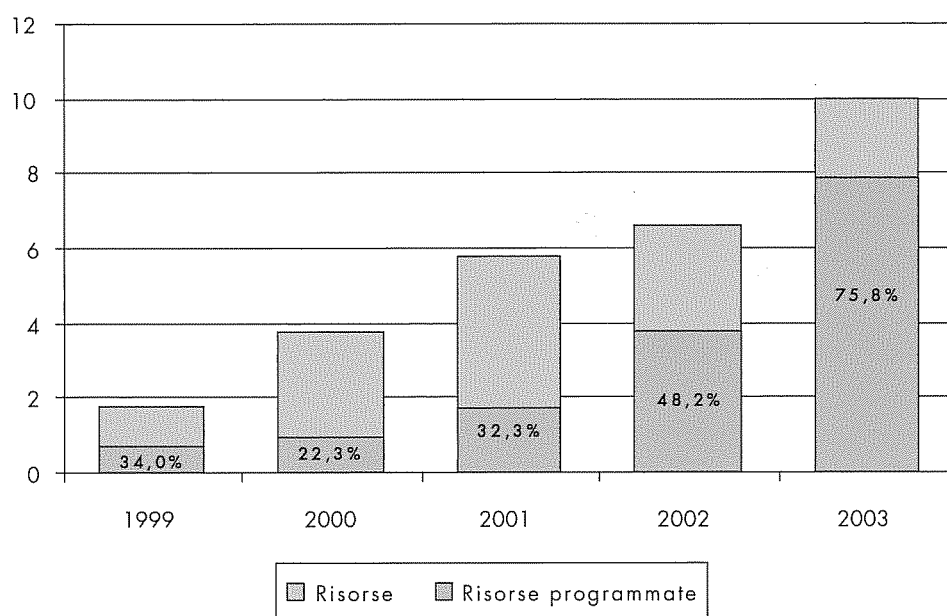


Grazie anche all'incentivo di un forte meccanismo sanzionatorio, la quota programmata delle risorse assegnate nel periodo 1999-2001 è salita al 60 per cento entro marzo 2003 e ha raggiunto il 100 per cento in dicembre. Complessivamente, considerando tutte le risorse assegnate (anche nel periodo recente), la quota delle risorse programmate è salita dal 32 per cento del 2001 a circa 76 per cento a fine 2003. Al momento di chiudere questo Rapporto sono così programmati negli APQ circa 8 miliardi di euro di risorse per le aree sottoutilizzate di cui l'85 per cento nel Sud. L'efficienza dei nuovi metodi introdotti con le delibere CIPE del 2002 e 2003 è mostrata dal fatto che sono già programmati oltre i due terzi delle risorse assegnate nel 2002 e circa un terzo delle risorse assegnate nel 2003.

Figura 19 - RISORSE PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE ASSEGNATE A INTESE E QUOTA PROGRAMMATA (miliardi di euro e quota percentuale)

