacità di misurare, valutare e apprendere;
- la capacità di creare e tutelare mercati concorrenziali dei beni pubblici.

Per rafforzare le *capacità di amministrare in modo efficiente e motivato* si è operato soprattutto attraverso meccanismi premiali: sono stati conseguiti risultati rilevanti in termini di rafforzamento strutturale e funzionale delle strutture di programmazione e progressi notevoli nell'accelerazione del cambiamento e delle riforme in settori importanti quali quello idrico, dei rifiuti e, in parte, ambientale. Per quanto riguarda la *capacità di cooperare delle Amministrazioni*, una nuova prassi di collaborazione istituzionale, tecnica, amministrativa e politica, è stata sperimentata con successo sia nel Quadro comunitario di sostegno, sia nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro. Qui il cambiamento appare relativamente più lento. Le Amministrazioni centrali mostrano difficoltà e resistenze nell'assumere in pieno e nell'esercitare con efficacia quel ruolo di indirizzo, promozione e verifica che il nuovo assetto istituzionale gli assegna. Difficoltà nel pieno sviluppo della cooperazione riguardano anche il rapporto fra Regioni e altri Enti locali: tuttavia lo sviluppo diffuso della progettazione integrata territoriale sta ponendo le premesse per costruire rapporti nuovi sul territorio basati sul comune operare verso obiettivi condivisi. Quanto alla *capacità di progettare, far progettare e realizzare progetti*, si registrano progressi visibili nella partecipazione di soggetti privati organizzati alla definizione di obiettivi, regole, indirizzi. La partecipazione nella fase di attuazione dei progetti è ancora modesta, sia per la

scarsa capacità delle Amministrazioni ad aprirsi alla collaborazione dei privati, sia perché il partenariato appare ancora debole nella proposta e, in molti casi, anche tecnicamente non strutturato. Lo strumento dello studio di fattibilità si è rivelato, come modalità specifica di organizzazione della partecipazione alle scelte di investimento, un forte fattore di promozione del confronto pubblico-privato sul territorio. Lo sforzo condotto dal DPS per la realizzazione di circa 300 studi di fattibilità nelle aree sottoutilizzate sta dando, pur fra difficoltà e qualche ritardo, risultati positivi, sia in termini di confronto aperto sulle scelte pubbliche, sia in termini di effettivo passaggio alla realizzazione di progetti (il 30% circa degli studi di fattibilità sono già ora in progettazione). Le capacità di misurare, valutare e apprendere sono state fortemente sostenute e promosse dal DPS soprattutto nell'ultimo triennio. Forti progres-

capacità delle Amministrazioni pubbliche di utilizzare la valutazione quale strumento di orientamento e miglioramento delle decisioni di programmazione. La costruzione e la piena operatività della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica sta dando un contributo rilevante in tal senso. Per quanto riguarda, infine, la capacità di creare concorrenza nel mercato dei beni pubblici si registrano nel Mezzogiorno profili di criticità. La quota di proprietà pubblica totale nelle imprese di servizio collettivo locale risulta nel Mezzogiorno ancora assai più alta che nel Centro-Nord (83%, contro 62% nel 2002), così come risultano scarsamente diffusi meccanismi di tutela della qualità nell'erogazione dei servizi (nel 2001 nel Mezzogiorno la certificazione di qualità interessa non più del 6% dei servizi, contro circa il 50% nel Centro-Nord). E tuttavia non mancano segnali di cambiamento: un esempio è costituito dal-

Valutazione intermedia dei programmi operativi ob.1: impegni delle amministrazioni (valori in percentuale)



si sono stati conseguiti sul piano della conoscenza statistica di fenomeni rilevanti per le aree sottoutilizzate (i conti pubblici territoriali, gli indicatori regionali, gli indici di povertà e di disagio sociale). Si tratta di strumenti di analisi e di conoscenza della realtà delle aree sottoutilizzate in grado di alimentare e rafforzare il processo di valutazione che sta interessando i programmi di sviluppo e i loro effetti sul territorio. La valutazione intermedia dei Programmi del QCS 2000-2006 e la forte partecipazione a questo processo indotta e guidata dal Sistema nazionale di valutazione ha determinato un forte impatto in termini di rafforzamento delle

la propensione ad aggiudicare lavori tramite procedure di evidenza pubblica, propensione che appare in forte crescita (78,4% nel 2001 contro 67,4% nella media italiana), con una forte accelerazione rispetto al periodo precedente. E' un segnale significativo che sembra indicare come anche nel Mezzogiorno si registrino progressi sul piano della crescente diffusione di elementi concorrenziali, condizione essenziale, nel medio periodo, per aumentare la qualità dei servizi pubblici e quindi anche l'efficacia complessiva della politica di investimento pubblico per lo sviluppo.

Premialità, leva di modernità e sviluppo

Per quanto riguarda la capacità di amministrare in modo efficiente e motivato a un notevole rafforzamento delle strutture di programmazione, alla operatività del controllo interno di gestione e di sistemi di valutazione dei dirigenti, all'apertura a nuove risorse professionali, si sono accompagnati progressi forti nelle riforme dei settori idrico, dei rifiuti e in parte ambientale. Ha concorso in modo incisivo a questi risultati il successo dei due meccanismi premiali comunitari del 6 e del 4% per complessivi 4.600 milioni di euro. Se in tutte le amministrazioni titolari di Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali i meccanismi hanno indotto notevoli progressi, la varianza finale dei risultati è stata elevata. Tra le regioni, la Basilicata è stata premiata in entrambi i meccanismi con risorse aggiuntive; la Calabria è stata fortemente penalizzata in ambedue i meccanismi; Campania Puglia e Sicilia hanno avuto in tutti e due i casi risultati buoni o molto buoni. Per quanto riguarda i Programmi Operativi Nazionali si segnalano i risultati positivi raggiunti nelle due riserve dal PON Scuola e dal PON Sviluppo Locale.

