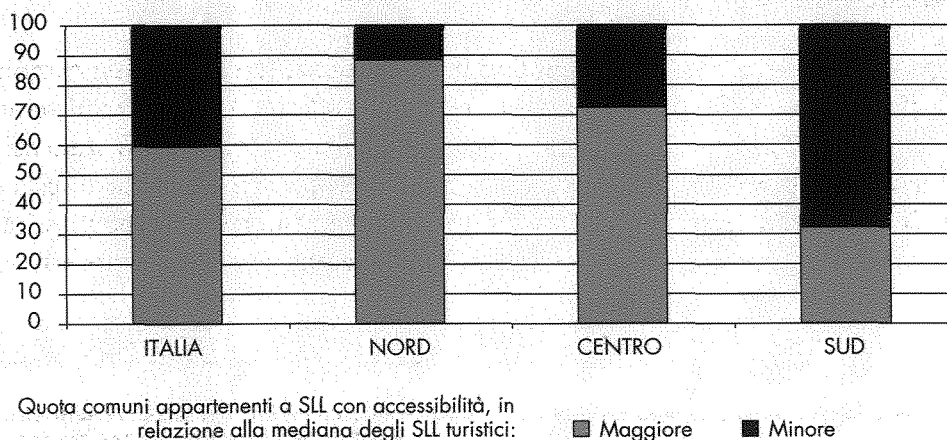


dell'Italia, nonostante risultati assai positivi delle sue Regioni del Nord: la percentuale di studenti con capacità che eccedono l'esecuzione di procedure chiaramente descritte e consentono la soluzione di problemi complessi è pari in Italia al 20,4 per cento, contro 33,7 nella media Ocse (fig. 6); ma le aree del Centro-Nord presentano valori compresi fra il 28 e il 40 per cento, mentre il Sud non supera il 10 per cento, rivelando un grave divario interno al paese. Si tratta di un divario che, stando alle valutazioni generali che l'Ocse stessa ha effettuato per il complesso dei paesi industriali, potrebbe essere dovuto in misura assai rilevante alla scuola di appartenenza.

Insufficienti sono anche i servizi sociali, sia per quanto riguarda il ricorso alle Unità sanitarie locali e ai Pronto Soccorso (giudicato problematico dal 15 per cento delle famiglie, contro 9 nel Nord), sia per quanto riguarda lo stato delle abitazioni. Anche l'accessibilità resta un fattore di forte freno allo sviluppo del Sud. Circa il 70 per cento dei comuni compresi in aree protette, dove la rilevanza del patrimonio naturale è tutelata e fonte di particolare attrazione, presenta condizioni di accessibilità inferiori all'accessibilità media dei sistemi turistici, mentre questa stessa quota è intorno al 10 per cento nel Nord e a 30 nel Centro (fig. 7).

Figura 7 - ACCESSIBILITÀ DEI COMUNI COMPRESI IN AREE PROTETTE IN RELAZIONE A QUELLA DEI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO TURISTICI (quote percentuali)



Nota: i dati si riferiscono ai comuni con più del 10 per cento di superficie inclusa in aree protette, ad esclusione dei comuni capoluogo di aree metropolitane. Nei grafici viene misurata la quota, sul totale nazionale e di ripartizione, dei comuni appartenenti a sistemi locali del lavoro (SLL) con valori dell'indice di accessibilità (definito da ISFORT) maggiori o minori del valore mediano dell'indice degli SLL considerati a vocazione turistica (sistemi caratterizzati dalla concentrazione di addetti alle attività di ricettività e ristorazione -alberghi, campeggi, ristoranti, bar).

