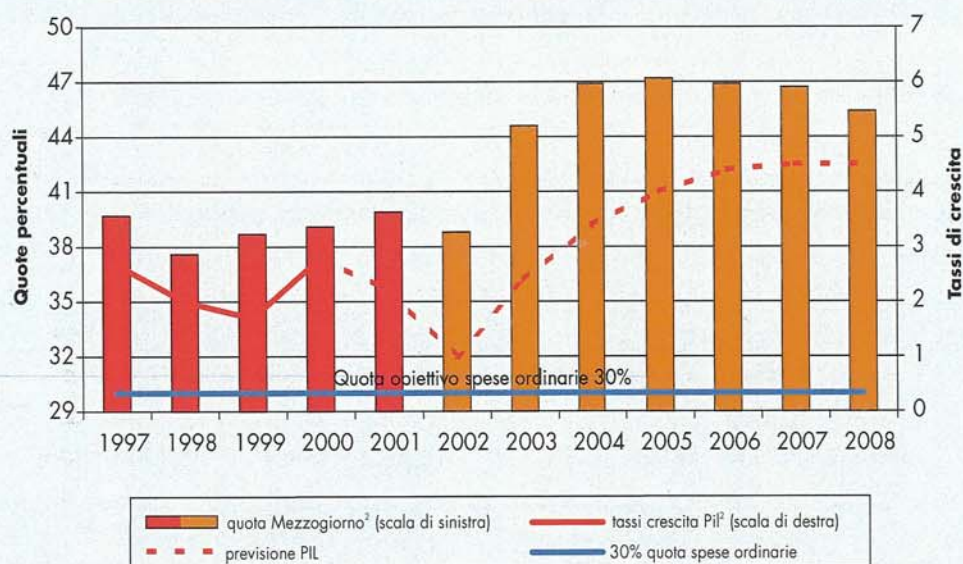


anche sotto la spinta della chiusura del programma comunitario 1994-1999 (concluso con l'utilizzo di oltre il 95 per cento dei fondi). Dopo una presumibile fase riflessiva nel 2002, dovuta al venire meno di questo fenomeno temporaneo e all'avvio assai graduale del programma comunitario 2000-2006, è prevedibile una nuova accelerazione nel 2003 (cfr. Fig. 10). Tale risultato è peraltro subordinato, sia all'effettivo pieno utilizzo dei fondi comunitari e delle risorse aggiuntive nazionali, sia a un deciso aumento, verso l'obiettivo del 30 per cento, fissato dal DPEF 2003-2006, della quota destinata al Mezzogiorno della spesa in conto capitale ordinaria.

Figura 10 - QUOTA DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DESTINATA AL MEZZOGIORNO¹ (consuntivo 1997-2001 e valori programmatici 2002-2008)



¹ Flussi di erogazione.

² Dati di consuntivo e valori programmatici.

Fonte: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

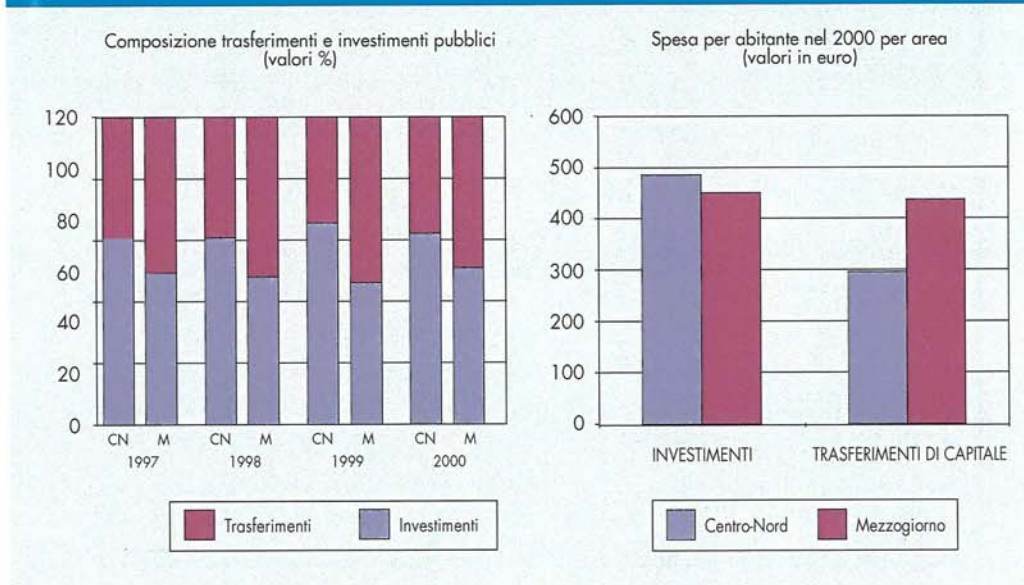
Dal conseguimento dei risultati finanziari ora richiamati, dall'effettivo utilizzo di tali risorse per realizzare infrastrutture materiali e immateriali di qualità, oltre che da una maggiore efficienza dei mercati del lavoro e dei servizi locali, dipende il raggiungimento degli obiettivi di crescita e di occupazione fissati dal DPEF 2003-2006 per il Mezzogiorno.

