

RAPPORTO ANNUALE 2004

del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

Il presente Rapporto predisposto a cura del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze fornisce un quadro delle tendenze economiche, delle risorse finanziarie in conto capitale e delle politiche di sviluppo a livello territoriale.

Il documento è il frutto del lavoro integrato delle strutture del DPS: Servizio progetti, studi e statistiche - che del Rapporto ha la responsabilità - diretto dalla dr.ssa Letizia Ravoni, Servizio per le politiche di sviluppo territoriale, diretto dal dr. Paolo Signorini, Servizio per le politiche dei fondi strutturali, diretto dalla dr.ssa Paola De Cesare, Servizio centrale di segreteria del Cipe, Servizio relazioni con i paesi terzi, Unità di valutazione degli investimenti pubblici, coordinata dalla dr. ssa Laura Raimondo, Unità di verifica degli investimenti pubblici, coordinata dal dr. Aldo Mancurti.

Il Rapporto è stato impostato e coordinato dal Capo Dipartimento Fabrizio Barca con Letizia Ravoni e Paola Casavola.

I singoli capitoli sono stati affidati alla responsabilità di: Francesco Stella, Laura Raimondo, Mariella Volpe, Letizia Ravoni, Giampiero Marchesi e Paola Casavola.

L'Appendice è stata seguita da Paola Casavola, Lorenzo Paccusse e Norina Salamone.

Gli Uffici del Servizio Progetti, Studi e Statistiche hanno fornito un costante supporto al coordinamento e alla integrazione dei contributi.

Hanno contribuito alla elaborazione di questo Rapporto e alla predisposizione dell'Appendice: Cinzia Aloisantonì, Carlo Amati, Francisco Barbaro, Tito Bianchi, Monica Brezzi, Lorenzo Caccianini, Alfonso Cammarano, Antonio Caponetto, Francesca Cappiello, Patrizia Cappellaro, Paolo Caputo, Luca Celi, Raffaello Cervigni, Laura Cisterna, Angela Corbo, Leopoldo Cozzolino, Oriana Cuccu, Silvio D'Amico, Sabina De Luca, Simona De Luca, Michele D'Ercole, Vincenzo Donato, Marta Foresti, Cristiano Galli, Vincenzo Gazerro, Emanuela Incicco, Sabrina Lucatelli, Marco Magrassi, Barbara Majano, Erica Mallarini, Luca Manieri Elia, Nicola Masi, Marina Maselli, Saverio Massari, Giuseppe Mattiozzi, Teresa Mazzitelli, Daria Mendola, Giampiero Meriano, Teo Muccigrosso, Alessandra Nicita, Federico Nusperli, Marco Orsini, Silvio Pancheri, Raffaella Panebianco, Gessica Paolini, Livia Passarelli, Pasquale Patella, Guido Pellegrini, Aline Pennisi, Paolo Praticò, Giorgio Pugliese, Federico Risi, Rosanna Romano, Tiziana Rosolin, Piero Rubino, Amalia Senesi, Antonio Sferrazzo, Marco Spampinato, Luigi Stieri, Benedetta Stratta, Laura Tagle, Alessandra Tancredi, Flavia Terribile, Attilio Turri Bruzzese, Andrea Umena, Francesca Utili, Salvatore Vescina, Piero Volpicelli.

Alla composizione dei testi e delle tavole hanno contribuito: Marina Bugamelli, Elvira Germogli, Simona Panei, Paola Picciotti, Cosimo Maio.

La presentazione e la diffusione sono state curate da Emanuela Poli che coordina l'Ufficio per la Comunicazione e le relazioni esterne e da: Oriana Blasi, Chiara Bocchino, Monica Bramucci, Roberta Guerrieri e Alessandro Arrigo.

Si ringrazia tutto il personale impegnato nella predisposizione del documento per la dedizione e la cura.