Nel campo della sicurezza e della legalità, la pressione della criminalità organizzata resta più elevata nel Sud, con 10,8 delitti di questa natura ogni 10.000 abitanti contro 8,9 nel Centro-Nord. Tuttavia, nonostante il permanere di specifiche, gravi situazioni di emergenza, il forte impegno della politica di prevenzione e contrasto ha consentito, in questi anni, di ridurre il divario tra le due macro aree, grazie anche a una sensibile contrazione nel Sud di alcuni gravi delitti (omicidi, contrabbando, rapine gravi). Nel 2003, si osserva mediamente un sostanziale allineamento a livello

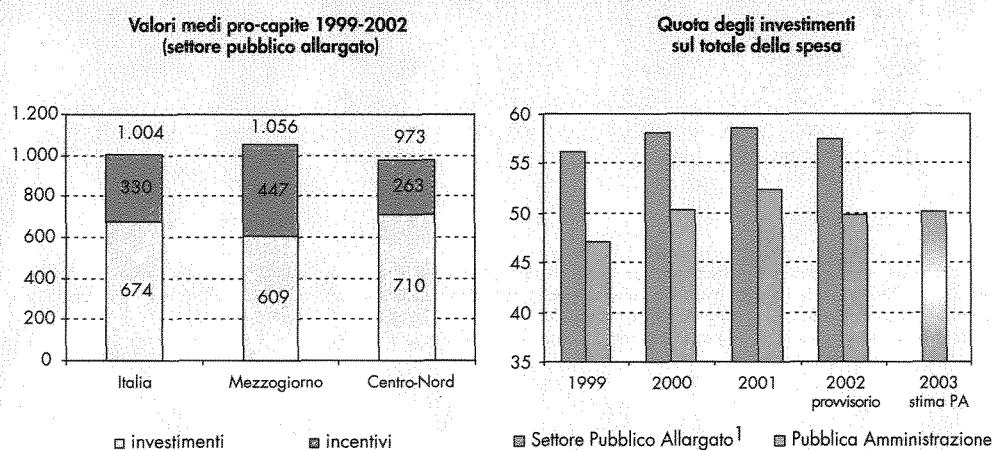
nazionale della sicurezza percepita dalle famiglie in relazione alla zona di residenza (il 27,9 per cento delle famiglie del Mezzogiorno dichiaravano di vivere in una zona a rischio di criminalità, a fronte di una media italiana del 27,4 per cento³).

All'obiettivo di innalzare la qualità dei servizi sono rivolte con particolare attenzione le politiche regionali, comunitaria e nazionale. Esse riguardano sia il Mezzogiorno, sia le aree arretrate del Centro-Nord. Il Rapporto ne illustra i risultati finanziari, istituzionali e finali, con particolare riferimento al 2004 e a nuove e aggiornate informazioni statistiche.

Ancora nella media 1999-2002, nonostante un impegno finanziario in conto capitale più alto nel Sud che nel Centro-Nord (1.056 euro pro-capite contro 973), nel Sud si spendevano ogni anno solo 609 euro per cittadino per infrastrutture, materiali e immateriali, contro 710 nel Centro-Nord. Per tale motivo è assai rilevante riequilibrare la spesa in conto capitale dagli incentivi agli investimenti pubblici in infrastrutture. Nell'ultimo quinquennio, la quota destinata a investimenti pubblici in infrastrutture, materiali e immateriali, sul totale della spesa in conto capitale del settore pubblico allargato è cresciuta di circa 4 punti (fig. 8), ma la progressione non è continua, e resta inferiore agli obiettivi, a causa dei tempi lunghi con cui il riequilibrio relativo alle assegnazioni – molto forte nell'ultimo periodo – si traduce in riequilibrio effettivo della spesa.

