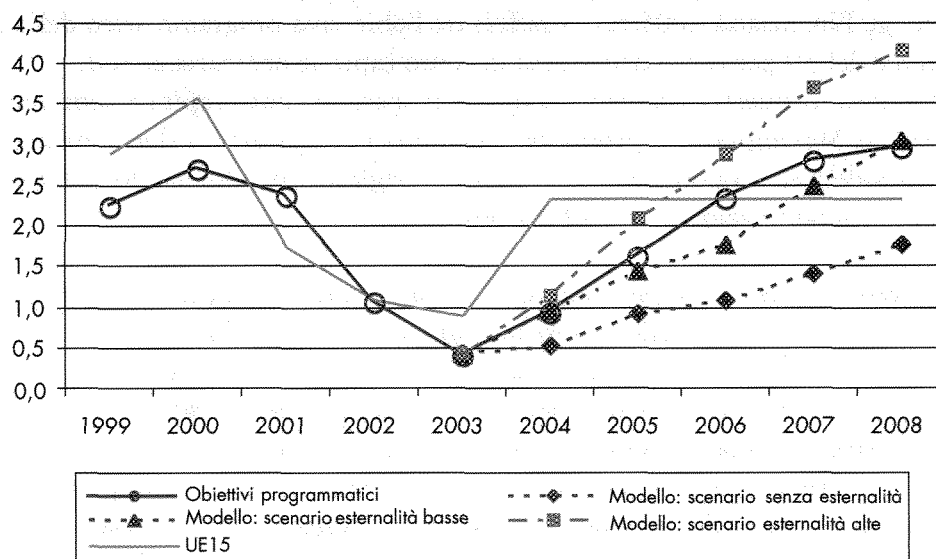


Stante, dunque, lo scenario di spesa sopra descritto, nello scenario programmatico (senza esternalità) per l'intero periodo 2000-08, il ritmo di crescita del PIL rimane positivo, anche se molto contenuto: pari in media all'1,3 per cento all'anno; 1,1 per cento nel periodo 2004-08. L'obiettivo di raggiungere e mantenere un sentiero di crescita superiore a quello medio europeo (valutato nell'ordine del 2,3 - 2,4 per cento sul periodo 2004-2008)²⁰ è dunque fortemente dipendente dal realizzarsi di esternalità positive e quindi dalla capacità del sistema di reagire in modo virtuoso a fronte di minori (rispetto alle ipotesi iniziali) risorse finanziarie complessive. Nello scenario con "esternalità alte" (dove si realizza un tasso di crescita in media all'anno pari al 2,3 per cento sul periodo 2000-2008), il tasso di crescita è più elevato di quello ipotizzato per la media europea dal 2006: circa il 3 per cento nel 2006, fino a oltre il 4 nel 2008. Nello scenario con "esternalità basse" (crescita in media d'anno pari all'1,8 per cento sul periodo 2000-2008) il superamento della crescita europea si ha dal 2007 (Fig. I.24). Nel periodo 2000-2008, l'incremento cumulato del PIL oscilla complessivamente, secondo gli scenari con gli interventi programmati ed esternalità, tra il 10,1 e il 19,4 per cento²¹.

Figura I.24 - PIL NEL MEZZOGIORNO E NELLA UE15: SCENARI DI SIMULAZIONE CON IL MODELLO ECONOMETRICO DI OFFERTA (variazioni percentuali medie annue)



Fonte: elaborazione DPS

²⁰ PIL dell'Unione Europea con 15 Stati Membri, di fonte Eurostat.