Qualora si dovesse concludere che una o più di queste condizioni non possano essere pienamente soddisfatte, ovvero che la loro realizzazione richiedesse tempi superiori alle previsioni, se ne dovrebbero trarre le necessarie conseguenze per gli scenari programmatici di crescita.

Per quanto riguarda la composizione della spesa in conto capitale fra trasferimenti e investimenti pubblici, il Mezzogiorno presenta ancora un forte squilibrio a favore dei trasferimenti diretti di capitale a famiglie e imprese (incentivi, sussidi) che rappresentano circa la metà del totale della spesa in conto capitale (poco oltre un terzo nel Centro-Nord). Di converso, l'impegno finanziario per gli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali (in mobilità, istruzione, ricerca, ambiente, energia, amministrazione, ecc.) appare nel Mezzogiorno ancora inadeguato.

Nel 2000 la quota della componente investimenti pubblici nella spesa in conto capitale del Mezzogiorno si è ripresa, salendo al 50,8 per cento del totale della spesa in conto capitale (45,9 nel 1999). Ma in termini pro-capite l'impegno finanziario per gli investimenti pubblici appare ancora modesto, specie alla luce del divario infrastrutturale che si intende colmare. Sempre nel 2000, per ogni abitante nel Mezzogiorno si sono spesi in infrastrutture materiali e immateriali circa 451 euro, contro 486 euro nel Centro-Nord. Lo squilibrio rispetto ai trasferimenti appare fortissimo: 437 euro per abitante nel Mezzogiorno, 297 nel Centro-Nord, sempre nel 2000 (cfr. Fig. 11).

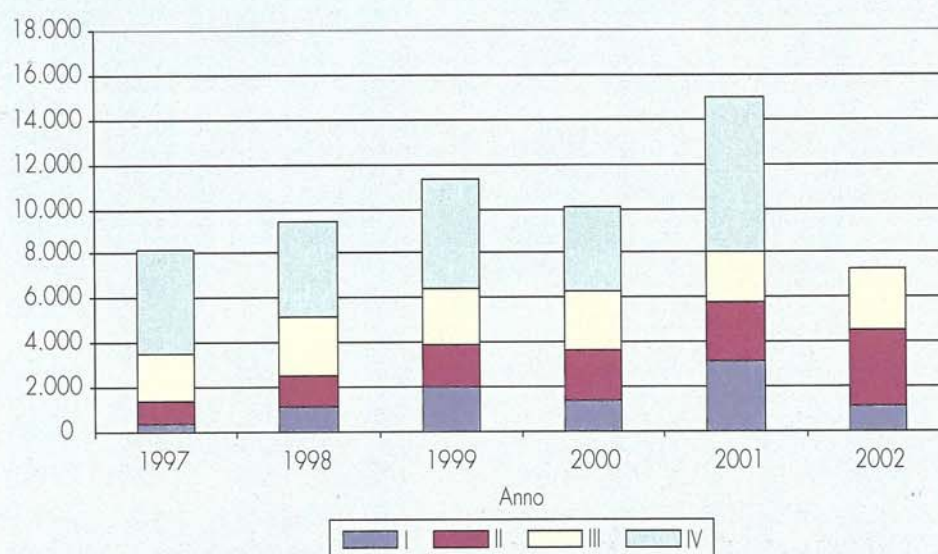
Figura 11 - INVESTIMENTI PUBBLICI E TRASFERIMENTI NELLE AREE DEL PAESE