In termini assoluti, la spesa in conto capitale della pubblica amministrazione rivolta al Sud è cresciuta in modo significativo, passando da un valore medio di circa 17 miliardi di euro nel 1998-2000 a un valore medio di 20,5 miliardi di euro

Figura 8 – SPESA IN CONTO CAPITALE: INVESTIMENTI PUBBLICI E INCENTIVI (euro e valori percentuali)



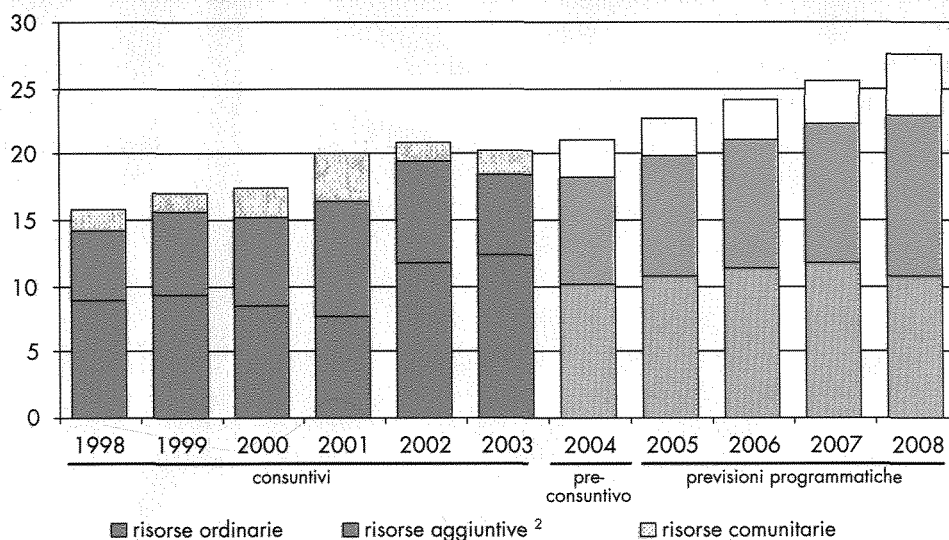
¹ Il settore pubblico allargato comprende, oltre alla Pubblica amministrazione, società quali ENEL, Ferrovie dello Stato, ENI, Poste Italiane, per le quali è possibile riscontrare un controllo (diretto e indiretto) da parte di Enti Pubblici.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali e Indicatore anticipatore.

³ Fonte Istat, Indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana".

nel 2001-2003, con un lieve aumento (da 39 a 39,5 per cento) anche della quota sul totale della spesa in conto capitale del paese. Il conseguimento degli obiettivi di spesa comunitaria anche nei prossimi anni, la traduzione in termini di spesa della svolta compiuta nel governo degli Accordi di programma quadro, la ripartizione tempestiva delle risorse assegnate dalla Legge finanziaria 2005 al Fondo aree sottoutilizzate (7,8 miliardi di euro, pari allo 0,56 del Pil), il perseguimento più forte dell'obiettivo di destinare al Sud il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale - sancito ora dalla stessa legge anche per i grandi enti a controllo pubblico -, il pieno sfruttamento delle flessibilità introdotte dalla Legge finanziaria per i massimali di spesa relativi alle aree sottoutilizzate, costituiscono le condizioni per l'ulteriore incremento della spesa in conto capitale per il Sud, lungo il profilo riportato nella figura 9. Si tratta dei nuovi impegni di spesa e di addizionalità (rispetto alla spesa comunitaria) assunti con l'Unione Europea nel dicembre 2004: pure costituendo, una revisione verso il basso degli obiettivi originariamente fissati, essi rappresentano obiettivi assai impegnativi.

Figura 9 - SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE DEL MEZZOGIORNO: RISULTATI E PREVISIONI¹ (miliardi di euro)



¹ Dati relativi alla Pubblica Amministrazione. Per gli anni 1998-2003 valori storici; per il 2004 dati di preconsuntivo; per gli anni 2005-2008 previsioni programmatiche contenute nella Revisione di metà periodo del Quadro Comunitario di Sostegno approvato dalla Commissione Europea nel dicembre 2004.