²¹ In uno scenario controfattuale (in assenza di ulteriore sforzo della *policy*) definito ai fini della valutazione, la crescita media annua del PIL nel Mezzogiorno è pari all' 1% nel periodo 2000-2008 e l'incremento cumulato pari al 6,5%. Rispetto alle ipotesi considerate per le simulazioni presentate in questo paragrafo, lo scenario controfattuale ipotizza un profilo della spesa pubblica solo moderatamente crescente, in quanto netto di una parte delle risorse destinate all'intervento aggiuntivo nelle "aree sottoutilizzate": la spesa per tale intervento rimarrebbe costante, in termini reali, rispetto a quanto realizzato nel biennio 1998-1999, come stabile sui livelli di questo periodo sarebbe anche la spesa con le risorse ordinarie. Nello scenario programmatico, che considera solo gli effetti diretti della spesa pubblica, la crescita media annua del PIL del Mezzogiorno per il periodo 2000-2008 è superiore a quello dello scenario controfattuale di 0,3 punti percentuali. Nel caso delle esternalità basse, la crescita media 2000-2008 è superiore di 0,8 punti percentuali rispetto al controfattuale; nel caso delle esternalità alte, il differenziale rispetto al controfattuale è maggiore e pari a 1,2 punti percentuali.

Nel considerare questi risultati va tenuto conto che il modello stima che gli effetti delle variabili di *policy* siano in parte prolungati e ritardati nel tempo. Se si considera perciò un profilo temporale più esteso è possibile apprezzare sia gli effetti ulteriori della forte accelerazione della spesa nell'ultimo biennio di attuazione dell'attuale programma comunitario, sia i risultati che si otterrebbero mantenendo o meno costanti i livelli e la composizione della spesa raggiunti a fine periodo. In una simulazione che si estende fino al 2012, il mantenimento dei livelli di spesa pubblica con quelli raggiunti nel 2008 permettono di realizzare, anche nel caso dello scenario programmatico (senza effetti addizionali), una crescita nel Mezzogiorno coerente con quella prospettata per la fine dell'attuale quadro di programmazione, ossia dell'ordine del 2,1 per cento medio annuo nel periodo 2009-2012. Se la spesa dovesse invece progressivamente diminuire per tornare ai livelli precedenti, non si supererebbe un tasso medio annuo dell'1,7 per cento. In entrambi i casi, gli effetti ritardati dell'intervento pubblico rimangono però visibili nel 2009 e 2010, anni in cui si raccoglie l'impatto della forte concentrazione della spesa relativa ai fondi strutturali negli ultimi due anni del corrente ciclo di programmazione comunitaria e in cui i tassi di crescita del PIL si manterrebbero, in entrambe le ipotesi, superiori al 2 per cento.

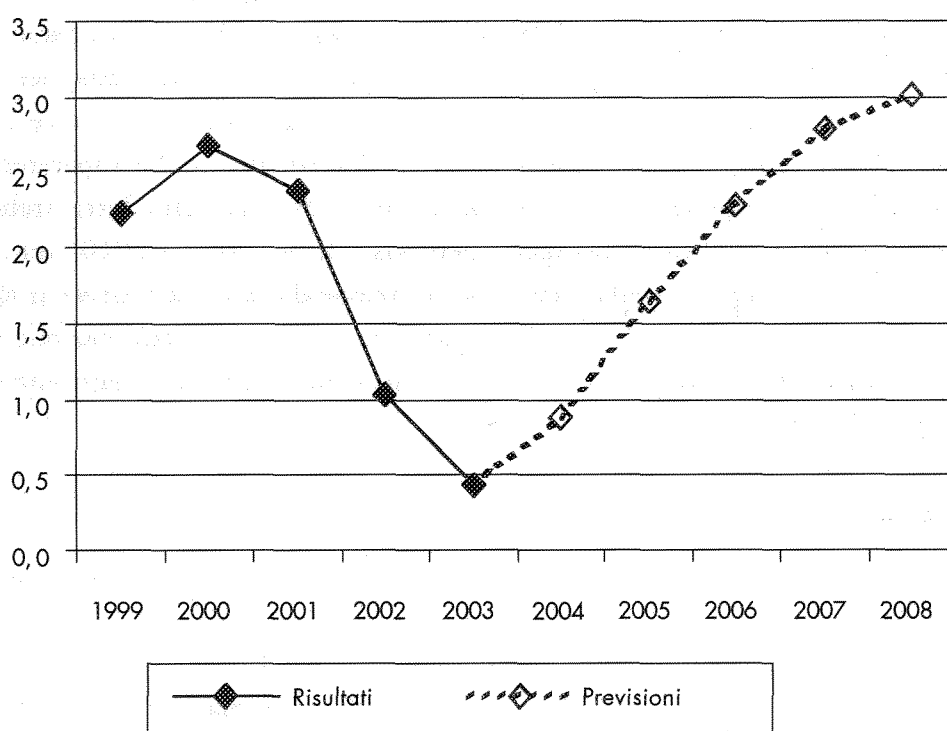
I.4.2 Il quadro macroeconomico programmatico