PREMESSA

del Vice Ministro On. Gianfranco Micciché

Anche quest'anno il Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ci restituisce un quadro del nostro Sud che presenta elementi positivi e incoraggianti che ci spingono a continuare la nostra analisi per individuare ancora nuove strategie e strumenti di crescita economica.

Ancora una volta sono state pienamente utilizzate le risorse comunitarie in scadenza a fine anno e, quindi, nessuna Regione del Sud ha subito il disimpegno automatico dei fondi. Questa non è più una novità (infatti dal 2002 ciò avviene ogni anno) ma il consolidamento dei risultati positivi testimonia il definitivo salto di qualità compiuto dalle Amministrazioni nella programmazione e nella spesa dei fondi e solo i pessimisti di professione potrebbero ancora sostenere che si tratta di casualità.

In secondo luogo, sul fronte delle risorse aggiuntive nazionali che finanziano le opere inserite negli Accordi di Programma Quadro, nel 2004 si è finalmente arrivati alle gare di aggiudicazione degli appalti per una gran parte delle opere. Questa accelerazione è stata conseguita soprattutto grazie ai nuovi metodi premiali e sanzionatori introdotti a partire dal 2002 dal Comitato Interministeriale per Programmazione Economica.

Il pieno utilizzo dei rimborsi comunitari e delle risorse nazionali, peraltro, non rappresenta un risultato positivo fine a se stesso ma è la dimostrazione evidente che, ormai da alcuni anni, l'Italia ha impostato, programmato e iniziato a realizzare con continuità lo sviluppo delle aree più arretrate del Paese. E i risultati si cominciano a vedere. Il Rapporto evidenzia, infatti, un netto miglioramento nel settore idrico e dell'energia, sono state create le condizioni per un miglioramento generale nei servizi ai cittadini e una diminuzione reale del gap di infrastrutture nel settore dei trasporti. Sempre sul fronte delle infrastrutture strategiche, è motivo di orgoglio, anche personale, il poter ricordare che il 2004 è stato anche l'anno in cui si è finalmente completata l'autostrada Palermo - Messina iniziata nel 1969.

Infine, si registrano segnali incoraggianti di crescita del numero delle imprese, nel tasso di disoccupazione, in sostanziale e costante diminuzione, sul fronte delle esportazioni del Sud che conferma una crescente capacità di competizione di un'area tradizionalmente deficitaria nel settore del commercio estero.

Questi e altri ancora sono segnali positivi ed incoraggianti ma, con onestà e responsabilità, occorre ammettere che tante sono ancora le aree di sofferenza e di deficit del nostro Sud. A mio avviso bisogna ancora lavorare per impostare nuove strategie nazionali nel settore del turismo, per aumentare ancor di più gli investimenti in ricerca ed innovazione, per continuare a migliorare l'ancora deficitario settore della Sanità e dell'Istruzione, nonostante gli importanti passi avanti che sono stati compiuti sino ad oggi.

Oggi si affronta un periodo molto delicato. È il momento, infatti, in cui l'Italia, che è fra i principali contributori netti dell'Unione Europea, sta affrontan-

do il negoziato sulla riforma della politica di coesione comunitaria per gli anni 2007-2013. Stiamo sostenendo con autorevolezza posizioni forti sulla necessità di regole chiare a garanzia della qualità della spesa, della vera addizionalità e sull'importanza di un maggior raccordo fra politiche di coesione e politiche per la concorrenza. Oggi siamo in condizione di farlo perché vantiamo la credibilità di un Paese che rispetta le regole.

Ma occorre perseverare, continuare su questa strada: credere e scommettere nello sviluppo, nella consapevolezza della nostra forza. La forza con cui si scommette è insieme della Politica e dell'Amministrazione. Non sfugge a nessuno che nei territori dove il rinnovamento politico si è accompagnato alla stabilità di governo le strategie e gli interventi per lo sviluppo hanno potuto dispiegare con più forza i loro effetti positivi. E non sfugge a nessuno che, laddove una buona e sana gestione della politica ha potuto contare su una pubblica amministrazione moderna e rigorosa, sono stati conseguiti risultati assolutamente impensabili nel passato.

