CAPITOLO IV

LA STRATEGIA PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE: UN MEZZOGIORNO COMPETITIVO

IV - LA STRATEGIA PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE: UN MEZZOGIORNO COMPETITIVO

IV.1 Tendenze e obiettivi programmatici

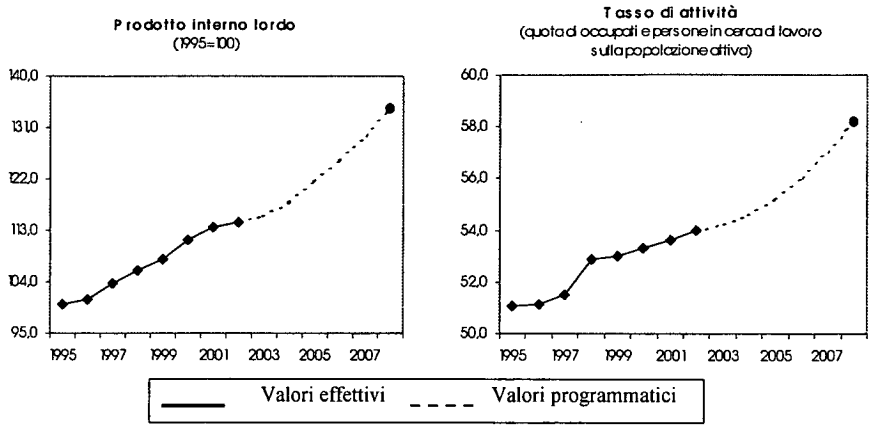
È dalle aree sottoutilizzate del Paese, soprattutto del Mezzogiorno, che può venire il massimo contributo all'aumento del potenziale di crescita. A questo obiettivo è rivolta una politica mirata che all'impegno ordinario dello Stato aggiunge interventi finanziari con fondi comunitari e con risorse nazionali.

Fatti e politica economica: tre "più" del Mezzogiorno

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

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

Figura IV.1 Mezzogiorno: obiettivi programmatici



Fonte: elaborazioni MEF – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS)

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

Sono questi risultati che confortano la scelta di una politica economica radicalmente lontana dal passato. Non più un'azione incentrata su sussidi e aiuti a pioggia che, nel tentativo di compensare la carenza di servizi pubblici, finiscono spesso per distorcere le convenienze e mortificare soprattutto le agglomerazioni imprenditoriali che più hanno scommesso sullo sviluppo. Ma una politica centrata su tre "più" legata alle potenzialità dei singoli territori: più e migliori infrastrutture materiali (reti, impianti, attrezzature per le comunicazioni, trasporti, acqua, smaltimento di rifiuti) e immateriali (ricerca, società dell'informazione e accumulazione di capitale umano) fra loro

integrate, in grado di produrre servizi locali di qualità; più capacità ed efficienza delle amministrazioni pubbliche e della rete istituzionale, pubblica e privata, che, attraverso la cooperazione di diversi livelli di governo, guida la realizzazione di quelle infrastrutture e di quei servizi; più certezza e complementarietà degli aiuti di Stato ai progetti locali di sviluppo.

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

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

Risultati significativi in termini di accelerazione della spesa, di miglioramento delle capacità delle pubbliche amministrazioni e di avvio di progetti di qualità sono stati conseguiti durante il 2002-2003 sulla base degli indirizzi del DPEF 2002-2006 e sono riassunti nel Riquadro " Azioni e risultati conseguiti da Governo e Regioni nel Mezzogiorno e nelle altre aree sottoutilizzate". L'azione in corso dovrà essere ulteriormente rafforzata nel prossimo triennio lungo le linee di seguito riassunte.

Più e migliori infrastrutture materiali e immateriali

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

Lo sforzo si dovrà concentrare in alcuni comparti dove permangono forti ritardi e carenze o dove sono ora possibili risultati significativi di impatto sulla produttività delle

imprese. Il riferimento di priorità è al settore idrico e allo smaltimento dei rifiuti, alla fornitura di energia elettrica e di servizi di trasporto, in particolare ferroviari, al sostegno della ricerca e della società dell'informazione, alla riqualificazione e potenziamento dei servizi delle città, ai sistemi integrati per l'attrazione turistica.

