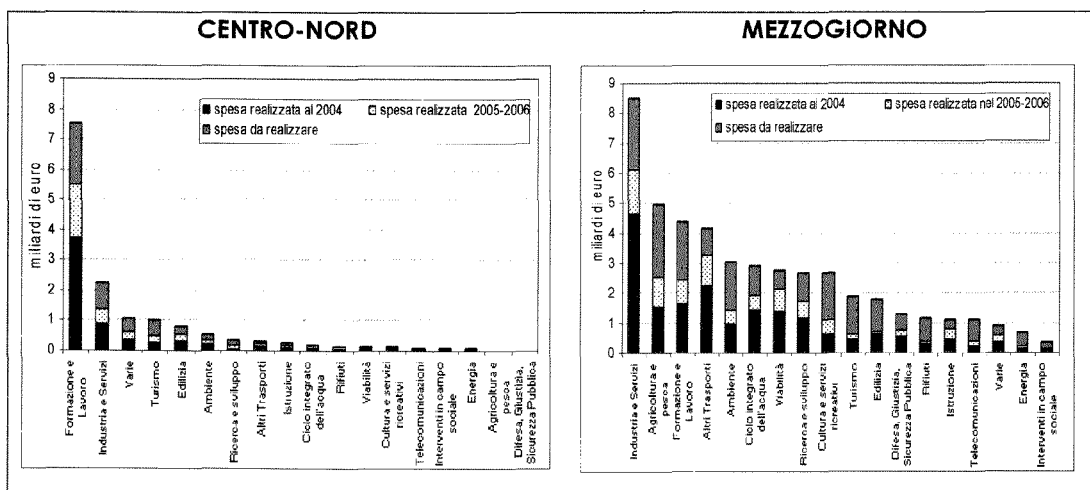


Nel Centro-Nord, rispetto a un volume di risorse programmate pari a 15 miliardi di euro, oltre la metà è diretta al settore lavoro e formazione, il 15 per cento al settore industria e servizi seguito da turismo, edilizia urbana e ambiente. Nel Mezzogiorno, dove la disponibilità è di oltre 46 miliardi, le risorse sono concentrate su investimenti in infrastrutture ambientali (23 per cento) e di trasporto (23 per cento), e sull'ambito di sostegno e rafforzamento del settore produttivo industriale che assorbe circa il 18 per cento del totale.

La spesa realizzata al 2006 è pari a circa 25,4 miliardi nel Mezzogiorno e circa 10 miliardi nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno il 22 per cento delle risorse spese riguarda il settore industria e servizi, seguito dal settore viabilità e trasporti con il 13,4 per cento. Nel Centro-Nord quasi il 55 per cento della spesa è stato effettuato nel settore formazione e lavoro e circa il 14 per cento nel settore industria e servizi. Disponibilità ingenti di risorse programmate ancora non spese nel Mezzogiorno si rilevano nei settori agricoltura e pesca, industria e servizi, formazione e lavoro, ambiente e cultura; nel Centro-Nord nei settori formazione e lavoro, industria e servizi.

Figura 18 - FONDI STRUTTURALI – SPESA TOTALE PROGRAMMATA REALIZZATA E DA REALIZZARE AL 31.10.2006 PER SETTORE (miliardi di euro)



Fonte: RGS – Monit.

Gli interventi finanziati con risorse nazionali aggiuntive del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) attengono alla titolarità di Regioni e Amministrazioni centrali.

Gli investimenti, finanziati dal FAS, di pertinenza delle Regioni sono definiti nell'ambito di Accordi di Programma Quadro (APQ)¹². La spesa realizzata dalle

¹² L'APQ è lo strumento di natura negoziale attraverso il quale, ai sensi della legge 662/96, si attuano le Intese istituzionali di programma. Attraverso la stipula degli APQ, infatti, le Regioni, le Amministrazioni Centrali

Regioni a partire dal 2000 è pari a circa 2,5 miliardi di euro di cui poco più del 70 per cento, nel Mezzogiorno. Rispetto alle risorse FAS assegnate, la percentuale di spesa realizzata è ancora modesta (23,3 per cento)¹³. Nel complesso degli interventi inclusi negli Accordi di Programma Quadro e quindi, considerando anche le altre fonti di finanziamento (risorse ordinarie stanziare nei bilanci statali e regionali e di Enti pubblici, risorse aggiuntive comunitarie e risorse di privati), la percentuale di realizzazione raggiunge il 30,8 per cento.

Nel valutare la percentuale di realizzazione di questo strumento, anche confrontandolo con lo stato di avanzamento, sopra menzionato, delle risorse comunitarie, è opportuno tenere conto che il regime regolatorio vigente¹⁴ induce ad attrarre nei programmi dei Fondi strutturali la progettazione di più rapida realizzazione e spesa, ancorché maturata dal punto di vista programmatico in percorsi di identificazione paralleli (anche ordinari) e originariamente coperta da altre fonti di finanziamento, qualora essa però risulti pienamente coerente nelle funzioni e nelle caratteristiche di qualità con quanto previsto dai programmi comunitari. Sebbene nel periodo considerato siano entrate a regime anche per la programmazione in APQ regole di tempistica predeterminata di impegni e spesa, in precedenza caratterizzanti esclusivamente l'intervento dei Fondi strutturali, va richiamata la circostanza che la diversa natura degli strumenti operativi finanziati da risorse comunitarie¹⁵ non rende strettamente comparabile la performance di spesa delle due fonti finanziarie di riferimento (FS e FAS) della politica regionale.

Inoltre per la realizzazione di infrastrutture, che costituiscono l'intervento prevalente degli APQ, sono necessari tempi tecnici e procedurali previsti dalla normativa sulle opere pubbliche, sui quali la strumentazione messa in atto dagli Accordi non può incidere.