Le informazioni trimestrali più recenti, relative al 2002, sul complesso della spesa in conto capitale aggiuntiva (destinata sia al Mezzogiorno, sia alle altre aree sottoutilizzate) mostrano che, dopo la notevole accelerazione dell'ultimo trimestre 2001 legata al completamento del programma comunitario 1994-99, le erogazioni complessive per investimenti pubblici e trasferimenti effettuate a valere su risorse aggiuntive hanno avuto una pausa nel primo trimestre del 2002, per poi riprendere a

crescere nel secondo e terzo trimestre. Nel quarto trimestre è facile prevedere un importo decisamente inferiore allo stesso periodo del 2001, caratterizzato da una situazione straordinaria (cfr. Fig. 12).

Figura 12 - SPESE IN CONTO CAPITALE AGGIUNTIVE SPECIFICAMENTE DESTINATE ALLE AREE SOTTOUTILIZZATE (milioni di euro)

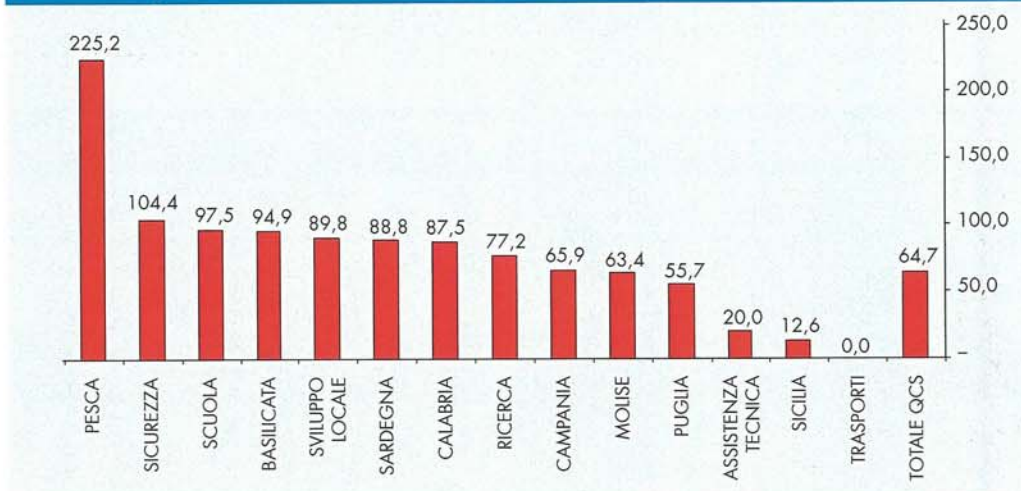


Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La ripresa di erogazioni da metà anno è confermata dai dati relativi alla sola spesa comunitaria. Da giugno a ottobre, il volume di pagamenti comunitari residui che è necessario richiedere entro il 2002 per non incorrere, in tale anno, nel "disimpegno automatico" previsto dalle regole comunitarie, è calato da 1.035 a 140 milioni di euro.

