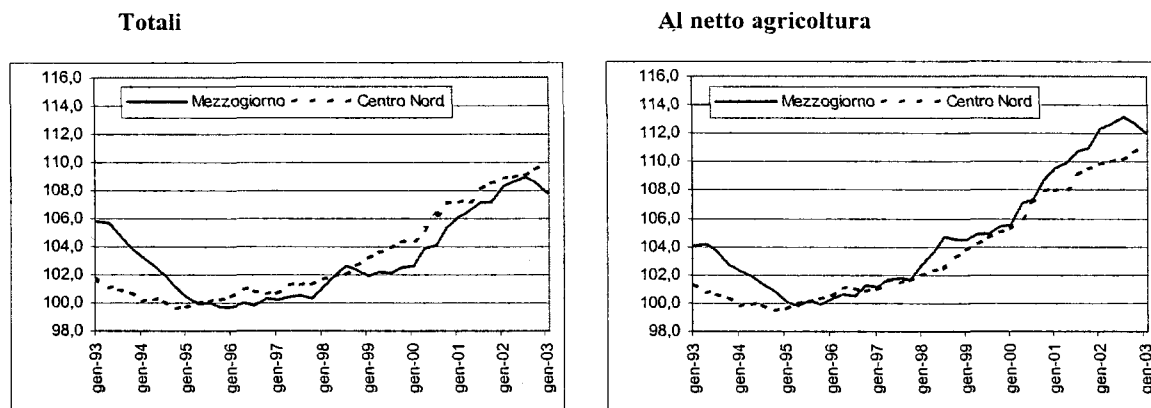


Figura 6.2 – OCCUPAZIONE
(dati destagionalizzati, 1995=100)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

A fronte di una generale decelerazione della dinamica dell'occupazione, i dati relativi alla prima indagine sulle forze di lavoro del 2003 evidenziano nel Mezzogiorno una flessione dell'occupazione, che segue il rallentamento osservato a ottobre; il tasso di disoccupazione, sceso al 18,6 per cento, continua a diminuire più velocemente rispetto alla media italiana. (Cfr. capitolo 3)

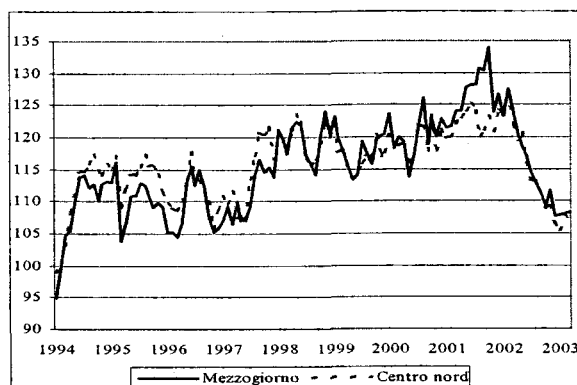
All'aumento di 180 mila occupati (0,8 per cento) registrato a gennaio rispetto al gennaio dell'anno precedente nel complesso del Paese, si è contrapposto nel Mezzogiorno un decremento pari a 35 mila unità (-0,6 per cento). Tale flessione si osserva anche nei dati destagionalizzati (cfr. Fig. 6.1.2).

La riduzione del numero di occupati rispetto a dodici mesi prima, particolarmente forte nell'agricoltura (-2,2 per cento) in linea con le tendenze dei decenni precedenti, riguarda questa volta anche il dato al netto dell'agricoltura (-0,4 per cento). Tale calo è dovuto al settore dei servizi con una riduzione complessiva di 35 mila unità, -1,4 per cento, particolarmente marcata nei comparti della pubblica amministrazione, dei trasporti e del commercio. Viceversa nell'industria permane un andamento positivo (2,2 per cento il dato tendenziale), con incrementi nell'industria in senso stretto (1,9 per cento) e, soprattutto, nelle costruzioni (2,8 per cento).