Ottimismo, impostazione di strategie e di programmazione, rinnovamento della classe politica, ammodernamento della pubblica amministrazione, rigore e stabilità di Governo. Questo il messaggio che raccogliamo dal nostro Sud per affrontare la sfida per la crescita e la competitività. Con la certezza di un buon risultato.

INTRODUZIONE E SINTESI

Non c'è nulla di inevitabile nell'arretratezza economica e sociale di un territorio, né nei tempi necessari per superarla. Ma il superamento dell'arretratezza e i suoi tempi dipendono dal convincimento e dalla determinazione con cui i gruppi dirigenti portatori di innovazione e di spirito imprenditoriale nel territorio arretrato si affermano, imponendo più concorrenza e migliori servizi, e portando per questa strada più produttività, più profitti e più benessere, più crescita. È una delle lezioni che viene dalla nuova esperienza di sviluppo in corso nel Mezzogiorno, fotografata da questo Rapporto.

Il Rapporto - Relazione di sintesi sugli interventi realizzati e sui risultati conseguiti nelle aree sottoutilizzate¹ - è lo strumento formale con cui il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, a complemento della Relazione Previsionale e Programmatica, informa annualmente il Parlamento sulle tendenze economiche e sociali e sulle politiche in atto nei diversi territori del Paese². Particolare è l'attenzione al Mezzogiorno e alle aree sottoutilizzate del Centro-Nord, che sono oggetto di due politiche regionali coordinate: quella comunitaria, in attuazione del Trattato europeo, e quella nazionale (del Fondo per le aree sottoutilizzate), in attuazione della Carta costituzionale (articolo 119, comma 5).

Sia nei successi - forte rinnovamento imprenditoriale e amministrativo; minore dipendenza economica dall'esterno (meno aiuti, meno importazioni nette); apprendimento e continui progressi nella realizzazione di infrastrutture e servizi; diffusione dei punti di eccellenza, anche nei servizi urbani; primi segnali di ripresa del credito - sia nelle criticità - crescita superiore al Centro-Nord, ma frenata; qualità ancora gravemente inadeguata di molti servizi essenziali; peso ancora eccessivo delle spese per aiuti rispetto a quelle per infrastrutture materiali e immateriali; scarsità di concorrenza o presenza di condizionamenti criminali; basso contributo del credito allo sviluppo - il Mezzogiorno che esce dal Rapporto si sottrae a classificazioni comode e stereotipate.

Il Mezzogiorno esiste ancora, poiché in questa area la contemporanea carenza di concorrenza e di servizi collettivi che pesa sull'intera economia e società italiane mantiene caratteri sistemici e blocca la crescita della produttività e del benessere.

Ma non si tratta più dello stesso Mezzogiorno. Né di quello dei primi anni novanta, quando dominavano ancora trasferimenti e aiuti, ed erano evanescenti le responsabilità e le risorse finanziarie locali. Né di quello di metà anni novanta, con segnali di nuova vitalità, ma privo di indirizzi di politica economica. E neppure quello di fine anni novanta, quando il nuovo progetto di sviluppo dell'area aveva mosso solo i primi passi. Si tratta, viceversa, di un area in fermento, con forti processi di cambiamento e forti resistenze; dove le Regioni sono a volte irricognoscibi-

¹ Per "aree sottoutilizzate" si intende 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", che includono 8 regioni del Mezzogiorno e le aree di tutte le regioni del Centro-Nord, cfr. Sintesi e par. III.1.2 del III Rapporto del DPS.

² Ai sensi dell'art. 15 della legge 468/78 come modificato dall'art. 51 della legge 24 novembre 2003, n. 326.