Sulla base del profilo programmatico della spesa in conto capitale contenuto nel Quadro Finanziario Unico (confronta paragrafo III.4), delle simulazioni provenienti dal modello econometrico ora descritto e del quadro programmatico relativo all'Italia (coerente con la previsione dell'economia italiana contenuta nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 2005 e nel Piano di stabilità per l'Italia presentato alla Commissione europea a novembre 2004) viene così elaborato un quadro macroeconomico programmatico per il Mezzogiorno. In futuro le previsioni contenute in tale quadro si avvarranno anche dell'ausilio di un modello a breve termine (cfr. Riquadro E).

Come nelle simulazioni illustrate nel paragrafo I.4.3 viene ipotizzato il pieno utilizzo e il miglioramento di qualità nella spesa dei fondi comunitari e il conseguimento del requisito di addizionalità di tali fondi, attraverso le risorse nazionali ordinarie e quelle aggiuntive del Fondo per le Aree sottoutilizzate. Si sconta, inoltre, un avvicinamento graduale all'obiettivo di destinare al Sud il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale nazionale, rafforzato, anche, dalla nuova norma contenuta nella legge finanziaria 2005. Si ipotizza, infine, che la dinamica delle esternalità sia quella dello scenario "basso" descritto nel paragrafo precedente.

Su queste basi, il Pil del Sud, dopo aver registrato nel 2005 un incremento inferiore per oltre mezzo punto percentuale a quello del Centro-Nord, aumenterebbe nel successivo triennio più della media nazionale ed europea, fino a raggiungere nel 2008 un tasso del 3 per cento. Fattore principale di sviluppo sarà la domanda di investimento, pubblica e privata, con un tasso di crescita a fine periodo più che doppio rispetto a quello italiano.

Figura 1.25 - CRESCITA DEL PIL NEL MEZZOGIORNO: 1999-2008
(variazioni percentuali)



RIQUADRO E – LA COSTRUZIONE DI UN MODELLO DI PREVISIONE A BREVE PER IL MEZZOGIORNO

Il modello econometrico per la valutazione delle politiche nel Mezzogiorno è stato costruito con l'obiettivo di predisporre scenari di crescita di medio-lungo periodo. La necessità di disporre con tempestività di stime di crescita per il Mezzogiorno coerenti con il quadro macroeconomico nazionale e con i programmi di spesa pubblica in conto capitale ha richiesto di affiancare a tale modello un ulteriore strumento statistico-econometrico, finalizzato alla previsione di quadri macroeconomici a breve termine collegati con la congiuntura economica nazionale e internazionale e con le previsioni di spesa. Le stime prodotte dal modello di previsione a breve sono indi-

rizzate principalmente alla costruzione del quadro macroeconomico programmatico per il Mezzogiorno, che formano la base quantitativa dei documenti economici programmatici (Dpef, Rpp) e del Rapporto Annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate.

Lo strumento di previsione a breve per il Mezzogiorno ha una struttura snella. Il nucleo fondamentale è formato da un modello previsivo di tipo VAR basato su dati annuali. La scelta della frequenza annuale è risultata pressoché obbligata, data la carenza di indicatori macroeconomici a livello territoriale con cadenza infrannuale, in particolare per gli aggregati di contabilità economica dei quali si dovrebbero fornire le stime. Le stime del VAR vengono poi utilizzate in quadri contabili "a cascata" che determinano le compatibilità e le coerenze tra variabili. Il periodo di previsione sul quale è calibrato il modello è biennale.