Il proseguire della crescita dell'occupazione industriale, coerente con la ripresa del clima di fiducia degli imprenditori meridionali, la concentrazione della caduta dell'occupazione nel settore terziario, che potrebbe avere carattere temporaneo, la ripresa nel primo semestre 2003 di misure con rapidi effetti sull'occupazione (bonus e autoimprenditorialità) consentono di ipotizzare che l'occupazione torni a crescere. In questa stessa direzione sembrano procedere, pure tra forti segnali di incertezza

internazionale, la lieve ripresa del clima di fiducia (soprattutto rispetto al resto dell'area Euro) e soprattutto le previsioni di impatto della spesa in conto capitale.

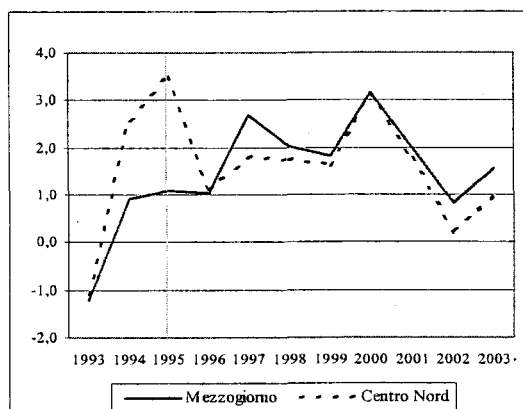
Figura 6.3 – CLIMA DI FIDUCIA DEI CONSUMATORI PER RIPARTIZIONE
(numero indice destagionalizzato; 1980=100)



Fonte: Elaborazioni su dati Isae.

Le erogazioni di risorse aggiuntive per il Mezzogiorno confermano nel 2002 l'andamento positivo degli ultimi 4 anni, anche se in rallentamento rispetto al notevole incremento registrato alla fine del 2001 per effetto della straordinaria realizzazione di spesa connessa alla fase finale del QCS 1994-99. Per il 2003 il volume di risorse in conto capitale disponibile per progetti di sviluppo nel Mezzogiorno e l'accelerazione prevista della spesa in base ai nuovi meccanismi di gestione delle risorse previsti dalla Legge finanziaria, (cfr. paragrafo successivo) potrà svolgere un'azione anticiclica.

Figura 6.4 – TASSI DI CRESCITA DEL PIL PER AREE TERRITORIALI
(1993-2003; variazioni sull'anno precedente)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti economici territoriali Sec79 per gli anni 1993-95. Conti economici territoriali Sec95 per gli anni 1996-98, stime coerenti con il PIL nazionale per il 1999-2002, previsione per l'anno 2003.

In sintesi, nel 2003 il tasso di sviluppo economico del Mezzogiorno potrebbe collocarsi all'1,5 per cento, cinque decimi di punto superiore a quello del Centro Nord.

6.2 Le risorse finanziarie

Lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, e segnatamente del Mezzogiorno, presuppone un efficace utilizzo della leva costituita dalla spesa in conto capitale. Essa deve essere indirizzata a interventi in infrastrutture di qualità, ma necessita preliminarmente di un'adeguata dotazione finanziaria per poi tradursi celermente in erogazioni effettive all'economia delle aree suddette.

Quanto alle risorse aggiuntive di fonte nazionale, l'ultima Legge finanziaria ha previsto per il 2003 e oltre un incremento complessivo di circa 5.000 milioni di euro rispetto alla finanziaria precedente, con una crescita della disponibilità di finanziamenti nazionali da circa 44.000 milioni di euro nel 2002 a 49.400 milioni di euro nel 2003.

Nuovi meccanismi sono stati stabiliti in ordine alla possibilità di ripartire le risorse stanziata, attraverso i Fondi MEF e MAP, con maggiore tempestività e sulla base dello stato di attuazione degli interventi e delle esigenze espresse dal mercato.