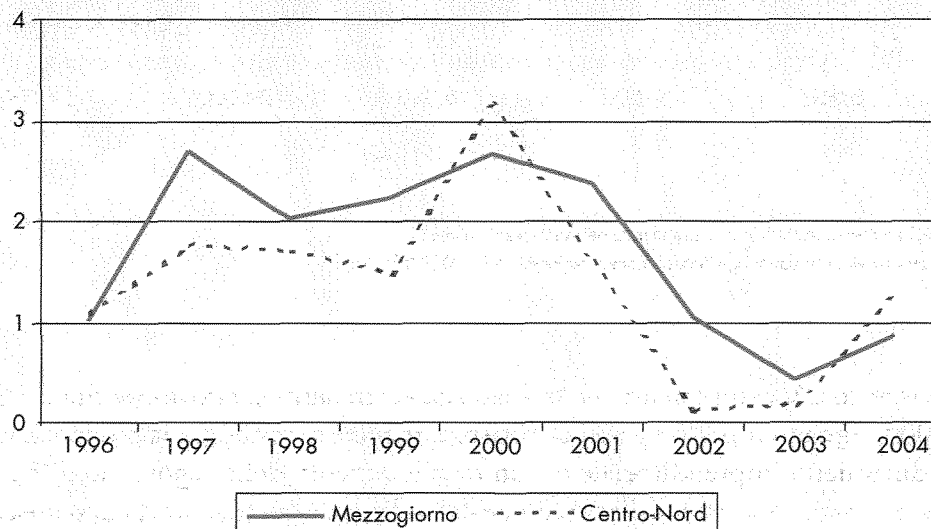
li rispetto allo stato di pochi anni fa, anche se deve essere rafforzato il processo decisionale di selezione delle priorità; dove infrastrutture e servizi stanno migliorando, anche se l'impatto sulla produttività tarda a farsi sentire; dove l'occupazione non agricola cresce, anche se il lavoro resta scoraggiato, per quanto vi siano segnali di miglioramento.

La politica economica condotta in questi anni è tutt'altro che estranea a questi risultati. Certo, la fase nuova si è aperta a metà dello scorso decennio grazie alla reazione salutare della società e dei mercati, delle imprese e dei lavoratori, proprio al venir meno, traumatico, dello Stato assistenziale. Ma quando lo Stato è tornato a occuparsi di Sud – e non doveva essere diversamente, in presenza del divario esistente nelle infrastrutture materiali e immateriali delle due parti del Paese – lo ha fatto secondo un metodo nuovo, che ha evitato per quanto possibile il ritorno ai trasferimenti e ha scelto invece una politica di offerta volta alla produzione di servizi, alla concorrenza e al rinnovamento istituzionale. È stata, è ancora oggi, una strada difficile, priva spesso di effetti immediati, che richiede tempi lunghi e gruppi dirigenti determinati e perseveranti, pronti a rompere rendite costituite: l'arretratezza è un processo che si autoalimenta e resiste a lungo prima di cedere allo sviluppo. Ma è la sola strada che può cambiare il Sud. E che lo sta cambiando.

Le informazioni raccolte, fornite al Parlamento e ai cittadini in modo continuativo e analizzate e offerte all'analisi esterna, sono il mezzo con cui valutare il percorso in atto e adattarlo senza strappi. È questo il principale obiettivo di questo Rapporto.

Durante il 2004, ha avuto luogo anche nel Mezzogiorno una inversione ciclica positiva. Come già nel 2000, essa si è, tuttavia, manifestata in ritardo rispetto al Centro-Nord. (fig. 1)

