

INTRODUZIONE E SINTESI

Il *Quinto Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione* (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze analizza lo sviluppo delle diverse aree territoriali del Paese, con particolare riguardo al Mezzogiorno e alle altre "aree sottoutilizzate"¹.

Con l'ausilio di informazioni anche originali ed esclusive, vengono documentate e interpretate le tendenze economiche, congiunturali e di medio termine, dei diversi territori del Paese, le risorse finanziarie pubbliche in conto capitale impiegate per il loro sviluppo, lo stato di attuazione delle politiche adottate e dei processi di modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche indispensabili per realizzare queste politiche. Numerosi sono gli approfondimenti metodologici innovativi rispetto agli anni precedenti, in particolare nell'analisi dei divari territoriali di offerta dei servizi infrastrutturali, nella completezza dei conti pubblici territoriali, nelle informazioni sullo stato di attuazione delle politiche.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, il Rapporto presta particolare attenzione agli obiettivi indicati dal Governo nel DPEF 2003-2006 e ripresi nel Patto per l'Italia: portare il tasso di crescita del Mezzogiorno a superare stabilmente quello medio europeo ed elevare entro il 2008 fino al 60 per cento il tasso di attività dei suoi cittadini, assicurando al Mezzogiorno, nella media del periodo che va fino al 2008, il 45 per cento delle risorse in conto capitale totali e mirando ad annullare il gap infrastrutturale e di servizi dell'area. Si tratta di obiettivi che assumono rilievo particolare nella prospettiva di allargamento della Unione Europea.

L'ampia Appendice statistica testimonia il livello di maturazione raggiunto dalla base informativa territoriale che il DPS mette a disposizione del Parlamento e dei soggetti che operano sul territorio.

Di seguito, vengono riassunti e commentati alcuni fra i principali risultati del Rapporto.

* * *

Tendenze economiche e sociali dei territori

Nel biennio 2001-2002 trova conferma la principale (e più trascurata) novità dello sviluppo economico italiano recente: in un contesto di crescita generale modesta, il Mezzogiorno si sviluppa più delle altre aree del Paese.

1) Per "aree sottoutilizzate" si intende, con il disegno di legge finanziaria 2003, l'insieme delle aree che, per le condizioni di ritardo economico e sociale o per l'utilizzo inadeguato delle proprie risorse, sono ritenute meritorie di interventi di sviluppo aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, per mezzo di risorse comunitarie (e di cofinanziamento nazionale) - aree obiettivo 1 e 2 del Programma comunitario 2000-2006 - ovvero di risorse nazionali (cfr. art. 119, comma 5° della Costituzione). Per una descrizione del modo di identificazione di tali aree, precedentemente denominate "aree depresse", cfr. Sintesi e Par. III.1.2 del III Rapporto del DPS. Per una mappa di tali aree cfr. Appendice di questo Rapporto.

Tutte le informazioni disponibili convergono nell'indicare che lo sviluppo del Mezzogiorno è fondato su un risveglio della capacità imprenditoriale locale, sul rafforzamento di agglomerazioni produttive di piccole e medie imprese, su una nuova capacità di cogliere la domanda estera (di merci e di turismo), su una accresciuta efficienza del mercato del lavoro che favorisce una forte crescita dell'occupazione. Anno dopo anno, il divario di reddito pro-capite col resto del Paese, che era tornato a crescere nei primi anni novanta, si va ora erodendo.

Eppure, l'entità di questi fenomeni nuovi appare contenuta, l'accelerazione delle esportazioni e della domanda turistica sembra sopirsi, la crescita della produttività è modesta. La dinamica del prodotto interno lordo, pure sostenuta dall'impulso di domanda (più cantieri, più costruzioni) degli investimenti pubblici, resta largamente inferiore (con un'oscillazione attorno al 2 per cento) a quella potenziale, al livello che è proprio (4-5 per cento) di un'area territoriale in decollo. Siamo, insomma, in presenza di uno "sviluppo frenato".

