

IV – LA POLITICA PER LA COMPETITIVITA' DEL MEZZOGIORNO E DELLE AREE SOTTOUTILIZZATE DEL CENTRO NORD

L'aumento della competitività del Mezzogiorno e la riduzione del suo divario di sviluppo e di occupazione con l'Europa costituiscono requisito primario per il recupero di competitività del Paese. A questo obiettivo, e a quello di accrescere lo sviluppo delle aree sottoutilizzate del Centro Nord, è rivolta l'azione del Governo.

Il miglioramento della dotazione infrastrutturale materiale e immateriale, accompagnato da incentivi efficaci e, ove possibile, transitori è lo strumento principale di questa azione.

L'attuazione delle regole preposte all'assegnazione delle risorse e al loro utilizzo, e nuove azioni per accrescere la capacità delle amministrazioni, garantiranno un miglioramento nella qualità ed efficacia della spesa. Per consolidare ed estendere i risultati già raggiunti, il Governo continua ad assicurare finanziamenti in conto capitale, garantendo l'addizionalità dei fondi trasferiti dall'Unione Europea.

IV.1 Le Tendenze Economiche Territoriali

IV.1.1 Il 2004 e il Quadro Tendenziale 2005-2008

Nella recente, difficile fase congiunturale, il Mezzogiorno è cresciuto più del resto del Paese, seppure frenato dal difetto relativo di infrastrutture e servizi.

Nel biennio 2002-2003, il differenziale di crescita del PIL a favore del Sud è stato pari a 4 decimi di punto.

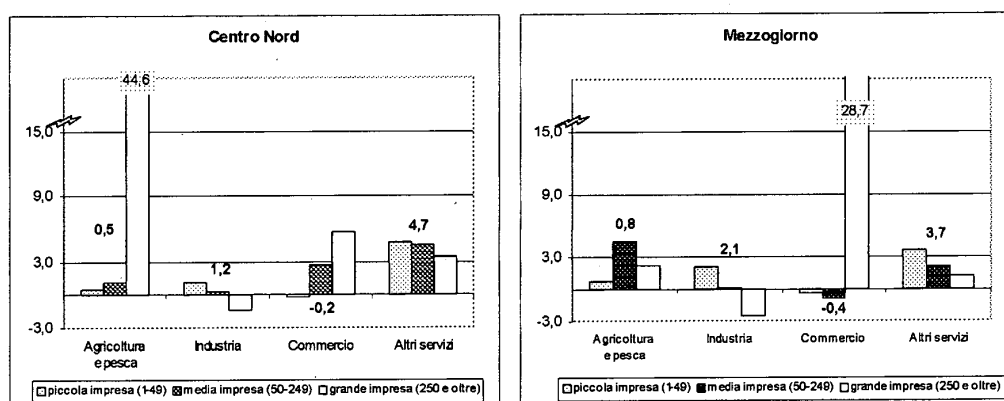
Anche i dati ISTAT sul censimento delle imprese confermano le positive trasformazioni in corso nell'economia del Mezzogiorno. A fronte di un decremento del numero di unità locali nel Centro-Nord pari allo 0,3 per cento medio annuo, al Sud si è registrato un incremento dello 0,8 per cento.

Il peso del settore manifatturiero meridionale, misurato dal numero di unità locali rispetto al totale nazionale, è cresciuto nel decennio dal 21,7 al 23,5 per cento. Il rafforzamento dell'industria risulta interamente concentrato nella fascia delle piccole e medie unità produttive, mentre la chiusura di molti grandi impianti si manifesta in un calo cumulato del 2,6 per cento nel numero di unità di maggiore dimensione.

Nel resto del sistema produttivo, si rafforza la media dimensione nell'agricoltura del Sud e cresce il numero di unità locali per le grandi unità commerciali del Sud.

Tavola IV.1- Unità Locali per Settore e Dimensione d'Impresa: Centro Nord e Mezzogiorno.

Variazioni Percentuali Medie Annue 2001 su 1991.



Nota: I valori in grassetto nei grafici sono le variazioni percentuali medie annue (2001-1991) per il totale delle imprese; per una lettura migliore del grafico è stato necessario troncare l'asse delle ordinate quindi i valori esterni alla scala rappresentata sono stati indicati sulla barra corrispondente. Il settore dell'industria comprende l'industria in senso stretto e le costruzioni.

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Censimento 2001

Anche per il 2004, in un contesto di ripresa ciclica, è prevedibile per il Mezzogiorno un incremento della crescita.

