

Un impulso ai cambiamenti avviati, un rafforzamento della componente strategica nazionale degli interventi infrastrutturali finanziati dal Fondo aree sottoutilizzate, nonché un ulteriore riequilibrio da incentivi a infrastrutture sono venuti, nel 2004, dal riparto di oltre 10 miliardi di euro effettuato dal Cipe, seppure con ritardo, nel mese di settembre. Circa il 60 per cento è stato destinato a investimenti pubblici in infrastrutture, e di questi oltre un terzo ha riguardato interventi a sostegno della ricerca e grandi progetti strategici nazionali, selezionati attraverso le istruttorie della Segreteria del Cipe, con il supporto tecnico delle Unità di valutazione e verifica del DPS. In particolare, 1,1 miliardi sono stati assegnati a 11 grandi interventi di trasporto e idrici della Legge obiettivo, in base a una graduatoria connessa con la rapidità prevista di spesa, accompagnata da un meccanismo sanzionatorio degli eventuali ritardi. Alla continuità data al finanziamento delle infrastrutture regionali, di Mezzogiorno e Centro-Nord, si è accompagnata l'allocazione di fondi a incentivi per i quali era già esistente la domanda (cfr. fig. 16).

FIGURA 16 - RIPARTO GENERALE DEL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE DEL SETTEMBRE 2004¹

	milioni di euro	ripartizioni %
Infrastrutture materiali e immateriali	6.447	63,7
<u>Interventi infrastrutturali strategici nazionali:</u>	2.424	23,9
• accelerazione grandi opere Legge obiettivo	1.130	11,2
• ricerca, società dell'informazione e istruzione	540	5,3
• sicurezza; acqua, suolo e energia; città; altro	754	7,4
<u>Interventi infrastrutturali a selezione regionale:</u>	4.023	39,7
• nel Mezzogiorno	2.823	27,9
• nel Centro-Nord ²	880	8,7
• riserve premiali per accrescere l'efficienza amministrativa	320	3,1
Incentivi	3.676	36,3
• Crediti di imposta ³	3.376	33,4
• Autoimprenditorialità e autoimpiego	300	3,0
Totale	10.123	100,0

¹ Al netto di accantonamenti pari a 2.168 milioni di euro

² Di cui: ricerca e società dell'informazione, 109 milioni di euro

³ Di cui: per investimenti 2.476 milioni di euro, per occupazione 850 milioni di euro, per campagne pubblicitarie 50 milioni di euro.

Fonte: DPS.

Dietro i risultati conseguiti, ma anche dietro i risultati ancora da realizzare e che sono programmati per il 2005 e per gli anni successivi, sta un fattore che è decisivo sia nel Mezzogiorno, sia nel resto del Paese: il rinnovamento istituzionale, delle Amministrazioni e dei mercati.

Il Rapporto esamina punti di forza (molti) e criticità (alcune) di questo processo di rinnovamento. Particolare rilievo assumono nel 2004:

- il consolidamento e la diffusione dei risultati di avanzamento istituzionale ottenuti nel periodo precedente grazie alla riserva di premialità comunitaria del 6 per cento, ora monitorati e resi noti al pubblico (fig. 17);
- l'adozione di meccanismi premiali da parte delle singole Regioni nei confronti dei propri enti locali o territoriali, a riprova della diffusione di un metodo fino a ieri sconosciuto al nostro sistema amministrativo;
- l'avvio a cura del DPS di un "Programma per la diffusione delle conoscenze", che, come già avveniva per la politica comunitaria, assiste Regioni e Amministrazioni centrali nell'attuazione della politica regionale nazionale, con azioni di monitoraggio, produzione statistica, analisi, formazione, valutazione, verifica di criticità, realizzazione di progetti pilota di sviluppo locale e di cooperazione bilaterale.