Il successo del meccanismo premiale nell'ambito dei Fondi Strutturali ne ha suggerito l'uso, già con ottimi risultati, per le risorse dei fondi nazionali per le aree sot-

toutilizzate. La diffusione dei metodi premiali riguarda in modo particolare gli obiettivi di programmazione e spesa delle risorse che ormai interessano tutte le risorse aggiuntive per lo sviluppo, sia di fonte nazionale, sia di fonte comunitaria e che contribuiscono in maniera rilevante ad accelerare la spesa dei fondi. Le esperienze più significative relative a obiettivi di avanzamento istituzionale e qualità della spesa sono le riserve 4% e 6%, ma vi sono alcune interessanti esempi di applicazione di metodi premiali finalizzati a tali obiettivi nei confronti di soggetti pubblici locali o di settori delle amministrazioni regionali. Tra i sistemi finora sperimentati, l'unico promosso a livello regionale (la riserva istituita dalla Regione Campania per la realizzazione di progetti con la partecipazione del capitale privato da parte dei Comuni capoluogo) ha prodotto risultati rilevanti e ha dimostrato l'efficacia di legare incentivi per l'avanzamento istituzionale ai soggetti da cui dipende più direttamente il conseguimento dell'obiettivo. Affidare alle Regioni la fissazione degli obiettivi e delle regole di nuovi sistemi di incentivazione, limitando il ruolo del centro alla definizione di regole generali e di accompagnamento, rappresenta dunque una modalità da esplorare per la diffusione di sistemi premiali mirati all'avanzamento istituzionale e alla qualità della spesa.

Riserva di premialità QCS 2000 - 2006 (mln di euro)

POR	Premialità 6%			Premialità 4%		
	Risorse potenziali (a)	Risorse assegnate (b)	lva (%)	Risorse potenziali (a)	Risorse assegnate (b)	lva (%)
Basilicata	45,48	61,37	134,9	34,23	34,80	101,7
Calabria	122,11	47,12	38,6	91,91	68,94	75,0
Campania	214,20	230,07	98,2	176,29	179,70	101,9
Puglia	161,51	143,62	88,9	121,65	129,74	106,6
Sardegna	119,17	48,77	40,9	89,70	90,94	101,4
Sicilia	216,22	187,82	79,5	177,81	187,48	105,4
Risorse assegnate da destinare ad altre finalità ¹		200,05				
Totale	918,78	918,78	100,0	691,60	691,60	100,0

PON	Premialità 6%			Premialità 4%		
	Risorse potenziali (a)	Risorse assegnate (b)	lva (%)	Risorse potenziali (a)	Risorse assegnate (b)	lva (%)
Assistenza Tecnica ²	19,07	—	—	14,35	15,63	108,9
Scuola	7,45	3,83	51,4	5,61	6,14	109,5
Ricerca	72,72	51,35	70,6	54,74	71,15	130,0
Scuola	28,84	22,22	77,0	21,71	34,10	157,1
Sicurezza	34,98	20,21	57,8	26,38	28,42	107,9
Sviluppo Locale	120,78	136,79	113,3	90,91	99,38	109,5
Trasporti	109,34	54,11	49,2	82,75	41,38	50,0
Risorse assegnate da destinare ad altre finalità (c)		85,26				
Totale	593,77	391,77	100,0	296,40	296,40	100,0

¹ Il programma di assistenza tecnica non è compreso nella graduatoria del 6 per cento, in quanto il premio del 6 per cento è attribuito attraverso i criteri del 4 per cento.

I settori della spesa in conto capitale

Verso quali territori, ed in quale misura, viene effettivamente diretta la spesa pubblica, quali sono gli enti e le amministrazioni che spendono nelle diverse aree del paese ed in quali settori si concentra la spesa? Sono queste le domande chiave di chi si occupa di politiche di sviluppo che necessitano di dati territorializzati, metodologicamente affidabili e tempestivi. Gli obiettivi programmatici di sviluppo del Sud richiedono che il 45% della spesa pubblica in conto capitale italiana sia destinata sul finire del decennio a questa area del Paese. Le informazioni rese disponibili dalla banca dati Conti Pubblici Territoriali per il 2001 confermano, con riferimento alla Pubblica Amministrazione, il progressivo incremento della quota di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno sul totale Italia. Tale valore è infatti passato dal 37,6 per cento del 1998 al 38,7 del 1999 al 39,8 del 2000 per arrivare al 40,4 per cento nel 2001. Il calo del 2002 (38,1 per cento), segnalato dai risultati stimati con l'Indicatore anticipatore, è un fe-

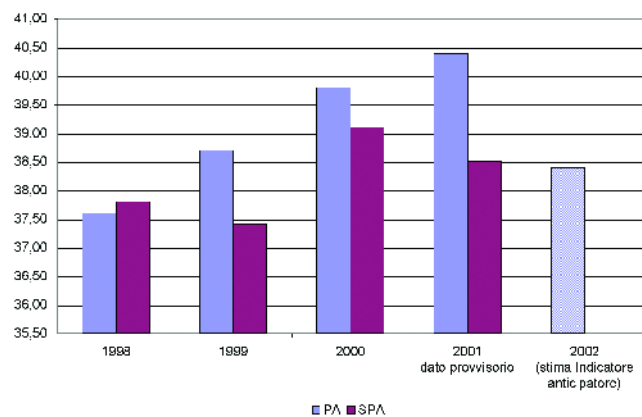
nomeno congiunturale: così come il dato del 2001 era stato influenzato positivamente dalla chiusura del programma comunitario 1994-99, così l'arresto delle spese del vecchio programma e l'avvio graduale del nuovo (frutto di una scelta che teneva conto dei tempi necessari per predisporre progetti di qualità) hanno depresso il dato del 2002. A ciò ha anche contribuito la contrazione dei trasferimenti di capitale via credito d'imposta (per le non rinviabili necessità di riforma), poi ripartiti nel 2003.

