

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

**Doc. XIII**  
**n. 1-sexies**

## RELAZIONE

SUGLI INTERVENTI REALIZZATI NELLE AREE  
DEPRESSE E SUI RISULTATI CONSEGUITI, CON  
PARTICOLARE RIGUARDO ALLA RICADUTA  
DELL'OCCUPAZIONE, ALLA COESIONE SOCIALE  
E ALLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE, NONCHÈ  
ALLA RIPARTIZIONE TERRITORIALE DEGLI  
INTERVENTI

(Anni 2000-2001)

*(Allegata, ai sensi dell'articolo 20, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144,  
alla Relazione previsionale e programmatica per l'anno 2002)*

**Presentata dal Ministro dell'economica e delle finanze**

(TREMONTI)

---

**Comunicata alla Presidenza il 12 dicembre 2001**

---

PAGINA BIANCA

## INDICE

## SINTESI

I.	TENDENZE ECONOMICHE TERRITORIALI	1
I.1	<b>Crescita, investimenti e occupazione: tendenze strutturali 1996-2000</b>	1
	<i>Riquadro A - Lo sviluppo turistico</i>	13
I.2	<b>Disparità regionali nell'Unione europea</b>	16
I.3	<b>La congiuntura 2000-2001</b>	22
I.3.1	Nord Ovest	23
I.3.2	Nord Est	26
I.3.3	Centro	30
I.3.4	Mezzogiorno	33
I.4	<b>La situazione socio-economica</b>	36
I.4.1	Distribuzione del reddito	37
I.4.2	Istruzione e dispersione scolastica	40
I.4.3	Criminalità e garanzia di sicurezza	42
I.4.4	100 indicatori di contesto: prime evidenze	48
I.5	<b>Sistema dei servizi pubblici e dotazione infrastrutturale nel Mezzogiorno</b>	57
II.	RISORSE FINANZIARIE PUBBLICHE IN CONTO CAPITALE: EROGAZIONI E PROGRAMMI	63
II.1	<b>La spesa in conto capitale aggiuntiva nel Mezzogiorno e nelle aree depresse: la congiuntura 2000-2001</b>	63
II.2	<b>La spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord: 1996-1999</b>	67
	<i>Riquadro B - Banca dati "Conti pubblici territoriali": modifiche metodologiche</i>	71
II.3	<b>Programmazione finanziaria territoriale della spesa in conto capitale totale fino al 2008</b>	72
	<i>Riquadro C - Allocazione del "Fondo per le aree depresse"</i>	78
III.	GLI STRUMENTI PER LO SVILUPPO	81
III.1	<b>La riqualificazione e l'accelerazione degli investimenti pubblici</b>	81
III.1.1	Stato di attuazione del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 per il Mezzogiorno	82
	<i>Riquadro D - Progetto per l'informatica in Basilicata</i>	89
	<i>Riquadro E - L'interporto di Bari Lamasitana in Puglia</i>	89
	<i>Riquadro F - Programma per la riduzione della dispersione scolastica</i>	90
	<i>Riquadro G - Programmi per la sicurezza</i>	91

	<i>Riquadro H - Lo stato di attuazione del QCS 1994-99</i>	92
III.1.2	Stato di attuazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord	93
III.1.3	Modernizzare la Pubblica Amministrazione: quattro progetti per accelerare e per migliorare la qualità della spesa in conto capitale	94
III.1.3.1	Gli studi di fattibilità: stato di attuazione <i>Riquadro I - Collegamento Sicilia-Continente e ponte sullo Stretto: studio di fattibilità e verifica del mercato</i>	96 104
III.1.3.2	Project financing e partenariato pubblico-privato per il finanziamento di infrastrutture: l'attività dell'Unità di Finanza di progetto <i>Riquadro L: Lo snellimento delle procedure per le grandi opere</i>	106 110
III.1.3.3	La riserva di premialità nel QCS 2000-2006: primi risultati	111
III.1.3.4	Nuclei di valutazione e verifica: stato di attuazione <i>Riquadro M - I criteri di ripartizione delle risorse destinate alla rete dei Nuclei di valutazione e verifica</i>	122 128
III.1.4	Intese Istituzionali di Programma: stato di attuazione degli Accordi di Programma Quadro <i>Riquadro N: Le regole per la stipula e l'attuazione di Intese e Accordi di programma quadro</i>	131 138
III.1.4.1	Il progetto "completamenti": stato di attuazione <i>Riquadro O - Dal progetto esecutivo al collaudo: il processo di attuazione</i>	140 145
III.1.5	La politica regionale europea: verso la riforma post-allargamento e programmi di assistenza tecnica Phare ai paesi dell'adesione <i>Riquadro P - Memorandum dell'Italia sulla politica regionale e di coesione dell'Unità europea</i>	146 151
<b>III.2</b>	<b>Promozione dello sviluppo locale</b>	152
III.2.1	Incentivi automatici	153
III.2.1.1	Incentivi in conto capitale alle imprese: le leggi 488/92 e 341/95	154
III.2.1.2	Agevolazioni fiscali agli investimenti: il credito d'imposta	157
III.2.2	Patti territoriali <i>Riquadro Q Patti territoriali: alcune valutazioni</i>	158 159
III.2.3	Contratti di programma	165
<b>III.3</b>	<b>Politiche per il mercato del lavoro: cenni</b>	167
	<i>Riquadro R: Le politiche per l'emersione del sommerso</i>	173
	<b>INDICE DELLE FIGURE E DELLE TAVOLE</b>	177
	<b>APPENDICE</b>	181
	<b>ALLEGATO:</b>	
	Quarto Rapporto del Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS) SINTES	261