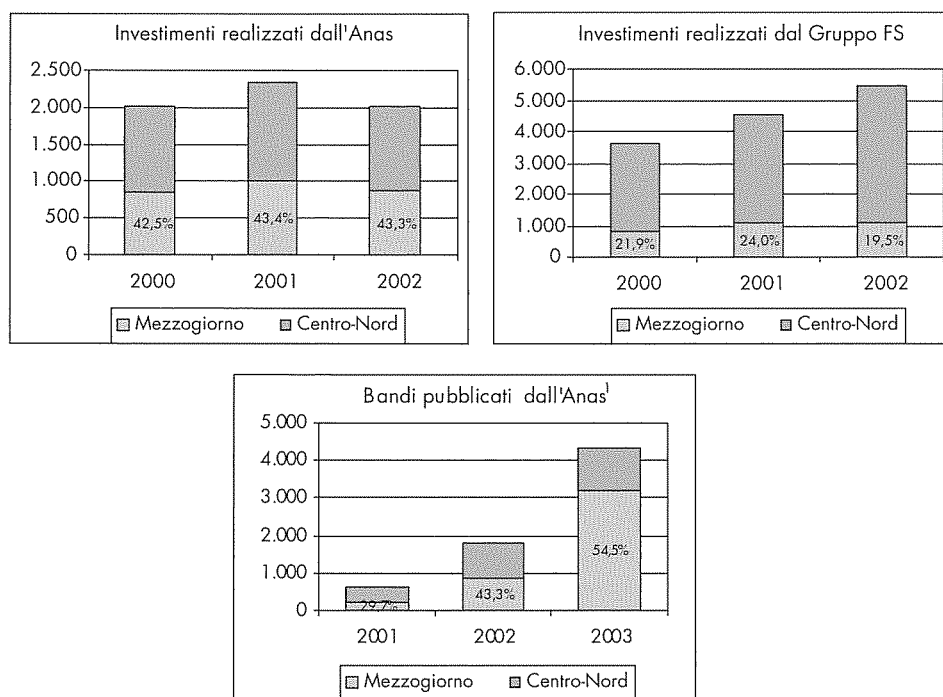


Fonte: DPS

Per conseguire l'obiettivo del 45 per cento, al contributo delle risorse aggiuntive deve sommarsi l'apporto degli interventi finanziati con spesa ordinaria dalle Amministrazioni centrali, in particolare nei comparti fondamentali della viabilità stradale e ferroviaria, della ricerca, della società dell'informazione. I risultati registrati da grandi società (Ferrovie e Anas) che concentrano larga parte delle responsabilità di investimento pubblico rispettivamente nelle ferrovie e nella viabilità sono assai diversi. Nel 2002 la quota complessiva investita da Ferrovie al Sud era pari al 19,5 per cento; da Anas era pari a oltre il 43 per cento (ma la quota scende al 37,7 per cento se si aggiunge Autostrade, che opera prevalentemente nel Centro-Nord). L'accelerazione, registrata nel 2002 e nel 2003, nei bandi Anas per nuovi lavori — con un fortissimo incremento della quota del Sud, dal 29,7 al 54,5 per cento — si rifletterà nei dati di

spesa dei prossimi anni. I risultati del comparto ferroviario, ancora modesti nonostante il miglioramento del biennio 2001-2002, dipendono sia dalla prevalenza dello sforzo finanziario compiuto per l'alta velocità, largamente concentrata nel Centro-Nord, sia dal ritardo cumulato nella progettazione degli interventi al Sud (solo il 23 per cento degli interventi è dotato di progetto preliminare). A tale ritardo si sta dando correzione attraverso gli impegni assunti nel Piano di priorità delle Ferrovie approvato (per il 2003) dal CIPE.

Figura 20 – ANAS E FERROVIE: SPESE PER INVESTIMENTI E BANDI (milioni di euro; quota percentuale del Sud)



¹ Per i bandi Anas i dati sono relativi al periodo gennaio-ottobre di ciascun anno.
Fonte: Banca dati Conti Pubblici Territoriali, FS, Anas S.p.A.

Per quanto riguarda gli incentivi, il 2003 è stato caratterizzato da alcune rilevanti novità: riavvio dei crediti d'imposta opportunamente riformati per consentire di contenere gli abusi; regionalizzazione dei patti territoriali; avvio di un processo di riforma della L. 488/92; avvio del nuovo strumento del contratto di localizzazione per l'attrazione degli investimenti dall'estero, affidato a Sviluppo Italia come sua primaria missione.

Modernizzare e dare capacità alle Amministrazioni Pubbliche

La politica economica per il riequilibrio economico-sociale in atto in Italia richiede come condizione essenziale una forte capacità delle Amministrazioni pubbliche.

Per realizzare progetti di miglioramento dei servizi collettivi serve uno Stato capace, attraverso le proprie organizzazioni centrali, regionali e locali, di fare emergere e identificare i fabbisogni di servizio di cittadini e imprese; progettare e fare progettare quei servizi; affidare in modo concorrenziale ai privati la costruzione di infrastrutture materiali e immateriali e la loro gestione; redigere bandi, scrivere e fare rispettare regole, verificare risultati, proporre rapidamente decisioni. E servono mercati concorrenziali dei servizi pubblici dove l'azione dello Stato possa avere la massima efficacia.