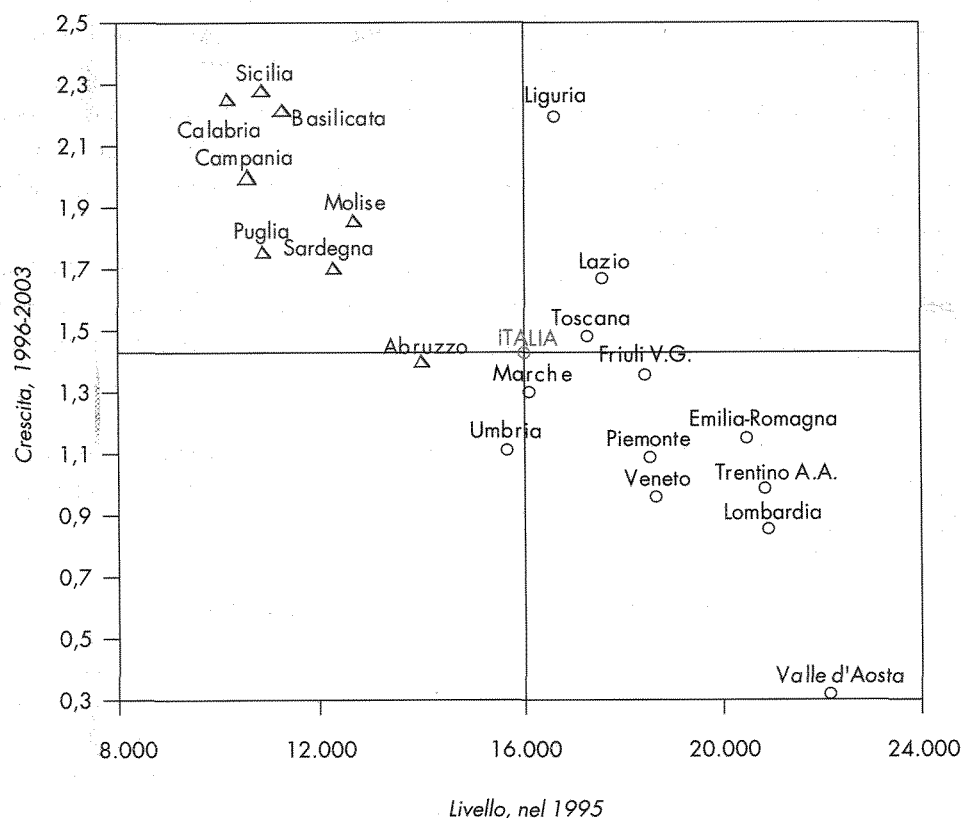
Figura 1 – CRESCITA TERRITORIALE DEL PIL 1996-2004 (variazioni percentuali a prezzi costanti)



Fonte: Istat - Conti economici territoriali; per il 2004 stime provvisorie DPS.

Secondo questa lettura, è dunque ancora aperta la nuova fase che, a partire dalla metà degli anni novanta, ha visto, per la prima volta nella storia repubblicana, il Mezzogiorno crescere più del Centro-Nord. Si tratta di una tendenza che vede finalmente in Italia una crescita del Pil pro-capite tanto più alta quanto minore è il valore di partenza (fig. 2). Determinante in questa tendenza è stata la dinamica della produttività, cresciuta nel Mezzogiorno, tra il 1995 e il 2003 dell'1 per cento annuo, contro lo 0,4 nel Centro-Nord.