## SINTESI

Il *Quarto Rapporto* del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze documenta le tendenze di sviluppo e le politiche in atto nelle aree del Paese, segnatamente nel Mezzogiorno, che sono oggetto di un impegno aggiuntivo della politica economica nazionale<sup>1</sup>. In particolare, il Rapporto analizza: I) le tendenze economiche territoriali, anche più recenti, relative a tutte le aree e Regioni del paese; II) le risorse finanziarie pubbliche in conto capitale erogate nel periodo 1996-2001 e programmate fino al 2008 per singole aree geografiche; III) gli obiettivi e lo stato di attuazione delle politiche per lo sviluppo territoriale.

Il Rapporto si caratterizza per il trattamento e l'utilizzo di statistiche territoriali in grado di documentare in modo verificabile le tendenze in atto, e per l'attenzione alle politiche che, specie nel Mezzogiorno, sono rivolte ad accrescere e riqualificare gli investimenti pubblici, a rafforzare la dotazione infrastrutturale e a modernizzare le amministrazioni pubbliche responsabili per quegli investimenti.

Di seguito viene riportata una sintesi dei principali risultati illustrati nel Rapporto.

\* \* \* \* \*

*Tendenze economiche territoriali*

Nella seconda metà degli anni novanta, il Mezzogiorno ha fatto registrare una crescita superiore a quella del Centro Nord, (7,8 per cento cumulato contro 6,3, fra il 1995 e il 1999). Essa è stata caratterizzata, a differenza degli anni ottanta, da un elevato contributo degli investimenti, privati e pubblici (in crescita di oltre il 4 per cento annuo, contro meno di 1 nel periodo 1980-92), e delle esportazioni.

Grazie a questi risultati, ma anche a seguito di una ripresa del fenomeno migratorio (dal Mezzogiorno, specie verso il Nord Est), il divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord è tornato a ridursi. Il confronto con la dinamica dei divari di svilup-

1. Il Rapporto è predisposto ai sensi della legge 144/99 art. 20, c. 2 e 94/97 art. 1, c. 5. Le aree di riferimento sono denominate "deprese" dalla L. 488/99 art. 27, comma 16 e includono: a) 6 regioni del Mezzogiorno destinarie dei fondi comunitari per le aree in cui il Pil pro-capite regionale è inferiore al 75 per cento della media comunitaria, denominate *obiettivo 1* (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna); b) le regioni Abruzzo e Molise assimilate alle prime dalla suddetta legislazione; c) le aree del Centro Nord destinarie dei fondi comunitari per zone in fase di mutazione economica nei settori industria e servizi, zone rurali in declino, zone urbane (o dipendenti dalla pesca) in difficoltà, denominate *obiettivo 2*; d) aree in phasing-out dell'obiettivo 1 o 2 e 5b; e) zone beneficiarie degli aiuti di Stato ex art 87.3c. Complessivamente, si tratta di aree in cui vivono circa 34 milioni di abitanti, di cui 21 milioni circa nel Mezzogiorno. Mentre per le 8 Regioni del Mezzogiorno, integralmente inserite nella suddetta definizione, l'analisi può avvalersi di informazioni generalmente complete, per le altre porzioni di territorio non sono normalmente disponibili informazioni di dettaglio e l'analisi deve riferirsi all'intero territorio regionale o alla macro-area di riferimento.

po fra regioni all'interno degli altri Stati europei nella seconda metà degli anni novanta mostra che l'Italia è in controtendenza.