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

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

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

Questi interventi sulle risorse aggiuntive devono essere accompagnati da una più forte azione sulle risorse ordinarie. E' necessario agire con ancora maggiore determinazione, soprattutto da parte del CIPE, sui soggetti responsabili per grandi interventi (Ferrovie dello Stato, Anas, etc.) e su singoli Ministeri di spesa (Infrastrutture, Ricerca, etc.) affinché rispettino l'obiettivo programmatico generale di destinare al Mezzogiorno il 30 per cento del complesso delle risorse ordinarie per spese in conto capitale. Si tratta di tutte le spese sostenute sia dalla Pubblica amministrazione e dagli enti esterni appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, sia dai soggetti attuatori dei progetti di infrastrutturazione del Paese. E' questa la condizione necessaria per assicurare l'addizionalità dei fondi comunitari e nazionali. Un importante passo in questa direzione è contenuto nei puntuali impegni di spesa assunti dal

Ministero delle Infrastrutture per l'attuazione della Legge obiettivo, nel documento "Programma Infrastrutture strategiche" allegato a questo DPEF.

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

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

Più capacità e efficienza delle istituzioni del Mezzogiorno

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

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

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

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

Più complementarietà e certezza degli incentivi

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

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

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

Il ruolo di mercati più concorrenziali

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

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

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

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

IL MEZZOGIORNO E IL CENTRO NORD A PIÙ VELOCITÀ

Conti nazionali e dati sull'occupazione mostrano che il processo di convergenza del Mezzogiorno rispetto al resto del paese è tornato ad avviarsi tra gli anni novanta e il decennio in corso, seppure in modo lieve. Le nuove informazioni a livello territoriale molto disaggregato (Sistemi Locali del Lavoro, SLL[1]*) sul periodo 1996-2000, prodotte grazie al progetto Istat-Dipartimento per le Politiche Sviluppo "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008"* [2]*, confermano ora che questo fenomeno non è omogeneo, è il risultato di una performance assai positiva di una parte delle aree del Mezzogiorno (presenti in tutte le regioni), ed è caratterizzato anche da elevate crescite della produttività.*

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

In entrambe le parti del Paese vi sono dunque SLL che crescono a tassi elevati, così come in entrambe permangono situazioni di stagnazione. Nel complesso, la convergenza al Sud si concentra in Campania, Basilicata e Calabria, ma aree di veloce sviluppo sono presenti anche nelle altre regioni. Come mostra la Figura 1, la convergenza non segue alcun asse geografico particolare ma procede "per salti" in

[1] SLL sono stati individuati dall'ISTAT, con una metodologia omogenea per tutto il territorio nazionale, sulla base dei dati del Censimento della popolazione del 1991 relativi ai flussi di pendolarismo per motivi di lavoro e saranno revisionati con le informazioni acquisite con i nuovi censimenti. Le unità territoriali ottenute sono 784 (di cui 365 nel Mezzogiorno) con una dimensione media di circa 74.000 abitanti, molto variabile (il 42,7 per cento dei SLL ha una dimensione inferiore ai 20.000 abitanti, con però una popolazione residente di circa il 6,5 per cento della popolazione totale, invece alcuni SLL tipici delle aree metropolitane includono oltre un milione di abitanti). La geografia dei SLL presenta poche sovrapposizioni territoriali con i confini amministrativi provinciali e regionali (solo 48 SLL sono costituiti da territori afferenti a più regioni, mentre 170 SLL occupano parte del territorio di più province). Istat, "I sistemi locali del lavoro 1991", Argomenti n.10, Roma 1997.

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

modo chiaramente collegato a situazioni di contesto sociale, economico e istituzionale locale e regionale[3].

