

PREMESSA

del Vice Ministro On. Gianfranco Micciché

Il Rapporto Annuale 2003 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) cade a metà della legislatura. Credo che due anni e mezzo siano sufficienti per fare una prima analisi dei risultati ottenuti dal Governo e indicare le prospettive per il futuro. Quando è iniziata questa legislatura abbiamo impostato una strategia molto chiara per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate del Paese, cercando di uscire dalla logica dell'emergenza perenne e provando metodi più duraturi, con regole più precise e, al tempo stesso, più flessibili.

È stato quindi costruito un sistema che, prima di ogni cosa, ha puntato al trasferimento effettivo delle responsabilità di gestione alle Regioni, nuove protagoniste del sistema istituzionale europeo, mantenendo a livello centrale e rafforzando, invece, la responsabilità di indirizzo e coordinamento attraverso un costante monitoraggio delle azioni di governo locale.

L'obiettivo del Governo era quello di rafforzare e presidiare la *governance* dell'intero processo di programmazione e attuazione degli investimenti pubblici al Sud e nelle altre aree sottoutilizzate; accrescere la quota della spesa in conto capitale destinata al Sud, privilegiando gli investimenti per infrastrutture rispetto agli incentivi; accelerare la spesa per investimenti, semplificando le procedure burocratiche di approvazione e monitoraggio sulle grandi opere e unificando la gestione finanziaria dei fondi relativi alle diverse misure di sostegno delle Regioni del Sud; rendere sempre più efficace il sistema di premi e sanzioni per l'operato delle Amministrazioni.

Su questi fronti abbiamo ottenuto risultati positivi, come testimoniano le recenti autorevoli valutazioni del Fondo Monetario Internazionale e dell'OCSE sulle politiche per il Sud.

Da diversi anni il Sud mostra segnali di vivacità economica superiori al Centro-Nord. La disoccupazione è calata ormai al 17 per cento (il livello più basso dal 1993); la natalità imprenditoriale continua a essere sostenuta, in particolare nell'industria e nei servizi alle imprese; le presenze turistiche, soprattutto straniere, sono in aumento.

Siamo sulla strada giusta, anche se ancora non siamo vicini alla chiusura del divario di sviluppo con il resto d'Europa.

Le politiche di sviluppo costituiscono una delle principali leve di politica economica per accelerare la riduzione di tali disparità, ma è ovvio che, anche in un sistema di regole funzionanti, occorrono le risorse sufficienti.

La Legge Finanziaria per il 2004 ha assegnato al Fondo per le aree sottoutilizzate finanziamenti aggiuntivi pari allo 0,8 per cento del Pil contro una media del quinquennio 1998-2002 dello 0,63 per cento.

La spesa in conto capitale destinata al Sud ha accelerato la crescita, superando nel 2003 i 21 miliardi di euro, contro i 15,4 di cinque anni fa.

È stata praticamente annullata l'inerzia accumulata tra il 1999 e il 2001, quando il rapporto tra risorse nazionali per le aree sottoutilizzate programmate e stanziare era sceso intorno al 30 per cento.

Sul fronte dell'attuazione degli investimenti l'ammontare di risorse per appalti in corso da parte di Anas è aumentato già nel 2002 e, in maniera assolutamente significativa, nel 2003.

Per il secondo anno consecutivo l'Italia si avvia a rispettare il pieno utilizzo dei Fondi strutturali europei evitando il disimpegno automatico, un risultato che non ha precedenti nella storia di quindici anni di programmazione delle risorse comunitarie.

Sono migliorati i servizi nell'erogazione dell'acqua e nello smaltimento dei rifiuti, settori tradizionalmente di difficile gestione nel Sud.

Nel marzo e nel dicembre 2003 sono state approvate le proposte di attribuzione delle riserve di premialità, rispettivamente del 4 e del 6 per cento, ai Programmi Operativi Regionali e Nazionali, grazie al raggiungimento degli indicatori di performance previsti dal sistema che, desidero ricordare, è in Italia il più rigoroso dei Paesi dell'Unione.