Nonostante il miglioramento avvenuto, il divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord rimane elevatissimo, con 33 punti percentuali di ritardo nel reddito pro-capite.

Anche il tasso di occupazione resta di circa 12 punti inferiore al resto del paese, mentre il tasso di disoccupazione è quadruplo, seppure in diminuzione di due punti solo nell'ultimo anno.

Per ridurre tali divari è necessario che la crescita del Mezzogiorno sia ben superiore ai valori attuali. Secondo lo scenario programmatico aggiornato nel DPEF 2002-2006, se le tendenze di mercato in atto saranno accompagnate da politiche di offerta di beni pubblici volte a sospingere verso l'alto la produttività degli investimenti privati, da un aumento di efficienza e di concorrenza nei mercati dei servizi e del lavoro e da progressi significativi nella modernizzazione dell'amministrazione pubblica, la crescita del Mezzogiorno potrà superare a metà di questo decennio il 4 per cento, con un significativo effetto di compressione dei divari odierni.

Oltre alle esportazioni e ai consumi di non residenti, la componente trainante della domanda dovrebbe essere quella degli investimenti.

Anche la più recente congiuntura, precedente la crisi militare dello scorso settembre, mostra che la tendenza del Mezzogiorno al recupero persiste ed è caratterizzata da una forte e nuova apertura internazionale. Nel corso del 2000 e dei mesi trascorsi del 2001 si osservano infatti in questa area:

- a) una forte offerta imprenditoriale, con un tasso di crescita netto del numero di imprese ancora superiore (come da cinque anni) a quello del resto del paese;
- b) un rilevante aumento dell'occupazione, con una crescita a metà 2001 del 3,3 per cento a distanza di dodici mesi (il triplo che nelle altre aree), con una predominanza di contratti a tempo parziale o determinato nel 2000, a tempo pieno e indeterminato nel 2001;
- c) dopo una battuta di arresto nella primavera 2001, una crescita dei flussi turistici più alta che nel Centro-Nord;
- d) un rallentamento in corso d'anno delle esportazioni più forte che altrove, pur con una dinamica ancora positiva rispetto all'anno precedente;
- e) pure con le cautele interpretative del caso, una conferma come nel Centro-Nord, della tendenza al calo del numero di delitti denunciati, anche per criminalità organizzata (specie per i reati di contrabbando);
- f) un'ulteriore riduzione dei divari con il Centro Nord in termini di abbandono scolastico;
- g) una riduzione fra il 1997 e il 2000 dell'incidenza della povertà, comunque misurata.

A questi miglioramenti non si affianca né un rafforzamento delle infrastrutture di rete, né un miglioramento nella qualità dei connessi servizi pubblici. Il ritardo che esisteva nel 1994 nella rete ferroviaria elettrificata o a due binari permane quattro anni dopo; lo stesso vale per la rete autostradale.

Decisamente peggiore resta nel Mezzogiorno la qualità dei servizi elettrici e idrici, misurati, nel primo caso dal numero delle interruzioni accidentali, nel secondo dalla percezione di irregolarità.

#### *Risorse finanziarie pubbliche in conto capitale*

Le informazioni relative al 2001 mostrano che, dopo una pausa nel corso del 2000, le erogazioni complessive per investimenti pubblici e incentivi effettuate a valere su *risorse aggiuntive* (comunitarie e non) per il Mezzogiorno e per le altre "aree depresse" hanno continuato a crescere a ritmi elevati (oltre il 10 per cento medio annuo a partire dal 1997). Si conferma così la notevole accelerazione avvenuta nell'effettivo impiego delle risorse comunitarie.