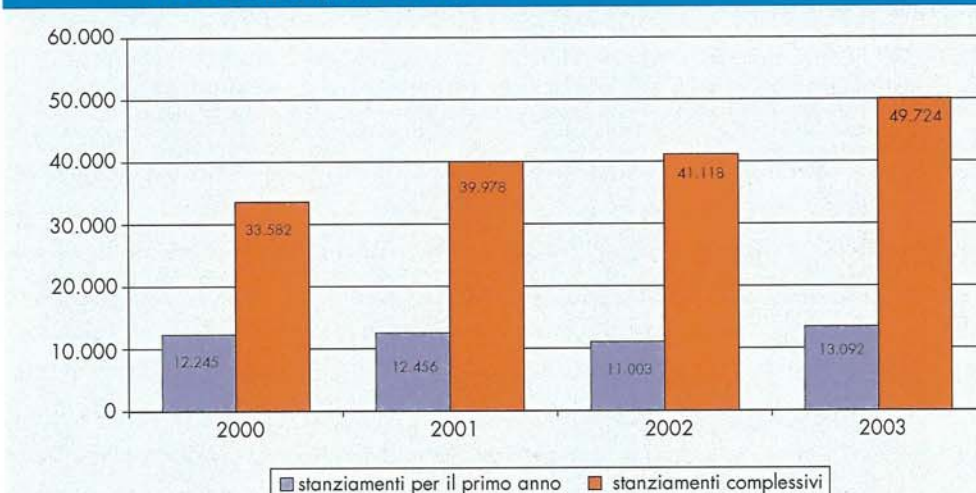
Il quadro di avanzamento della spesa comunitaria appare peraltro assai variegato a seconda delle amministrazioni responsabili (sette regioni del Mezzogiorno e sei amministrazioni centrali). Sulla base dei risultati relativi al complesso della spesa (inclusiva del cofinanziamento nazionale) fino a giugno, sette programmi, tra cui quelli regionali di Basilicata, Sardegna e Calabria, presentano tassi di realizzazione intorno o superiori al 100 per cento dei valori programmati. Quattro programmi, fra cui quelli regionali di Campania, Molise e Puglia, presentano valori attorno a quello medio del 65 per cento. Assai inferiori risultano gli altri. La scelta di un avvio graduale della spesa era stata determinata dalla necessità per le Amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi di modernizzare le proprie strutture e di avviare progetti di qualità. In alcuni casi, la pesante situazione di partenza sta richiedendo tempi di avvio superiori alle previsioni (cfr. Fig. 13).

Figura 13 – QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 2000-2006: GRADO DI REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SPESA PER PROGRAMMA AL 30 GIUGNO 2001 (spesa programmata di ogni programma = 100, valori provvisori)



Il conseguimento dell'“obiettivo del 45 per cento” è legato anche alle dotazioni e all'utilizzo dei fondi aggiuntivi nazionali (quelli per le “aree sottoutilizzate”, di cui all'art. 119 della Costituzione). Nella Legge finanziaria in corso di approvazione sono stati previsti nuovi stanziamenti per tali aree, pari a 9 miliardi di euro. Si tratta di un valore superiore, in percentuale del Pil, agli stanziamenti medi degli ultimi anni. Cumulandosi con gli stanziamenti ancora non utilizzati delle precedenti Leggi finanziarie e con le risorse già disponibili o nuove per il cofinanziamento nazionale delle politiche comunitarie, si arriva a una disponibilità complessiva (fondi comunitari a parte) per gli anni dal 2003 in poi pari a circa 49,7 miliardi di euro (di cui circa 13 nel 2003) (cfr. Fig. 14).

Figura 14 - STANZIAMENTI COMPLESSIVI PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE TABELLA F LEGGE FINANZIARIA ¹⁾ (milioni di euro)



¹⁾ Tabella F opportunamente integrata di tutte le risorse che affluiscono ai Fondi.
Fonte: Ministero dell'Economia e Finanze.

Secondo quanto stabilito dalla Legge finanziaria 2003, il complesso delle risorse aggiuntive nazionali (per l'85 per cento destinate al Mezzogiorno, sulla base della chiave di riparto fissata dal CIPE e dalla Conferenza Stato-Regioni) confluisce in due Fondi, costituiti rispettivamente presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e presso il Ministero delle Attività Produttive. Il compito di ripartire tempestivamente le risorse fra i singoli strumenti di intervento è affidato al CIPE, sulla base di criteri di qualità e rapidità della spesa.