Nel Rapporto viene presentata una fotografia dello stato di attuazione del processo di modernizzazione delle Regioni del Sud attivato dalla nuova politica di sviluppo. Si tratta di un cambiamento silenzioso, ma senza il quale i risultati, prima richiamati in merito all'efficienza e all'efficacia della spesa in conto capitale, non avrebbero potuto attuarsi. E' la conoscenza di questo cambiamento e il confronto culturale e politico su esso, che possono rafforzarlo e renderlo irreversibile.

Per quanto riguarda la *capacità di amministrare in modo efficiente e motivato*, a un notevole rafforzamento delle strutture di programmazione, alla operatività del controllo interno di gestione e di sistemi di valutazione dei dirigenti, all'apertura delle Amministrazioni a nuove risorse professionali, si sono accompagnati progressi forti nelle riforme dei settori idrico, dei rifiuti e, in parte, ambientale. Ha concorso in modo decisivo a questi risultati il successo di due meccanismi premiali comunitari del 6 per cento e del 4 per cento per complessivi 4 miliardi e 500 milioni di euro. Se in tutte le Regioni i meccanismi hanno indotto forti progressi, la varianza finale dei risultati è stata assai elevata: Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia hanno avuto in entrambi i casi risultati eccellenti o buoni, venendo anche premiate in termini di risorse; la Calabria è stata fortemente sanzionata in entrambi i casi, perdendo risorse significative. Una forte diversificazione si osserva anche nei risultati delle Amministrazioni centrali.

Il successo del meccanismo premiale/sanzionatorio ne ha suggerito l'uso, già con ottimi risultati, nel caso degli Accordi di Programma Quadro. Ne suggerisce ora l'uso nel rapporto delle Regioni con Comuni e Province.

Per quanto riguarda la *capacità di cooperare delle Amministrazioni*, una nuova prassi di cooperazione istituzionale, tecnica, amministrativa e politica, è stata sperimentata con successo sia nel Quadro Comunitario di Sostegno, sia nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro. Molte Amministrazioni centrali mostrano, tuttavia, difficoltà e resistenze a far evolvere il proprio ruolo da quello gestionale a quello di indirizzo, promozione e verifica: ne è prova il forte ritardo da esse manifestato nel dare vita e nell'utilizzare i Nuclei di valutazione e verifica costituiti ex legge 144/99. Difficoltà di cooperazione riguardano il rapporto fra Regioni e altri Enti locali.

Tavola 3 - RISERVA DI PREMIALITÀ 6 PER CENTO E 4 PER CENTO¹: RISULTATI DELLE AMMINISTRAZIONI IN BASE ALLA QUOTA DI RISORSE POTENZIALI OTTENUTA

Graduatoria	Amministrazioni e rapporto percentuale fra risorse loro assegnate in base ai risultati della premialità e risorse potenziali ²			
	Premialità 6 per cento		Premialità 4 per cento	
	Regioni			
1	Basilicata	134,9	Puglia	106,6
2	Campania	98,2	Sicilia	105,4
3	Puglia	88,9	Campania	101,9
4	Sicilia	79,5	Basilicata	101,7
5	Sardegna	40,9	Sardegna	101,4
6	Calabria	38,6	Calabria	75,0
	Amministrazioni Centrali³			
1	Sviluppo locale	129,8	Scuola	157,1
2	Scuola	77,0	Ricerca	130,0
3	Ricerca	70,6	Pesca	109,5
4	Sicurezza	57,8	Svil. Locale	109,5
5	Pesca	51,4	Ass. Tecnica	108,9
6	Trasporti	49,2	Sicurezza	107,9
7	—	—	Trasporti	50,0

¹ Nel caso del 4 per cento, i dati si riferiscono alla proposta di riparto della riserva formulata dal Comitato di Sorveglianza del dicembre 2003, che deve essere ancora valutata dalla Commissione europea.