Tuttavia, i dati ora disponibili sino al 1999 relativi al totale delle erogazioni per investimenti pubblici e incentivi – inclusivi delle risorse ordinarie – mostrano che, almeno nel biennio 1998-99 le spese a valere su *risorse ordinarie* rivolte al Mezzogiorno hanno subito un deciso rallentamento. Si osserva infatti un significativo calo della quota di spesa destinata al Mezzogiorno: dal 39,5 al 36,3 per cento delle erogazioni totali del paese. Se le ragioni di questo fenomeno, esaminate nel Rapporto, non dovessero essere rimosse, l'Italia incontrerebbe difficoltà nel soddisfare il requisito di addizionalità delle risorse comunitarie a cui è subordinata l'erogazione da parte della Unione Europea dei fondi comunitari. Tale requisito prevede, appunto, che quelle risorse (e il relativo cofinanziamento) non sostituiscano ma si aggiungano alle spese ordinarie programmate dal paese al momento di chiudere il QCS 2000-2006, e si traduce nel conseguimento di una data soglia di crescita (circa 20 per cento) della spesa annua in conto capitale fra la media del periodo 1994-99 e quella del periodo 2000-2006

Attuando l'indicazione del DPEF 2002-2006, il Rapporto presenta un quadro finanziario unico delle spese in conto capitale programmate nelle due aree del paese fino al 2008. Il quadro programmatico, in coerenza con l'impegno di addizionalità, prevede una quota di spese nel Mezzogiorno pari al 45 per cento del totale nella media del periodo 2001-2008. Per raggiungerla che si realizzi nel Mezzogiorno, specie a partire dal 2004, un forte utilizzo di risorse ordinarie, oltre che aggiuntive, quantificato nel Rapporto.

#### *Strumenti per lo sviluppo territoriale*

Il conseguimento dell'obiettivo di crescita del Mezzogiorno del 4 per cento a partire dal 2004, oltre che al proseguimento delle attuali tendenze spontanee del mercato e ad una maggiore efficienza dei mercati dei servizi e del lavoro, è subordinato a tre condizioni : *a)* l'effettivo conseguimento del suddetto impegno finanziario pubblico; *b)* il successo della politica di accelerazione e riqualificazione degli investimenti pubblici che deve accompagnarlo; *c)* la connessa modernizzazione amministrativa. Il Rapporto descrive lo stato di attuazione di queste condizioni.

Al fine di destinare al Mezzogiorno il 30 per cento delle risorse ordinarie e di innalzare la qualità di tali spese, svolgono un ruolo strategico le Intese istituzionali di programma stipulate con le Regioni e i relativi Accordi di programma quadro (APQ). Dal maggio 1999 a oggi, escludendo gli APQ relativi al terremoto di Umbria e Marche, sono stati firmati 79 APQ per 62.000 miliardi di risorse pubbliche (12.000 private) – di cui circa 54.000 di risorse ordinarie. Di queste ultime, circa il 29 per cento – quando non sono ancora firmati gli APQ con la Puglia – è destinata al Mezzogiorno. Per gli APQ relativi alle prime intese stipulate (Lombardia e Toscana) è stato realizzato il 18 per cento degli interventi.

Sempre nell'ambito delle Intese istituzionali, è in corso di attuazione almeno il 71 per cento degli investimenti di completamento di opere pubbliche incomplete e ancora valide, selezionate nel 1999 con meccanismo premiale: la quota di attuazione è lievemente più bassa nel Mezzogiorno dove, tuttavia, le risorse disponibili per il progetto sono circa 2.600 miliardi contro 340 nel Centro-Nord. Nel mese di ottobre risultava ultimato circa l'8 per cento degli investimenti.

Lo sforzo massimo di spesa in conto capitale e di riqualificazione della spesa nel Mezzogiorno riguarda le risorse aggiuntive comunitarie.

I flussi di spesa del nuovo ciclo comunitario 2000-2006 registrati in modo provvisorio (e sottostimato) a fine giugno 2001 sono contenuti (circa 1.500 miliardi, 774 milioni di euro). Ciò è dovuto in larga misura alla scelta programmatica a suo tempo presa di concentrare in avanti nel tempo, a partire dal 2003, il grosso della spesa, con l'intento di non finanziare progetti vecchi e di scarsa qualità e di dare tempo alle amministrazioni responsabili di modernizzare i loro assetti e di avviare progetti di qualità.

Per i primi 18 mesi era prevista una spesa pari solo al 3,7 per cento delle risorse totali, che salirà solo al 14 per cento a fine 2003. I valori realizzati sono inferiori al livello programmato, con risultati assai diversificati fra le diverse amministrazioni responsabili. Sulle diverse velocità di avvio pesano le scelte di ogni amministrazione, anche in merito al grado di innovazione dei programmi. Sul ritardo medio pesa il notevole impegno richiesto dal negoziato di avvio con la Commissione e dall'adozione di nuovi strumenti. Sono fattori che seppure in misura inferiore hanno rallentato anche gli altri paesi europei, dove la quota erogata alla stessa data appare appena superiore al 3 per cento.