Lo sforzo per gli anni a venire deve tendere al raggiungimento dell'obiettivo del 45 per cento della spesa pubblica destinata al Sud e al pieno riequilibrio dello sbilanciamento che esiste a favore dei trasferimenti per aiuti di Stato nei confronti degli investimenti. Il rispetto di questa impostazione data dalla Comunità europea è indispensabile per ridurre gli interventi di tipo compensativo che finiscono per mantenere il gap infrastrutturale. L'attrazione degli investimenti è sempre più evidentemente motivata da fattori di contesto più che dall'entità degli incentivi. Con l'approssimarsi dell'allargamento dell'Europa il divario infrastrutturale sarà sempre meno sostenibile e, se non corretto con decisione, potrebbe sottoporre le aree deboli del Paese a una concorrenza insostenibile.

Questa è la linea delle politiche per lo sviluppo attuate dal Governo e, se effettivamente ci si dovesse trovare, in breve tempo, in un migliorato quadro economico generale, la *performance* del Sud potrebbe avere quella ulteriore necessaria accelerazione che ci permetterebbe di giocare la nostra partita in Europa e nel mondo con un Paese Italia economicamente più uniforme e più forte e, finalmente, fuori dalle emergenze.

INTRODUZIONE E SINTESI

Il presente Rapporto – Relazione di sintesi sugli interventi realizzati e sui risultati conseguiti nelle aree sottoutilizzate¹ – è parte dei documenti programmatici di natura finanziaria previsti dalla legge di riforma della Contabilità di Stato (l. 468/78 art.15). Viene predisposto dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze come complemento della Relazione Previsionale e Programmatica² e informa il Parlamento sulle tendenze economiche territoriali del Sud e del Centro-Nord, sulle risorse destinate allo sviluppo, specie delle aree sottoutilizzate, e sull'attuazione dei principali strumenti di politica regionale.

Con riferimento al Sud, il Rapporto documenta per il 2003 la persistenza dei principali tratti dello sviluppo attuale dell'area: forte natalità imprenditoriale; crescente apertura all'esterno; "normalizzazione" della struttura produttiva, con rafforzamento dei comparti in cui è specializzata l'industria italiana; crescita degli investimenti privati più marcata che nel Centro-Nord. Questi fattori strutturali distinguono nettamente, in modo positivo, questa fase da tutto il resto del periodo post-bellico. Ma la convergenza macroeconomica a cui danno vita – tasso di crescita del Pil più elevato che nel Centro-Nord, continuo calo del tasso di disoccupazione, riduzione dell'indice di povertà – pure significativa, è ancora lenta.

Lo sviluppo del Mezzogiorno, insomma, c'è. Non ha precedenti. Ma, come si scrisse lo scorso anno³, resta "frenato".

Eppure, il 2003 segna una novità. Il sistema pubblico, quello da cui dipendono la qualità dei servizi collettivi e, quindi, per tanta parte, la competitività dell'area e la possibilità di accelerarne lo sviluppo, ha preso a dare evidenti segni di cambiamento.

Sono state create, in molti casi, le condizioni affinché la quantità e la qualità dei servizi possano presto aumentare: innovazioni e modernizzazioni interne alle Amministrazioni, specie regionali, o nell'assetto di settori fondamentali (acqua, rifiuti, ambiente); diffusione di meccanismi premiali e sanzionatori che spronano "a fare"; accelerazione nella programmazione delle risorse (in particolare, degli Accordi di Programma Quadro) o nella progettazione; ricorso crescente a procedure pubbliche per assegnare la produzione di servizi locali; progressivo riequilibrio della spesa in conto capitale da incentivi a investimenti infrastrutturali (materiali e immateriali); ricorso più ampio a criteri valutativi per selezionare i progetti.

In altri casi, si è più avanti e i risultati toccano già il benessere dei cittadini o i costi delle imprese: miglioramenti della quantità e qualità dei servizi; accelerazione nella spesa dei fondi (in particolare, comunitari); avvio della realizzazione di progetti integrati nel territorio; aumento delle spese per la ricerca.