Diversa e più complessa risulta l'evoluzione se si assume come universo di riferimento il Settore Pubblico Allargato, aggregato che aggiungendo alla Pubblica Amministrazione società quali Enel, Ferrovie dello Stato, Eni, Società Poste Italiane, per le quali è possibile riscontrare un controllo pubblico diretto o indiretto, consente una lettura più articolata e veritiera della evoluzione della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno. Si registra in questo caso, per il periodo 1998-2001, una stabilità della quota del Mezzogiorno che passa

dal 37,8 per cento del 1998 al 38,4 del 2001. Sono da rilevare le forti difficoltà con cui gli enti pubblici esterni alla Pubblica Amministrazione aderiscono all'indirizzo programmatico di risorse da destinare al Sud. L'analisi della **composizione settoriale** della spesa appare particolarmente significativa se effettuata con riferimento all'aggregazione più ampia degli universi di spesa pubblica e settore pubblico e quindi di Settore Pubblico Allargato e Spesa Connessa allo Sviluppo, che al totale delle spese in conto capitale aggiunge le spese correnti di formazione, considerate un investimento in capitale umano. Nel Mezzogiorno oltre il 50% della spesa si concentra in quattro ambiti principali: industria e servizi, trasporti, edilizia ed energia. L'esame della **spesa pro-capite** consente di sottolineare alcuni aspetti particolarmente

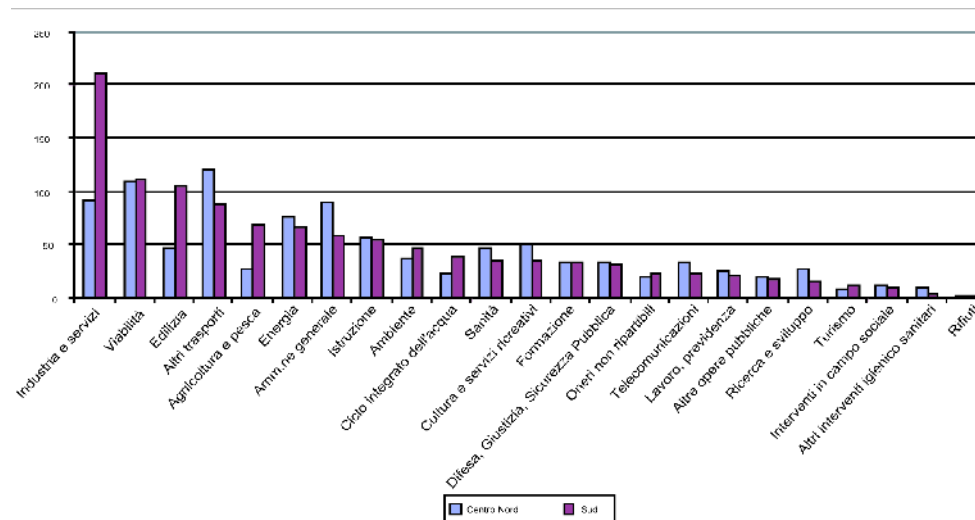
interessanti per il confronto tra le due macroaree del paese. Nel Mezzogiorno si registrano valori di spesa pro-capite superiori a quelli del Centro-Nord nei settori dell'Industria e Servizi (210,7 euro contro 91,9 euro), dell'Edilizia (105,7 euro contro 48,2 euro) e della Viabilità (111,2 euro contro 109,6 euro). Nel Centro-Nord, invece, si spende di più per ogni abitante nel settore Altri trasporti (122,1 euro contro 87,9 euro), in quello Amministrazione generale (89,9 euro contro 59,3 euro) e nel settore Cultura e servizi ricreativi (50,4 contro 35,5). I valori di spesa risultano simili fra le due aree nell'Istruzione (57,4 euro nel Centro-Nord contro 55 nel Sud), nella Formazione (33,6 euro nel Centro-Nord contro 34,7 nel Mezzogiorno) e nel settore della Difesa, Giustizia, Sicurezza pubblica (33,4 euro nel Centro-Nord contro 32,3 nel Sud).

Spesa pubblica in conto capitale: quota del Mezzogiorno sul totale. Pubblica Amministrazione e Settore Pubblico Allargato 1998-2002.



Fonte: Conti Pubblici Territoriali (DPS)

Spesa procapite connessa allo sviluppo per settori: Sud e Centro Nord. Anno 2001 (valori in euro)



Il nuovo mix della spesa pubblica: più investimenti meno trasferimenti

La quota di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno dovrebbe crescere da circa il 38,1% del 2002 a circa il 45% nel 2007-008.

La disponibilità di adeguate risorse finanziarie è condizione essenziale per il conseguimento degli obiettivi programmatici di crescita del Mezzogiorno.

Considerata la rilevanza dell'obiettivo, negli anni più recenti il DPS si è dotato di uno strumento, il Quadro Finanziario Unico pluriennale (QFU), che consente da una parte di definire il profilo programmatico di spesa effettiva ripartita a livello territoriale per macroaree (Sud e Centro Nord), distinguendo tra le differenti fonti finanziarie (risorse ordinarie, aggiuntive comunitarie e nazionali), dall'altra di monitorare gli impegni assunti coerentemente con questo profilo.

Il QFU, utilizzato negli ultimi Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria, è stato aggiornato per tenere conto dell'esperienza maturata nell'attuazione degli obiettivi programmatici stabiliti in passato, nonché degli indirizzi della politica in atto per le diverse componenti della spesa.