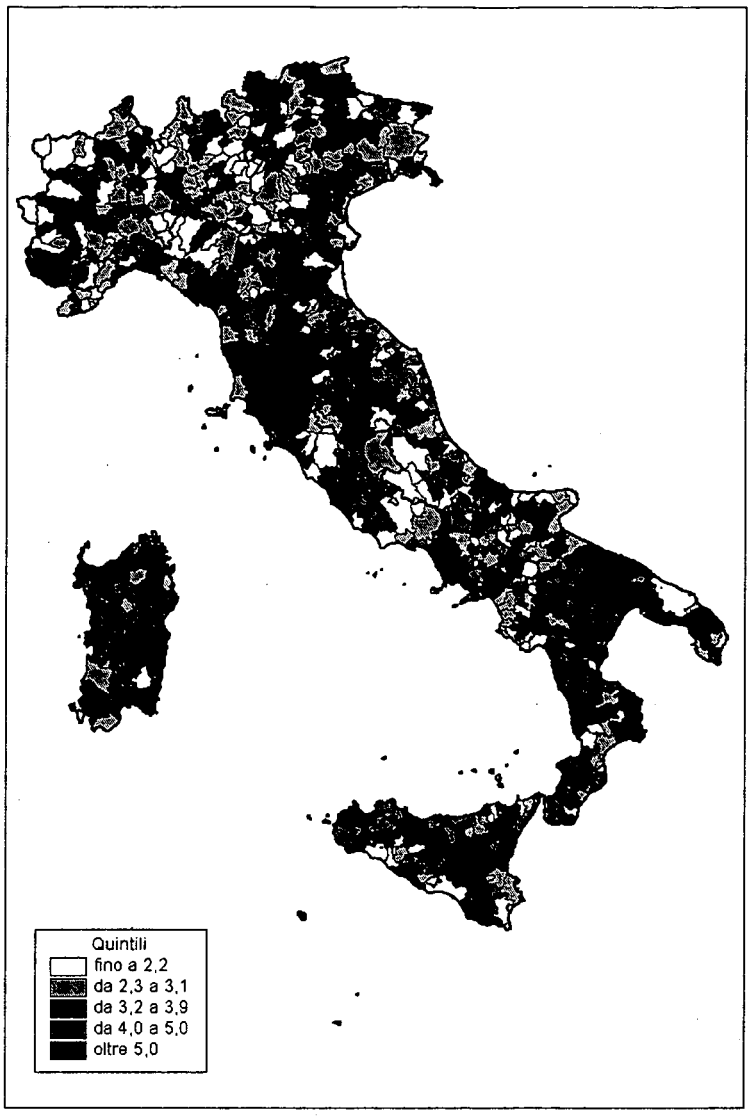
Ai primi posti della graduatoria nazionale del reddito pro-capite per l'anno 2000 troviamo: nel Nord-Ovest i sistemi locali di Milano (con 33,8 mila euro pro-capite) di Imperia e Brescia (con circa 28 mila euro), nel Nord-Est, con valori oltre 31,9 mila euro, i sistemi di Canazei, Badia (turismo) e Sassuolo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

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

[3] Si conferma così una tendenza colta in OECD, "Territorial Outlook, 2001 Edition".

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

Figura 1-Aree (SLL) in base alla crescita del reddito pro-capite nel 1996-2000.

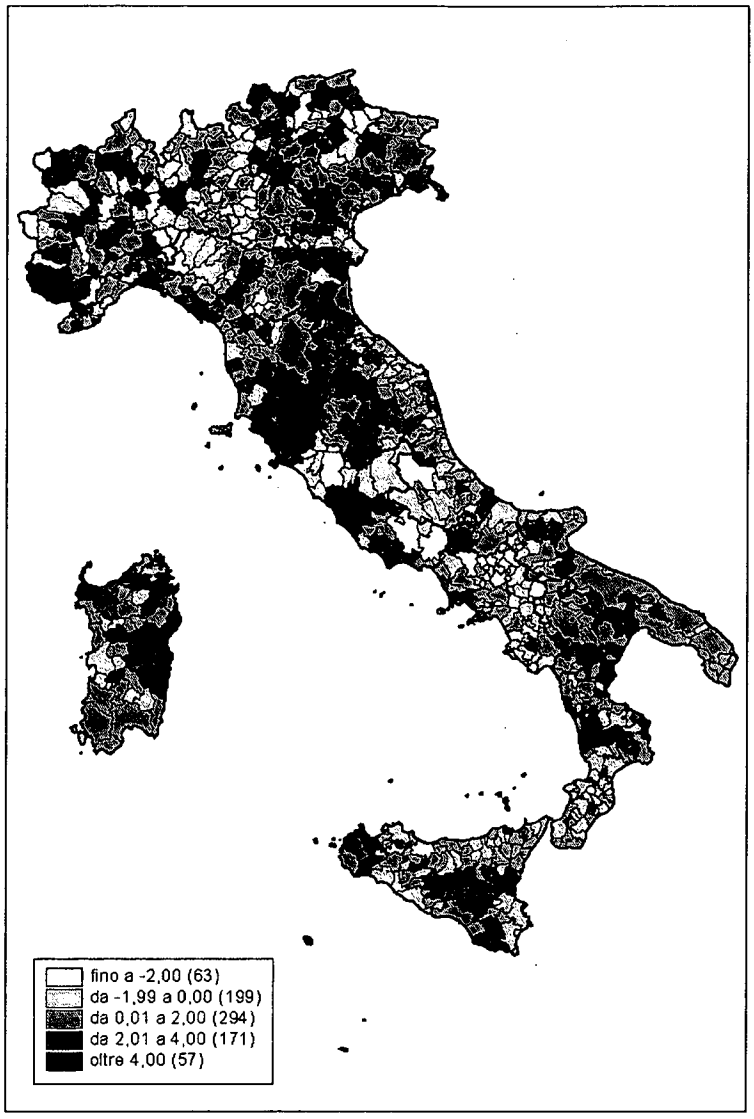


Il miglioramento dei livelli di reddito pro-capite corrisponde in primo luogo a una ripresa dell'occupazione.