² Per risorse potenziali si intendono le risorse che sarebbero state assegnate a ogni Amministrazione in base alla chiave fissa di riparto del QCS se non ci fosse stata premialità. La quota assegnata può superare il 100 per cento perché una parte delle risorse "perse" dalle Amministrazioni vengono assegnate dal meccanismo alle Amministrazioni che hanno buona performance.

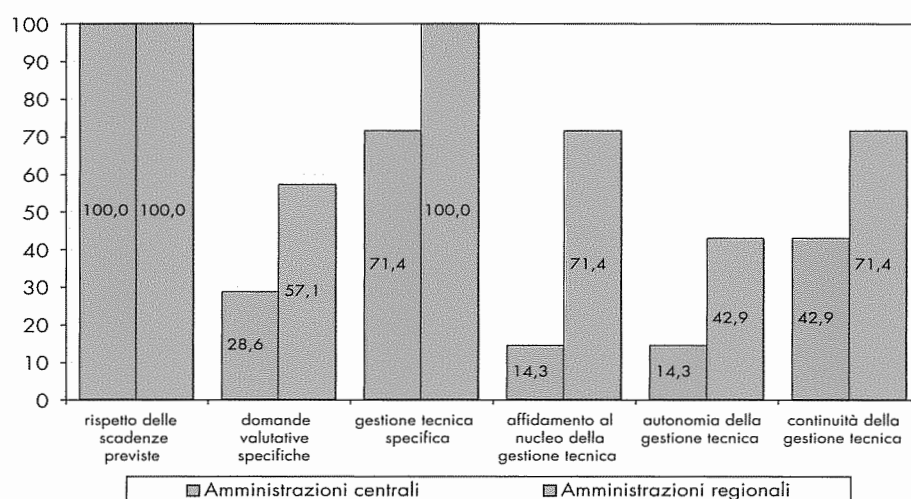
³ Il programma di Assistenza tecnica non è compreso nella graduatoria del 6 per cento, in quanto il premio del 6 per cento è attribuito attraverso i criteri del 4 per cento.

Fonte: DPS

Quanto alla *capacità di progettare, far progettare e realizzare progetti*, progressi si osservano nella partecipazione dei soggetti privati organizzati (specie in associazioni di categoria) alla definizione degli obiettivi e delle regole, ma assai meno nella fase di attuazione dei progetti, per la chiusura delle Amministrazioni e per la preparazione tecnica non sempre adeguata delle stesse parti. Il ricorso allo strumento degli studi di fattibilità appare ancora poco diffuso, anche se per 85 dei circa 270 studi realizzati dalle Amministrazioni nell'ambito di un vasto progetto lanciato dal Dipartimento, vi sono sviluppi progettuali. Iniziative sono in corso per rafforzare questo processo, anche con l'ausilio di Sviluppo Italia.

Per quanto riguarda la *capacità di misurare, valutare e apprendere*, forti progressi sono stati conseguiti per la misurazione (affinamento e anticipazione di due anni dei Conti pubblici territoriali, nuovi indicatori regionali di povertà e di disagio sociale; anticipazione di due anni della stima del Pil Mezzogiorno; nuovi indicatori

Figura 21 - VALUTAZIONE INTERMEDIA DEI PROGRAMMI OPERATIVI OBIETTIVO 1:
INTENSITÀ DELL'IMPEGNO DELLE AMMINISTRAZIONI (valori in percentuale del numero delle Amministrazioni)



Fonte: DPS

regionali di contesto etc.) anche se ne resta ancora limitato l'uso. La realizzazione della valutazione intermedia dei Programmi regionali e nazionali del QCS 2000-2006 è stata poi un'occasione nuova per l'Italia di realizzare un processo di valutazione nelle scadenze fissate e di utilizzarlo effettivamente nel processo decisionale di riprogrammazione delle risorse: anche in questo caso spicca una migliore performance delle Regioni. L'avvio delle attività della Rete dei Nuclei è un'occasione unica per consolidare e sviluppare questa nuova tendenza.