In attuazione di tale indirizzo è stata predisposta per l'approvazione del CIPE una delibera di allocazione delle risorse aggiuntive nazionali per il 2003. Tale proposta assicura, sia un forte impulso all'accelerazione degli investimenti pubblici previsti nell'ambito delle Intese istituzionali di programma, sia forti stanziamenti a favore degli strumenti per l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego, del credito d'imposta per gli investimenti, e di quello per l'occupazione, degli strumenti di programmazione negoziata per l'attuazione degli investimenti (contratti di programma) e per lo sviluppo endogeno (patti territoriali opportunamente regionalizzati). L'allocazione all'esame del CIPE, cumulandosi con l'attuazione di interventi precedenti, consente di prevedere nel 2003 una spesa complessiva di risorse aggiuntive nazionali, da sommare a quelle derivanti dai fondi comunitari e dai connessi fondi di cofinanziamento, pari a circa 8 miliardi e 200 milioni di euro. Tale accelerazione si dovrebbe cumulare con quella relativa ai fondi comunitari.

Sulla scia dell'azione di forte recupero del precedente Programma Comunitario (Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999) che ha consentito di utilizzare le risorse a disposizione nella misura del 95 per cento del totale, in linea con la media dei paesi europei, l'avvio del nuovo Programma Comunitario 2000-2006 si è rivelato sin dall'inizio più incisivo. I dati di monitoraggio hanno evidenziato, al 31 dicembre 2002, il rispetto dei valori programmati di spesa, con la richiesta di utilizzo di tutte le risorse disponibili e la conseguente esclusione del disimpegno automatico. Nel 2003 è attesa una forte accelerazione.

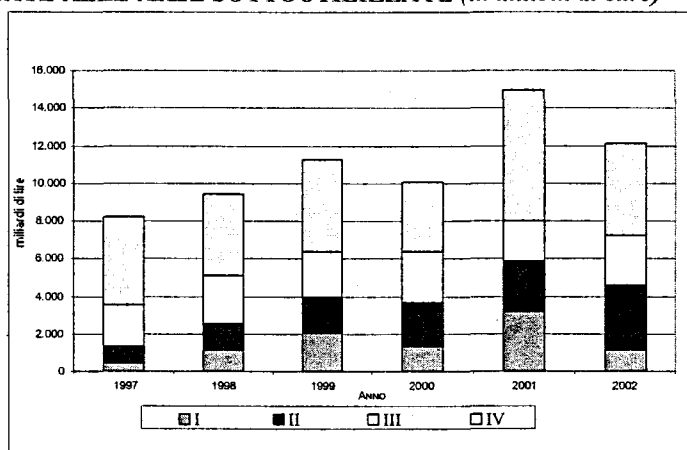
Fondi aree
sottoutiliz-
zate

Fondi
strutturali

Risorse
aggiuntive

L'erogazione del complesso delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, stimata per il 2002 in circa 12.000 milioni di euro, risulta in calo se raffrontata con il 2001, risentendo della fortissima accelerazione nell'uso dei fondi comunitari relativi al QCS 1994-99 prodottasi soprattutto nell'ultimo trimestre di quell'anno. Tuttavia nel confronto storico a partire dal 1997 il flusso di erogazioni delle risorse aggiuntive mantiene una dinamica tendenziale fortemente positiva. Per il 2003 è previsto un nuovo significativo aumento.

Figura 6.5- SPESE IN CONTO CAPITALE AGGIUNTIVE SPECIFICAMENTE DESTINATE ALLE AREE SOTTOUTILIZZATE (in milioni di euro)



N.B. I dati 2002 sono provvisori.

Fonte: Conto Risorse-Impieghi gruppo monitoraggio flussi di cassa - Ministero dell'Economia e delle Finanze.

A tale risultato dovrebbe concorrere l'entrata a regime di alcune innovazioni già attuate e dall'accelerazione nei tempi e nelle procedure ulteriormente impressa con atti recenti.

Tra le regole già introdotte si ricorda l'estensione agli strumenti nazionali dei criteri di avanzamento progettuale e di coerenza programmatica, nonché del ricorso a metodi premiali, propri della programmazione comunitaria 2000-2006. Tale estensione ha riguardato in primo luogo lo strumento degli Accordi di programma quadro, per il quale sono state stabilite procedure e tempi più vincolanti e inoltre la possibilità di riprogrammare, anche a favore di altre regioni, ma nella stessa area del paese, le risorse che risultino bloccate.