Il Rapporto individua con chiarezza le ragioni di questa situazione. Il freno sta nelle condizioni di contesto in cui gli "spiriti animali" del Mezzogiorno sono tornati a manifestarsi; nella bassa qualità, assai più bassa che nel resto del Paese, dei servizi pubblici offerti alle famiglie e alle imprese. Famiglie e imprese lavorano e investono in condizioni – di approvvigionamento idrico ed elettrico, di comunicazione e telecomunicazione, di accessibilità alle risorse locali, di servizi amministrativi – peggiori che nel resto del Paese. Il Rapporto documenta che, a meno di rilevanti eccezioni quali la sicurezza, queste condizioni non sono andate migliorando, almeno fino al 2000-2001.

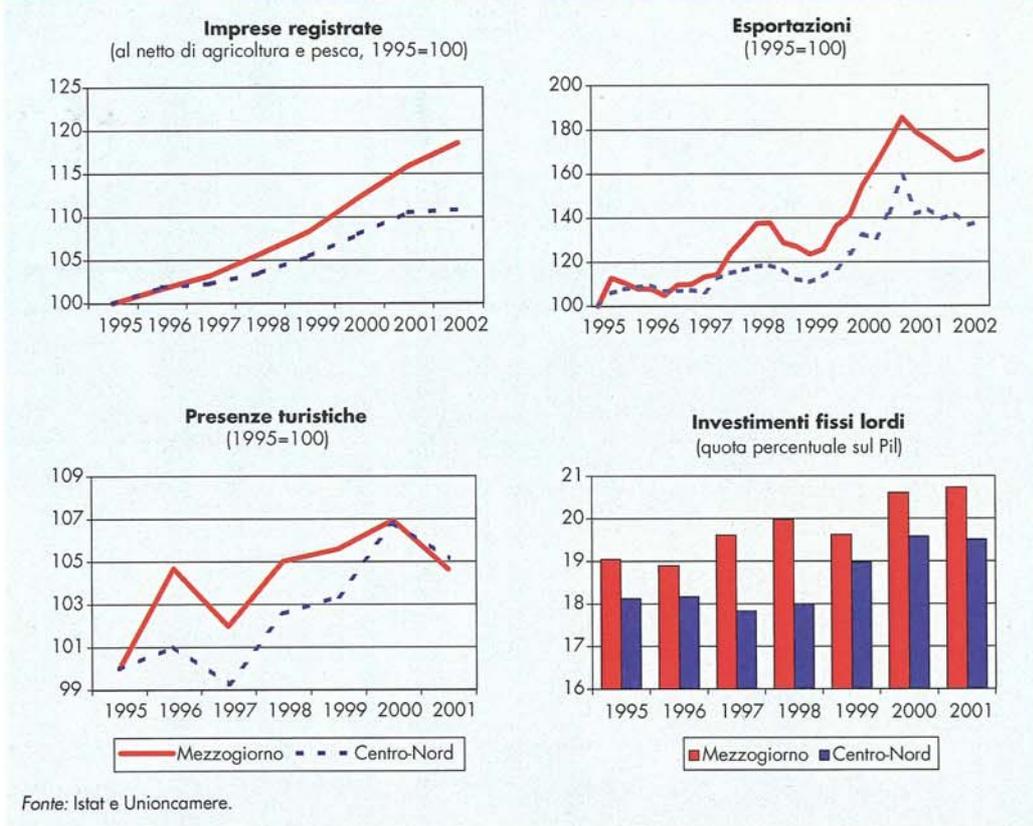
Trova così conferma che la priorità assoluta della politica economica per il Sud è la drastica riduzione del gap infrastrutturale e di servizi con il resto del Paese.