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), nel caso delle aree Obiettivo 1 e 2 del Quadro Comunitario di Sostegno 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 terzo Rapporto del DPS. Per una mappa di tali aree cfr. Appendice di questo Rapporto.

² Ai sensi dell'art.51 della legge 24 novembre 2003, n. 326

³ Cfr. Quinto Rapporto del DPS, Sintesi, pag. 8.

Questi progressi sono stati consolidati attraverso la creazione, con la Legge Finanziaria 2003, di un Fondo unico per le aree sottoutilizzate e la sua immediata attivazione. Con questi passi si è accelerata la convergenza fra risorse e programmazioni comunitaria e nazionale, volte al riequilibrio economico-sociale, segnatamente nel Sud.

Il Rapporto documenta, oltre ai segni di cambiamento, anche le aree di arretratezza che permangono. Fra le altre: nella capacità di rapida attuazione del ciclo progettuale; nella realizzazione di progetti di rete; nel grado di concorrenza del mercato dei servizi; nell'offerta di servizi adatti a sfruttare in termini di sviluppo il patrimonio culturale e naturale; nell'offerta di servizi ai cittadini, in particolare quelli più disagiati.

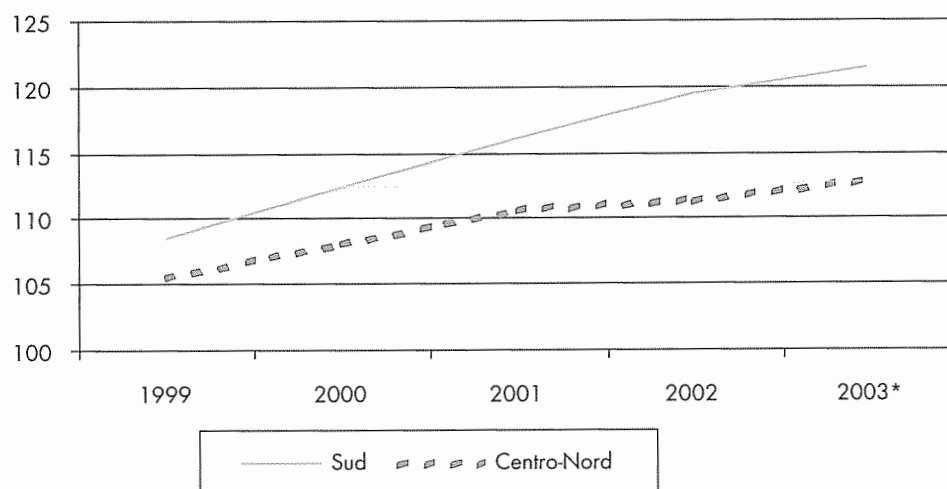
Forte è poi la differenziazione della performance fra le diverse regioni del Sud. Se ciò segnala la ragionevolezza degli obiettivi fissati dalla politica in atto — visto che alcune Regioni li conseguono — invita anche a porre in atto azioni differenziate che tengano conto dei diversi contesti sociali, amministrativi e politici. Si tratta di evitare l'apertura di divari eccessivi *all'interno* del Sud, senza tuttavia deprimere il nuovo spirito concorrenziale di questa fase.

Il consolidamento dei risultati che hanno preso a manifestarsi, il superamento delle arretratezze che restano: sono queste le azioni da cui dipende il salto atteso nello sviluppo del Sud. Il "freno" pubblico che ha bloccato lo sviluppo dell'area comincia a lasciare la presa. È l'ora di perseverare con decisione negli indirizzi presi, nelle scelte compiute.

Il quadro economico

Nel 2003, in una situazione di rallentamento del ciclo economico internazionale e nazionale, si è confermata la maggiore vivacità della natalità imprenditoriale del Sud rispetto al Centro-Nord manifestatasi negli ultimi anni, oltre che nell'industria, anche nei servizi alle imprese e nel turismo.

Figura 1 - IMPRESE REGISTRATE, AL NETTO DEI SETTORI AGRICOLTURA E PESCA: 1999-2003
(1995=100)



* dato riferito al III trimestre

Fonte: elaborazioni su dati Unioncamere, Indagine Movimprese