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

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

Figura 2-Aree (SLL) in base alla variazione del tasso di occupazione generico nel periodo 1996-2000



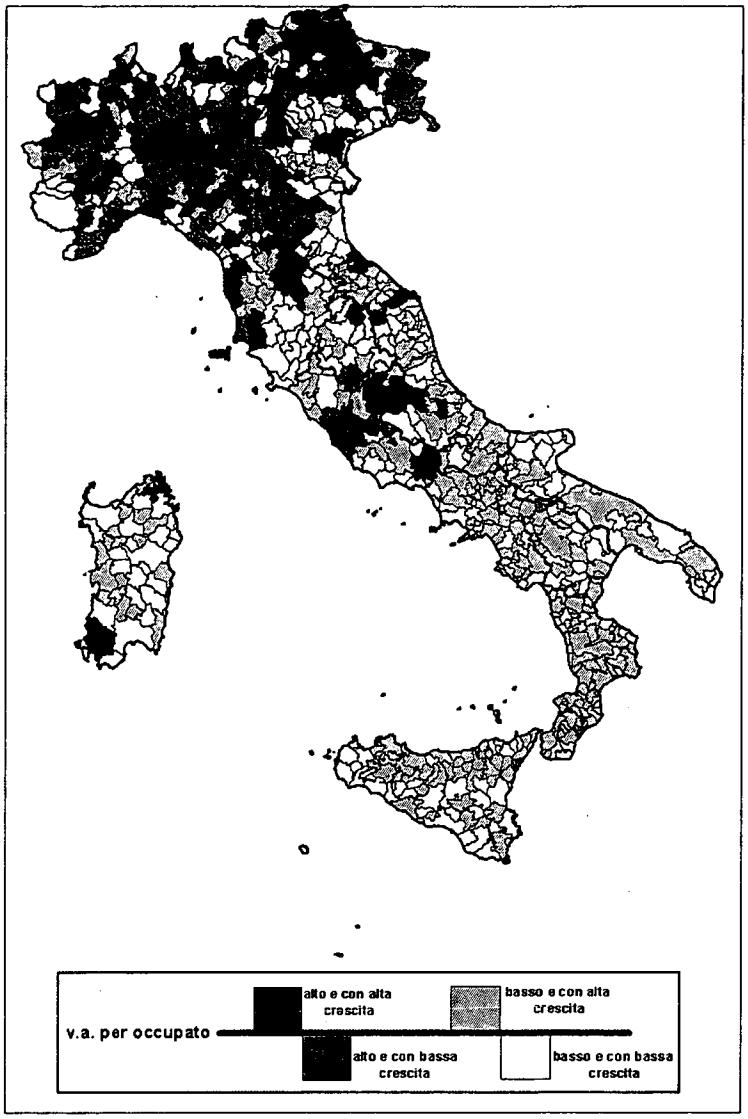
La dinamica dell'occupazione non spiega per intero i differenziali di crescita né nel Mezzogiorno né nel Centro Nord. La dinamica della produttività svolge infatti un ruolo rilevante.

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

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

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

Figura 3- Aree (SLL) per livello (anno 2000) e crescita (variazione media annua 1996-2000) della produttività (v.a. per occupato) rispetto al valore medio nazionale.