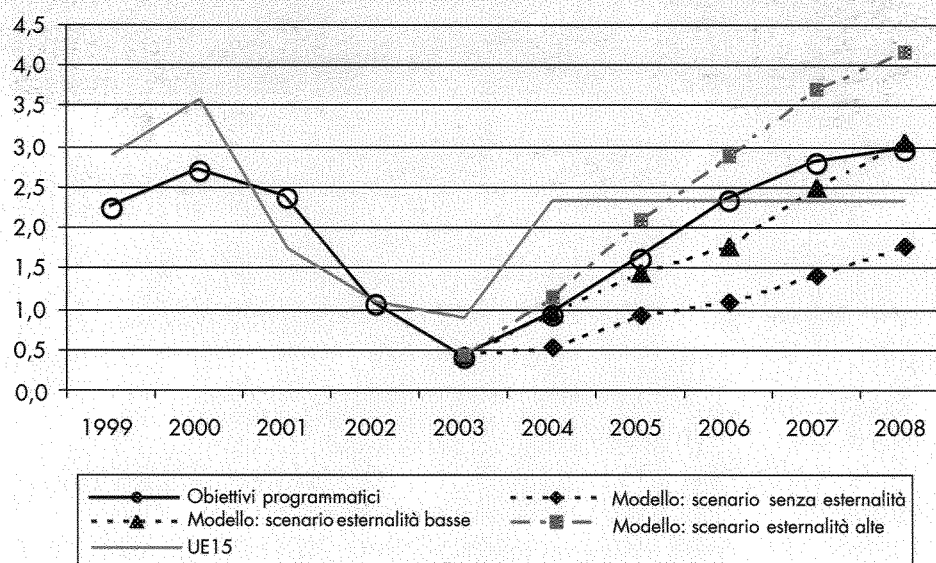
² Comprendono il cofinanziamento della spesa comunitaria e le spese della politica regionale nazionale finanziata dal Fondo per le aree sottoutilizzate.

Fonte: Quadro Finanziario Unico.

Al conseguimento di questi risultati – in termini sia di volume di spesa, sia di riequilibrio fra incentivi e investimenti pubblici, sia di qualità di spesa - sono subordinati gli obiettivi previsivi programmatici di crescita del Pil del Mezzogiorno indicati nel DPEF 2005-2008. Come mostrano le simulazioni condotte con il modello econometrico di offerta del Dipartimento, questo profilo programmatico di-

pende non solo da un effetto moltiplicatore di spesa pubblica, ma soprattutto dall'effetto - dalle esternalità - che il miglioramento dei servizi può produrre sul contesto locale. L'esperienza maturata in questi anni, quando la crescita effettiva del Pil del Sud è stata inferiore a quella originariamente programmata, non solo - per circa due terzi - a causa del ciclo internazionale, precipitato rispetto alle previsioni, ma anche - per il restante terzo - a causa della minore spesa in conto capitale e del mancato manifestarsi degli effetti di offerta a suo tempo previsti, suggerisce, oggi, molta cautela nelle previsioni. Anche nello scenario programmatico positivo sopra delineato, quindi, la crescita del Pil del Sud supera solo nel 2007 quella media europea e non eccede comunque il 3 per cento annuo (cfr. fig. 10). A questo obiettivo potrà concorrere lo sviluppo, nel Sud, di un nuovo rapporto banca-impresa, del quale - come si dirà oltre - vi sono primi segnali.

Figura 10 - SCENARI DI CRESCITA DEL PIL NEL MEZZOGIORNO
(variazioni percentuali, prezzi costanti)