Strumenti per lo sviluppo territoriale

L'effettiva erogazione delle cospicue risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, messe a disposizione del Mezzogiorno e delle altre aree sottoutilizzate e il loro utilizzo di qualità sono affidati al successo degli strumenti per lo sviluppo territoriale messi in campo. Sono essi che devono garantire sia l'accelerazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici destinati al miglioramento del contesto, sia un utilizzo appropriato delle azioni di incentivazione diretta degli investimenti privati.

Alla politica degli investimenti pubblici è stata rivolta nel corso del 2002 particolare attenzione, coerentemente con l'obiettivo di riduzione del gap infrastrutturale e di servizi.

Punto di riferimento dell'azione pubblica è rappresentato dai Programmi comunitari 2000-2006, per via delle regole (di premialità, di valutazione, di partenariato) che esso consente e obbliga ad adottare, sia nel Mezzogiorno, sia nel Centro-Nord.

A partire dai risultati finanziari prima richiamati, è stata avviata a metà anno una ricognizione e valutazione dello stato di avanzamento del Programma-Mezzogiorno, volta in particolare ad accertare se e per quali interventi le condizioni istituzionali e procedurali non garantiscano la qualità degli investimenti. Potranno così essere introdotte azioni di supporto sistemico e attuate con rapidità le necessarie modifiche.

In merito alla politica regionale comunitaria, è stato inoltre elaborato e inviato alla Comunità europea e a tutti gli Stati membri dell'Unione un Memorandum che mira: ad assicurare al Mezzogiorno e alle aree sottoutilizzate del Centro-Nord il massimo delle risorse comunitarie anche dopo il 2006; a semplificare le regole di spesa e ad attuare effettivamente il principio di sussidiarietà; a garantire che gli interventi nei Paesi di nuova adesione all'Unione siano concentrati nelle infrastrutture e non nei sussidi, che rischierebbero di avviare in Europa forme di competizione distruttiva tra Stati e Regioni.

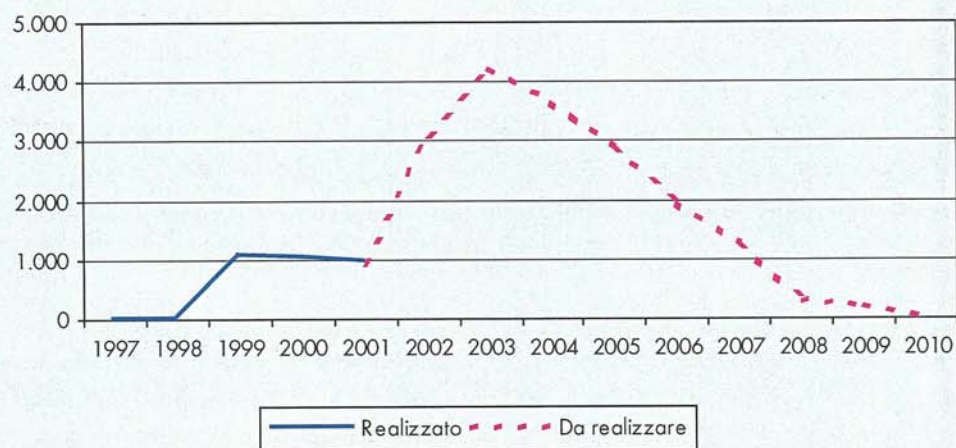
Sempre nel 2002, e in attuazione di quanto stabilito nella Legge finanziaria 2002 (art. 73), si è agito per estendere il "metodo comunitario" a tutte le risorse aggiuntive, con una nuova modalità di accesso ai fondi per investimenti da parte delle Regioni. Ciò si è accompagnato all'avvio di una riqualificazione delle Intese Istituzionali di Programma e a un'accelerazione degli Accordi di Programma Quadro. Al fine di anticipare i tempi per la scelta degli interventi realmente dota-

ti di contenuto progettuale, sono stati adottati meccanismi di premi e sanzioni, si è avviato un rafforzamento del monitoraggio, sono state previste sanzioni per le Amministrazioni che non programmano il 60 per cento delle risorse entro il 31 dicembre 2002 (e il 100 per cento entro fine 2003).