Le grandezze di interesse (endogene) per le quali vengono formulate le previsioni per il Mezzogiorno riguardano Pil, investimenti fissi lordi, consumi finali interni e unità di lavoro. Per queste variabili sono disponibili serie a prezzi costanti per il periodo 1980-2003 coerenti con il SEC 95 e disaggregate per regione.

Le variabili che, invece, nel modello costituiscono vincoli di coerenza esterni (variabili esogene) sono:

- la spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno, distinta in incentivi e investimenti; a questo scopo viene elaborata una stima programmatica dei valori dell'aggregato da utilizzare nelle previsioni del modello.
- il quadro macroeconomico italiano, che costituisce una cornice alla quale fare riferimento per la coerenza delle valutazioni programmatiche;
- lo scenario di crescita di medio-lungo periodo descritto dal modello per la valutazione delle politiche nel Mezzogiorno.

A livello congiunturale sono, inoltre, disponibili anche alcuni indicatori territoriali, come le inchieste congiunturali per ripartizione condotte a cadenza mensile e trimestrale dall'ISAE. Questi indicatori potrebbero essere di particolare ausilio per la stima degli andamenti di breve periodo. La scelta di quali indicatori utilizzare viene determinata sulla base della loro capacità di anticipare le dinamiche degli aggregati di interesse e sulla disponibilità di serie temporali di lunghezza adeguata.

Allo stato attuale il progetto di realizzazione del modello a breve è nella fase di costruzione di una base di dati uniforme e di predisposizione di analisi di tipo esplorativo dei dati, per identificare gli indicatori atti a minimizzare l'errore di stima. Una prima versione del modello è prevista essere operativa entro il 2005.

1.5 Le tendenze della società

1.5.1 Istruzione

Il ruolo
dell'istruzione come
fattore di crescita
e sviluppo

L'istruzione, risorsa decisiva per lo sviluppo economico e sociale, è fattore centrale anche per la riduzione dei divari interni a ogni paese¹. Il ruolo chiave del capitale umano nei processi di crescita è ormai da diversi decenni riconosciuto in campo internazionale. Numerosi studi evidenziano come un anno addizionale di istruzione sia sempre associato ad un incremento del reddito (stimato a seconda degli studi e degli approcci scelti tra il 5 e il 15 per cento) e collegato alla crescita economica dei paesi².

Secondo la recente ampia analisi condotta dall'OCSE in 49 paesi sulle capacità matematiche degli studenti di 15 anni³ (ritenute essenziali per il contributo alla competitività del sistema nelle economie caratterizzate da tecnologie evolute e altamente specializzate dal punto di vista della gestione elettronica e informatica.), la varianza dei risultati osservati è spiegata per il 28 per cento dalla scuola di provenienza, per il 61 per cento dalle caratteristiche dello studente (a prescindere dalla scuola) e solo per l'11 per cento dal paese di studio⁴.

Ciò conferma quanto ampio sia lo spazio della politica dell'istruzione nel migliorare le capacità dei giovani al fine di apportare un contributo allo sviluppo economico dei paesi per il raggiungimento e mantenimento di livelli di competitività elevati.

La stessa analisi dell'OCSE mostra risultati assai preoccupanti sia per il complesso dell'Italia che per la differenziazione interna al paese. Sempre con riferimento alle capacità matematiche, l'Italia si colloca nel suo complesso, al livello minimo dell'insieme dei paesi industriali. In particolare, la percentuale di studenti che mostra capacità matematiche tali da andare oltre la esecuzione di procedure chiaramente descritte e da permettere la piena connessione delle nozioni apprese con questioni concrete e la soluzione dei problemi complessi⁵ è, in Italia, pari al 20,4 per cento, contro il 33,7 per cento nella media OCSE (39,0 e 28,9 per cento rispettivamente nella Repubblica ceca e in Ungheria; 37,2 sia in Francia che in Germania).