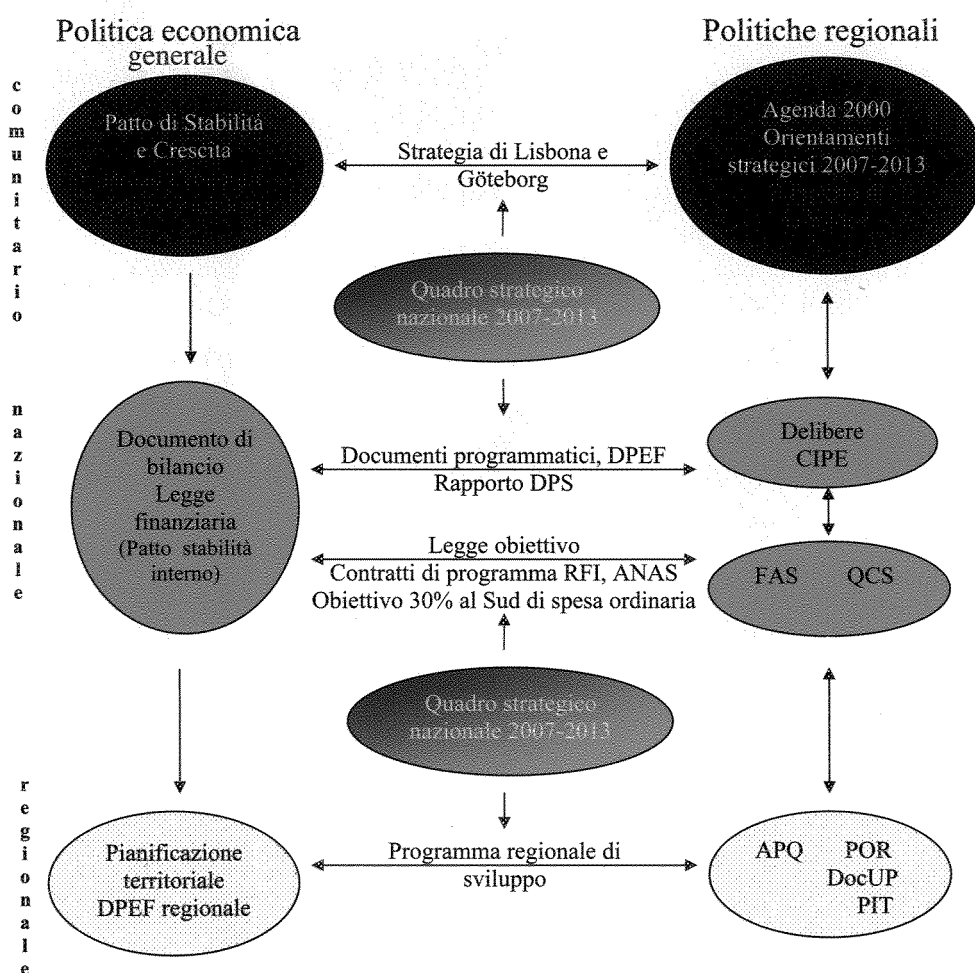


Fonte: elaborazioni DPS.

L'efficacia e l'integrazione delle due connesse politiche regionali, comunitaria e nazionale, e di queste con il complesso della politica economica, hanno trovato durante il 2004 occasione di rafforzamento nell'ambito di un serrato dibattito europeo sulla politica di coesione, sul suo ruolo e i suoi limiti nel conseguire gli obiettivi di competitività fissati a Lisbona, e sulla sua coerenza con il Patto di stabilità e di crescita. Le criticità messe in luce dal dibattito franco, che ha coinvolto la comunità scientifica, hanno aiutato a dettare le basi per render ancora più cogente e strategica la politica regionale in atto, sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord. L'operatività del Fondo per le aree sottoutilizzate, la progressiva adozione

per tale Fondo di regole e indirizzi simili a quelli che presiedono all'utilizzo dei fondi comunitari, il forte impegno regionale per imprimere una svolta agli Accordi di programma quadro, hanno già prodotto effetti visibili. Altri verranno grazie al lavoro avviato dal Centro e dalle Regioni, per impostare su basi solide, con il concorso degli enti locali e delle parti economiche e sociali, le scelte di priorità da prendere nel Quadro strategico nazionale previsto per il periodo 2007-2013 per partecipare alla politica di coesione dell'Unione Europea (cfr. fig. 11).