In prospettiva il volume delle risorse immesse nel sistema produttivo grazie alla maggiore tempestività della programmazione (al 2006 risulta programmato l'80 per

ed altri soggetti pubblici e privati attuano le strategie di interesse comune individuando singoli interventi ai quali destinare le risorse. L'APQ, infine, rappresenta anche lo strumento ordinario per la programmazione delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate assegnate alle Intese.

¹³ Si tratta del costo realizzato al 31.12.2006 su risorse FAS degli interventi in APQ stipulati sino al 31.12.2005, escludendo gli APQ stipulati nel corso dell'ultimo anno, i quali includono interventi per lo più in fase progettuale.

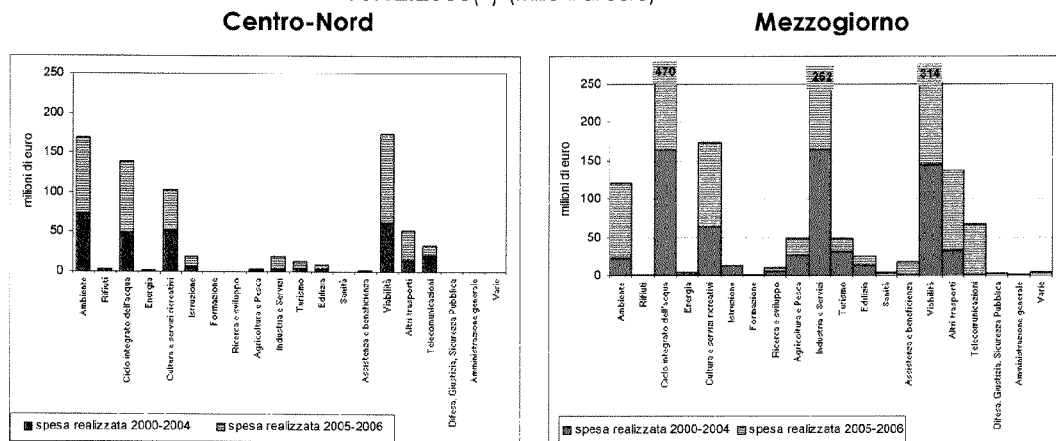
¹⁴ Si fa riferimento in questo caso alla cd. "regola n+2" che sovrintende all'esecuzione del bilancio comunitario e che prevede, su tutti i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, il disimpegno automatico dei fondi non spesi entro le due annualità successive a quella di riferimento e per cui è iscritto il relativo impegno sul bilancio comunitario.

¹⁵ I programmi dei fondi strutturali comunitari finanziano tipologie di interventi e tipologie di policy e non direttamente interventi specifici e predeterminati, come invece accade per la maggior parte degli strumenti nazionali in particolare per gli APQ.

cento dei finanziamenti previsti in APQ) ed effettivamente attivate (grazie al perfezionamento degli impegni) dovrebbe generare un corrispondente decollo della spesa.

I settori a maggiore concentrazione di spesa sono viabilità e trasporti (circa il 26 per cento delle risorse spese), ciclo integrato dell'acqua (circa il 25 per cento del totale) in particolare nel Mezzogiorno, ambiente e cultura (circa l'11 per cento ciascuno). Nel Mezzogiorno ha una peso assai maggiore che nel Centro-Nord (circa il 15 per cento) la spesa per il settore industria e servizi di cui circa la metà è costituita da aiuti alle imprese (cfr. Figura 19).

Figura 19 – FAS: SPESA REALIZZATA IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO PER SETTORE AL 30.12.2006^(*) (milioni di euro)



(*) Dati parziali e provvisori: i dati considerati sono definitivi al 30.6.2006 ma includono un monitoraggio parziale del secondo semestre dell'anno, per cui i valori dell'anno 2006 sono destinati a incrementarsi.
Fonte: elaborazioni DPS - banca dati applicativo Intese - dati validati al 31.12.2006. Include anche i finanziamenti di aiuti alle imprese.

Il Fondo Aree Sottoutilizzate finanzia, inoltre, investimenti delle Amministrazioni Centrali, in particolare destinati alla ricerca e innovazione, e strumenti di agevolazione. Questi ultimi¹⁶ rappresentano in media il 50,6 per cento del totale delle erogazioni effettuate tra il 2002 e il 2005 per incentivi.

Pur ridimensionati sia nelle assegnazioni programmatiche di risorse sia nella spesa, gli incentivi al sistema produttivo permangono un utile strumento a complemento di una strategia di politica regionale indirizzata prevalentemente ad intervenire sul contesto nel quale si attuano gli investimenti privati. Al fine di renderne più efficace l'impiego, il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ne prevede una razionalizzazione complessiva basata sul coordinamento fra i diversi

¹⁶ Legge 488/1992, Credito di imposta, Patti territoriali, Contratti di programma, Contratti d'area, Imprenditorialità giovanile, Imprenditorialità giovanile nel settore dei servizi, Incentivi a favore dell'autoimpiego (prestito d'onore).

livelli di Governo e volta a evitare situazioni di spiazzamento e concorrenza tra territori e misure di agevolazione.