¹ Illustrati per l'Italia nel par. 1.2. e per l'Europa a 25 nel par. 1.6.

² Un recente studio dell'OCSE (Bassanini, A. e Scarpetta, S. (2001) *Does Human Capital Matter for Growth in OECD Countries? Evidence from pooled mean-group estimates*, ECO/WKP2001/8) segnala un effetto di lungo periodo sul prodotto dovuto ad un anno addizionale nell'istruzione stimato intorno al 6 per cento, insieme ad un significativo effetto sulla crescita di una accumulazione di capitale fisico. Tra i molti studi su queste tematiche interessante appare anche quello recentemente reso noto -dicembre 2003- dalla Fondazione Compagnia delle Opere che mette in relazione i tassi di crescita dei paesi con i livelli di istruzione della loro popolazione. Vi si stima che in media la metà della crescita del reddito di un paese sia attribuibile al ruolo dell'istruzione e soltanto il restante 50 per cento derivi dalla dotazione in capitale fisico. Circoscrivendo lo studio ai paesi dell'area OCSE, mediamente molto industrializzati e caratterizzati da un livello di dotazioni fisiche alto, il capitale umano contribuisce a spiegare il 66 per cento delle differenze nella crescita dei paesi.

³ OCSE (2004) PISA2003 -Programme for International Student Assessment-

⁴ Cfr. OCSE, *Learning for Tomorrow's World, First results from Pisa 2003*, Paris 2004 (tavola 5.21.a).

⁵ E' questa una sintesi del contenuto dei primi tre livelli (6, 5 e 4) nel quale l'OCSE raccoglie i risultati (idem, p. 47).

Per quanto riguarda i divari interni al nostro Paese, i risultati relativi alle Regioni Lombardia, Piemonte, Veneto e Toscana e alle due Province di Bolzano e Trento – che hanno finanziato una estensione del campione di studio tale da assicurare la piena comparabilità internazionale – mostrano che la percentuale di studenti quindicenni che rientra nelle fasce più alte di performance prima richiamate oscilla in queste aree del Centro-Nord fra il 28 e il 40 per cento (con punte di 46,2 e 51,8 nelle due Province autonome). Se ne ricava che il preoccupante risultato italiano è dovuto esclusivamente alle altre Regioni del Centro e alle Regioni del Mezzogiorno.

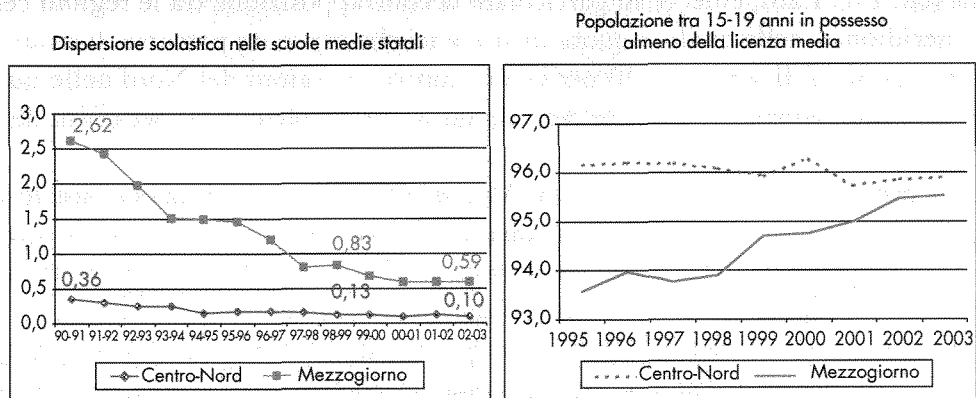
Si tratta di forti indizi del permanere nel Mezzogiorno di un grave divario relativo alla qualità dell'istruzione, particolarmente di quelle competenze indispensabili, sia nel settore privato che pubblico, per concorrere all'innovazione e all'incremento di competitività. L'estensione dell'analisi ad altre aree del sapere e la verifica puntuale dei risultati per il Sud paiono requisiti importanti per migliorare la politica di sviluppo.