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

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

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

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

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

- *Raggiungimento e superamento (circa 97 per cento) dell'obiettivo originario di utilizzo di almeno il 95 per cento dei fondi comunitari per il Mezzogiorno del Programma 1994-99; risultati non così elevati per il Centro Nord.*
- *Raggiungimento al 100 per cento del livello minimo di spesa fissato dall'Unione europea per il 2002 per il Programma 2000-2006, senza alcuna perdita di risorse per l'Italia.*
- *Preparazione della revisione di metà periodo del Programma comunitario 2000-2006 attraverso: due ricognizioni di autovalutazione da parte delle Regioni; analisi e seminari tecnici partenariali sui Progetti integrati territoriali; Forum regionali con le parti economiche e sociali; studi mirati, fra l'altro, su città, strumenti di incentivazione, trasporti.*
- *Rispetto da parte di tutte le Regioni del Mezzogiorno e del Centro Nord e delle Amministrazioni centrali del target fissato dalla delibera CIPE 36/2002 relativo alla programmazione nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro (APQ) di almeno il 60 per cento di tutte le risorse per le aree sottoutilizzate assegnate dal CIPE nel precedente triennio. Tra ottobre 2002 e giugno 2003 sono stati sottoscritti 35 nuovi APQ, con un incremento del 43,2 per cento rispetto agli Accordi sottoscritti dal febbraio '99 al settembre 2002. L'ammontare complessivo di risorse CIPE programmato in tali APQ è pari a 5.178 miliardi di euro.*
- *Rispetto da parte delle Regioni del Mezzogiorno e del Centro Nord della scadenza del 31 dicembre 2002 per la presentazione di progetti e relativi cronoprogrammi di attuazione da inserire in APQ e finanziare con le risorse della delibera CIPE 36/2002.*
- *Costruzione (nella Legge Finanziaria 2003, artt.60 e 61) e avvio (con delibere CIPE 9 maggio 2003) del meccanismo innovativo dei Fondi unici nazionali per le aree sottoutilizzate al fine di: concentrare e dare unitarietà programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi nazionali; assicurare flessibilità e tempestività nell'uso delle risorse, liberando quelle "immobilizzate" su strumenti inefficienti o inefficaci; finanziare in modo equilibrato i diversi strumenti di incentivazione, mirandone l'utilizzo.*
- *Incremento da circa il 40 a circa il 60 per cento della quota di fondi per le aree sottoutilizzate assegnata a investimenti pubblici.*
- *Introduzione (con delibere CIPE) e attuazione di meccanismi premiali e sanzionatori di incentivo alla spesa tempestiva dei fondi degli APQ e degli altri strumenti finanziati con i fondi aggiuntivi nazionali.*
- *Finanziamento (delibera CIPE n.17/2003) e avvio di un Piano d'Azione per la valutazione e il rafforzamento del sistema di monitoraggio degli APQ e dei Programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei (20 Meuro) e interventi per rendere effettivamente operativo il sistema di monitoraggio.*
- *Definizione di impegni progettuali verificabili di enti attuatori pubblici quali Ferrovie dello Stato e Anas, per l'attuazione dell'obiettivo di destinare il 30 per cento delle risorse ordinarie al Mezzogiorno.*
- *Assegnazione al Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica (MIUR) di circa 350 Meuro per attività di ricerca nel Mezzogiorno;*

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

-

II. - Rafforzamento della capacita' delle pubbliche amministrazioni

- *Assegnazione nel marzo 2003 dei premi finanziari a Regioni e Amministrazioni Centrali in base al meccanismo di incentivazione e misurazione della performance (premialità) nell'ambito dei Fondi comunitari.*
- *Realizzazione da parte delle Regioni del Mezzogiorno, anche grazie al suddetto meccanismo di premialità, della diffusione del controllo interno di gestione nelle amministrazioni, degli sportelli unici per le imprese, e dei servizi per l'impiego sul territorio oltre all'attivazione e all'accresciuta operatività delle Agenzie regionali per l'ambiente.*
- *Incentivazione, anche attraverso la premialità, della definizione e della messa in opera di regole per il funzionamento di mercati concorrenziali dei servizi pubblici (acqua, rifiuti, energie, ecc...).*
- *Completamento della costruzione del sistema dei Nuclei di Valutazione e Verifica (in 11 Amministrazioni centrali e in 19 Regioni). Contestuale costituzione formale della Rete dei nuclei alla fine di ottobre 2002 da parte della Conferenza Stato-Regioni.*
- *Disciplina con delibera CIPE n.143/2002 delle modalità e delle procedure per l'avvio a regime del sistema del Codice Unico di Progetto che consentirà l'identificazione univoca ed efficiente di tutti i progetti di investimento pubblico.*

III - Certezza e complementarietà degli incentivi

- *Integrale ridisegno delle norme sui crediti d'imposta per gli investimenti (art.62 della Legge Finanziaria 2003) al fine di dare certezza di spesa, eliminare i gravi margini di arbitrarietà esistenti nella normativa assicurando attraverso controlli la concentrazione dell'intervento su richieste pienamente legittime, concentrare in gran parte le agevolazioni nel Mezzogiorno.*
- *Aggiornamento della disciplina del credito d'imposta per l'occupazione e suo prolungamento temporale, con rifinanziamento fino al 2006 per nuove assunzioni disposte dal 1 gennaio 2003.*
- *Avvio come progetto pilota del Contratto di localizzazione per l'attrazione di investimenti dall'esterno, capace di combinare l'apporto di incentivi mirati con quelli di pacchetti infrastrutturali e di semplificazione amministrativa.*
- *Accordo con le Regioni e approvazione della regionalizzazione dei patti, con l'adozione di criteri di selettività.*

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

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

2006 sia per il Mezzogiorno sia per il Centro Nord (cfr. Riquadro – La riforma della politica di coesione).