Figura 17 – STATO DI AVANZAMENTO DEGLI OBIETTIVI ISTITUZIONALI DELLA RISERVA DI PREMIALITÀ "6 PER CENTO" – AL 31 LUGLIO 2004

Obiettivi	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	Pesca	Ricerca	Scuola	Sicurezza	Sviluppo Locale	Trasporti
Programmi regionali e nazionali												
A.1 Conferimento degli incarichi dirigenziali	X	○	X	X		X			X	X	X	
A.2 Attivazione dell'unità di controllo interno di gestione	x		*	x	*	x	○		x	x	x	x
A.3 Creazione e funzionamento dei nuclei di valutazione	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	
A.4 Società dell'informazione nella Pubblica Amministrazione	x	*		x		x			x	*	x	
Programmi regionali												
A.5 Sportello unico per le imprese (al 30.09.2002) ²	x	x	x	x		x						
A.6 Servizi per l'impiego (al 30.09.2002) ²	x	x	x	x		x						
A.7 Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica	x		x	x		x						
A.8 Servizio idrico integrato	x	*		x		○						
A.9 Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ATO	x	*	*	○		*						
A.10 Istituzione e operatività delle ARPA	x	*	x	*		x						

Obiettivo conseguito	
X	al 30.09.2002
*	al 30.09.2003
○	al 31.07.2004
	non conseguito

¹ La Tavola si riferisce all'avanzamento rispetto a requisiti e indicatori originari della riserva del 6% (così come volontariamente aggiornati dalle Regioni) e non include gli eventuali progressi compiuti con riferimento agli ulteriori elementi informativi. Una selezione di essi è riportata nella Tavola V.2. del Rapporto

² Per questi due indicatori la rilevazione delle informazioni è a cura del Ministero della Funzione Pubblica- Formez e del Ministero del Lavoro- Isfol. Le informazioni aggiornate saranno disponibili a febbraio 2005.

Fonte: elaborazione DPS.

A complemento della strategia generale di riequilibrio delle infrastrutture e dei servizi agisce il ricorso agli incentivi. Nel 2004, è proseguita l'azione di riforma attorno ai tre distinti obiettivi fissati dal DPEF 2003-2007: compensazione dei maggiori costi unitari delle aree svantaggiate del Paese; correzione dei fallimenti del mercato dei capitali, particolarmente forti nelle aree svantaggiate e per gli investimenti in ricerca e innovazione; accompagnamento con strumenti negoziali, a integrazione degli interventi infrastrutturali, dei processi di attrazione degli investimenti o di sviluppo imprenditoriale endogeno (cfr. fig. 18). In particolare, alla

piena operatività della parziale trasformazione dei contributi in conto capitale in contributi in conto interesse - che responsabilizzano le banche e ne promuovono l'azione - attuata per gli strumenti della promozione di imprenditorialità e per gli incentivi alla ricerca, sulla base dell'art. 72 della Legge finanziaria 2003, si sono accompagnati la finalizzazione di una simile ipotesi di riforma per la Legge 488/92 e la costituzione, con la Legge finanziaria 2005, di un Fondo rotativo per il finanziamento agevolato presso la Cassa Depositi e Prestiti. Si tratta di un processo che troverà completamento con il provvedimento sulla competitività di inizio 2005.

Figura 18 – LA RIFORMA DEL SISTEMA DEGLI INCENTIVI FINANZIATI CON IL FONDO PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE¹

Categoria	Strumento	Stato di attuazione della riforma	Risorse disponibili a fine 2004 ²	
			milioni di euro	incidenza %
Automatici, a compensazione costi	- credito d'imposta investimenti - credito d'imposta occupazione - campagne pubblicitarie	riformati	4.889 2.470 130	23,1 11,7 0,6
A bando, a correzione fallimenti mercato dei capitali ³	- imprenditorialità e autoimpiego - Legge 488/92 - patti territoriali	riformati in corso di riforma riformati/in corso di riforma ⁴	1.765 6.243 2.945	8,4 29,5 13,9
Negoziali, a integrazione delle azioni infrastrutturali	- contratti d'area - contratti di programma - contratti di filiera agroalimentare - contratti di localizzazione	in corso di riforma progetti pilota in corso di riforma ⁴	578 1.911 100 100	2,7 9,0 0,5 0,5
Totali incentivi			21.131	100,0

¹ Ulteriori risorse saranno messe a disposizione attraverso il Fondo rotativo introdotto con la Legge finanziaria 2005, che completa la riforma degli incentivi.

² Non includono pagamenti già effettuati entro fine 2003.

³ A questi vanno aggiunti gli interventi a sostegno della ricerca finanziati all'interno della Legge 208/98.