Si tratta di proseguire e andare oltre i primi risultati conseguiti nell'ultimo decennio. Tali risultati hanno riguardato la partecipazione effettiva dei giovani alla scuola e la conclusione del ciclo della scuola media.

L'abbandono scolastico nella scuola media è stato portato nel Mezzogiorno fra il 1990-91 e il 2002-03 dal 2,6 allo 0,6 per cento, un valore ancora lievemente superiore a quello del Centro-Nord (0,1 per cento) -cfr. il riquadro "Dispersione scolastica, Povertà e Disoccupazione" nel par.1.5.2-.

Una sostanziale convergenza tra le due ripartizioni si riscontra anche per i "livelli di istruzione"⁶ della popolazione più giovane, con un divario che nel 1995 si attestava intorno al 2,5 per cento e a fine 2003 è stato pari allo 0,3 (cfr. figura I.26)

Figura I.26 - DISPERSIONE SCOLASTICA E LIVELLO DI ISTRUZIONE
(valori percentuali)



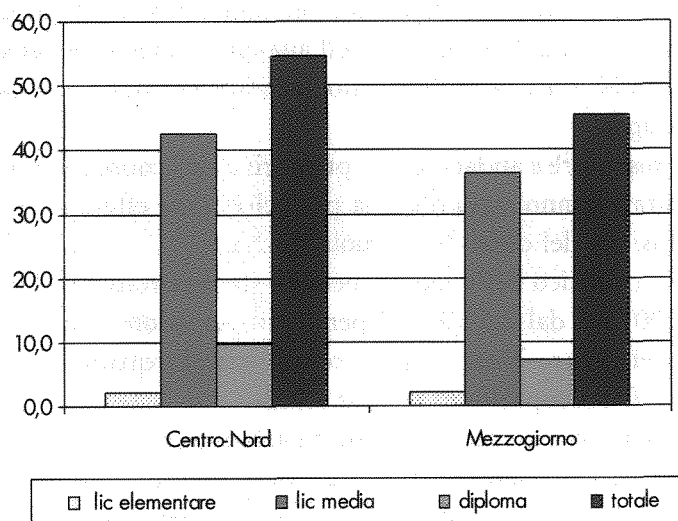
Fonte: MIUR, dispersione scolastica; Istat, indicatori regionali di contesto.

⁶ Quota della popolazione di 15-19 anni in possesso almeno della licenza media inferiore.

In particolare regioni come Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna, che hanno sempre registrato livelli di istruzione, tra le leve giovanili, inferiori alla media nazionale, a partire dal 2001 segnano un'inversione di tendenza; questa è più evidente in Puglia e in Calabria e percepibile solo nell'ultimo anno per le regioni insulari.

La figura I.27 riporta la distribuzione della popolazione per titolo di studio conseguito nelle due ripartizioni.

Figura I.27 - POPOLAZIONE 15-19 ANNI PER TITOLO DI STUDIO: MEDIA 2003
(valori percentuali)



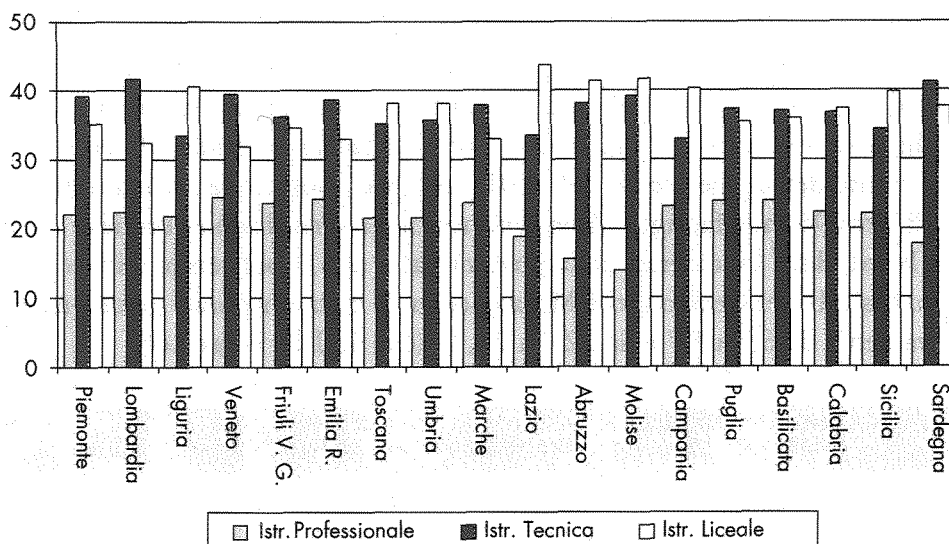
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro.