In particolare, per quanto riguarda le risorse ordinarie, il nuovo profilo programmatico ha incorporato sia le difficoltà mostrate dagli enti pubblici di spesa nel destinare al Sud il 30% delle risorse stesse, sia le iniziative adottate per agevolare il raggiungimento di tale obiettivo. Con ri-

ferimento ai fondi comunitari e relativo cofinanziamento nazionale, viste le ottime performance del 2002 e del 2003, sono state confermate le previsioni precedenti. In relazione ai fondi nazionali per le aree sottoutilizzate si è tenuto conto delle previsioni di spesa fornite al CIPE dalle Amministrazioni competenti, mentre per gli Accordi di Programma Quadro sono stati assunti i risultati del modello di previsione del DPS. Secondo il nuovo QFU - caratterizzato da un'accelerazione dell'andamento delle risorse per il Sud meno ripida negli anni centrali di questo decennio e più spalmata nel tempo - la quota di spesa in conto capitale, sul finire dell'attuale decennio, si attesterà al 45% di quella dell'intero paese.

Per il conseguimento degli obiettivi programmatici di sviluppo è tuttavia indispensabile, oltre ad una dinamica di crescita accelerata della quota di spesa pubblica in conto capitale nel Sud, anche un appropriato mix delle sue due componenti principali: investimenti e trasferimenti a famiglie e imprese pubbliche e private.

La composizione della spesa nel Sud appare infatti ancora eccessivamente sbilanciata a favore dei trasferimenti, soprattutto se si tiene conto della loro natura potenzialmente distorsiva: ciascun cittadino del Sud riceve circa 393 euro per trasferimenti contro circa 240 di un abitante delle regioni centro-settentrionali.

Le politiche recentemente adottate per in-

durre un riequilibrio tra le due componenti della spesa sembrano tuttavia aver iniziato a produrre i risultati auspicati, come emerge da diverse fonti: l'Italia sta mantenendo gli impegni assunti in sede europea e riducendo conseguentemente gli aiuti di Stato.

Il decremento registrato dallo *State Aid Scoreboard* della Commissione Europea è misurabile in 0,3 punti percentuali di Pil,

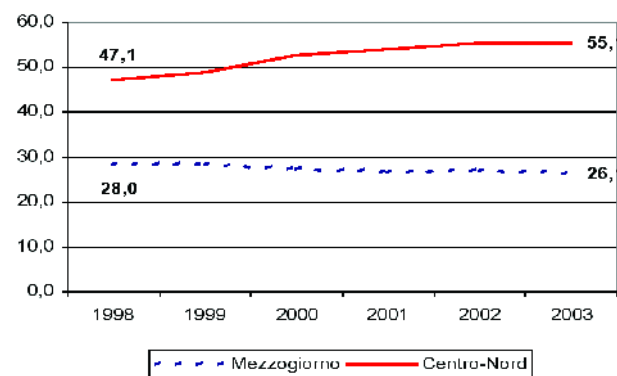
pari a circa 4 miliardi di euro.

La riduzione dei sussidi si accompagna inoltre ad interventi volti ad aumentare la quota di investimenti sul totale della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno: i dati (Conti Pubblici Territoriali) mostrano una quota (Settore Pubblico Allargato) per infrastrutture materiali ed immateriali in crescita dal 58,3% del 2000 al 63,9% del 2001.

MERCATO DEL CREDITO ANCORA INSTABILE

Negli ultimi dieci anni il processo di concentrazione del sistema bancario ha fatto sì che il numero di istituti con sede legale nel Mezzogiorno si sia pressoché dimezzato. Nello stesso periodo è aumentato il divario nella disponibilità di credito tra l'economia meridionale e quella centro-settentrionale. Sommandosi al più elevato tasso di crescita reale del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, ciò ha prodotto un sensibile aumento nel divario territoriale relativo al rapporto tra impieghi e Pil.

Indice di intensità creditizia nelle imprese (impieghi/PIL) per area territoriale: dinamica 1998-2003 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (impieghi) e Istat (PIL).

Impieghi (e delle sofferenze) e l'offerta di servizi finanziari alle imprese, pur praticando tassi di interesse inferiori rispetto alla media nell'area. Dall'altra vi sono istituti che hanno attuato una politica espansiva degli impieghi pur incrementando i tassi di interesse attivi e registrando maggiori sofferenze sugli impieghi rispetto alle banche del primo gruppo. Il processo di transizione, evidentemente, è ancora in corso.

FAS, un fondo tante opportunità

Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) rappresenta l'innovazione introdotta dalla Legge Finanziaria per il 2003 per accelerare l'utilizzo delle risorse aggiuntive destinate a tali aree.

Gli articoli 60 e 61 istituiscono - affiancandoli ai Fondi Comunitari e di cofinanziamento nazionale - due fondi intercomunicanti, rispettivamente presso il Ministero delle Attività Produttive e presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. La loro comune ispirazione e la gestione unitaria cui sono sottoposti li configura come un unico deposito caratterizzato dalla disponibilità di un volume di risorse aggiuntive nazionali definito, certo e allocabile in modo flessibile agli usi più efficaci.

La Legge Finanziaria, nel dotarlo di risorse, indica il loro ammontare complessivo, ma non la ripartizione fra i singoli strumenti di intervento da esso alimentati, demandando al CIPE il compito di stabilire quali di essi, in quale misura e in quale momento, debbano essere finanziati. L'azione di riparto delle risorse avviene - oltre che sulla base del criterio generale di destinazione territoriale - sulla base di una strategia unitaria e secondo comuni criteri fissati dalla stessa Legge istitutiva quali, per gli incentivi, la rapidità, l'efficacia e la rispondenza ai fabbisogni e, per gli investimenti pubblici, la coerenza con i principi della programmazione comunitaria, l'avanzamento progettuale e la premialità.

La regolamentazione del fondo impone che le operazioni di riprogrammazione delle risorse siano attivate, al fine di migliorare l'effettiva capacità di spesa, in relazione allo stato di attuazione degli interventi finanziati, alle esigenze espresse dal mercato in relazione alle singole misure di incentivazione e

alla finalità di accelerazione della spesa in conto capitale. Tale risultato presuppone una periodica azione di monitoraggio e l'introduzione, sulla scorta delle positive esperienze realizzate per i Fondi comunitari, di principi di premialità e sanzionabilità.