La riforma del sistema degli incentivi varata con la legge finanziaria per il 2005 e successivamente con la legge 80/2005, costituisce un primo passo in questa direzione. Promuovendo il ricorso a schemi di aiuto di tipo misto, sempre più fondati sul credito agevolato, la riforma mira anche a rafforzare i rapporti tra banche e imprese soprattutto nel Mezzogiorno, cogliendo alcuni timidi segnali che sembrerebbero indicare una tendenza all'aumento del livello di finanziarizzazione dell'economia meridionale.

c. Rafforzamento dell'amministrazione pubblica e della cooperazione istituzionale

Nell'ambito delle politiche regionali di sviluppo, sin dall'avvio della programmazione nel 2000-2006, sono state promosse in più campi azioni di rafforzamento delle capacità delle amministrazioni nei rapporti interistituzionali, nelle responsabilità di governo del territorio, nella gestione dei servizi ai cittadini e alle imprese, che costituiscono una base avanzata di partenza per la nuova programmazione. E' stato adottato in modo sistematico un metodo di partenariato istituzionale tra livello centrale, regionale e locale e soggetti economici sociali fondato sulla consultazione tecnica e politica e sull'individuazione condivisa degli obiettivi. E' stato avviato tra le due fonti di finanziamento delle politiche regionali (Fondi aggiuntivi nazionali e Fondi Strutturali) un raccordo basato sulla condivisione di regole, criteri di selezione, attività di monitoraggio, che si è consolidato nella programmazione unitaria 2007-2013. Infine, l'attribuzione di maggiori responsabilità ai livelli regionali di governo è stata sostenuta attraverso azioni dirette, mirate al rafforzamento dell'efficienza complessiva del sistema amministrativo e della capacità di programmazione e attuazione delle strutture regionali. Gli obiettivi sono stati perseguiti con una varietà di strumenti anch'essi innovativi nell'utilizzo all'interno della Pubblica amministrazione. Sono stati introdotti e applicati sistemi di condizionalità della spesa, subordinata alla realizzazione di riforme e al completamento di piani; premi e sanzioni finanziarie per incoraggiare il raggiungimento di determinate performance, sia di natura amministrativa, sia di avanzamento istituzionale e organizzativo; risorse umane e finanziarie dedicate al sostegno dei percorsi di trasformazione e innovazione intrapresi dagli attori responsabili delle politiche.

Nel complesso sono da registrarsi miglioramenti dell'efficienza complessiva del sistema amministrativo e della capacità di programmazione e attuazione delle strutture, il compimento delle basi normative per il governo del territorio, una generale maggiore consapevolezza della necessità e utilità delle attività di valutazione e monitoraggio e dell'introduzione di innovazioni e trasparenza nel funzionamento della Pubblica Amministrazione. Uno sforzo significativo è stato compiuto - anche grazie all'istituzione dei Nuclei di valutazione presso tutte le Amministrazioni coinvolte nelle politiche di sviluppo - per rafforzare la capacità dell'amministrazione pubblica di sostenere processi decisionali informati, attraverso la diffusione di metodi e criteri di selezione dei progetti, valutazione degli interventi e responsabilizzazione dei dirigenti soggetti a sistemi di controllo di gestione e a valutazioni. Si è inoltre incentivata la predisposizione di studi di fattibilità, la costruzione di sistemi di osservazione degli interventi e di migliori statistiche con dettaglio territoriale.

L'insieme delle attività di miglioramento dell'informazione ha fatto sì che il sistema di attori impegnati nel processo di programmazione per il 2007-2013 abbia utilizzato in modo critico e consapevole, molto più di quanto non sia avvenuto nel passato, le conoscenze disponibili.

La strategia 2007-2013

Nel 2006 si è concluso il lungo percorso partenariale fra Amministrazioni centrali e regionali, esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale per la preparazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN)¹⁷, le cui scelte di fondo sono state anticipate nel DPEF 2007-2011. Nel QSN, sulla base della valutazione dei punti di forza e di debolezza del precedente ciclo dei fondi strutturali e dell'azione di politica regionale nazionale, si determinano scelte rilevanti, anche in discontinuità con l'esperienza precedente, che riguardano in particolare:

- l'unitarietà programmatica della politica regionale nazionale e comunitaria e la conseguente "settennalizzazione" complessiva della programmazione finanziaria;

¹⁷ Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, approvato il 22 dicembre 2006 da parte del Cipe e trasmesso nella stessa data alla Commissione europea, è disponibile all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

- l'individuazione delle priorità per l'orientamento delle scelte operative da realizzarsi con modalità coerenti e integrate tra livelli di governo e strumenti di intervento;
- l'indicazione di alcuni obiettivi vincolanti di servizio ai cittadini per il Mezzogiorno.

La proposta strategica contenuta nel QSN¹⁸ e gli orientamenti operativi che a essa si accompagnano costituiscono il primo decisivo passo per la costruzione di una vera *politica regionale unitaria e coerente*. La disponibilità di un quadro finanziario unitario per l'intervento aggiuntivo della politica regionale, insieme a una definizione esaustiva dei contenuti e delle ambizioni della politica stessa, aggiunge infatti alle diverse e separate responsabilità per singoli strumenti, una più chiara responsabilità complessiva sugli obiettivi dei programmi unitari in capo a ciascuna amministrazione (centrale o regionale). Si è già proceduto in questa direzione dando più certezza dei finanziamenti complessivi attraverso una maggiore coerenza degli impegni di bilancio preliminari all'assegnazione dei finanziamenti. La scelta di "unificazione" della programmazione ha trovato riscontro nella Legge finanziaria per l'anno 2007 che ha allineato l'appostamento di bilancio sul FAS¹⁹ a quello previsto dal bilancio comunitario per i Fondi strutturali. La "settennalizzazione" dell'impegno di bilancio a valere sul FAS consente di armonizzare la programmazione delle risorse nazionali con quella - appunto settennale - delle risorse comunitarie, cercando di favorire progetti di investimento di più lungo termine e strategie specifiche di maggior respiro.

Le linee strategiche contenute nel QSN, volte a coniugare la politica di coesione con gli obiettivi di innovazione e competitività della strategia di Lisbona, indirizzano la politica regionale:

- a) ad agire attraverso la produzione di beni pubblici e di rete;

¹⁸ Il Quadro di riferimento strategico nazionale è previsto dall'art. 27 del Regolamento generale CE 1083/2006 quale documento di strategia di indirizzo per l'utilizzo dei Fondi Strutturali Comunitari per il ciclo di programmazione 2007-2013 lasciando agli Stati membri l'opzione di utilizzarlo, in modo più o meno pregnante, quale inquadramento più generale della politica regionale. L'Italia ha pertanto deciso, sulla base di un autonomo percorso di definizione delle modalità più appropriate di impostazione della propria politica regionale, di utilizzare appieno l'occasione offerta dalla necessaria predisposizione di tale quadro strategico per dare avvio formale all'unificazione programmatica dell'intervento aggiuntivo per lo sviluppo.