Differenze nella tipologia di istruzione scelta si osservano tra le regioni italiane (cfr. Fig. I.28); emerge in particolare la contrapposizione tra le regioni centro-meridionali nelle quali la quota di studenti che segue un percorso di studi liceale è spesso al di sopra del 40 per cento, contro le regioni del Nord nelle quali le scuole professionali e tecniche raccolgono in media oltre il 60 per cento degli studenti.

In particolare in Lazio, Abruzzo, Molise e Campania l'istruzione liceale riguarda oltre il 40 per cento degli studenti, mentre nelle stesse regioni le scuole professionali registrano tra le più basse percentuali di studenti (sempre inferiori al 20 per cento, tranne che per la Campania).

La prevalenza percentuale dell'istruzione liceale nelle regioni del meridione, come è detto più oltre, tuttavia emerge come un potenziale per l'area, in grado di incidere, se dovutamente incrementato (in termini assoluti), sul recupero del divario interno al Paese. Lo studio PISA dell'OCSE, precedentemente citato, evidenzia infatti come le abilità matematiche siano più sviluppate nei licei (punteggio medio di 503) che nelle altre tipologie di scuola (punteggio di 472 negli istituti tecnici, 408 in quelli professionali).

Figura 1.28 - STUDENTI DELLA SCUOLA SUPERIORE PER TIPO DI ISTRUZIONE E REGIONE
ANNO SCOLASTICO 2003-2004 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

1.5.2 Povertà monetaria e aspetti del disagio sociale

In occasione del precedente Rapporto, la disponibilità di un'indagine specifica aveva permesso di esaminare la distribuzione per territorio di molteplici aspetti del disagio non necessariamente coincidenti con condizioni rilevate di povertà monetaria. L'accostamento di aspetti diversi di disagio (condizioni abitative carenti, accesso e utilizzo di servizi essenziali insoddisfacente, ecc.) rilevati *soggettivamente*, con la misura di povertà monetaria rilevata *oggettivamente*, aveva tuttavia messo in luce una forte correlazione. Il divario tra macroaree risulta fortemente confermato nelle percezioni dei cittadini, sia pure influenzate dal contesto di riferimento. Questa circostanza, se da un lato conferma la validità dell'uso della misura di disagio economico come segnale sintetico della presenza di varie tipologie di disagio, sollecita in modo ancora più forte i *policy makers* ad assicurare a cittadini e imprese condizioni di contesto e servizi pubblici non differenti sul territorio. L'individuazione specifica di componenti del disagio è infatti rilevante sia per migliorare la comprensione della realtà, sia in quanto aiuta a indirizzare gli interventi e a individuare e circoscrivere le responsabilità.

In quanto segue, accanto all'aggiornamento della misura di povertà economica per macroarea e regione al 2003, si individuano ulteriori dimensioni di indagine necessarie per una migliore comprensione del disagio sociale. Si forniscono in particolare alcuni approfondimenti di dettaglio su alcuni aspetti (partecipazione di alunni italiani e stranieri alle scuole secondarie superiori, cfr. Riquadro F, e disagio abitativo) che mettono in luce l'utilità di integrare fonti informative diverse e l'importanza di qualificare l'analisi in relazione a individui e contesti di riferimento.