Scorciatoie non ne esistono. Gli incentivi e i sussidi rappresentano un'inevitabile compensazione transitoria, purché limitati nell'entità e mirati nell'utilizzo. Ma solo investimenti pubblici cospicui e di qualità, mercati dei servizi pubblici locali più efficienti e amministrazioni pubbliche locali modernizzate possono togliere il freno allo sviluppo del Sud.

Gli indicatori economici di sviluppo territoriale esaminati nel Rapporto riguardano fra gli altri la natalità delle imprese, le esportazioni, il turismo, gli investimenti. Tutti crescono più nel Mezzogiorno che nel resto del Paese (cfr. Fig. 1).

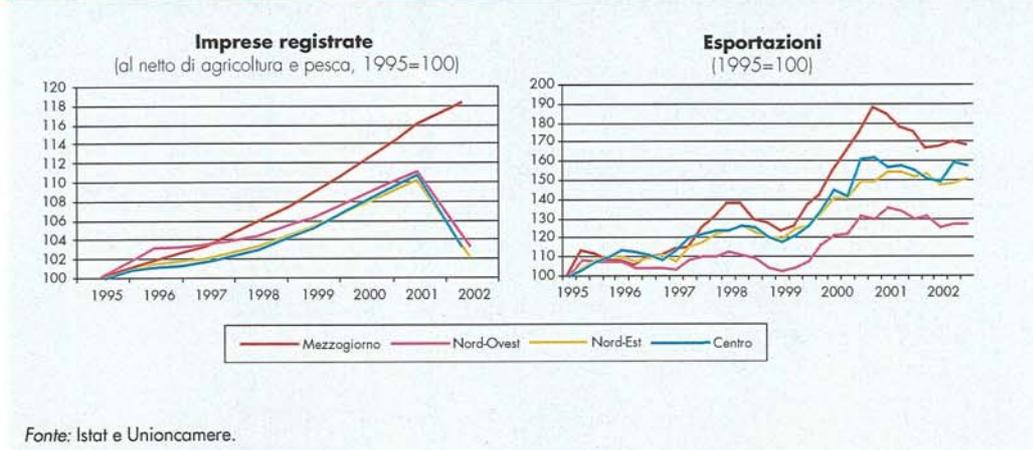
La dinamica di esportazioni e turismo riflette i livelli molto bassi di partenza dell'area, ma la continua crescita del numero delle imprese è segno di una profonda ricomposizione del sistema imprenditoriale del Sud. Dalla concentrazione in pochi grandi impianti industriali a elevata intensità di capitale – e soggetti a elevati rischi di crisi occupazionale – si sta passando a un Sud caratterizzato da agglomerazioni di piccole e medie imprese, talora incentrate attorno a imprese più grandi con forti innovazioni di processo o di prodotto.

Figura 1 - ANDAMENTO DELLE PRINCIPALI VARIABILI NEL MEZZOGIORNO



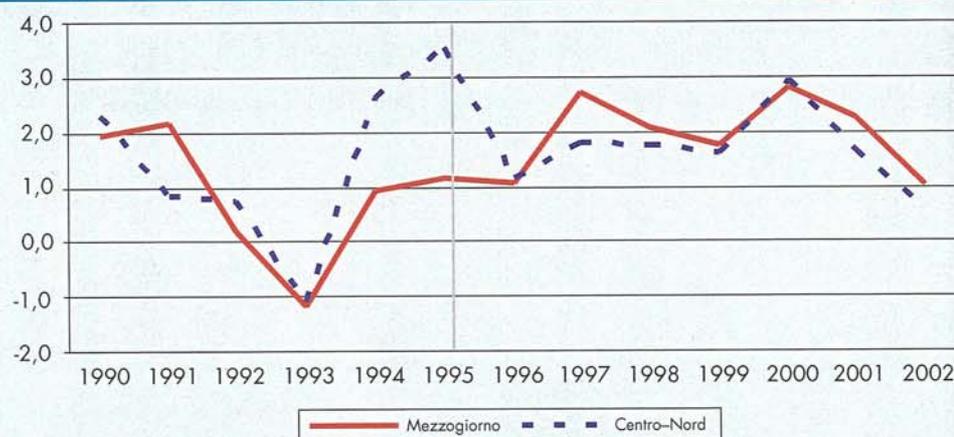
Per quanto riguarda le altre macroaree, si osserva che Nord-Est e Centro tengono il passo del Mezzogiorno, pure con ritmi che vanno rallentando man mano che sembra declinare l'impulso alla crescita della produttività. Viceversa, il Nord-Ovest appare decisamente in stagnazione (cfr. Fig. 2).