⁴ Per effetto della riforma della Legge 488/92.

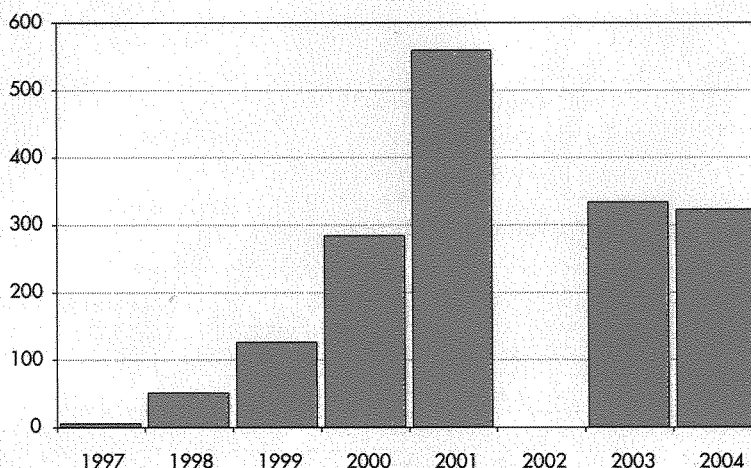
Fonte: DPS.

Per l'attrazione degli investimenti esteri, durante il 2004 è stata sviluppata la strategia del "contratto di localizzazione" da parte di Sviluppo Italia e si è completata la fase sperimentale con la definizione di alcuni primi contratti. Al fine di consentire che il 2005 costituisca l'anno del decollo di questa iniziativa, è stato anche approvato in Legge finanziaria un nuovo strumento di incentivazione, semplificato, che si affianca al contratto di programma.

Particolarmente interessante è l'incentivazione dell'autoimpiego, che costituisce un importante mezzo di politica attiva del lavoro e che è ora rivolto, sia al lavoro autonomo, sia alla microimpresa e al franchising: il forte ruolo svolto dalla componente di prestito agevolato ne fa strumento più adatto di altri a promuovere, non a sostituire, un rapporto creditizio tra banca e iniziativa imprenditoriale;

l'efficacia nel fornire mezzi finanziari a soggetti che hanno già esperienze di lavoro, ne fa strumento capace di favorire l'emersione di lavoro sommerso. Dopo la sospensione avvenuta nel 2002, lo strumento è stato riavviato con nuovi criteri che commisurano le aspettative dei richiedenti ai rilevanti mezzi finanziari disponibili messi a disposizione dal Cipe a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate (figura 19).

Figure 19 – FINANZIAMENTI CONCESSI PER L'INCENTIVAZIONE DELL'AUTOIMPIEGO¹
(milioni di euro)



¹ Sono considerati gli impegni in conto capitale, in conto mutuo e in conto gestione a favore dei beneficiari ammessi all'agevolazione per il lavoro autonomo (prestito d'onore) per anno.

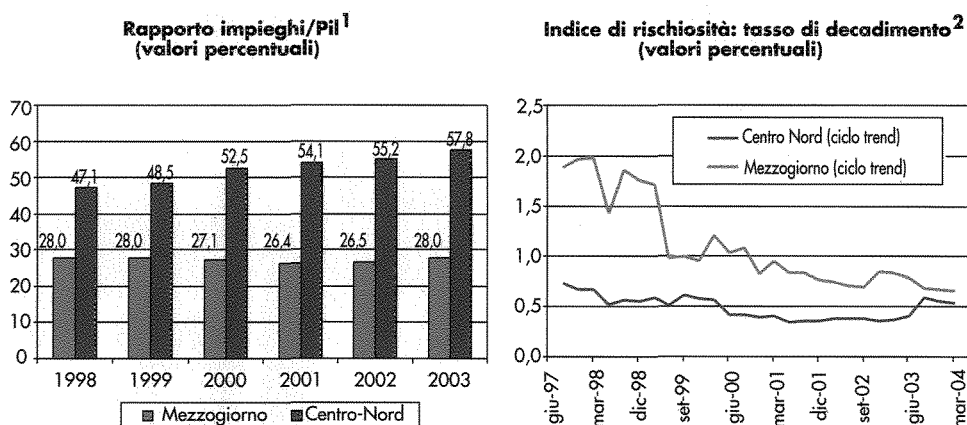
Fonte: elaborazione DPS su dati Sviluppo Italia – spa.