Le Amministrazioni e i soggetti gestori degli interventi sono tenuti a comunicare il volume di spesa effettivamente realizzata e il grado di attuazione delle risorse assegnate e a formulare una previsione triennale, periodicamente aggiornata, degli impieghi delle stesse.

Tale attività di monitoraggio rappresenta sia lo strumento che il campo di applicazione dei principi premiali, riguardanti prevalentemente risorse accantonate allo scopo.

Essi, infatti, operano secondo criteri applicativi per cui: le Amministrazioni possono accedere alle risorse accantonate solo se presentano periodicamente i dati sui volumi di spesa realizzata; il riparto delle risorse si realizza in relazione al rispetto degli impegni; l'accesso alle risorse "liberate" da altre Amministrazioni che non hanno raggiunto i propri obiettivi, è dedicato agli strumenti di intervento maggiormente richiesti dal mercato.

Un partenariato multilivello di governo - tramite il quale le Amministrazioni centrali coinvolte concorrono alla determinazione degli obiettivi generali, demandando alle strutture regionali la definizione dei programmi di intervento, la cui attuazione concreta è rimessa ai governi locali - determina la programmazione delle risorse, analogamente a quanto avviene nel modello comunitario. Esso trae fondamento nelle riforme costituzionali in atto, che rendono indispensabile un crescente ricorso alla cooperazione verticale e orizzontale.

La flessibilità ottimizza le risorse

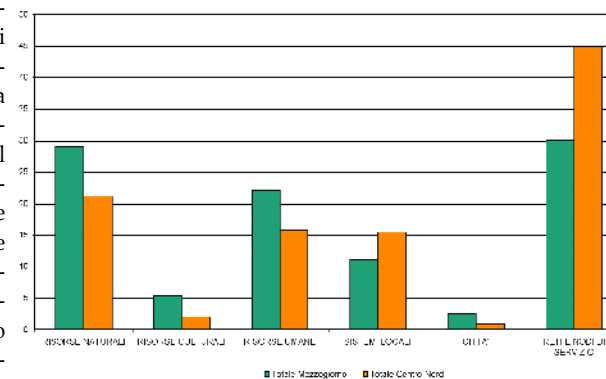
Nella programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate, la novità sostanziale introdotta con la legge finanziaria 2003 - articoli 60 e 61 che hanno istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero delle Attività produttive i fondi unici per le aree sottoutilizzate - è rappresentata dall'applicazione del principio di flessibilità nell'uso delle risorse aggiuntive nazionali per le aree sottoutilizzate. L'innovazione è assai rilevante in quanto la legge individua il CIPE quale luogo di indirizzo strategico unitario, volto ad assicurare coerenza programmatica, flessibilità e tempestività nell'utilizzo delle risorse, prevedendo che lo stesso Comitato possa effettuare modulazioni finanziarie non solo tra i diversi strumenti di intervento, ma anche tra i due fondi in funzione del grado di disponibilità delle risorse e delle esigenze espresse dal mercato. Ciò rappresenta un momento importante ed innovativo di unitarietà programmatica.

Esempio significativo in tal senso è la delibera CIPE n.23 del 25 luglio 2003, che ha disposto una riallocazione di risorse tra diversi strumenti per circa 1.100 milioni di euro. Nel riparto delle risorse destinate ad interventi infrastrutturali nelle aree sottoutilizzate, per il triennio 2003-2005, sono stati introdotti sostanziali miglioramenti. In particolare, l'attenzione si è focalizzata sul processo di concertazione tra Regioni e Amministrazioni centrali (introducendo un meccanismo premiale legato alla concertazione delle date di stipula degli accordi di programma quadro anche per le stesse Amministrazioni centrali) e sulla significatività dei programmi finanziati (prevedendo la destinazione di risorse pari al 30% della quota regionale a favore di interventi di rilievo strategico).

Per incrementare la competitività del Paese, è stato inoltre previsto un accantonamento di 900 milioni di euro successivamente ripartito - con la delibera n.83 del 13 novembre 2003 - a favore delle Amministrazioni centrali, per investimenti in settori strategici, quali ricerca, società dell'informazione, banda larga, reti a carattere interregionale, risanamento dei suoli; anche per questi interventi è stata prevista la realizzazione tramite stipula di accordi di programma quadro, in linea con l'art.4 c.130 della L.F. 2004, nonché assegnazioni di risorse aggiuntive legate ad un metodo premiale per le stesse Amministrazioni centrali destinatarie.

Un dato particolarmente significativo è rappresentato, infine, dai cospicui investimenti destinati alla ricerca e alla società dell'informazione. La scelta strategica - in linea con gli orientamenti del Governo - è stata quella di concentrare in tali settori una quota di risorse assai più elevata di quella tradizionale, pari ad oltre 1.300 milioni di euro su un totale di 5.200 milioni complessivamente assegnati con la delibera n.17/03, di cui oltre 850 destinati al solo Mezzogiorno per la ricerca.

Distribuzione delle risorse per settori di intervento



Riprogrammazione, confermata la strategia del QCS

Da tempo è stato avviato il processo di revisione di metà percorso dell'attuale Quadro comunitario di sostegno (QCS) che ha portato, in partenariato con tutte le amministrazioni nazionali, alla definizione di una proposta attualmente in corso di negoziazione con la Commissione europea frutto di un'intensa attività svolta a vari livelli nel corso del 2003. La proposta conferma l'originaria strategia del QCS. I suoi obiettivi e i suoi principi generali – quali la centralità della costruzione di capacità istituzionale, specie dei livelli decentrati di governo, e l'integrazione – hanno infatti mostrato di essere realizzabili, poiché il loro effettivo conseguimento è legato al concorrere di condizioni locali, sociali, amministrative e politiche. La riprogrammazione non deve pertanto consistere in una revisione dell'impianto strategico del QCS, ma in un suo adattamento che tenga conto delle lezioni apprese, dei cambiamenti di contesto e dell'evoluzione degli orientamenti strategici dell'UE. A tal fine si è resa necessaria la precisazione degli obiettivi ritenuti maggiormente qualificanti, anche avvalendosi delle indicazioni derivanti dall'attività di valutazione intermedia; la puntualizzazione delle azioni e degli interventi maggiormente incisivi ai fini del loro conseguimento; l'individuazione delle modalità e degli strumenti con i quali migliorare la comunicazione sugli obiettivi perseguiti, la verificabilità dei risultati raggiunti e dei settori di intervento che, caso per caso, richiedono una conferma, un rafforzamento o una diminuzione delle dotazioni finanziarie attribuite. I punti di riferimento essenziali dell'attività di riprogrammazione sono pertanto:

- l'ulteriore rafforzamento delle capacità attuative, tenendo conto delle differenze significative fatte re-

gistrare dalle singole Amministrazioni anche nei risultati della premialità;

- il ricorso, a tale scopo, anche di nuove forme di premialità, a valere sui fondi per le aree sottoutilizzate;
- il rafforzamento del nesso fra le azioni/interventi e gli obiettivi, anche attraverso una maggiore concentrazione del numero degli obiettivi;
- un più incisivo collegamento, anche istituzionale, con le politiche nazionali, centrali e regionali, per lo sviluppo, in primo luogo con gli interventi finanziati con il Fondo nazionale aggiuntivo per le aree sottoutilizzate, attraverso gli Accordi di Programma Quadro;
- un rafforzamento dell'orientamento ai risultati.

Relativamente ai singoli settori è stata confermata la valenza strategica prioritaria degli interventi in Ricerca, Società dell'Informazione, Reti di comunicazione, Città e Risorse Idriche, per i quali di volta in volta e quindi a livello di singoli programmi operativi, sarà valutata l'ipotesi di un rafforzamento. La proposta di revisione tiene anche conto della necessità di affrontare le difficoltà emerse nei settori Servizi alla persona, Turismo, Rete ecologica e Internazionalizzazione, per poterne riconfermare il ruolo nell'impianto strategico del QCS. Per quanto riguarda, infine, gli assi Risorse culturali, Risorse Umane e Sviluppo locale e il settore Sicurezza, tale proposta mira a ricondurre a piena coerenza gli interventi con gli obiettivi strategici perseguiti soprattutto laddove più diffusa e radicata appare la tendenza a un ripiegamento negli ambiti di intervento più tradizionali, rispetto alla capacità di promuovere e gestire le innovazioni richieste da questo ciclo di programmazione.

QCS: centrati gli obiettivi di spesa del 2003

L'attuazione degli obiettivi finanziari programmatici del QCS 2000-2006 – stabiliti a partire dalla fase di avvio per tutto il periodo di ammissibilità dei pagamenti che si chiuderà nel 2008 – ha dato esiti molto positivi. L'esperienza maturata con il precedente periodo di programmazione (1994-99), terminato con un elevato grado di utilizzo (97,2%) nonché l'impostazione del nuovo programma hanno consentito, sia nel 2002 sia nel 2003, di utilizzare completamente le risorse previste dal meccanismo europeo di disimpegno automatico (cosiddetto meccanismo n+2, a indicare che nell'anno n+2 tutte le risorse impegnabili due anni prima). Al conseguimento di questo risultato ha concorso la riserva di premialità, meccanismo

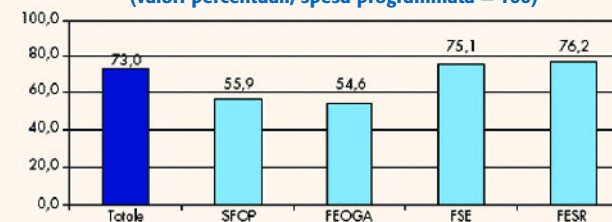
di incentivazione in base al quale ogni amministrazione doveva conseguire l'obiettivo europeo entro fine ottobre, con due mesi di anticipo sulla scadenza. Nel 2003 si è conclusa l'attuazione dei meccanismi premiali dell'attuale fase di programmazione, del 4 e del 6 per cento, legati al conseguimento di obiettivi di modernizzazione amministrativa e di avanzamento istituzionale. In questo modo l'Italia è riuscita a massimizzare i rimborsi comunitari entro fine anno. Questi importan-

ti risultati sono stati conseguiti raggiungendo un livello medio di tiraggio pari a circa il 70 per cento del profilo programmatico di spesa. In particolare l'attuazione finanziaria, rilevata al 30 settembre 2003, mostra un grado di realizzazione degli obiettivi di spesa prefissati, a quella data, pari al 73 % per il QCS nel suo complesso, con una diversificazione per i diversi Fondi strutturali: FESR al 76,2 %, FSE al 75,1 %, FEOPA al 54,6 % e SFOP al 55,9%. Per quanto riguarda i diversi programmi operativi sei hanno un grado di realizzazione superiore all'obiettivo di spesa prefissato (PON Pesca, Ricerca, Scuola, Sicu-

rezza e Sviluppo locale e il POR Basilicata); due un grado di realizzazione inferiore all'obiettivo prefissato ma sopra la media QCS (PON Tra-

sporti e POR Sardegna); sei, infine, con livelli di realizzazione inferiori alla media QCS (PON Assistenza tecnica e i POR Puglia, Calabria, Molise, Campania e Sicilia). A livello di distribuzione settoriale, la quota maggiore della spesa è destinata all'asse "Sistemi locali di sviluppo", che con oltre 4 miliardi di euro rappresenta il 46,3 % della spesa totale, seguito dalla voce "Reti e nodi di servizio" con il 18,1 % e dalle "Risorse naturali" con il 14,8 %.