Degli 81 Accordi di Programma Quadro stipulati al 30 settembre 2002, per un ammontare di risorse programmate pari a 31 miliardi di euro, 37 (per complessivi 16 miliardi di euro) sono stati stipulati nelle regioni del Mezzogiorno.

L'analisi dei dati relativi agli Accordi con dati di monitoraggio aggiornati mostra un valore di spesa realizzata relativamente costante negli ultimi tre anni, pari a circa 1 miliardo all'anno. Sulla base di una programmazione finanziaria che si va facendo più accurata e degli incentivi introdotti nel prossimo triennio ci si attende un significativo avanzamento nella realizzazione degli interventi.

Figura 15 - DISTRIBUZIONE ANNUALE (EFFETTIVA E PROGRAMMATA) DELLA SPESA DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO (milioni di euro)



Fonte: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

I risultati che può produrre una maggiore attenzione ai progetti, sia in sede programmatica che di monitoraggio, sono confermati dal "Progetto completamenti" con cui si stanno portando a ultimazione opere incomplete, ancora valide e sinora non fruibili (o solo parzialmente fruibili). Il Progetto è in corso di attuazione per circa l'89 per cento delle opere programmate, mentre risulta già realizzato circa un quarto delle opere.

Mentre le politiche di contesto sono volte a rimuovere i fattori strutturali che frenano lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, le politiche di incentivazione possono nel frattempo compensare i differenziali di redditività fra aree e favorire la formazione di esternalità localizzative positive. In particolare nel DPEF 2003-2006 sono stati fissati tre obiettivi prioritari da raggiungere.

Al fine predominante di compensare le rilevanti e persistenti inefficienze del mercato del credito, che frenano il nuovo sviluppo di piccole e medie imprese, è proseguita l'azione della legge 488/92 per l'incentivazione degli investimenti imprenditoriali, rafforzata dall'introduzione di graduatorie con priorità regionali. Nel biennio 2001-2002 sono stati concessi aiuti per 6 miliardi di euro (93 per cento nel Mezzogiorno) relativi a 24 miliardi di investimenti.

Con il fine di compensare il differenziale negativo di redditività degli investimenti del Mezzogiorno, ha, poi, operato lo strumento del credito d'imposta agli investimenti. Nel biennio 2001-2002 sono stati utilizzati per mezzo della compensazione fiscale oltre 2,2 miliardi di euro. Al fine di dare certezza all'impegno finanziario derivante da questo strumento e di assicurare che esso sia utilizzato dalle imprese secondo tempi ristretti, il credito d'imposta è stato sottoposto a modifiche applicative.

Dopo una fase di incertezza istituzionale sono, infine, riprese le erogazioni, sia per i patti territoriali (808 milioni di euro erogati a giugno 2002), sia per il prestito d'onore e per gli altri strumenti che mirano a risolvere, almeno parzialmente, la difficoltà o impossibilità di accesso al mercato dei capitali da parte dell'imprenditoria autonoma. Lo strumento dei patti, che ha operato talora solo come mezzo di accesso facilitato alle incentivazioni in conto capitale da parte delle imprese aderenti, in altri casi sembra conseguire il proprio obiettivo originario: favorire la cooperazione fra soggetti produttori locali per progettare e realizzare interventi territoriali di miglioramento del contesto. In questa seconda direzione sta muovendo l'esperienza dei Progetti integrati territoriali, condotta con metodi e risultati diversi da tutte le Regioni del Mezzogiorno.

Modernizzazione delle amministrazioni responsabili

Il Rapporto fornisce, quindi, un quadro informativo sullo stato di attuazione delle iniziative per modernizzare le Amministrazioni responsabili per la spesa, un requisito indispensabile questo per dare qualità alla spesa pubblica in conto capitale. Nel caso del Mezzogiorno assume particolare rilievo la modernizzazione delle Amministrazioni regionali, dal momento che esse sono responsabili della selezione di progetti per circa due terzi di tutte le risorse in conto capitale disponibili per l'area.