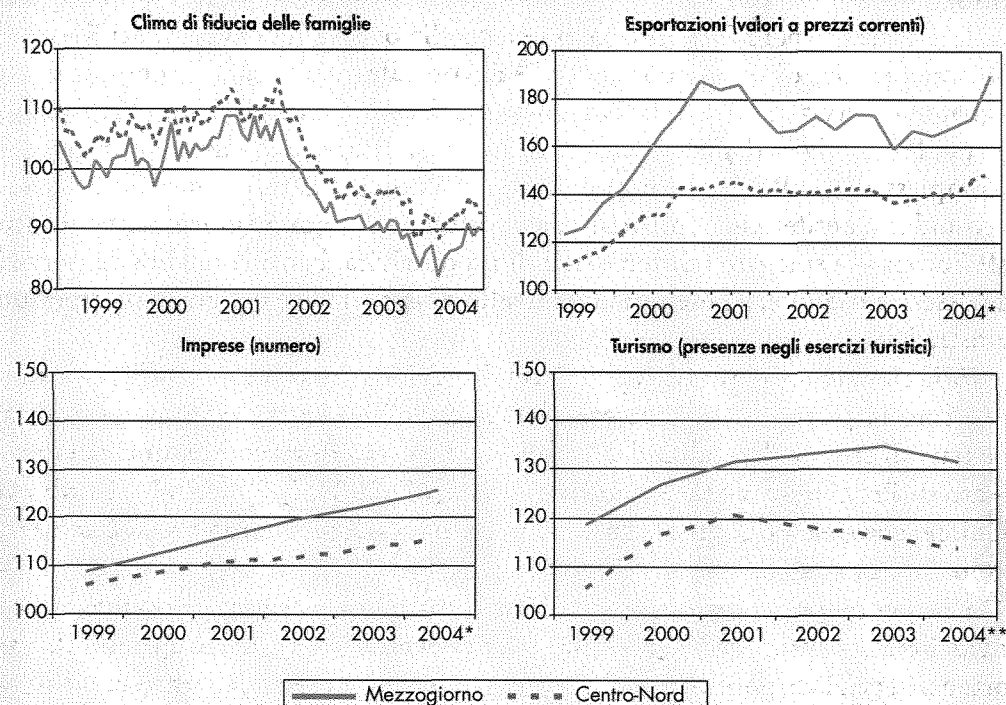
Figura 2 - PIL PRO-CAPITE PER REGIONE: LIVELLO E CRESCITA 1996-2003¹ (variazioni percentuali medie annue a prezzi costanti, euro)



¹ Gli assi sono stati tracciati in corrispondenza dei valori medi italiani.

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti economici regionali 1995-2003 (SEC 95).

Rispetto alle componenti che trainano da alcuni anni la nuova crescita del Sud, nel 2004 segnano il passo i flussi di turismo, mentre si conferma la tendenza a una forte dinamicità imprenditoriale e a un miglioramento delle esportazioni (fig. 3). Trova, dunque, conferma la diminuzione della dipendenza economica dell'area dall'esterno che si è manifestata negli anni più recenti, con una stazionarietà delle importazioni nette rispetto alla loro forte crescita nel Centro-Nord.

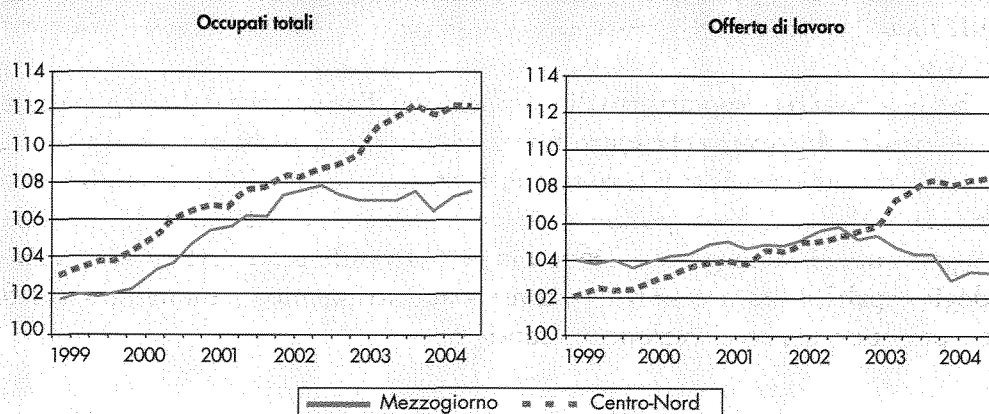
Figura 3 - INDICATORI DEL CICLO TERRITORIALE (1995=100)

* Terzo trimestre.

** Stima.

Fonte: elaborazioni su dati Istat, per turismo ed esportazioni, Movimprese e Isae.

La lieve ripresa si è manifestata anche nel livello di occupazione, di nuovo in aumento nel Mezzogiorno, dopo la flessione intervenuta a partire dalla metà del 2002. L'offerta di lavoro, che da oltre un anno scendeva ancora più rapidamente della domanda, segnalando un fenomeno di scoraggiamento del lavoro, si è stabilizzata (fig. 4).