Grado di realizzazione degli obiettivi trimestrali di spesa per fondo al 30 settembre 2003
(valori percentuali, spesa programmata = 100)



Fonte: elaborazione DPS su dati rilevati da sistema di monitoraggio il 22-12-2003

Più veloce la spesa con gli APQ

Migliorare il sistema dei trasporti, riqualificare i servizi idrici, tutelare e valorizzare i beni ambientali e culturali, rafforzare le infrastrutture a sostegno delle aree produttive. Sono questi gli ambiti nei quali le regioni italiane spendono le risorse aggiuntive destinate dallo Stato alle aree sottoutilizzate (RAS). Parliamo di 7,8 miliardi di euro che risultavano programmate alla fine

Nel 2003 sono stati sottoscritti nel Sud 32 Accordi di Programma Quadro per investimenti pari a 8,3 miliardi di euro

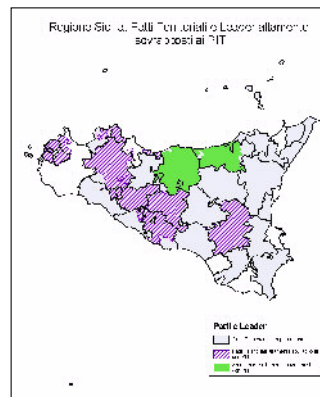
dello scorso anno, su un totale di oltre 10 miliardi stanziati dal 1999 a oggi per la programmazione negli Accordi di programma quadro (APQ) (un terzo dalla sola Finanziaria 2003). Complessivamente gli APQ sono 167 (74 nel Sud) e generano investimenti per oltre 42 miliardi di euro (23,8 miliardi nel Sud), coinvolgendo quindi oltre le RAS anche risorse di altre amministrazioni pubbliche - comunitarie e ordinarie statali, regionali e degli enti locali - e risorse private. La crescita di efficienza nella capacità di programmare da parte delle amministrazioni è probabilmente l'obiettivo più importante sinora raggiunto. Nell'ultimo anno sono stati sottoscritti 68 APQ (32 nel Sud) per un investimento complessivo di circa 10 miliardi di euro (8,3 miliardi nel Sud). Gli investimenti, più che in passato, sono sostenuti dalle risorse aggiuntive (comunitarie e statali) e dalle risorse ordinarie regionali. Si attenua invece il peso delle risorse statali ordinarie. La forte accelerazione nella programmazione nasce dalla maggiore familiarità con lo strumento da parte delle Amministrazioni coinvolte, ma deriva anche dalle novità introdotte negli ultimi anni nelle modalità di gestione degli APQ. Le regioni più virtuose infatti vengono premiate: dal 2002 sono stati introdotti incentivi e sanzioni per chi programma e

spende di più. Le Amministrazioni pubbliche, regioni in testa, hanno risposto alla sfida rispettando le scadenze fissate: a fine dicembre 2003 sono arrivate a programmare il 100% delle risorse assegnate dal 1999 al 2001. Ma c'è di più. Il 70% delle risorse del 2002 e il 30% di quelle del 2003 sono già previste negli APQ. Se l'obiettivo della programmazione ormai non è più un ostacolo, adesso bisogna puntare all'accelerazione della spesa. L'APQ, infatti, è anche uno strumento per la *governance* degli investimenti. Stabilisce infatti i compiti dei soggetti coinvolti e trova nel monitoraggio semestrale dello stato di attuazione un indispensabile supporto informativo per le decisioni. Fino al 2002 la spesa realizzata negli APQ sottoscritti risultava ancora al di sotto delle previsioni iniziali. Diverse sono le cause dei ritardi: lentezze nelle fasi di progettazione e di appalto e ostacoli nella realizzazione. In certi casi, inoltre, i tempi di attuazione non sono stati ben considerati, oppure ci sono stati slittamenti temporali dovuti a modifiche delle priorità nei piani degli attuatori. In altri, infine, le scelte sono ricadute su opere di dubbia fattibilità. In ogni caso, per garantire, nei prossimi anni, il rispetto dei profili di spesa oltre ai meccanismi premiali, il Dipartimento, di concerto con le Regioni, ha avviato un progetto per rafforzare la qualità della programmazione e l'efficacia del monitoraggio. Il quadro quindi si arricchisce di nuovi incentivi e nuovi strumenti che accrescono le potenzialità degli APQ per favorire maggiore velocità della spesa. Questo obiettivo sarà più vicino se i soggetti coinvolti riusciranno a ricoprire con più consapevolezza i ruoli e le responsabilità connesse ai reciproci impegni assunti negli APQ.

zione della spesa. L'APQ, infatti, è anche uno strumento per la *governance* degli investimenti. Stabilisce infatti i compiti dei soggetti coinvolti e trova nel monitoraggio semestrale dello stato di attuazione un indispensabile supporto informativo per le decisioni. Fino al 2002 la spesa realizzata negli APQ sottoscritti risultava ancora al di sotto delle previsioni iniziali. Diverse sono le cause dei ritardi: lentezze nelle fasi di progettazione e di appalto e ostacoli nella realizzazione. In certi casi, inoltre, i tempi di attuazione non sono stati ben considerati, oppure ci sono stati slittamenti temporali dovuti a modifiche delle priorità nei piani degli attuatori. In altri, infine, le scelte sono ricadute su opere di dubbia fattibilità. In ogni caso, per garantire, nei prossimi anni, il rispetto dei profili di spesa oltre ai meccanismi premiali, il Dipartimento, di concerto con le Regioni, ha avviato un progetto per rafforzare la qualità della programmazione e l'efficacia del monitoraggio. Il quadro quindi si arricchisce di nuovi incentivi e nuovi strumenti che accrescono le potenzialità degli APQ per favorire maggiore velocità della spesa. Questo obiettivo sarà più vicino se i soggetti coinvolti riusciranno a ricoprire con più consapevolezza i ruoli e le responsabilità connesse ai reciproci impegni assunti negli APQ.