Figura 2 - ANDAMENTO IMPRESE E ESPORTAZIONI NELLE MACRO AREE



Quanto alla crescita del Pil, nel biennio 2001-2002 le informazioni disponibili portano a stimare provvisoriamente la crescita del Mezzogiorno in misure pari, rispettivamente, a 2,2 e circa 1 per cento, valori superiori a quelli del Centro-Nord (1,6 per cento e circa 0,5 per cento). Il divario favorevole al Sud supera quello del precedente quinquennio. Complessivamente, nel periodo 1995-2002, il tasso di crescita medio annuo del Pil del Mezzogiorno si attesterebbe all'1,9 per cento, 3 decimi di punto percentuale al di sopra di quello del resto del Paese (1,6 per cento) (cfr. Fig. 3).

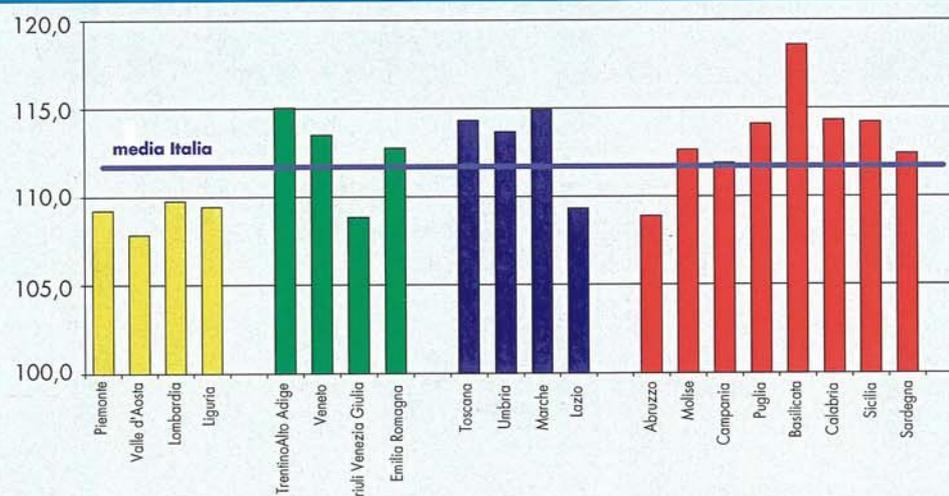
Figura 3 - CRESCITA DEL PIL 1990-2002: MEZZOGIORNO (variazioni percentuali a prezzi costanti)



Fonte: Stime ed elaborazioni su dati Istat - Conti economici territoriali (i dati 1990-95 sono retropolati).

A livello regionale si conferma che solo alcune regioni del Centro e del Nord-Est raggiungono i ritmi delle regioni del Mezzogiorno (cfr. Fig. 4). A livello provinciale, le recenti stime Unioncamere confermano il fenomeno, con un notevole restringimento dei divari territoriali.