Figura 4 - OCCUPATI E OFFERTA DI LAVORO PER RIPARTIZIONE 1999-2004 (1995=100, dati destagionalizzati)

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

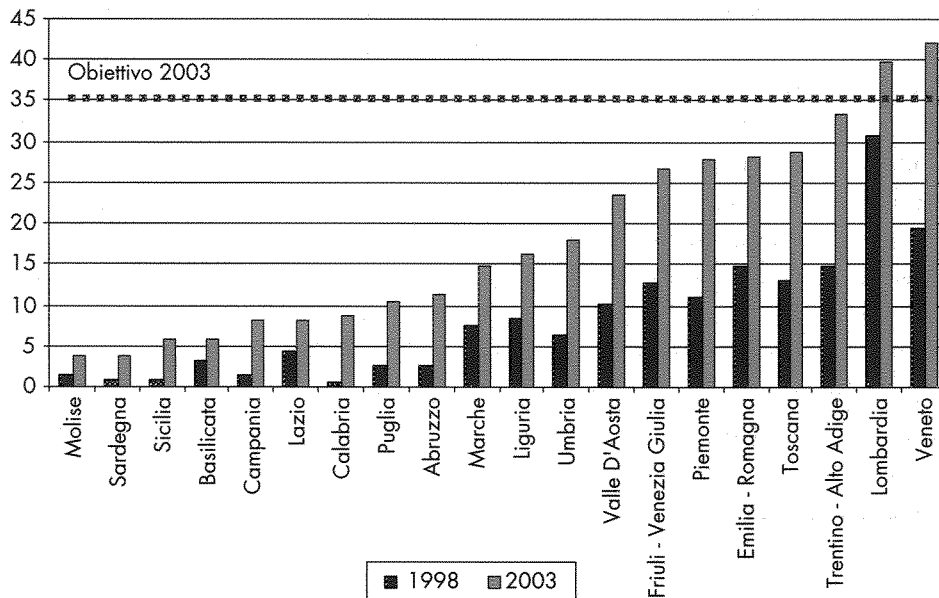
Il tasso di disoccupazione ha subito così una ulteriore flessione (fino a 14,7 per cento).

Il permanere nel Mezzogiorno di una condizione che nei più recenti Rapporti abbiamo definito di "sviluppo frenato" è dovuta alla persistenza di condizioni inadeguate dei servizi collettivi, il cui apporto è determinante per la qualità della vita e per l'attrattività degli investimenti. L'analisi condotta in questo Rapporto per il complesso delle Regioni europee mostra che non è il dato, immodificabile, della cosiddetta perifericità - misurata dalla distanza di ogni Regione dal baricentro dell'Europa - a spiegare i differenziali di produttività, bensì la qualità dei servizi, che l'esercizio coglie, ad esempio, nel livello di istruzione e nel grado di copertura autostradale.

Alla riduzione del ritardo nell'offerta di servizi collettivi è rivolta la politica in atto. Solo la persistenza nel tempo di questa politica e il conseguimento degli obiettivi di spesa e di qualità degli interventi, ancora di recente assunti nel documento di Programmazione economico-finanziaria 2005-2008 e negli accordi con l'Unione europea, possono condurre al riequilibrio di un ritardo che si è accumulato nella storia, attraverso gravi errori.