Il completamento della riforma degli incentivi anche per la legge 488/92 e il rapido avvio del nuovo Fondo rotativo sono sollecitati anche da alcuni primi segnali positivi che vengono, nel Sud, dal rapporto banca-impresa.

Nella seconda metà degli anni novanta e all'inizio del decennio in corso, gli indicatori disponibili segnalavano che il sistema creditizio, nonostante il forte rinnovamento (che ha ridotto, specie nel Sud, il numero delle banche, accresciuto il numero degli sportelli e incrementato la redditività), non stava concorrendo alla nuova stagione di sviluppo del Mezzogiorno: il rapporto impieghi/Pil addirittura scendeva (da 28,0 nel 1998 a circa 26,5 nel 2001 e 2002), divenendo meno della metà di quello del Centro-Nord; il differenziale di interesse restava elevato, anche quando corretto per la diversa composizione settoriale delle due aree (circa 1 punto). Ma nel periodo più recente, segnali quantitativi e qualitativi sembrano indicare che la riforma del sistema creditizio possa finalmente dare frutti anche nel Mezzogiorno: una politica del credito più attiva sembra caratterizzare sia le filiali

di istituti incorporati da grandi banche del Centro-Nord, sia aziende di credito di dimensione piccole; il rapporto impieghi/Pil è salito nel 2003, tornando al livello del 1998; a inizio 2004 una misura significativa della rischiosità dei prenditori di credito è scesa nel Sud fino a raggiungere i valori del Centro-Nord (cfr. fig. 20), anche se ciò non si è ancora riflesso sul differenziale dei tassi.

Figura 20 – CREDITO E MEZZOGIORNO



¹ Impieghi delle imprese non finanziarie.

² La Banca d'Italia definisce il "tasso di decadimento" di un dato trimestre (cfr. Bollettino Statistico, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti), come il rapporto fra due quantità, di cui il denominatore è costituito dall'ammontare di credito utilizzato da tutti i soggetti censiti in Centrale dei rischi e non considerati in situazione di "sofferenza rettificata" alla fine del trimestre precedente e il numeratore è pari all'ammontare di credito utilizzato da coloro, fra tali soggetti, che sono entrati in sofferenza rettificata nel corso del trimestre di rilevazione³. Il ciclo trend è stato calcolato con medie mobili centrate a tre termini.

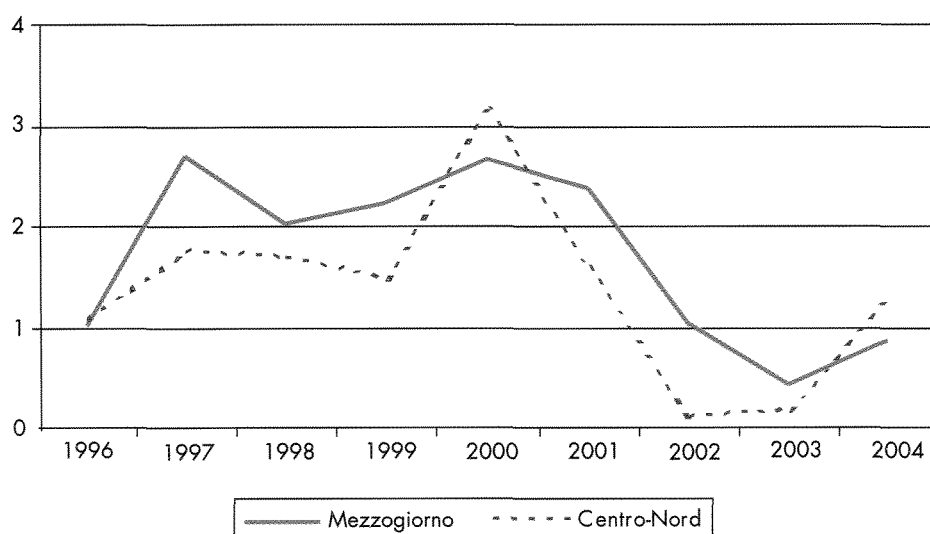
Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica.