Nei primi mesi dell'anno, la creazione di nuove imprese, l'andamento dell'occupazione, la dinamica dei flussi turistici indicano segnali di sviluppo dei servizi, mentre in ripresa, più che nel resto del paese, risultano le esportazioni al netto dei prodotti petroliferi.

Se tali tendenze si consolideranno, si potrà determinare, pure in presenza di un contenimento dell'azione di investimento pubblico per effetto delle misure correttive di finanza pubblica, un tasso di crescita del PIL meridionale intorno all'1 per cento.

Per il periodo 2005-2008, le previsioni tendenziali, ferma restando la spesa comunitaria, prevedono uno scenario che limita quella in conto capitale. Per le risorse aggiuntive nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate si ipotizza la sola attuazione degli stanziamenti già deliberati; per le risorse ordinarie, l'attuazione dei provvedimenti esistenti. Non si assumono ulteriori interventi idonei a raggiungere l'impegno assunto con l'Unione europea di destinare al Sud il 30 per cento della spesa in conto capitale totale.

In assenza di ulteriori interventi volti a rafforzare le capacità delle Amministrazioni attuatrici e la qualità della spesa, il tasso di incremento del PIL meridionale resterebbe fino al 2008 decisamente inferiore a quello europeo.

IV.1.2 Gli Obiettivi Programmatici

L'azione programmatica del Governo per lo sviluppo regionale è volta al rafforzamento della produttività e della competitività del Mezzogiorno e delle aree sottoutilizzate del Centro Nord. Per il Mezzogiorno, dove è massimo il grado di sottoutilizzazione del potenziale produttivo, due sono gli obiettivi programmatici fissati:

- una crescita al di sopra di quella media europea nella seconda metà del decennio;
- un aumento del tasso di attività verso il 60 per cento a fine decennio.

Al raggiungimento di tali risultati concorrono in entrambe le aree del Paese strumenti innovativi. Nel Mezzogiorno la strategia in atto mira al miglioramento dei servizi collettivi offerti - idrici, elettrici, di trasporto, ambientali, urbani e logistici, di ricerca e formativi, di accessibilità del patrimonio culturale e paesistico, servizi per la sanità, ecc.- e ad una maggiore efficacia degli incentivi. Tale politica di sviluppo regionale è stata definita nell'ambito degli impegni assunti con l'Unione Europea attraverso il QCS, Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006. I suoi positivi risultati spiegano anche l'accresciuta capacità contrattuale dell'Italia nel negoziato in

corso per i fondi comunitari 2007-2013 da assegnare al Mezzogiorno e al Centro-Nord.

Gli impegni europei prevedono 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 del Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

Coerentemente con lo scenario programmatico di finanza pubblica e con gli impegni in merito al sopradDETTO Fondo assunti con l'Unione Europea, nell'ambito della revisione di metà periodo dei fondi comunitari, la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, con una crescita media annua del 9,1 per cento, raggiungerebbe nel periodo 2004-2008 il 7,0 per cento del PIL, contro il 6,4 per cento del periodo 2000-2003. A fine periodo si raggiungerebbe il valore obiettivo, concordato in sede europea, per la quota totale di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno.

Tavola IV. 2 – Spesa in Conto Capitale nel Mezzogiorno:

Impegni Programmatici 2004-2008.

(Variazioni percentuali)

Risorse	Spesa in conto capitale/PIL (media 2004-2008)
Ordinarie	3,1
Aggiuntive	3,9
comunitarie 1	1,8
nazionali 2	2,1
Totale	7,0

¹ *Includono (al lordo del cofinanziamento nazionale) il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 e la spesa per gli Obiettivi 2 e 3.*