¹⁹ Il fondo FAS è stato rifinanziato dalla Legge 299/2006 (Finanziaria per il 2007) art.1 – comma 863 e seguenti specificamente "per la realizzazione degli interventi di politica regionale nazionale relativi al periodo di programmazione 2007-2013".

- b) ad integrare il livello locale, per promuovere l'intermediazione delle conoscenze necessarie alla produzione di quei beni, con il livello centrale, per sfruttare saperi globali ed esternalità e per dare credibilità al governo dei processi;
- c) a dare enfasi alla promozione dei processi di innovazione e di accumulazione delle conoscenze che appaiono, al contempo, tra i maggiori fattori di successo nella competizione globale e potenziali leve per la coesione sociale.

Quanto alle finalità specifiche a favore delle quali le risorse saranno impegnate, nel QSN vengono evidenziati quattro *Macro-obiettivi* e dieci *Priorità tematiche*²⁰. Le Priorità sono rivolte al miglioramento degli standard di vita dei cittadini e a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese. Si declinano con intensità e modalità differenziate - in relazione alle diverse potenzialità, fabbisogni e risorse disponibili - fra le due macro-aree geografiche del Paese, Centro-Nord e Mezzogiorno (che permangono quale riferimento prioritario per la politica regionale nazionale in molti ambiti) e fra gli Obiettivi comunitari di riferimento per il 2007-2013 “Convergenza”²¹ e “Competitività regionale e occupazione”²².

Per ciascuna Priorità, a salvaguardia della necessaria addizionalità strategica della politica regionale, è stata identificata la modalità di integrazione con la politica ordinaria.

Il programma di investimenti per lo sviluppo che prende le mosse con il QSN è di notevole entità: gli interventi previsti sono pari a quasi 123 miliardi di euro, di cui 28,8 di risorse comunitarie, 64,4 di risorse FAS e 29,5 miliardi di cofinanziamento nazionale dei Fondi Strutturali. Oltre 100 miliardi sono destinati alle regioni del Mezzogiorno²³. In ragione della maggiore dimensione delle risorse finanziarie mobilitate per l'area e dell'opportunità - condivisa dalle Regioni del Mezzogiorno -

²⁰ La proposta strategica è contenuta in dettaglio nel capitolo III – Obiettivi e Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 disponibile all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

²¹ L'aggregato territoriale dell'obiettivo “Convergenza” (regioni con un PIL procapite al di sotto del 75 per cento della media UE25) si riferisce per l'Italia alle quattro regioni Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e alla Basilicata in regime di sostegno transitorio (phasing-out).

²² L'obiettivo “Competitività regionale e Occupazione” copre tutte le regioni europee che non ricadono nell'Obiettivo “Convergenza” e presenta per il ciclo dei Fondi Strutturali 2007-2013 la rilevante novità, rispetto al precedente Obiettivo 2 del ciclo 2000-2006, di non essere “zonizzato ex ante”, lasciando alla programmazione di dettaglio operativo il compito di definire modalità e localizzazione dell'intervento sul territorio regionale. Per l'Italia si riferisce alle due province autonome di Trento e di Bolzano, alle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e alla Sardegna in regime di sostegno transitorio (phasing-in).

²³ Una notevole concentrazione di risorse è in particolare destinata alle regioni che permangono, in ragione di un PIL procapite significativamente inferiore alla media UE25, nell'Obiettivo “Convergenza” della prossima politica di coesione comunitaria: Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata (in regime di sostegno transitorio).

di delineare, già nella fase di impostazione strategica, obiettivi e temi sui quali pianificare azioni e strumenti di intervento comuni, è stata definita un'allocazione programmatica delle risorse per le dieci Priorità, di orientamento alle scelte di programmazione operativa e funzionale alla verifica di coerenza delle stesse con gli obiettivi esplicitati nel QSN (cfr. Tavola 1).

Tavola 1 – MACRO-OBIETTIVI, PRIORITA' E ALLOCAZIONE PROGRAMMATICA DELLE NUOVE RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE UNITARIA 2007-2013 NEL MEZZOGIORNO*

Macro-Obiettivi	Priorità tematiche con indirizzi strategici e operativi		Mezzogiorno allocazione programmatica delle risorse della politica regionale nazionale e comunitaria (composizione percentuale)
Sviluppare i circuiti della conoscenza	1	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane <i>di cui: istruzione</i>	9,0 5,0
	2	Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	14,0
Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori	3	Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo <i>di cui: energia rinnovabile e risparmio energetico (interreg.)</i>	15,8 2,8
	4	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale <i>di cui: sicurezza (PON)</i>	8,8 1,4
Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza	5	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo <i>di cui: attrattori culturali, naturali e turismo (interreg.)</i>	9,0 2,3
	6	Reti e collegamenti per la mobilità	17,0
	7	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	16,0
	8	Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	7,2
Internazionalizzare e modernizzare	9	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	1,2
	10	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci	2,0
Totale			100,0

* L'allocazione programmatica considera il complesso delle nuove risorse, sia del FAS (al netto della riserva), sia dei Fondi comunitari (inclusivi di una stima del cofinanziamento nazionale).