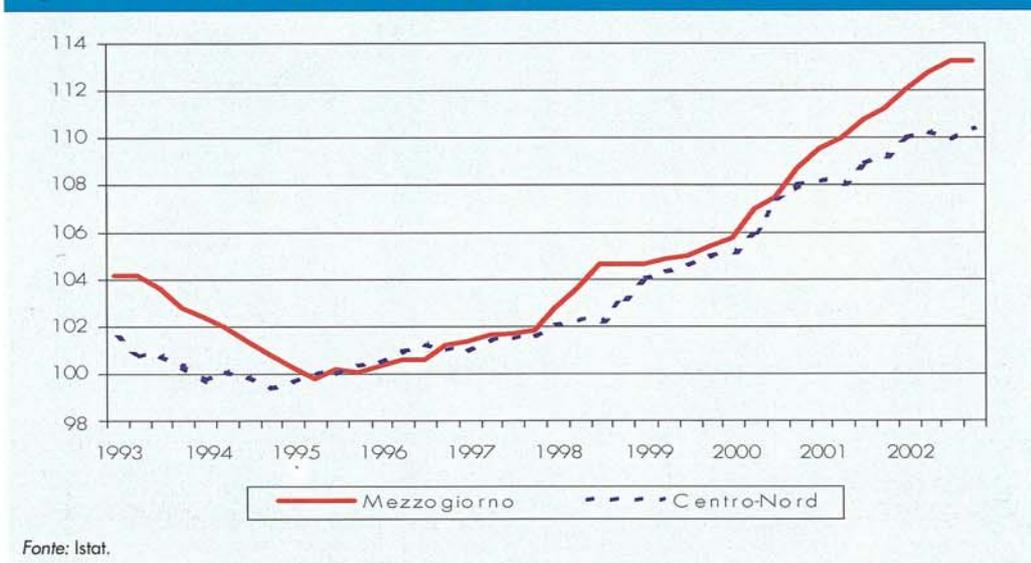
Figura 4 - CRESCITA CUMULATA DEL PIL PER REGIONE: 1996-2001 (prezzi costanti; 1995=100)



Fonte: Istat, Conti economici territoriali.

La maggiore crescita, il riequilibrio produttivo a favore di settori e imprese a maggiore intensità di lavoro, l'accresciuta efficienza del mercato del lavoro hanno rafforzato nel Mezzogiorno la crescita dell'occupazione. Tale sviluppo ha raggiunto il massimo nel corso del 2001 ed è proseguito, anche se in misura più contenuta, nel 2002 (1,9 per cento nella media dell'anno). Gli occupati nel Mezzogiorno sono aumentati a un ritmo sostenuto, specie nella prima parte dell'anno, sempre superiore a quello del Centro Nord: a ottobre la crescita, a distanza di dodici mesi, è pari a 1,6 per cento rispetto a 1,3 per cento del resto del Paese (cfr. Fig. 5).

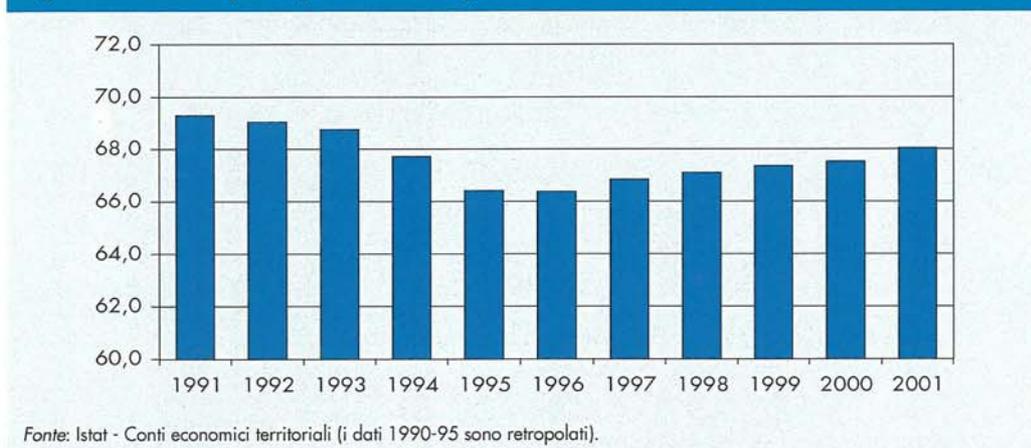
Figura 5 - OCCUPATI NON AGRICOLI (dati destagionalizzati; 1995=100)



Andamenti particolarmente positivi caratterizzano l'industria in senso stretto (4,1 per cento nel Mezzogiorno contro 0,3 nel Centro-Nord) e i servizi (2,3 per cento nel Mezzogiorno contro 1,7 nel Centro-Nord).