Figura 11 – LE DUE POLITICHE REGIONALI E IL QUADRO STRATEGICO EUROPEO



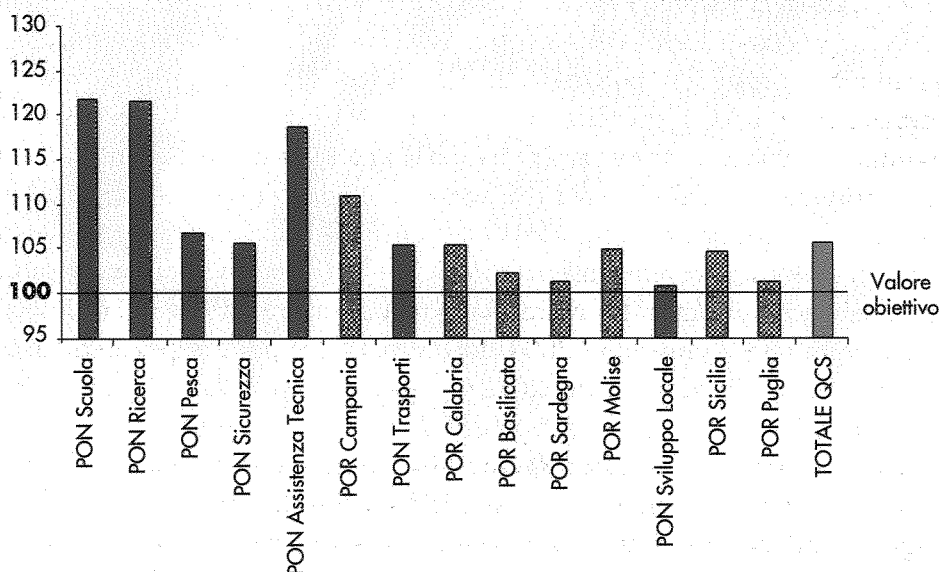
Legenda

QCS = Quadro comunitario di sostegno (Mezzogiorno)
 FAS = Fondo per le aree sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro Nord)
 APQ = Accordo di programma quadro (Mezzogiorno e Centro Nord)
 POR = Programma operativo regionale (Mezzogiorno)
 DocUP = Documento unico di programmazione (Centro Nord)
 PIT = Progetto integrato territoriale (Mezzogiorno e Centro Nord)

È su queste premesse che l'Italia ha potuto impostare con largo anticipo, e con un'azione tecnica, amministrativa e politica che il Rapporto documenta, il negoziato sulle Prospettive finanziarie 2007-2013. Sia nel Mezzogiorno, sia nel Centro-Nord, la politica di coesione costituisce, infatti, uno strumento produttivo di qualità dei servizi e di rinnovamento istituzionale. Assieme alla politica di sviluppo rurale, poi, la politica di coesione rappresenta la sola linea di intervento che concorre a limitare per l'Italia un saldo finanziario netto con l'Unione europea ormai largamente negativo.

Alla maggiore forza negoziale dell'Italia hanno concorso i risultati positivi che si andavano nel frattempo ottenendo nella gestione dei fondi comunitari. Il 2004 si è chiuso, non solo con un nuovo successo nell'evitare il disimpegno automatico delle risorse (cfr. fig. 12), ma anche con un forte aumento di efficienza delle amministrazioni responsabili, che, spronate da meccanismi di premialità, hanno ridotto la stagionalità della loro spesa. Grazie all'anticipo che ne è conseguito nelle richieste di pagamento, si è riusciti a ottenere dal bilancio comunitario entro il 31 dicembre rimborsi per 4,6 miliardi di euro, che hanno concorso alla riduzione dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Questi risultati sono stati ottenuti in presenza di un contemporaneo forte impegno, sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord, per la revisione di metà periodo dei programmi comunitari, che ha riconfermato, alla luce delle analisi valutative condotte, l'indirizzo e le priorità strategiche, ma ha introdotto correzioni nel processo attuativo.