La parte prevalente della strategia sarà attuata attraverso programmi regionali, una parte della programmazione si realizzerà però anche attraverso programmi nazionali (finanziati sia dai Fondi strutturali, sia dal FAS²⁴). Tali programmi negli ambiti dell'Istruzione, Ricerca e competitività, Sicurezza, Reti per la mobilità, Governance e azioni di sistema, saranno affidati alla titolarità di una amministrazione centrale. Essa si confronterà in forma privilegiata e in modo stabile e continuativo con le responsabilità regionali, sia in fase di definizione dei programmi, sia in fase di

²⁴ I programmi nazionali (PON) potranno disporre di risorse dei Fondi strutturali per le regioni dell'Obiettivo Convergenza, mentre le risorse FAS consentiranno di attuare interventi diretti alle stesse priorità con riferimento all'intera area del Mezzogiorno.

attuazione degli stessi. Accanto al rafforzamento della cooperazione tra Centro e Regioni, è apparso necessario rafforzare la pratica di cooperazione interregionale in materia di energie rinnovabili e risparmio energetico e per azioni di rilievo per gli attrattori culturali e naturali del Mezzogiorno a fini di incremento dei flussi turistici.

Inoltre la proposta programmatica condivisa sposta non di poco il peso della gestione delle risorse dal livello centrale a quello regionale. Considerando l'allocazione programmatica per la totalità delle risorse (comunitarie, di cofinanziamento e nazionali del FAS) a seconda della titolarità diretta della responsabilità della programmazione si raggiunge, nel Mezzogiorno, un rapporto pari a circa il 39 per cento delle risorse a titolarità del Centro e il 61 per cento a titolarità delle Regioni. Si tratta di una scelta strategica che va nel senso di rafforzare ulteriormente l'assunzione di responsabilità da parte del livello regionale, che deve necessariamente essere accompagnata da un conseguente impegno a irrobustire e rendere più efficaci le modalità di cooperazione, di dialogo e di sostegno reciproco tra i diversi livelli di Governo.

Nella maggiore consapevolezza acquisita sui tempi molto lunghi necessari all'ottenimento di risultati generali sullo sviluppo, si è condivisa la scelta di orientare maggiormente la politica regionale a contribuire, in tempi prestabiliti, a obiettivi concreti (in termini di servizio reso dalle politiche) innanzitutto per i cittadini e, in generale, per gli attori privati. In particolare per il Mezzogiorno, il QSN mira a rimuovere la persistente difficoltà a offrire servizi collettivi in ambiti essenziali per la qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese. A tal fine vengono esplicitamente individuati alcuni obiettivi che appaiono significativi sia per valutare l'effettiva capacità di cambiamento delle condizioni di vita e benessere nei territori interessati, sia la necessaria capacità di integrazione virtuosa tra politica regionale e politiche ordinarie.

Il raggiungimento di standard adeguati nella raccolta differenziata dei rifiuti, nella corretta gestione delle risorse idriche, nella disponibilità di asili nido, di servizi di assistenza alla popolazione anziana, nella qualità dell'istruzione – ambiti ancora caratterizzati da dimensioni inaccettabili di inefficienza e di divario rispetto agli standard nazionali ed europei - rappresenta il parametro con cui potrà essere giudicata non solo l'efficacia delle politiche di coesione ma la capacità dell'azione politica e amministrativa di migliorare gli standard di vita nelle regioni del Sud. Sono

infatti servizi essenziali per la qualità della vita dei cittadini, l'attrattività dei territori e la convenienza a investire delle imprese e che contribuiscono a connotare un'area come più o meno sviluppata.

Per il successo di tale iniziativa è necessario assicurare l'assunzione di responsabilità e il contributo operativo di tutti gli attori a livello centrale nazionale e locale, nonché il concorso di scelte coerenti e complementari della politica ordinaria regionale e di settore.

Per il prossimo ciclo di programmazione si punta a sviluppare i progressi conseguiti nel partenariato istituzionale condividendo priorità, obiettivi, e strumenti di *policy* tra governo centrale e governi regionali e locali, e con i soggetti portatori degli interessi economici e sociali presenti sul territorio.

Tale assetto della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, richiede una consistente attività di coordinamento della programmazione e degli interventi a livello centrale, regionale e locale che deve dispiegarsi a tutti i livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi. In presenza di una più forte responsabilizzazione, è indispensabile che le Amministrazioni regionali e centrali si attrezzino, ancora più di quanto non sia avvenuto sinora, per acquisire maggiori competenze specialistiche per rafforzare le capacità di progettazione e attuazione degli interventi, per migliorare la capacità di analisi, di utilizzo di informazioni, di lettura critica delle valutazioni sulle *policy* in corso.

La strategia delineata nel QSN per quanto riguarda le nuove risorse assegnate è diretta a consentire risultati di crescita maggiore e più stabile nel medio periodo. Tuttavia, le acquisizioni di consapevolezza che si sono prodotte nel percorso della costruzione del QSN devono poter servire a meglio orientare le decisioni attuative e le pratiche organizzative che riguardano gli interventi della politica regionale già in corso. Gli stessi impegni di aggiuntività finanziaria presentati nel quadro finanziario unico riguardano, nei prossimi anni, largamente la spesa relativa a risorse assegnate negli anni pregressi. In tale prospettiva, il rinnovarsi degli obblighi formali di addizionalità della spesa pubblica nazionale rispetto al contributo dei fondi comunitari per l'Obiettivo Convergenza, che il QSN presenta in relazione agli anni coperti dal prossimo ciclo 2007-2013²⁵, impongono di coniugare l'impegno per la nuova strategia con quello per il completamento delle azioni collegate alle politiche

²⁵ Si veda il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 – capitolo V.

definite per il 2000-2006. Le prospettive dei territori e la stessa possibilità della nuova strategia di innescare percorsi di crescita più virtuosi molto dipenderanno non solo da quanto rapidamente verranno realizzate nuove azioni in grado di fornire una intensa iniezione di ricerca, tecnologia e innovazione in tutta l'economia, e in particolare nel Mezzogiorno, ma anche da quanto saranno curati e portati a compimento in tempi utili gli interventi programmati in questi ultimi anni.