6.3 Le politiche di sviluppo: progetti e realizzazione

Ruolo delle
Amministrazioni

Il progetto di sviluppo del Mezzogiorno ruota attorno all'adeguamento della dotazione delle infrastrutture materiali e immateriali dell'area. A questo fine, importanza fondamentale, nel contesto dell'avviata riforma federalista dello Stato e del crescente grado di integrazione europea, riveste il ruolo dell'Amministrazione centrale, quale snodo e raccordo fra l'Europa e le Regioni, ruolo che, per riorganizzare e rafforzare le nuove competenze, richiederà all'Amministrazione stessa più qualità e più capacità di innovazione rispetto al passato.

Lo sviluppo del Paese, segnatamente il superamento dei divari territoriali, richiede progetti comuni e sinergia fra tutte le sue componenti, ossia di percorrere con determinazione la strada della collaborazione istituzionale, del rapporto continuo fra amministrazioni centrali sempre più concentrate sulla programmazione e sul controllo e amministrazioni regionali e locali, partecipi delle scelte strategiche di programmazione e, soprattutto, responsabili in proprio della gestione delle risorse, in misura pari nel Mezzogiorno a circa due terzi del totale.

Nelle aree del Sud del Paese si va affermando la cultura del rapporto forte e continuo fra le varie amministrazioni, con l'assunzione di scelte condivise tra tutti i soggetti. Avanzamenti positivi derivano anche dalla adesione convinta delle amministrazioni all'introduzione di meccanismi competitivi per il migliore utilizzo delle risorse.

Efficacia
delle regole
comunitarie

Emblematico in tale direzione è stato il caso della completa utilizzazione dei fondi comunitari che ha permesso di evitare il disimpegno automatico dei fondi stessi. Essa ha rappresentato un risultato che ha portato il nostro Paese per la prima volta in testa alla graduatoria europea delle nazioni più efficienti e che è stato frutto di una attenta opera di tutte le Amministrazioni Regionali, con accompagnamento e attenzione continui dal centro.

Una leva molto efficace per il rinnovamento delle amministrazioni pubbliche regionali è rappresentata quindi dall'attuazione e dall'estensione delle regole comunitarie, soprattutto per quel che concerne la valutazione dei progetti, il ricorso a sistemi di monitoraggio e a metodi di mercato, nonché l'adozione di metodi partenariali tra le altre Amministrazioni,

Un contributo notevolissimo, anche superiore alle aspettative, ai progressi ottenuti è stato fornito dal meccanismo di "premierità rafforzata" (6 per cento) adottato dall'Italia che ha innescato un percorso virtuoso in cui le istituzioni regionali e locali sono state spinte a modificare i propri comportamenti, superando tradizionali inerzie.

Tale meccanismo ha favorito la realizzazione di avanzamenti significativi nell'attuazione dello sportello unico per le imprese, dei servizi per l'impiego, del ricorso al controllo interno di gestione e a nuclei di valutazione degli investimenti pubblici e, nel settore idrico, nell'attuazione degli Ambiti territoriali ottimali e dei Piani d'ambito. Nel mese di marzo si è concluso il processo di assegnazione sulla base del rispetto di 14 "indicatori di modernizzazione". Risultati particolarmente positivi sono stati conseguiti da Basilicata e poi da Campania e Puglia. I risultati positivi conseguiti hanno indotto a immettere nuove risorse nell'attivazione di meccanismi premiali che consentano anche alle altre Regioni di completare entro l'estate 2003 l'itinerario di ammodernamento giunto spesso a un passo dal risultato finale.

Progressi significativi si vanno ottenendo anche attraverso l'attivazione e, in molti casi l'avvio, della fase operativa di Nuclei di valutazione e verifica, anche nelle Regioni del Centro-Nord e presso alcune Amministrazioni centrali.