L'attuazione delle regole comunitarie ha costituito una leva assai forte per il rinnovamento delle amministrazioni pubbliche regionali: nelle regole di bilancio e di controllo; nella valutazione dei progetti; nel ricorso a sistemi di monitoraggio e a metodi di mercato; nell'adozione di metodi partenariali con le altre Amministrazioni, anche con quelle centrali.

Ai progressi ottenuti ha concorso il meccanismo di "premialità rafforzata" (4+6 per cento) adottato dall'Italia – sola fra tutti i Paesi dell'Unione europea – in base al quale circa cinque miliardi di euro saranno allocati durante il 2003 sulla base del rispetto di un vasto gruppo di "indicatori di modernizzazione". Il mecca-

nismo ha incentivato la realizzazione di risultati particolarmente rilevanti, anche se con forti differenze regionali. Si segnalano in particolare: l'attuazione dello sportello unico per le imprese, dei servizi per l'impiego e, nel settore idrico, l'attuazione degli Ambiti territoriali ottimali e dei Piani d'ambito, che sono i pre-requisiti del miglioramento dei servizi idrici per famiglie e imprese.

Rilevanti sono anche i risultati ottenuti nell'attivazione (anche nelle Regioni del Centro-Nord e presso alcune Amministrazioni centrali) di Nuclei di valutazione e verifica. Essi sono spesso entrati nella fase operativa, talora con un ruolo assai attivo nella valutazione o promozione progettuale, e si avviano a operare in rete, secondo un esperimento nuovo di rapporto federato, paritario, fra Stato e Regioni.

La modernizzazione ha toccato anche il ciclo del progetto. Il blocco di circa 300 studi di fattibilità avviato dal Cipe a inizio 2000 per accelerare e qualificare le decisioni sulla priorità di investimento pubblico ha condotto al completamento di circa 230 studi. Molti di essi sono entrati a far parte delle decisioni progettuali delle Regioni e hanno concorso all'adozione di un metodo che, se talora allunga le fasi iniziali del ciclo progettuale, ne accelera fortemente le fasi successive e il suo completamento e costituisce garanzia di efficacia degli interventi.

Alla realizzazione degli obiettivi fissati, nel Mezzogiorno e nelle aree sottoutilizzate del Centro-Nord, per il miglioramento del contesto e dell'attrattività dei territori potrà ora dare un contributo la società Sviluppo Italia. Completato il difficile processo di riordino del complesso gruppo societario da essa controllato e di riorganizzazione del management e dell'assetto interno, Sviluppo Italia potrà dare attuazione, tra l'altro, alle tre linee di intervento affidatele dal Cipe il 19 dicembre 2002: supporto alle Regioni per la traduzione dei principali studi di fattibilità in bandi di progettazione preliminare; supporto generale alle Regioni per azioni di sviluppo attraverso società regionali in via di trasferimento al controllo regionale (entro fine 2004); attività di marketing territoriale e di attrazione degli investimenti e realizzazione, su indirizzo del Ministero delle Attività Produttive e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di veri e propri "contratti di localizzazione" fra parti private e pubbliche.

Un concorso al rafforzamento delle Amministrazioni pubbliche nelle azioni per lo sviluppo e a nuove e più produttive forme di cooperazione tecnica fra Amministrazioni centrali e Regioni verrà dal programma di interventi disegnato per le aree sottoutilizzate dal Dipartimento della Funzione Pubblica assieme al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

Le politiche del lavoro

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.

La spesa complessiva per le politiche attive del lavoro è provvisoriamente stimata nel 2001 in 8,3 miliardi di euro, in crescita del 10,7 per cento rispetto al 2000. L'incremento è dovuto all'aumento della spesa per incentivi alle assunzioni e all'autoimpiego, mentre è proseguita la tendenziale significativa riduzione degli sgravi contributivi specificamente destinati al Mezzogiorno.

Un contributo importante allo sviluppo e all'aumento dell'occupazione regolare nel Mezzogiorno è previsto dall'attuazione delle politiche in tema di emersione dell'economia sommersa, che nell'ultimo biennio si sono dotate di nuovi e più incisivi strumenti.

PAGINA BIANCA