Figura 12 – PROGRAMMI DEL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 2000-2006: GRADO DI REALIZZAZIONE DEL "VALORE OBIETTIVO" DELLE DOMANDE DI PAGAMENTO AL 31 DICEMBRE 2004 (percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS, su dati delle certificazioni di spesa alla Commissione Europea

Per quanto riguarda il modo e la qualità con cui i fondi comunitari sono impiegati, risultano già in corso di attuazione progetti infrastrutturali, materiali e immateriali, per oltre 17 miliardi di euro (oltre un terzo dell'intero programma comunitario). Di questi i dieci più significativi assorbono oltre 1 miliardo di risorse, mentre i primi cento superano i 4 miliardi. L'articolazione di questi primi cento progetti mostra un forte peso delle azioni rivolte al miglioramento dei principali servizi di pubblica utilità (acqua, rifiuti ed energia per circa 900 milioni di euro), al trasporto ferroviario e metropolitano (per circa 1,3 miliardi di euro), e stradale e autostradale (per circa 1 miliardo di euro) (cfr. fig.13).

FIGURA 13 – PRINCIPALI 100 PROGETTI INFRASTRUTTURALI AVVIATI DAL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 2000-2006 OBIETTIVO 1:¹ (unità milioni di euro)

Tipologie	Numero	Costo previsto
Impianti idrici e fognari	29	537
Impianti smaltimento rifiuti	5	325
Rete energetica	3	65
Infrastrutture e servizi per le imprese	5	102
Strutture culturali e ricreative	6	120
Ferrovie	21	914
Metropolitane	3	361
Aeroporti	3	111
Porti	3	54
Autostrade	2	411
Strade statali e regionali	16	564
Apparati tecnici e sistemi di monitoraggio per la sicurezza della criminalità	4	181

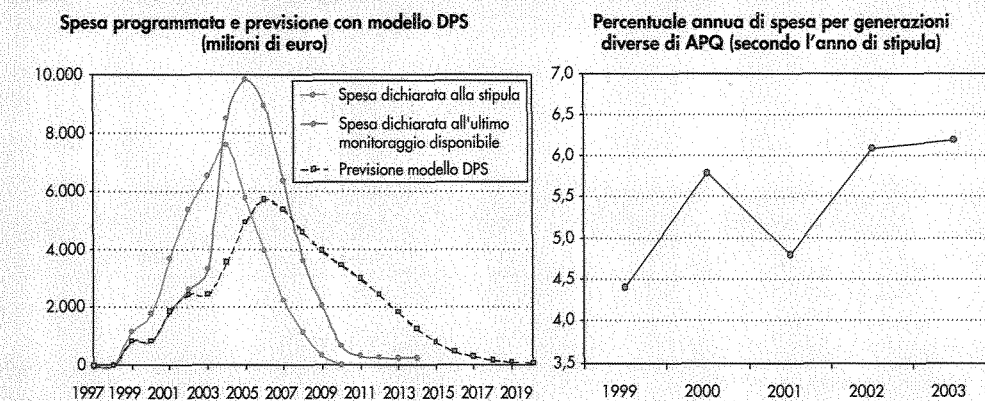
¹ Progetti infrastrutturali già finanziati dal QCS obiettivo 1 per i quali è avvenuto un pagamento pari ad almeno il 5% del costo previsto

Fonte: Elaborazione DPS.