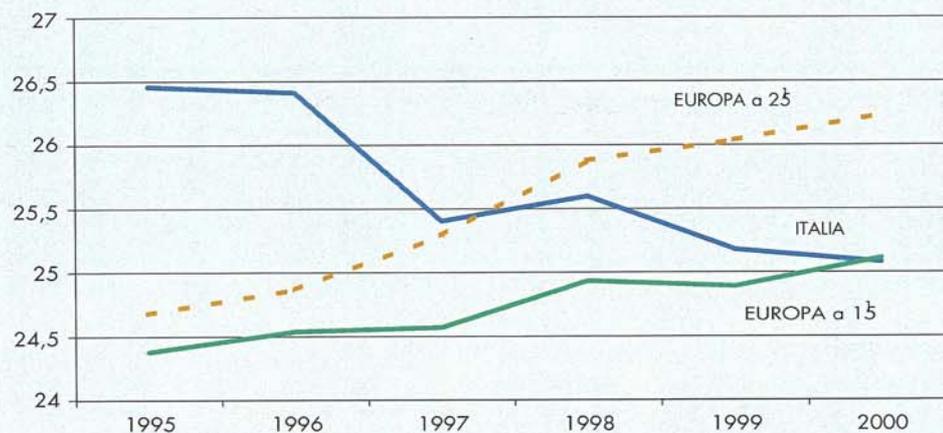
Il divario in termini di reddito pro-capite, che vede ancora nel 2001 il Mezzogiorno di 32 punti percentuali al di sotto del valore medio italiano, continua a ridursi, pure se in misura modesta (cfr. Fig. 6).

Figura 6 - Reddito pro capite del Mezzogiorno (Italia = 100)



La riduzione del divario interno assume particolare rilievo nel confronto con il resto d'Europa, rispetto al quale il nostro Paese è in controtendenza. Sia nell'Unione Europea a quindici, sia nei dieci Paesi dell'adesione (in presenza peraltro di tassi di crescita assai elevati) i divari regionali interni, anziché ridursi, si vanno infatti ampliando (cfr. Fig. 7).

Figura 7 - Divari regionali di PIL pro capite all'interno degli Stati (Coefficiente di variazione dell'indice UE=100)