Per quanto riguarda, infine, la *capacità di creare concorrenza nel mercato dei beni pubblici*, requisito complementare ai precedenti, permangono nel Sud due profili di criticità, ma vi si accompagna un segno di forte cambiamento. A una quota di proprietà pubblica totale nelle imprese di servizio collettivo locale che arriva all'83 per cento, contro 62 per cento nel Nord (nel 2002), si accompagna una diffusione di meccanismi di tutela della qualità nell'erogazione dei servizi locali assai minore che nel Centro-Nord (ad esempio nel 2001, si ha certificazione di qualità solo nel 6 per cento dei casi, contro circa il 50 nel Centro-Nord). Si osserva invece una propensione forte ad aggiudicare lavori tramite procedure di evidenza pubblica (78,4 per cento nel 2001 contro 67,4 nella media italiana), con una forte accelerazione rispetto al periodo precedente.

È indispensabile che le riforme istituzionali prima richiamate, in atto per alcuni settori di produzione di servizi collettivi, accelerino il processo di aumento della concorrenza, che è condizione della qualità dei servizi e quindi dell'efficacia della intera politica di investimento pubblico.

I. TENDENZE ECONOMICHE DEI TERRITORI

Nel 2003, nel condividere il rallentamento del ciclo economico, il Sud registra andamenti lievemente superiori rispetto al Centro-Nord, soprattutto nell'offerta imprenditoriale; le esportazioni dal Sud, in calo da oltre un anno, mostrano una modesta ripresa; l'occupazione è tornata a crescere a fine anno; il tasso di disoccupazione ha toccato il livello minimo dal 1993. La crescita del Pil dovrebbe mantenere ritmi di crescita superiori, seppure in misura contenuta, a quelli del resto del Paese. Le politiche già in atto e quelle programmate per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate mirano a rafforzare tali tendenze con una ulteriore significativa contrazione dei divari di competitività, occupazione e reddito (cfr. par. I.1).

L'analisi di lungo periodo delle componenti principali dello sviluppo territoriale dagli anni Cinquanta a oggi (cfr. par. I.2) mostra che mai dal dopoguerra la crescita del Sud aveva superato per un periodo lungo (otto anni), seppure di poco (3 decimi), quella del Centro-Nord. Nella fase di ripresa del Sud emerge un nuovo ruolo rilevante esercitato dagli investimenti, pubblici e privati, sia come livello quantitativo, sia come miglioramento nella qualità della spesa pubblica in conto capitale. E' proseguita inoltre la restrizione della forbice del reddito pro-capite, per circa due terzi a seguito di una maggiore crescita del reddito, per circa un terzo per effetto di una ripresa del fenomeno migratorio dal Sud.

La crescita del Sud e la sua diffusione territoriale sono individuate a livello di aree territoriali finì nel paragrafo I.3. L'analisi dei Sistemi locali del lavoro mostra che è maggiore nel Sud rispetto al Centro-Nord la quota di quelli dove la crescita della produttività ha ecceduto negli anni recenti la crescita media italiana.

Per i prossimi anni l'obiettivo programmatico resta quello di un incremento del prodotto interno del Sud superiore alla crescita media sia italiana, sia europea. Questo risultato appare legato alla efficacia della strategia di politica economica, descritta nel capitolo IV. Gli strumenti di questa strategia hanno già mostrato di influenzare positivamente la capacità progettuale degli agenti pubblici e privati. L'effetto dovrà ora estendersi più fortemente alla produttività affinché il Sud possa cogliere, come e più del Centro-Nord, la ripresa ciclica prevista a livello internazionale (cfr. par. I.4).

L'esame comparato con gli altri Paesi europei mostra che la convergenza in atto in Italia è fenomeno isolato: i principali Paesi dell'Unione europea segnalano una stazionarietà o un ampliamento dei divari territoriali (cfr. par. I.5).