Potrebbero essere maturate le condizioni per un nuovo rapporto banca-impresa nel Sud. Che tale opportunità venga colta dipenderà: dalla capacità pubblica nel completare con urgenza la riforma degli incentivi in atto, dall'impegno delle imprese nel sollecitare il sistema bancario e le singole banche, e dall'impegno delle banche nell'investire nelle nuove fonti di profitto del Sud. Per liberare lo sviluppo del Mezzogiorno dai suoi freni, questi fattori potrebbero essere determinanti.

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

Nel 2004, entrambe le aree del Paese hanno beneficiato della fase di moderata ripresa dell'attività produttiva dell'Italia. In particolare, nel Mezzogiorno, il tasso di crescita, pure risalendo attorno all'1 per cento, potrebbe essere appena inferiore a quello del Centro-Nord, scontando il ritardo che nei momenti di svolta caratterizza l'evoluzione ciclica di quest'area. Questa lettura suggerisce che, come già nel 2000, l'episodio ciclico non abbia interrotto la tendenza di medio termine a una crescita del Sud superiore a quella del Centro-Nord (fig. I.1).

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



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

La riduzione del divario strutturale del Sud con le aree più sviluppate del Paese procede, lenta ma costante, dalla metà degli anni novanta. E' una tendenza alla quale concorre la politica per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate volta, attraverso soprattutto una più consistente e mirata attività d'investimento pubblico, e una radicale trasformazione istituzionale, a rafforzare il processo di riduzione dei divari di competitività, occupazione e reddito con il resto del Paese (cfr. Par. I.1).

Il contributo delle componenti della crescita è esaminato nel paragrafo I.2, che contiene un'analisi di tipo strutturale sui livelli e sulle determinanti principali dello sviluppo territoriale.

L'articolazione territoriale della crescita del Sud è individuata con maggiore precisione e finezza di analisi nel paragrafo I.3, che prende in esame aree territoriali subprovinciali: i Sistemi locali del lavoro, che per la loro omogeneità in termini produttivi e occupazionali, rendono meglio conto delle dinamiche dello sviluppo all'interno delle grandi ripartizioni.

Nel medio periodo l'obiettivo programmatico consiste in un progressivo consolidamento della fase di sviluppo del Sud, con un ritmo di crescita superiore alla media sia italiana, sia europea. Il suo pieno conseguimento sarà determinato dal livello di efficacia della strategia di politica economica, descritta nel capitolo IV, i cui effetti sulla produttività e sulla competitività del sistema economico meridionale si dispieghino in tempi necessariamente lunghi (cfr. par. I.4).

Nel paragrafo I.5 vengono delineate le tendenze relative ad alcuni fenomeni sociali che costituiscono fattori importanti e misure significative nella creazione di sviluppo e buone condizioni di vita delle aree sottoutilizzate: evoluzione del livello di istruzione; condizioni di disagio delle famiglie; condizioni di legalità e sicurezza sul territorio.

Il paragrafo I.6 dà conto dell'evoluzione dei divari territoriali interni alla UE, nella nuova configurazione a 25 Stati membri, sia tra Paesi, sia al loro interno, confermando il persistere di difficoltà nei processi di convergenza.

I.1 La congiuntura territoriale

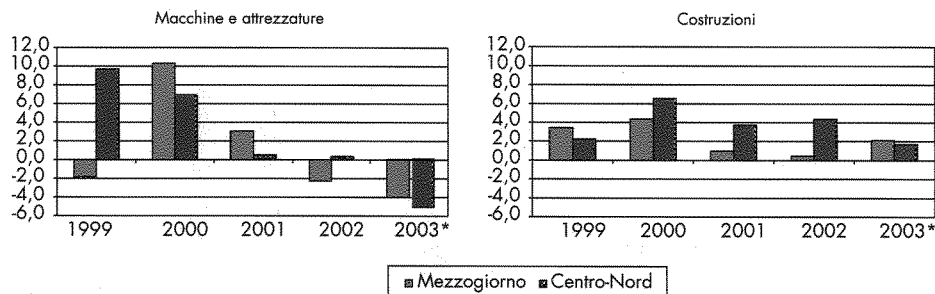
La ripresa dell'economia meridionale nel 2004, a un tasso di poco inferiore a quello del Centro-Nord, è contrassegnata da una tenuta dei livelli di occupazione e da segnali di fragilità nel comparto turistico; più positive rimangono le indicazioni sulla natalità delle imprese e sulle esportazioni.