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

Nel 2006 la ripresa dell'economia italiana ha presentato un carattere diffuso sul territorio e i segnali congiunturali positivi, relativamente a clima di fiducia di consumatori e imprese, export e occupazione, prefigurano una tendenza favorevole per il Mezzogiorno anche per il 2007 (cfr. paragrafo I.1). Negli anni successivi il completamento degli interventi già programmati e l'avvio nello stesso periodo dei programmi del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013, potranno contribuire, assieme alle altre azioni di politica economica dirette allo sviluppo dei territori, a rafforzare la crescita nel Mezzogiorno (cfr. paragrafo I.3).

Significative indicazioni, da analisi territoriali più dettagliate, provengono dal mondo delle imprese (cfr. paragrafo I.2). All'interno di una tendenza nazionale caratterizzata da dinamismo imprenditoriale, nel Mezzogiorno si registra un aumento soprattutto delle piccole imprese, ma i tassi di mortalità aziendale risultano più elevati rispetto al resto del Paese.

Del contesto sociale e delle sue differenze sul territorio, relativamente a istruzione, povertà e disagio sociale, criminalità e livello di sicurezza e legalità si parla nel paragrafo I.4. Permane su tali aspetti una disparità a livello territoriale, che penalizza tuttora le aree più deboli ed economicamente meno sviluppate.

L'analisi delle disparità regionali del Pil pro capite a livello europeo evidenzia un aumento del divario, determinato soprattutto dall'ampliamento dell'Unione a Paesi con livelli di sviluppo diversi rispetto a quelli dei Paesi già membri (cfr. paragrafo I.5).

I.1 Tendenze economiche territoriali

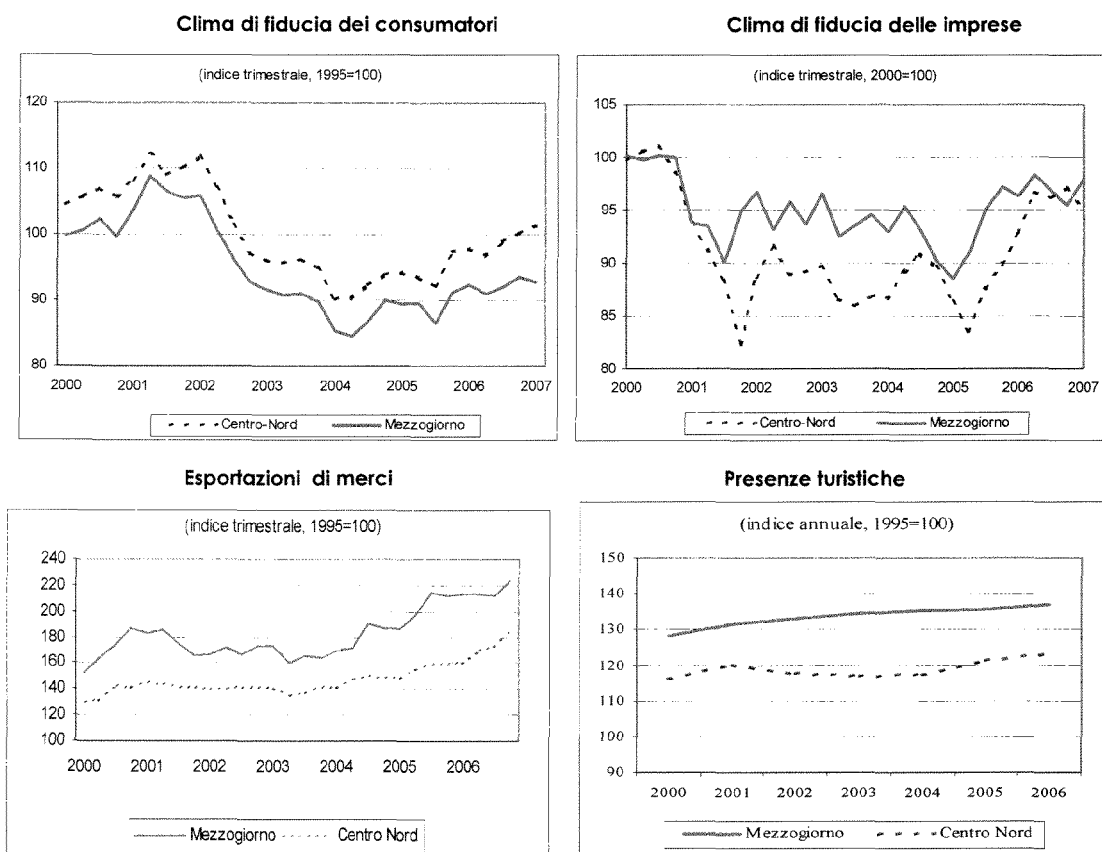
La congiuntura
nel 2006

Nel 2006 la ripresa dell'economia italiana è apparsa sostanzialmente uniforme in tutte le aree territoriali del paese. Anche per il Mezzogiorno, dopo il risultato del 2005, in cui l'economia nazionale ha fatto registrare una crescita nulla e l'area meridionale addirittura negativa rispetto all'anno precedente, si stima per il 2006 un incremento del Pil prossimo a quello medio nazionale, intorno all'1,6 per cento.

La ripresa, sia pure moderata, dell'attività produttiva nel Sud è segnalata anche dal buon andamento dell'export e dal migliorato clima di fiducia dei consumatori e, in misura minore, degli imprenditori. Segnali incoraggianti continuano a provenire,

già dalla metà del 2005, dal mercato del lavoro, con una ripresa dell'occupazione che ha interrotto un andamento, che durava dal 2002, di stazionarietà, se non di flessione, dei livelli d'impiego.