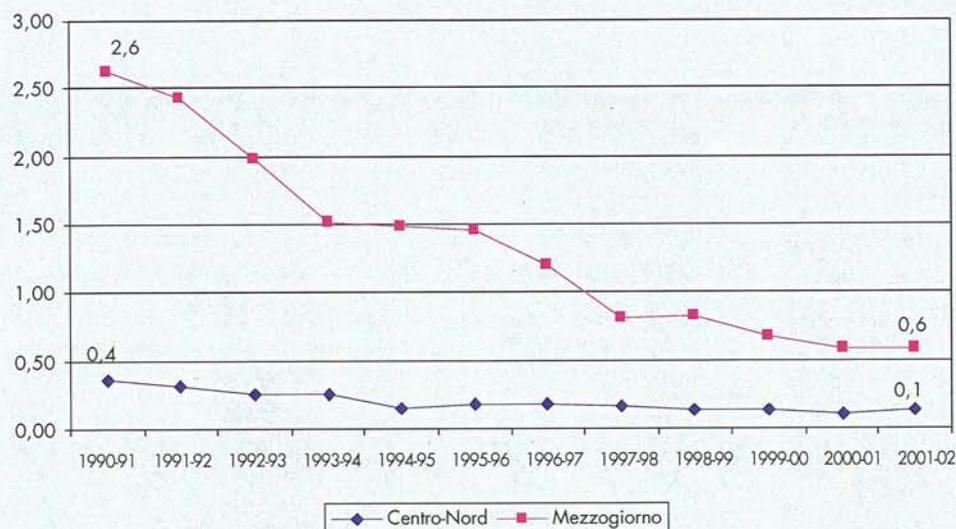


¹⁾ Media dei coefficienti di variazione del reddito pro-capite all'interno dei singoli Stati.
 Fonte: elaborazioni su dati Eurostat - New Cronos. I dati 2000 sono ancora preliminari. I dati del PIL pro-capite sono calcolati in parità dei poteri d'acquisto (PPA). Cfr riquadro B e Appendice statistica.

Segnali di convergenza si riscontrano anche in campo sociale.

Nel caso della dispersione scolastica, la diversificazione territoriale è ormai limitata alla scuola media con un'incidenza percentuale della dispersione scolastica, nell'anno scolastico 2001-2002 nel Mezzogiorno pari allo 0,6 a fronte dello 0,1 del Centro-Nord (cfr. Fig. 8).

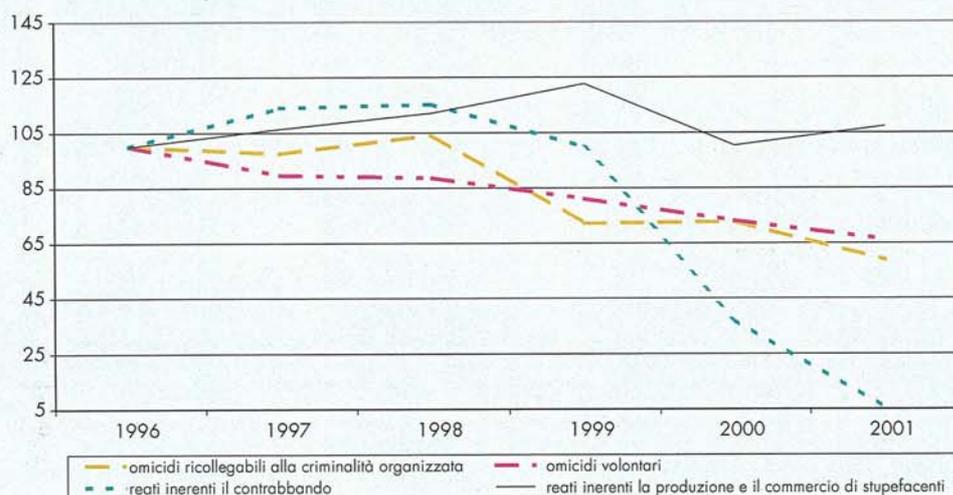
Figura 8 - Dispersione scolastica nella scuola media (valori percentuali)



Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Nel campo della sicurezza, fondamentale per le scelte di famiglie e imprese, a fronte di un complessivo ridimensionamento nazionale dei fenomeni delittuosi, si osservano nel Mezzogiorno significativi risultati sul piano dell'azione di contrasto, specie nei confronti della criminalità organizzata che resta un importante fattore di penalizzazione dell'attività economica locale. Emblematico è il crollo dei reati inerenti il contrabbando (ridottisi dell'80 per cento nel 2001), al quale hanno contribuito gli interventi programmati con il supporto delle risorse comunitarie, specie in termini di rinnovamento tecnologico e operativo dell'apparato di prevenzione e controllo (cfr. Fig. 9).

Figura 9 - ANDAMENTO DELLA DELITTUOSITÀ NEL MEZZOGIORNO (1996=100)



Fonte: ISTAT, Statistiche giudiziarie.

All'insieme di questi risultati non corrisponde una riduzione – talora si osserva un peggioramento – del divario infrastrutturale e di servizi pubblici del Mezzogiorno, che continua a penalizzare gravemente la qualità della vita delle famiglie e a scoraggiare gli investimenti delle imprese.