Accelerazione
degli APQ

L'estensione del "metodo comunitario" a tutte le risorse aggiuntive, in particolare, è mirata alla riqualificazione delle Intese Istituzionali di Programma e a all'accelerazione degli Accordi di Programma Quadro, attraverso l'adozione di meccanismi di premi e sanzioni e il rafforzamento del sistema di monitoraggio.

Dei 107 Accordi di Programma Quadro stipulati al 15 marzo 2003, per un ammontare di risorse programmate pari a 38,5 miliardi di euro (3,5 per cento in più rispetto alla fine dello scorso anno), 45 (per complessivi 21,5 miliardi di euro) sono stati stipulati nelle regioni del Mezzogiorno.

I dati di monitoraggio aggiornati indicano che il valore di spesa realizzata nell'ambito degli APQ nel 2001 e nel primo semestre 2002 si è attestato a 2,8 miliardi di euro. L'introduzione degli incentivi di spesa per il prossimo triennio e una programmazione finanziaria sempre più accurata rappresentano validi presupposti per un avanzamento significativo nella realizzazione degli interventi.

Patti
territoriali

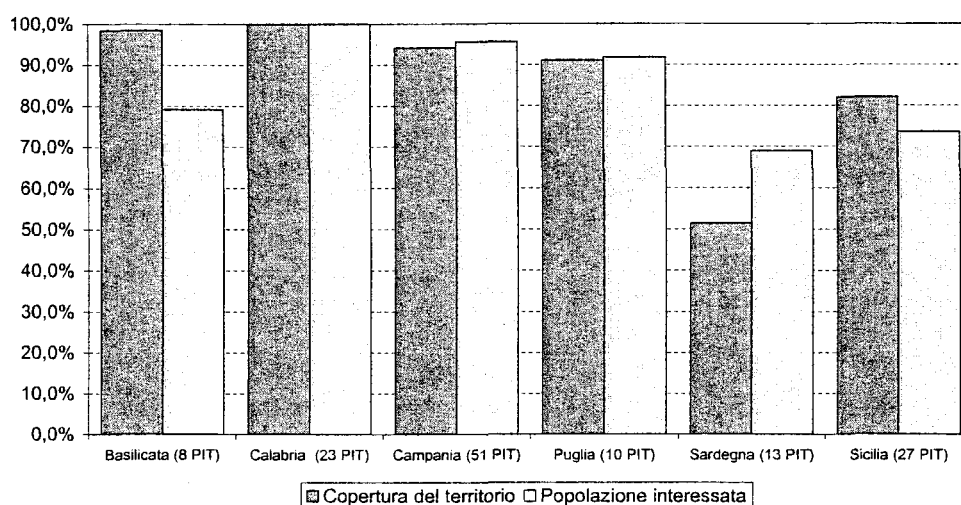
Sono continuate le erogazioni nelle aree interessate dai patti territoriali, così come sono stati approvati nuovi contratti di programma. In riferimento ai patti territoriali per l'occupazione la rendicontazione del programma di investimenti previsto nell'ambito degli 8 patti comunitari nelle regioni obiettivo 1, approvati dalla Commissione europea nel 1998, ha evidenziato risultati molto positivi con un utilizzo delle risorse pari al 99,8 per cento. L'attuazione di tale programma, oltre a progetti di investimento privato ha previsto interventi infrastrutturali e progetti di servizio volti a realizzare politiche sociali e del lavoro. La validità di tale esperienza ha indotto il CIPE a dotare tale esperienza di ulteriori risorse nazionali con un Programma aggiuntivo per il periodo 2002-05.