Figura I.1 – INDICATORI DEL CICLO CONGIUNTURALE, 2000-2006



Nota: il dato 2007 per il clima di fiducia dei consumatori e delle imprese è bimestrale, ottenuto dalla media di gennaio e febbraio.
Fonte: elaborazione DPS su dati Istat e Isae

Contributi ancora modesti alla crescita dell'economia meridionale sono invece forniti dalla domanda interna di consumo e dal settore turistico, la cui tendenza alla ripresa, in un contesto nazionale ancora incerto, appare insufficiente, anche rispetto alle potenzialità del comparto nell'area.

Nel Centro-Nord si segnalano complessivamente tendenze più positive rispetto al Mezzogiorno. Appaiono più elevate le dinamiche di crescita relative a occupazione ed esportazioni e migliore il clima di fiducia delle imprese. Permane, invece, debole la domanda di consumo, pur lievemente superiore a quella del Mezzogiorno, mentre i flussi turistici evidenziano un profilo in ripresa, sebbene ancora contrastato.

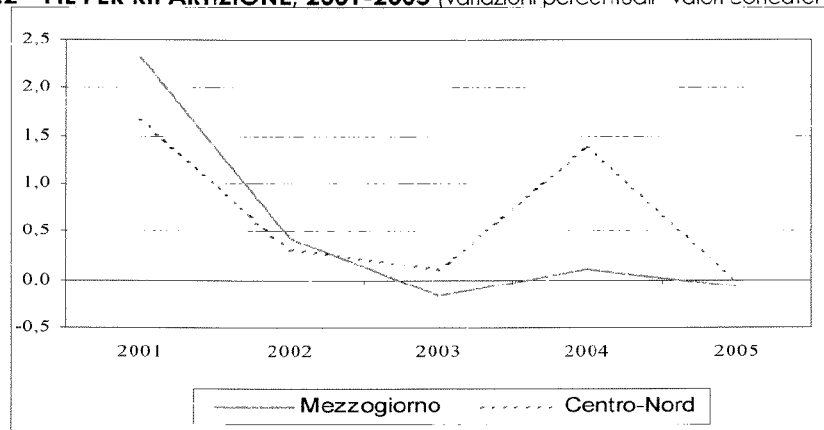
Crescita
2000-2005

Nel primo quinquennio degli anni duemila, in un quadro internazionale in progressivo miglioramento anche nell'area europea, l'economia italiana ha accusato

una significativa riduzione del suo tasso di sviluppo, frenata soprattutto, come concordemente indicano quasi tutte le analisi disponibili, dall'accentuarsi di problemi di carattere strutturale. Il livello di competitività globale del sistema produttivo ha risentito dell'insufficiente grado di innovazione scientifica e tecnologica a sostegno delle imprese e della carenza di concorrenza nell'ambito dei servizi, anche pubblici. La sopravvenuta impraticabilità dello strumento della svalutazione monetaria per sostenere le esportazioni e l'accentuarsi della competizione con i prodotti dei paesi emergenti, asiatici in primo luogo, ha reso tali difficoltà strutturali più evidenti. Inoltre il perdurante vincolo esercitato dalla grave situazione dei conti pubblici ha limitato la pur necessaria azione di ammodernamento del paese, soprattutto in termini di investimenti in infrastrutture sull'intero territorio nazionale, e in particolare nel Mezzogiorno.

La nuova serie dei conti economici regionali, resa di recente disponibile per gli anni 2000-2005, indica che, dopo l'ancora soddisfacente tasso di sviluppo del 2001, il Mezzogiorno ha registrato negli anni 2002-2005 un periodo di sostanziale stagnazione, con un conseguente incremento, sia pure lieve, del suo divario nei confronti del resto del paese. Questi dati restituiscono, pertanto, un quadro parzialmente diverso e più critico rispetto a quanto finora disponibile (cfr. Riquadro A).

Figura I.2 - PIL PER RIPARTIZIONE, 2001-2005 (variazioni percentuali –valori concatenati)*



* I valori concatenati misurano nel nuovo schema di contabilità nazionale le dinamiche reali degli aggregati economici annuali. Il nuovo metodo degli indici a catena sostituisce il sistema a base fissa, utilizzato precedentemente (Cfr. in Appendice nota metodologica).
Fonte: elaborazione DPS su dati Istat: nuova serie, conti economici territoriali, gennaio 2007

Crescita
1980-2000

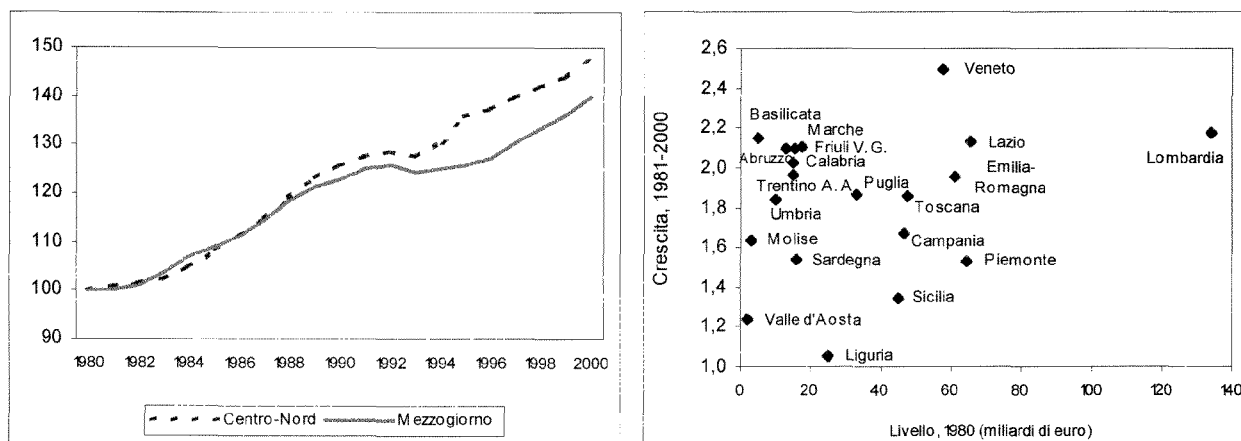
Un breve confronto con le tendenze degli ultimi due decenni testimonia l'origine non recente degli squilibri territoriali italiani.