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

IV.2 La quantità e l'utilizzo delle risorse finanziarie per gli investimenti pubblici

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

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

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

opere idriche), per restare poi stabilmente al di sopra del 30 per cento (anche grazie all'apporto di risorse aggiuntive, in parte da finalizzare).

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

Le risorse per le aree sottoutilizzate

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

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

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

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

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

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

Tavola IV.1 - Spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, media 2004-2007.

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

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

IV.3. La qualità degli investimenti attraverso la cooperazione tra Regioni e Stato centrale

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

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

IV.3.1 Gli Accordi di Programma Quadro

Lo stato di avanzamento degli Accordi

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

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

I provvedimenti del Governo

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

Il CIPE, con la delibera di riparto delle risorse per le aree sottoutilizzate adottata nel 2003, ha incrementato dal 40 al 60 per cento la quota di risorse destinata alle infrastrutture rispetto agli incentivi alle imprese, rendendo nel contempo più flessibile la gestione dei fondi nazionali che allocano le risorse alle due predette tipologie di investimento pubblico.

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

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

Tavola IV.2 – Alcuni interventi contenuti negli accordi di programma quadro

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

Fonte: testo degli APQ come eventualmente rivisti dal sistema di monitoraggio

IV.3.2 Il Quadro Comunitario di Sostegno

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

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

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

La valutazione complessivamente soddisfacente dei risultati raggiunti sotto il profilo della creazione delle condizioni istituzionali e del programma comunitario, dovrà tuttavia essere confortata dalla capacità delle Regioni e delle Amministrazioni

centrali, soprattutto di quelle dove permangono ritardi (cfr. Conclusioni del Comitato di Sorveglianza tenuto il 2 luglio 2003), di attuare in pieno i processi di modernizzazione .

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

Tavola IV.3 - Alcuni interventi contenuti nel QCS 2000-2006

Regione	Progetto	Settore e tipologia	Costo *(Milioni di euro)*
Basilicata	N. 3 progetti per i comuni di Potenza, S. Arcangelo e Colobraro	Rifiuti: *pretrattamento e smaltimento finale in discarica*	5
	Un computer in ogni casa	Società dell'Informazione: *gestione informatizzata della PA*	91
	SS 106 Jonica: tratto 9, nuovi lotti 1-2-3-4-8-9	Trasporti: *strade*	138
Calabria	N. 3 Progetti di consolidamento Comuni di Gerace, Tropea e Curinga	Difesa del suolo: *opere di salvaguardia del territorio a tutela degli abitati di Gerace, Tropea e Curinga*	16
	SS 106 Jonica: tratto 2, nuovi lotti 6-7-8; tratto 4, lotti da 1 a 5; tratto 4b, lotti 1 e 2	Trasporti: *strade*	667
Campania	N. 2 Progetti per lo Sviluppo rurale in Campania: Interventi nel comune di S. Marco dei Cavoti e nella Provincia di Benevento	Agricoltura: *interventi integrati a favore dello sviluppo rurale (infrastutture, centri storici, miglioramento efficienza delle aziende)*	215
	Portale Regionale di Telemedicina	Società dell'informazione: *portale regionale per l'interscambio di dati multimediali e l'integrazione di archivi di interesse medico*	4
	Sistema metropolitano campano (cofinanziamento varie tratte)	Trasporti: *ferrovie*	436
Puglia	Sviluppo del ciclo dei rifiuti urbani del bacino di utenza Brindisi 1	Rifiuti: *smaltimento dei rifiuti e utilizzazione per la produzione di energia*	11
	Interporto Bari Lamasinata (I lotto)	Trasporti: *interporti*	111
Sardegna	Cagliari	Servizio Idrico Integrato: *adduzione*	46
	Prevenzione dell'esclusione sociale	Risorse umane: *percorsi integrati per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati*	7
Sicilia	Dissalata Gela - Aragona	Servizio Idrico Integrato: *adduzione*	89
	Restauro dell'ex stabilimento Florio a Favignana	Beni Culturali: *restauro e recupero*	20
	SS N° 114 Orientale Sicula lotti 1 e 4	Trasporti: *strade*	172
TOTALE			**2.029**