Esperienza e innovazione, la formula dei Pit

Con la programmazione dei fondi comunitari 2000-2006 la progettazione dello sviluppo locale si è arricchita di un nuovo potente strumento: il Progetto Integrato Territoriale (PIT). Si tratta di progetti complessi per la crescita di territori individuati, che comprendono una serie di interventi differenziati per natura e settore, ma ricondotti ad unità dalla funzionalità ad una comune strategia di sviluppo elaborata con il contributo di attori locali in risposta a concreti bisogni ed opportunità. Raffrontati agli altri



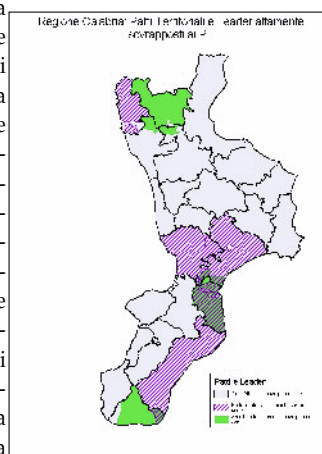
strumenti per lo sviluppo locale già esistenti, i PIT si distinguono per:

- l'aver attribuito per la prima volta un ruolo centrale agli enti pubblici locali, espressione delle aspirazioni e degli interessi del territorio, nella formulazione di progetti per lo sviluppo dei relativi territori e nella selezione degli interventi che li compongono;
- la condivisione di queste responsabilità decisionali con le Regioni, enti attuatori del QCS ob.1 attraverso i rispettivi POR, che fissano le regole e gli indirizzi che presidono a questa modalità di esecuzione;
- le minori risorse che essi distribuiscono alle imprese sotto forma di incentivi, a tutto vantaggio degli interventi sul contesto - infrastrutture e servizi - che creano le condizioni favorevoli per lo sviluppo economico. I PIT non rappresentano per le regioni dell'Ob.1 un salto nel vuoto, vista l'esperienza più che decennale di quei territori nella progettazione dello sviluppo dal

basso. Al contrario, molte sono le competenze già accumulate in questo campo, oggi coagulatesi nel know-how di individui ed istituzioni (fra cui le molte agenzie di sviluppo locale presenti nei territori dell'Ob.1) ormai esperti in questo genere di iniziative.

Affinché i PIT realizzino i loro obiettivi è essenziale, quindi, che intercettino ed arruolino molte delle capacità e delle competenze sviluppatesi nell'ambito dei precedenti strumenti di sviluppo locale attivi su quegli stessi territori, in particolare i Patti Territoriali, i progetti Leader 1 e 2, i progetti Urban e i Contratti d'Area. Un certo travaso di risorse tecniche ed organizzative tra questi mezzi del passato ed i PIT è senz'altro avvenuto, ma non è possibile oggi stimarne la portata. In attesa di informazioni attendibili su questo fenomeno - che il DPS si appresta a raccogliere - le mappe qui rappresentate possono dare un'idea della dimensione territoriale della continuità tra strumenti di sviluppo locale vecchi e nuovi, evidenziando le aree dei Patti Territoriali e dei Progetti Leader che coincidono in misura

superiore all'80% con gli ambiti della progettazione integrata territoriale. La raffigurazione cartografica suggerisce che nelle regioni Sicilia e Calabria la delimitazione degli ambiti territoriali dei PIT ha tenuto in una certa considerazione le precedenti esperienze di programmazione dal basso dello sviluppo locale.



I numeri del Rapporto 2003

😊 **Pil pro capite nel periodo 1996-2002 (media per anno):**

- + 2,2 per cento al Sud
- + 1,5 per cento al Centro-Nord

😊 **Variazione percentuale del grado di diffusione di Internet nel periodo 2000-2002**

- + 116% al Sud
- + 92,5% al Centro-Nord

😞 **Difficoltà per le famiglie nell'utilizzo dei servizi offerti dalla Asl o dal Pronto Soccorso**

- 14,9% al Sud
- 9,0 % al Nord
- 9,8 % al Centro

😊 **Riduzione degli omicidi**

- - 44,6 % al Sud
- - 8,9% al Centro-Nord

😊 **Numero di aste pubbliche per aggiudicazione lavori**

- 78,4 % Sud
- 72,1 % Nord-Ovest
- 56,8 % Nord-Est
- 53,3 % Centro

😞 **Spesa per la ricerca**

- 11.335,1 milioni di euro al Nord
- 2.237,4 milioni di euro al Sud

😊 **APQ per Sistemi Locali di Sviluppo al 31/12/2003**

- 3.946,3 milioni di euro al Sud
- 364,6 milioni di euro al Centro-Nord

😊 **Valore APQ 1999-2003**

- 23.864,2 milioni di euro al Sud
- 18.322,3 milioni di euro al Centro-Nord

😞 **Frequenza di alcuni collegamenti fra città nel 2003**

Numero dei treni al giorno:

- 32 Stoccarda - Francoforte
- 24 Milano - Venezia
- 9 Napoli - Bari

😊 **Spese in conto capitale pro capite del settore industria e servizi**

- 210,7 euro al Sud
- 91,9 euro al Centro-Nord.

😞 **Distribuzione degli investimenti delle Ferrovie nel 2002**

- 80,5% al Centro-Nord
- 19,5% al Sud

Con i Fondi europei, 51.000 milioni di euro per le regioni italiane del Sud che vogliono crescere.

L'Europa può farci grandi.



www.qcs.tesoro.it

numero verde
800 444 555



www.qcs.tesoro.it

Qcs news

Newsletter del Ministero
dell'Economia e delle Finanze
Cofinanziato dall'Unione europea con il FESR

Direzione

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche
di Sviluppo e di Coesione
Servizio per le Politiche dei Fondi
strutturali comunitari

Direttore Generale

Paola De Cesare

Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma
tel. 06.42012591
e.mail: sudnews@tesoro.it

Stampa

Primaprint snc - Via dell'Industria, 71 - VITERBO