Nel periodo 1980-2000, infatti, lo storico divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno si è ulteriormente ampliato, in particolare tra la fine degli anni ottanta e la metà degli

anni novanta. Nella seconda metà del decennio scorso, tuttavia, si è registrata una dinamica più accelerata dell'economia meridionale rispetto a quella del resto del paese.

Figura I.3 - PIL PER RIPARTIZIONE E REGIONE: ANNI 1980-2000

(numeri indici 1980=100, variazioni percentuali medie annue)



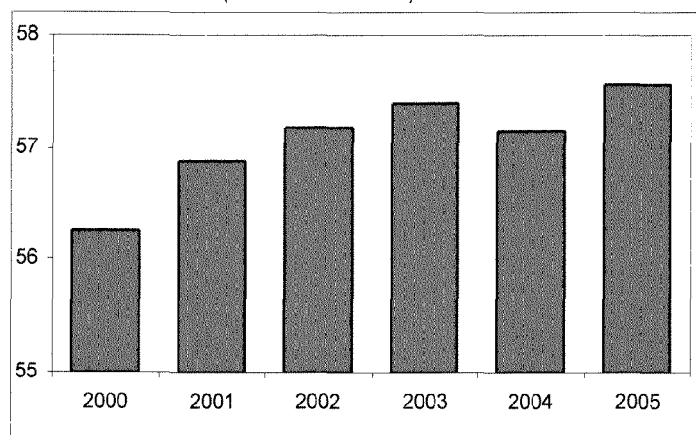
Fonte: elaborazione DPS su dati Istat Conti economici territoriali, Dicembre 2005

A livello regionale si nota che, in questo lungo periodo, nell'area centrosettentrionale hanno conseguito i ritmi di crescita più elevati, comunque superiori alla media nazionale, le regioni che avevano inizialmente il più alto livello di Pil: Veneto e Lombardia in primo luogo e con la sola eccezione del Piemonte. Inversamente, nel Mezzogiorno la maggiore dinamica nello sviluppo dell'economia si è registrata nelle regioni che forniscono un contributo limitato al livello del Pil complessivo dell'area (Basilicata, Abruzzo, Calabria); la Campania e la Sicilia, che insieme costituiscono oltre la metà del Pil meridionale, hanno evidenziato tassi di crescita inferiori nel periodo alla media della ripartizione.

**Pil
procapite**

A fronte del minore sviluppo del Sud rispetto al resto del Paese registrato tra il 2000 e il 2005, in termini di Pil procapite si è invece registrata nello stesso periodo una riduzione moderata del divario, peraltro tuttora molto ampio, tra le due ripartizioni: il valore del Pil procapite del Mezzogiorno rapportato a quello del Centro-Nord si è infatti innalzato dal 56,3 al 57,6 per cento. Su tale andamento ha inciso la dinamica dei flussi di popolazione, che nel periodo è stata diversa tra le due ripartizioni territoriali, con una maggiore crescita nel Centro-Nord (vedi oltre Popolazione).

Figura I.4 – QUOTA PIL PROCAPITE MEZZOGIORNO SU CENTRO-NORD, 2000-2005
(valori concatenati)



Fonte: elaborazione DPS su dati Istat

La stagnazione del Pil tra il 2002 e il 2005 nel Mezzogiorno appare dovuta soprattutto alla flessione delle unità di lavoro in presenza di una dinamica del prodotto per occupato positiva, ma molto contenuta. Nel Centro-Nord, dove comunque la crescita è stata assai moderata con anni di stasi, il Pil è stato sorretto da una dinamica occupazionale più favorevole.

Tavola I.1 – LE COMPONENTI DELLA CRESCITA DEL PIL PROCAPITE: PRODUTTIVITA' E OCCUPAZIONE, 2001-2005 (variazioni percentuali - valori concatenati)

	Centro-Nord						Mezzogiorno					
	2001	2002	2003	2004	2005	2001-05 ¹	2001	2002	2003	2004	2005	2001-05 ¹
Pil	1,7	0,3	0,1	1,3	0,0	0,7	2,3	0,4	-0,2	0,1	-0,1	0,5
Popolazione	0,2	0,5	1,0	1,3	1,0	0,8	-0,2	0,0	0,4	0,5	0,2	0,2
Pil pro-capite	1,4	-0,1	-0,9	0,1	-1,0	-0,1	2,5	0,4	-0,5	-0,4	-0,3	0,3
Pil per occupato (produttività)	0,0	-0,8	-0,8	1,0	0,2	-0,1	0,1	-1,2	0,0	0,8	0,9	0,1
Tasso di occupazione	1,4	0,7	-0,1	-1,0	-1,2	0,0	2,5	1,6	-0,6	-1,1	-1,2	0,2
Unità di lavoro	1,6	1,2	0,9	0,3	-0,2	0,8	2,3	1,6	-0,2	-0,7	-1,0	0,4

¹ Variazione media annua.

Fonte: elaborazione DPS su dati Istat

L'analisi del valore aggiunto per grandi comparti evidenzia che nel Mezzogiorno l'industria in senso stretto ha avuto le maggiori difficoltà (-1,5 per cento medio annuo nel 2001-2005), con un picco negativo nel 2003 (-4,3 per cento) solo lievemente ridimensionato negli anni successivi. All'interno dell'industria manifatturiera, che ha registrato una significativa flessione sia nel 2003 sia nel 2004 (rispettivamente -4,7 e -3,2 per cento), le industrie più penalizzate in termini di valore aggiunto sono quelle tessili e dell'abbigliamento (-7 per cento nel 2003 e -4,7 per cento nel 2004). Anche nel Centro-Nord si assiste a un andamento analogo in