Il nostro Paese si è preparato con forte impegno a questa fase. Con largo anticipo, rispetto a tutti gli altri Stati membri, è stata avviata la valutazione intermedia per tutti i programmi operativi e per il QCS nel suo insieme: con due esercizi di analisi autovalutativa già effettuati su tutti i programmi operativi, è stata condotta, sulla base di una metodologia condivisa, una ricognizione a sistematica di tutti gli elementi che qualificano l'attuazione (*governance* degli interventi, stato di attuazione finanziaria, coerenza strategica). Con questo metodo, assolutamente innovativo e già riproposto in

altri paesi dalla Commissione europea come "buona pratica", si è fortemente accresciuto il livello di consapevolezza in merito alle criticità/potenzialità di ciascun asse, settore e programma operativo e i risultati sono stati condivisi con il partenariato economico e sociale a livello nazionale e regionale.

L'analisi finora effettuata ha evidenziato che:

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

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

IV.4 Modernizzazione e rafforzamento delle capacità delle amministrazioni pubbliche

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

Sia nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno, sia, più di recente, nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro e in generale dell'utilizzo dei fondi aggiuntivi nazionali, sono state avviate iniziative di rinnovamento della PA, che oggi consentono per taluni processi di raccogliere primi risultati in termini di crescita della "capacità/competenza" delle Amministrazioni centrali e delle Regioni. Tale processo si

è frequentemente accompagnato, con importanti sinergie, con altri due processi di rafforzamento istituzionale: l'assunzione diretta di responsabilità da parte dei vertici politici regionali e locali in merito alla programmazione e all'uso delle risorse aggiuntive; il coinvolgimento e il rafforzamento a livello locale del partenariato economico e sociale.

Amministrare, gestire, controllare in modo efficiente e motivato

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

Particolare rilievo hanno la qualità e la formazione delle risorse umane della PA. Muovendo dai risultati ottenuti nella costituzione di strutture di valutazione e verifica nelle Regioni e nelle Amministrazioni centrali, si dovrà ora dare rapida attuazione e forte incisività alle attività della "Rete dei nuclei di valutazione e verifica" per rafforzare la diffusione e l'innovatività dei metodi e delle conoscenze. Andrà fatto ulteriore e forte ricorso ai meccanismi premiali e sanzionatori legati all'utilizzo delle risorse aggiuntive, anche per assicurare incrementi di efficienza nella produzione di servizi pubblici di primaria importanza da parte delle Regioni.

La cooperazione istituzionale nell'ambito delle politiche di sviluppo

Le riforme costituzionali in atto hanno nel complesso rafforzato compiti e funzioni delle Regioni e delle Autonomie locali e reso più trasparente l'attribuzione delle responsabilità normative, finanziarie e attuative ai vari livelli di governo, con la permanenza di molte competenze concorrenti, quali, tra le altre, le politiche di sviluppo e di coesione. Il crescente ricorso da parte di Regioni e Amministrazioni centrali allo strumento dell'Accordo di Programma Quadro mostra come la cooperazione verticale e orizzontale – sul piano tecnico per la selezione degli interventi, per l'individuazione

delle risorse finanziarie, ecc - sia indispensabile. E' significativo che le Regioni del Centro Nord ricorrano all'APQ anche quando gli interventi siano finanziati con risorse ordinarie.

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

E' necessario dare continuità e permanenza a tutti questi processi.

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

Progettare e realizzare progetti

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

Un obiettivo intermedio di tale linea strategica è consistito nello spostare gradualmente l'attenzione dagli impegni di spesa (come era stato a lungo il caso del QCS 1994-99) alla spesa effettiva sia nei programmi comunitari (QCS 2000-2006) , sia nella programmazione delle risorse aggiuntive nazionali, vengono ora fissati obiettivi di spesa, sottoposti a regolare monitoraggio. In questa direzione va il "Progetto Monitoraggio" approvato dal CIPE nella delibera del 9 maggio 2003 che dovrà trovare forte attuazione. In questa stessa direzione va anche l'attuazione della Legge obiettivo che con il documento allegato al DPEF fissa ora obiettivi di spesa annui, per opera e per area del territorio, al cui rispetto sarà legato il giudizio sull'operato amministrativo e politico.