L'impegno per la realizzazione di infrastrutture e per il miglioramento della gestione sta intaccando l'arretratezza del Mezzogiorno in un gruppo di importanti servizi di pubblica utilità - acqua, energia elettrica, raccolta rifiuti - ma solo la perseveranza di tale impegno, l'aumento delle condizioni concorrenziali nell'assegnazione dei servizi, la concentrazione dell'offerta, potranno consentire un esito positivo e tempestivo del processo intrapreso. Per l'acqua, lo sforzo compiuto nel Sud, grazie anche agli incentivi e alle regole definite dalla programmazione comunitaria, ha consentito un risultato inimmaginabile all'inizio del processo: l'insediamento a metà 2004 delle Autorità d'ambito - condizione per ogni successivo progresso - in tutti i bacini previsti, un risultato migliore di quello ottenuto dal Centro-Nord. Ma il completamento del processo è frenato ora da resistenze al superamento del frazionamento dell'offerta in unità prive della scala minima utile, in taluni casi dallo stesso meccanismo attuale di tariffazione: la modifica di queste condizioni è necessaria affinché la strada intrapresa, soprattutto quella degli affidamenti per gara, dia risultati. Simili sono il ritardo, i progressi, le criticità per lo smaltimento dei rifiuti urbani (fig. 5).

Per le grandi reti, soprattutto di trasporto, con l'attuazione della Legge obiettivo, è iniziato il percorso che entro fine decennio dovrà anche avviare il riequilibrio tra le due aree del Paese: si tratta per l'intera Italia di 162 progetti, per circa 24 miliardi di euro di spesa pubblica, di cui 8,5 deliberati dal Cipe e destinati per il 49 per cento al Mezzogiorno. Dopo l'intervento sulle procedure e l'accelerazione degli appalti, è ora necessario, attraverso uno stringente monitoraggio, verificare e promuovere l'accelerazione dei cantieri.

Figura 5 - QUOTA DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI SUL TOTALE DEI RIFIUTI PRODOTTI¹

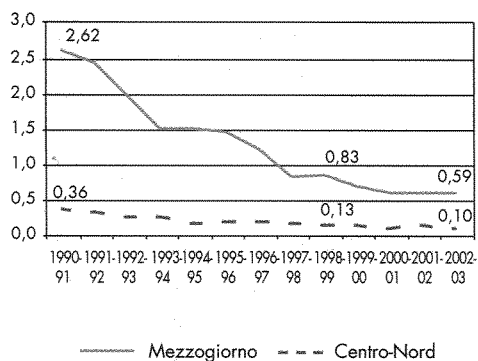
¹ Gli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani sono stati fissati dall'articolo 24 del D.lgs. 22/1997 (cd. Decreto Ronchi) e pari a 15 per cento entro il 1999 e 35 per cento entro il 2003. In Italia l'obiettivo normativo del 2003 è stato in pochi casi raggiunto e superato solo da Veneto e Lombardia, mentre nessuna delle otto regioni del Sud ha ancora raggiunto nel 2003 l'obiettivo del 1999.

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

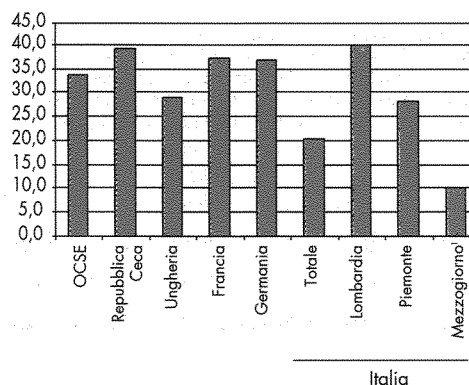
Forte è il divario accumulato dal Sud nell'istruzione, che i progressi compiuti nella riduzione della dispersione scolastica non sono sufficienti a colmare. Il recente studio condotto dall'Ocse in 49 Paesi sulle capacità matematiche degli studenti di 15 anni, essenziali per il contributo alla competitività, specie in presenza di tecnologie evolute e specializzate, ma anche semplicemente per l'accresciuta complessità di ogni ambiente economico e sociale, mostra una situazione particolarmente arretrata

Figura 6 - LO STATO RELATIVO DELL'ISTRUZIONE

Dispersione scolastica nelle scuole medie statali



Percentuale di studenti di 15 anni con capacità matematiche tali da risolvere problemi complessi, in alcuni Paesi Ocse



¹ Non include Sicilia e Sardegna.

Fonte: elaborazioni su dati MIUR e Ocse.