Dinamica del Pil

Nel 2003, in un contesto di basso sviluppo dell'economia nazionale, il tasso di crescita del Pil del Mezzogiorno era disceso dall'1 per cento del 2002 (otto decimi di punto in più del Centro-Nord) allo 0,4 per cento, contro lo 0,2 nel Centro-Nord. Nel 2004, in un contesto di lieve ripresa del Pil nazionale, il ritmo di crescita dovrebbe accelerare più nel Centro-Nord che nel Sud (1,3 contro 0,9 per cento).

Investimenti

Lo sviluppo dovrebbe essere favorito in entrambe le aree del Paese da una ripresa degli investimenti, specie di quelli in macchine e attrezzature, che erano fortemente discesi nel 2003.

Figura 1.2 - INVESTIMENTI FISSI LORDI PER BRANCA PRODUTTRICE E RIPARTIZIONE: 1999-2003 (variazioni percentuali)

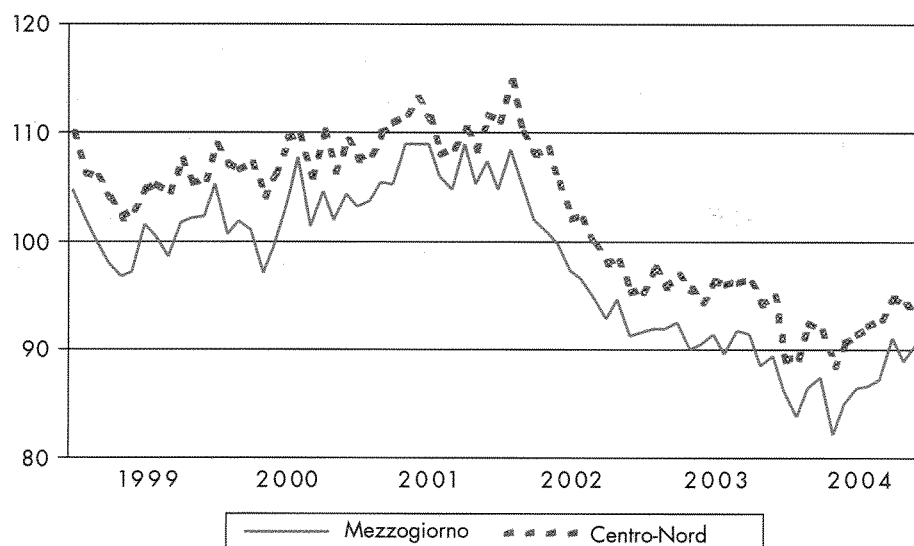
* Stima

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti economici territoriali 1999-2002 e stima MEF-DPS.

Dopo la lunga fase di pessimismo protrattasi dal 2002 fino alla metà del 2004, il clima di fiducia dei consumatori ha mostrato nella seconda parte dell'anno segnali più incoraggianti, fatta eccezione per gli ultimi due mesi quando una flessione ha interessato in particolare il Centro-Nord.

Clima di fiducia dei consumatori

L'esame delle singole componenti dell'indice, pur mostrando ancora la presenza di una cautela nei giudizi sulla situazione economica del Paese, evidenzia segnali favorevoli relativamente al livello dei prezzi che nel giudizio delle famiglie si mantiene stabile e meno soggetto a spinte inflazionistiche, e al mercato del lavoro, con attese orientate a una riduzione della disoccupazione, nonostante il dato di dicembre mostri una nuova preoccupazione soprattutto tra i consumatori del Centro-Nord. Permane, al contrario, difficile in entrambe le ripartizioni, sia nei giudizi che nelle attese a breve termine, la situazione economica della famiglia, in particolare nella convenienza e nella possibilità di effettuare risparmi.

Figura 1.3 - CLIMA DI FIDUCIA DELLE FAMIGLIE: 1999-2004 (numero indice destagionalizzato, Italia 1995=100)

Fonte: Istat, Inchiesta congiunturale presso i consumatori.