Valutare e apprendere

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

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

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

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

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

IV.5 Incentivi, marketing territoriale e credito

Incentivi e strumenti di sviluppo locale nelle aree sotto-utilizzate

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

L'attuazione di questi principi è in piena armonia con l'obiettivo della riduzione degli aiuti di Stato e il loro riorientamento verso finalità di tipo orizzontale (ricerca, innovazione, etc.) cui gli Stati membri si sono impegnati al Consiglio Europeo di Stoccolma. La diminuzione dell'ammontare complessivo degli aiuti in Italia è peraltro già in atto, come documentato dallo "*State Aid Scoreboard*" della Commissione Europea. Il rapporto segnala infatti, negli ultimi anni, una riduzione nel livello complessivo degli aiuti pari allo 0,3 per cento del PIL (da 1,3 a 1 per cento)[8]. I criteri della selettività, della premialità e della valutazione possono ulteriormente agevolare un parziale e graduale "rientro" delle politiche di aiuto[9], con effetti complessivi positivi per il Mezzogiorno.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

IL CREDITO D'IMPOSTA: INVESTIMENTI ED OCCUPAZIONE

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

A questi limiti si è posto rimedio con adeguati interventi correttivi, introdotti nel corso del 2002, anche sopportando il costo di una temporanea situazione di incertezza. Gli interventi hanno previsto la definizione dei mezzi di copertura, l'obbligo di un'istanza preventiva e uno stringente percorso temporale per l'esecuzione degli investimenti programmati. L'Amministrazione è stata ora messa in grado di effettuare opportuni controlli e verifiche sugli investimenti oggetto delle agevolazioni, in modo da aumentare l'efficacia dello strumento senza alterarne l'automaticità e di assicurare, ove necessario, gli adeguati finanziamenti integrativi.

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

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

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

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

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

Con questo recupero di un ruolo pieno di indirizzo da parte delle Regioni, gli strumenti di sviluppo locale in senso stretto come Patti territoriali e PIT, che si caratterizzano per la concertazione con le parti private, potranno meglio operare per la produzione di beni collettivi; gli incentivi a singole imprese potranno sempre più avere un ruolo minoritario e sussidiario; le Regioni potranno concentrarsi sulla fornitura di servizi di rete (comunicazioni, azioni di sistema per il commercio, il turismo e l'industria, etc.) congruenti e necessarie per il successo dei progetti locali.

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

Per quanto riguarda gli strumenti a bando e valutazione, essi dovranno essere sottoposti a un riordino che dia maggiore certezza alle imprese, preveda un ruolo nuovo delle banche. Importanti indicazioni potranno venire dall'Indagine conoscitiva sul

sistema industriale italiano della Commissione Attività Produttive della Camera dei Deputati e dalla riforma prevista a livello comunitario che mira a privilegiare gli aiuti alle piccole e medie imprese per attività di ricerca e di innovazione.

Marketing Territoriale e contratto di localizzazione

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

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

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

Credito

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

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

---

[10] *World Investment Report* 2002

[11] Confronta Riquadro su SLL e Rapporto ICE 2001-2002.

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

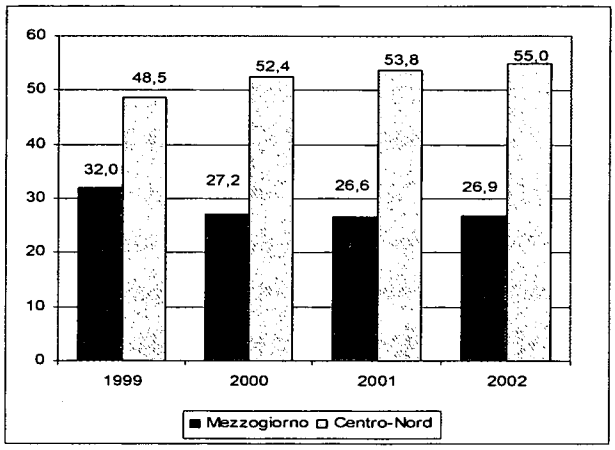
Peraltro nel corso degli ultimi anni, le sofferenze nel Mezzogiorno si sono ridotte drasticamente: tra il marzo 1998 e il dicembre 2002, il rapporto tra sofferenze e impieghi relativo ai prestiti concessi alle società non finanziarie e alle famiglie produttrici si è pressoché dimezzato (dal 27,3 per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

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

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

Figura IV.2 - Impieghi alle società non finanziarie e alle famiglie produttrici e PIL nel Mezzogiorno e nel Centro Nord

(incidenza sul PIL a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su Banca d'Italia (Base informativa pubblica) e Istat.

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