Ritardi e carenze non ridotti si riscontrano nel settore idrico (32 famiglie su 100 del Mezzogiorno hanno segnalato nel 2001 irregolarità nella distribuzione dell'acqua contro 16 della media italiana), nella fornitura di energia elettrica (la frequenza delle interruzioni accidentali del servizio elettrico è stata pari nel 2001 a 5,3 per utente, contro il 3,6 per utente della media italiana), nei servizi di trasporto, segnatamente ferroviari (nel 2001 la quota di popolazione che ha utilizzato i treni è stata pari a 24,3 per cento contro 30,6 in Italia) (cfr. Tavola 1).

Tavola 1 - IL GAP INFRASTRUTTURALE E I SERVIZI CARENTI: IL RITARDO RESTA

Indicatori	Tipologia dei servizi					
	Rifiuti soggetti a raccolta differenziata (% totale rifiuti)	Coste non balneabili (% totale coste)	Irregolarità distribuzione dell'acqua (% totale famiglie)	Interruzioni servizio elettrico ¹ (numero per utente)	utilizzo dei treni ² (% totale persone)	utilizzo aerei ³ (standardizzato)
<i>Situazione nel 2000-2001⁴:</i>						
Italia	14,4	5,4	16,3	3,6	30,6	157,1
Mezzogiorno	2,4	5,9	32,0	5,3	24,3	91,1
<i>Obiettivi 2008:</i>						
Mezzogiorno	10,0	4,5	13,5	-	31,5	130,0

¹ Numero assoluto medio per utente delle interruzioni accidentali lunghe.

² Quote di persone che hanno utilizzato il treno almeno una volta nell'anno.

³ Numero dei passeggeri imbarcati e sbarcati per via aerea per 100 abitanti.

⁴ L'anno di riferimento è il 2001 salvo che per i rifiuti, per cui i dati si riferiscono al 2000.

Fonte: Elaborazioni DPS su fonti varie.

In miglioramento appare la situazione nel settore dei rifiuti, che pure resta assai arretrata (specie per un'area che mira fortemente all'attrazione turistica).

Questi e altri risultati illustrati dal Rapporto confermano che il punto debole del Mezzogiorno, che frena il suo sviluppo, è rappresentato dal divario nella quantità e qualità dei servizi infrastrutturali.

Il DPEF 2003-2006 stabilisce che alla riduzione di tale divario deve rivolgersi l'impegno pubblico. Il conseguimento di tale obiettivo richiede a un tempo: risorse pubbliche adeguate; strumenti d'intervento capaci di assicurare rapidità e qualità di spesa; rapida modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche responsabili per la spesa, specie delle Regioni. Dei risultati conseguiti in queste tre aree dalla politica economica per il Mezzogiorno e per le altre aree sottoutilizzate si occupa il resto del Rapporto.

Risorse finanziarie pubbliche in conto capitale

Gli impegni programmatici contenuti negli accordi con l'Unione Europea e fissati dal DPEF 2003-2006 prevedono di destinare al Mezzogiorno una quota crescente della spesa in conto capitale del Paese, garantendo nel periodo 2001-2008 un valore medio del 45 per cento. La banca dati "Conti pubblici territoriali" fornisce ora informazioni certe fino al 2000 sull'andamento di questo obiettivo strumentale della politica di sviluppo, alle quali si accompagna una stima per il 2001.

I dati disponibili mostrano che, dopo la forte contrazione del 1998, l'azione svolta sta effettivamente spingendo verso l'alto la spesa in conto capitale del Mezzogiorno. In un quadro di elevata crescita della spesa pubblica in conto capitale totale del Paese (5 per cento all'anno in termini reali nell'ultimo triennio), la quota del Mezzogiorno è risalita fino a oltre il 40 per cento nel 2001,