Per quanto riguarda gli Accordi di Programma Quadro (APQ), principale strumento attuativo della politica regionale nazionale, dopo l'accelerazione della programmazione (che ha portato a circa il 95 per cento la quota di risorse programmate entro la data stabilita), il 2004 ha visto una decisa svolta positiva nell'aggiudicazione degli interventi. Vi hanno concorso i vincoli e gli incentivi regolamentari introdotti dal Cipe nel precedente biennio e il costante apprendimento dal vivo delle Amministrazioni. Già a giugno 2004, per oltre il 40 per cento del valore totale degli interventi inseriti in APQ le gare di aggiudicazione risultavano chiuse; nei successivi mesi ha avuto luogo una ulteriore forte accelerazione, spronata dal termine (31 dicembre 2004) fissato dal Cipe per l'impegno delle risorse stanziata dalla delibera n. 36 del 2002, il cui esito sarà noto nel marzo 2005. In termini di spesa, permangono ancora difficoltà nella corretta previsione da parte delle Amministrazioni. Il Dipartimento l'ha affrontata – anche ai fini di una corretta valutazione delle esigenze di cassa, indispensabile per migliorare il *trade-off* fra rigore di bilancio e obiettivi di spesa – effettuando, con opportuni modelli, proprie previsioni. Nonostante ciò, la tendenza in atto è positiva, dal momento che va crescendo di anno in anno la capacità di tradurre il valore degli Accordi in effettivo costo realizzato: da una realizzazione di costi pari al 4,4 per cento l'anno per gli

accordi stipulati nel 1999, si è saliti fino a oltre il 6 per cento per gli accordi stipulati nel 2003, e un'ulteriore incremento sembra esservi nella capacità di spesa degli ultimi accordi stipulati nel 2004 (cfr. fig. 14).

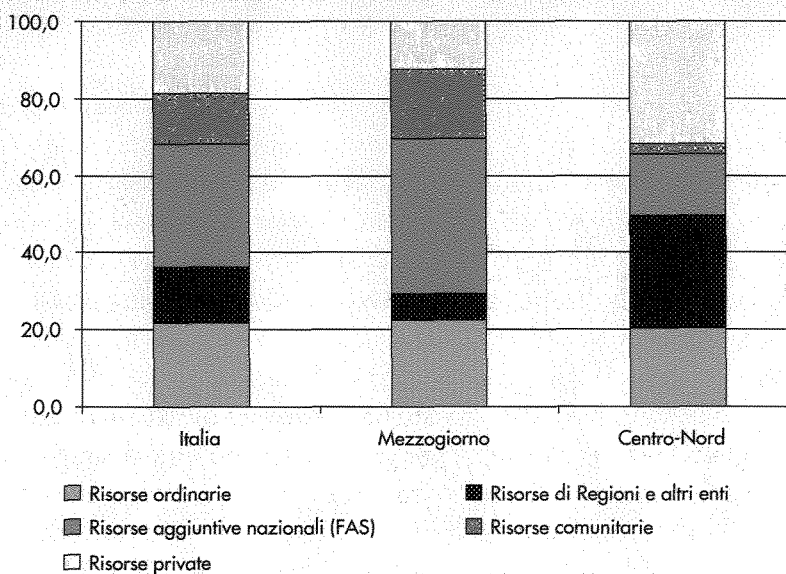
Figura 14 – ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: PREVISIONI DI SPESA E INCREMENTO DELLA CAPACITÀ ATTUATIVA



Fonte: elaborazioni DPS.

Gli Accordi di Programma Quadro assumono particolare rilievo anche nel Centro-Nord. Complessivamente, in quest'area, gli Accordi attuano interventi per un valore totale di 8,8 miliardi di euro. Particolarmente elevato, e maggiore che nel Mezzogiorno, è il concorso delle risorse regionali (29 per cento) e private (32 per cento), mentre è evidentemente meno forte ma significativo il contributo delle risorse aggiuntive provenienti dalle politiche regionali, nazionale e comunitaria, destinate al riequilibrio territoriale (cfr. fig. 15).

Figura 15 – IL RUOLO DELLE DIVERSE FONTI DI FINANZIAMENTO NEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO DEL CENTRO-NORD E DEL MEZZOGIORNO (valori percentuali)



Fonte: DPS.