I.1 La congiuntura territoriale

La prosecuzione nel 2003 della fase di rallentamento ciclico dell'economia internazionale, soprattutto europea, ha depresso la crescita di tutte le aree territoriali del Paese. In questo contesto per il Sud si stimano, in linea con i risultati dell'anno precedente, ritmi di sviluppo lievemente superiori a quelli del Centro-Nord. Un segnale in questa direzione viene dalla maggioranza degli indicatori di

sviluppo territoriale: natalità imprenditoriale, turismo e fiducia delle imprese. Resta positivo, dopo una fase di stasi, l'andamento dell'occupazione, anche se con una dinamica in rallentamento rispetto agli anni precedenti. In controtendenza è l'evoluzione delle esportazioni, la cui flessione, diffusa su tutto il territorio nazionale, è risultata amplificata al Sud.

Dinamica del Pil

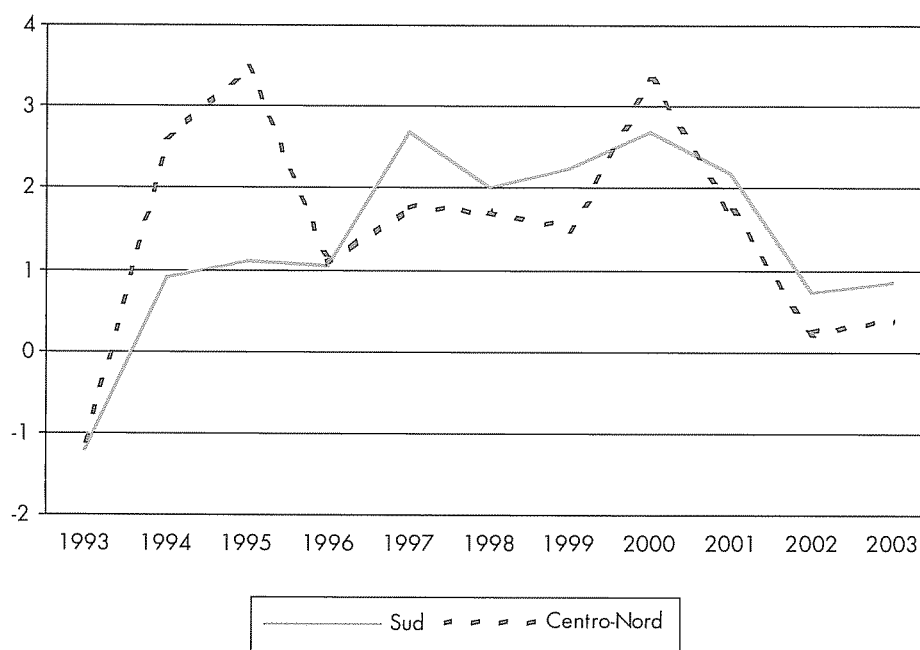
Nel 2002, secondo i conti economici territoriali dell'Istat, sempre più tempestivi rispetto ai fenomeni in esame¹, il Pil del Sud ha registrato un incremento pari allo 0,7 per cento, più elevato rispetto a quello del Centro-Nord (0,3 per cento). Nel 2003, secondo la valutazione coerente con le stime di crescita nazionali, un incremento del Pil del Sud intorno allo 0,8 per cento manterrebbe un divario positivo di crescita a favore del Sud.

Questi risultati, contrastano fortemente con quelli della prima parte degli anni Novanta, quando il Sud, con tassi attorno all'1 per cento, cresceva a ritmi molto inferiori a quelli del Centro-Nord.

Crescita per regione

Nell'ultimo quinquennio, 1999-2003, il tasso medio annuo di sviluppo del Sud si è attestato all'1,7 per cento, contro l'1,4 del Centro-Nord. Tale differenziale positivo di crescita non corrisponde ancora alla differenza di potenziale produttivo inutilizzato delle due aree — assai più alto nel Sud — né è tale da comprimere

Figura I.1 - CRESCITA DEL PIL 1993-2003: SUD E CENTRO-NORD
(variazioni percentuali a prezzi costanti)



Fonte: Istat - Conti economici territoriali (dati 1993-95 retropolati); per il 2003, stime provvisorie DPS

¹ Una prima anticipazione di questo dato è stata pubblicata a distanza di soli 3 mesi dall'uscita del dato italiano. (Cfr. cap. V).