L'impegno per superare questi ostacoli si accompagna ai progressi nei progetti volti ad accelerare la modernizzazione delle amministrazioni attuatrici e dare maggiore qualità ai progetti:

- sono in corso 286 *studi di fattibilità* del primo ciclo CIPE, avviato a inizio 2000 per accelerare e qualificare le decisioni sulle priorità di investimento pubblico: la maggioranza di essi è in corso di chiusura e il Rapporto dà conto di un gruppo di essi (oltre che di quello relativo al Collegamento Sicilia-Continente) che potranno alimentare progetti di qualità per l'efficace utilizzo delle risorse;



- l'*Unità finanza di progetto*, operativa dal luglio 2000, ha assistito 67 progetti per un importo di 17.000 miliardi di lire, ha concorso al monitoraggio di importanti studi di fattibilità, ha identificato possibili soluzioni per le criticità che ancora bloccano il ricorso al cofinanziamento privato delle infrastrutture;
- è stato predisposto il *I Rapporto sulla premialità*, con una ricognizione dello stato di attuazione, per ogni Amministrazione, dei 20 interventi di modernizzazione delle Amministrazioni regionali e centrali e di regolazione dei mercati ai quali è stata legata l'erogazione a fine 2003 di 4.600 milioni di euro di riserva premiale: i risultati fin qui raggiunti appaiono fortemente differenziati; dall'esito del Rapporto finale potrebbero derivare una forte compressione ovvero un forte aumento delle risorse a disposizione di ogni amministrazione;
- in assenza di imprevisti, saranno operativi entro l'autunno in almeno 5 Regioni del Mezzogiorno Nuclei di valutazione e verifica che rafforzano l'amministrazione nella capacità di avviare, selezionare e dare attuazione a progetti di qualità con l'inserimento dall'esterno di un complesso di circa 50 esperti a tempo pieno scelti con forme pubbliche di selezione.

Il Rapporto dà poi conto delle iniziative in corso per affermare in ambito europeo la posizione italiana sulla riforma della politica regionale comunitaria di coesione dopo l'allargamento, e per consolidare, sempre in tema di politiche territoriali, le relazioni istituzionali dell'Italia e delle sue Regioni con i paesi e le Regioni che parteciperanno all'allargamento dell'Unione europea.

La progressiva attuazione delle politiche volte a realizzare un miglioramento qualitativo dei programmi di investimento pubblico è stata accompagnata da strumenti finalizzati alla promozione diretta dello sviluppo. È proseguita l'azione della legge 488/92 per l'incentivazione degli investimenti imprenditoriali; è stato introdotto nella legge finanziaria 2001 un incentivo, sotto forma di credito di imposta, agli investimenti netti delle imprese che operano nelle aree depresse. Compito assegnato a queste politiche è di compensare gli svantaggi di redditività che le imprese incontrano investendo nelle aree svantaggiate, ovvero – è il caso dei patti territoriali – di favorire la creazione di coalizioni fra agglomerazioni di imprese e governi locali al fine di avviare progetti integrati di investimento.

Le agevolazioni agli investimenti approvate nel periodo 1997-2000 sono state pari allo 0,5 per cento del Pil, di queste oltre il 57 per cento destinate al Mezzogiorno. Ai primi 61 patti territoriali sono stati erogati circa 1.350 miliardi. Quelli comunitari, che avevano beneficiato nel 1998 di una riprogrammazione dei fondi 1994-99, hanno raggiunto un tasso di utilizzo delle risorse pari all'83 per cento e i soggetti responsabili locali prevedono il pieno utilizzo delle risorse per fine 2001.

Le politiche del lavoro, per il volume di risorse che assorbono e per il numero di beneficiari coinvolti, accompagnano e costituiscono parte integrante della strategia di sviluppo del Mezzogiorno. Particolare rilievo assumono gli interventi a favore dell'emersione del sommerso con esperienze innovative de-

scritte nel Rapporto. A una graduale apertura del differenziale retributivo (a partire dal 1997), che potrà essere accentuata da un sempre maggiore ruolo della contrattazione locale, si accompagnano misure volte alla riduzione della pressione contributiva per i nuovi assunti nel Mezzogiorno.

Il Quarto Rapporto è corredato in Appendice da un'ampia documentazione statistica a livello di ripartizione e regione, e dalle relazioni sull'attività dell' Unità di valutazione e dell' Unità di verifica del Nucleo che opera nel DPS.