In un contesto caratterizzato dall'accelerazione del processo di regionalizzazione dei patti territoriali, ispirato a criteri di selettività – anche sulla base di importanti risultanze sulla efficacia ed efficienza dello strumento – e di forte e nuova responsabilità programmatica regionale, l'obiettivo a essi connaturato di favorire la cooperazione fra soggetti produttori locali ai fini della progettazione e della realizzazione di interventi territoriali di miglioramento del contesto potrà essere perseguito anche attraverso l'esperienza dei Progetti integrati territoriali (PIT) che, con metodi e risultati diversi, viene portata avanti da tutte le Regioni del Mezzogiorno. (Cfr. Riquadro)

I PROGETTI INTEGRATI TERRITORIALI

Il Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'OB.1 2000-2006 ha previsto per qualificare le politiche di sviluppo locale - che costituiscono un aspetto importante del più ampio intervento di sviluppo territoriale del programma - una particolare forma di selezione degli interventi che è stata denominata Progetto integrato territoriale (PIT). Il PIT è progetto unitario, articolato in componenti progettuali esplicitamente collegate diretto al raggiungimento di uno o più obiettivi mutuati dal QCS contestualizzati rispetto alle potenzialità e ai bisogni di un territorio specifico. Il PIT è quindi direttamente proposto nella sua completa articolazione progettuale da una coalizione territoriale. Attraverso diversi modelli che le regioni hanno adottato come più appropriati rispetto alle proprie condizioni istituzionali - e cioè con procedure di individuazione con prevalenti elementi negoziali o competitivi - sono stati identificati 139 PIT (132 nelle aree OB.1 e 7 nell'area in phasing out). Per i PIT in OB.1 la progettazione di dettaglio è stata ormai completata in circa il 60 per cento dei casi; circa metà ha cominciato l'attuazione.

Numerosità, copertura territoriale e di popolazione nei PIT identificati
(valori percentuali)



Le coalizioni territoriali che hanno partecipato al processo sono estese, di fatto nelle sole 6 regioni in OB.1 i PIT identificati interessano circa l'86 per cento dei comuni e l'85 per cento della popolazione. Questa ampia copertura di popolazione e

territorio non ha peraltro precluso l'utilizzo del PIT come strumento anche per concentrare gli interventi, come evidenzia l'ampia differenza riscontrabile nell'investimento procapite programmato dai diversi PIT.

In molti casi la proposta di PIT ha potuto beneficiare del fatto che una parte della coalizione locale aveva già maturato un'esperienza di partenariato di progettazione locale con altri strumenti, come i progetti Leader e i Patti territoriali. A differenza dei patti territoriali, peraltro, prevalgono nelle proposte di PIT tipologie di progetto legate alla trasformazione del territorio - attraverso interventi di infrastrutturazione e conservazione - e all'offerta di servizi territoriali, piuttosto che di sostegno finanziario all'iniziativa privata - pur comunque presenti - attraverso incentivi finanziari all'investimento.

Si tratta di un'evoluzione in linea con le più articolate tipologie di intervento ammesse dal QCS per lo sviluppo locale e con la possibilità - sempre prevista dal QCS - di avanzare proposte di PIT centrate tematicamente su modelli di sviluppo urbano, culturale e naturalistico, nonché di scelte strategiche operate direttamente dalle Regioni di percorrere linee di sviluppo locale meno tradizionali. Anche se il numero di PIT centrati sull'idea di sviluppo locale legata alla promozione dei distretti manifatturieri rimane significativa, prevalgono i PIT in cui i contenuti di sviluppo economico sono affidati a migliori servizi turistici e alla valorizzazione e tutela delle risorse culturali e naturalistiche.

La numerosità e la complessiva dimensione finanziaria mobilitata finora dai progetti dei PIT - che, pur con significative differenziazioni tra le regioni, è al momento stimabile in circa il 20 per cento delle risorse pubbliche del complesso dei sei programmi dell'OB.1 - attribuiscono alla diretta responsabilità del territorio diffuso e degli enti locali un ruolo importante per il successo della strategia complessiva. Tuttavia, aumentano fortemente anche la necessità di attenzione territoriale nella programmazione degli interventi settoriali di rete (in materia di risorse idriche, energia, trasporti, sicurezza, capitale umano) la cui disponibilità e qualità è indispensabile per la riuscita dei progetti locali.