² *Spese del Fondo per le aree sottoutilizzate.*

Fonte: elaborazioni MEF-Dipartimento per le politiche di sviluppo

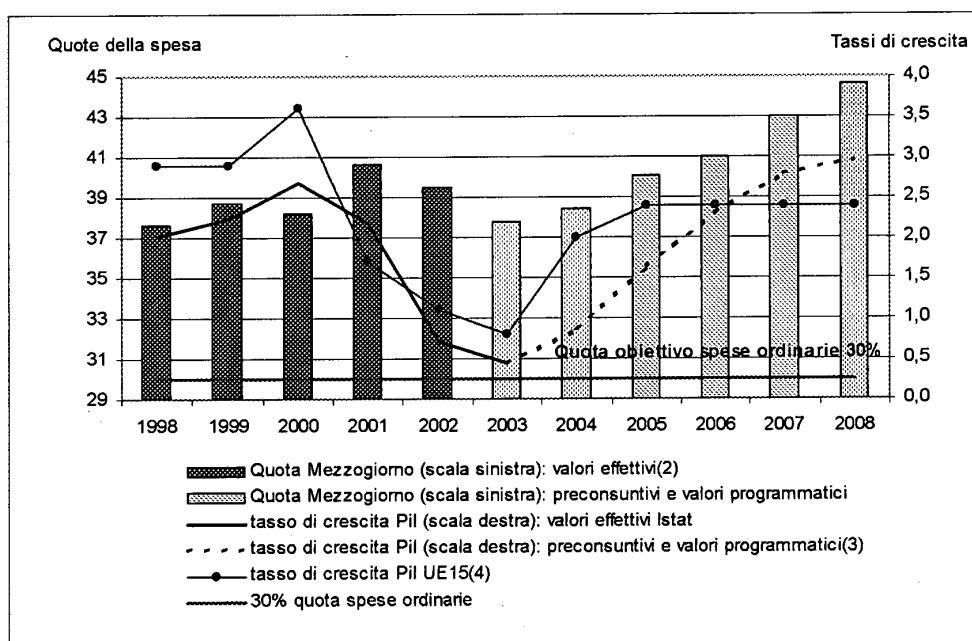
Agli obiettivi programmatici relativi alle quantità di spesa in conto capitale, si accompagnano quelli, altrettanto importanti, relativi al miglioramento della sua qualità. Essa continuerà a essere perseguita in tre modi: riequilibrio delle assegnazioni finanziarie dagli incentivi a favore delle infrastrutture materiali e immateriali; completamento della riforma degli incentivi; rafforzamento della

capacità delle amministrazioni attraverso nuovi strumenti premiali e sanzionatori e più intense azioni di sistema a supporto dei punti di criticità.

L'insieme di queste azioni potrà consentire al PIL del Mezzogiorno di superare stabilmente, la crescita media europea a partire dal 2007.

Figura IV. 1– Mezzogiorno: Quota Programmatica della Spesa in Conto Capitale della Pubblica Amministrazione e Crescita del PIL.

(Valori percentuali)



¹ Flussi di erogazioni.

² Stime sulla base della banca dati Conti Pubblici Territoriali.

³ Valori programmatici DPEF 2004-2008.

⁴ Fino al 2006 dati e stime Commissione Europea, 2007-2008 stima DPS.

Fonte: elaborazioni MEF-Dipartimento per le politiche di sviluppo.

IV.2 Gli Strumenti

Gli obiettivi di sviluppo territoriale vengono perseguiti attraverso un'azione coordinata delle politiche regionali, nazionale e comunitaria. Esse mirano, in primo luogo, a promuovere e realizzare progetti di infrastrutture nazionali e regionali. Perseguono, poi, un miglioramento nella capacità delle amministrazioni e una

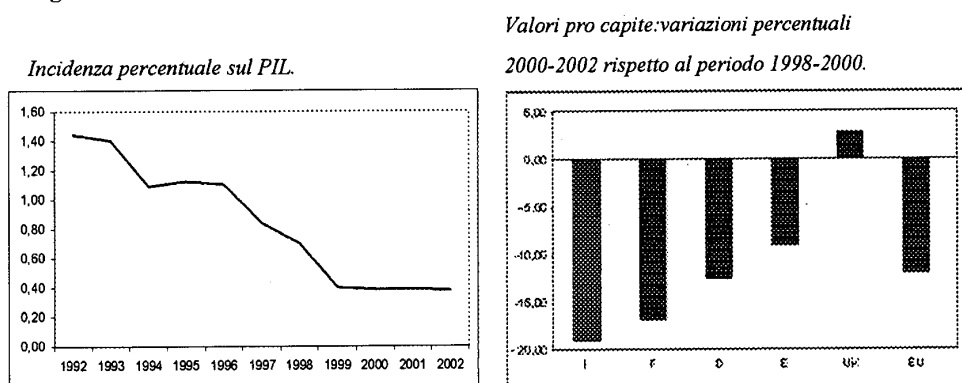
maggior efficacia degli incentivi per lo sviluppo locale e l'attrazione degli investimenti.

IV.2.1 La Politica Regionale Comunitaria e Nazionale

L'Italia è uno dei paesi che ha realizzato più progressi verso gli obiettivi fissati nel Consiglio Europeo di Stoccolma del 2001, che prevedono una progressiva riduzione, da parte di ogni Stato membro dell'UE, dell'ammontare complessivo di aiuti in rapporto al PIL. Gli aiuti concessi dal nostro Paese conteggiati a fini comunitari sono infatti passati dall'1,4 per cento del PIL nel 1992 allo 0,4 per cento del PIL nel 2002.

Nel periodo 2000-2002, rispetto al precedente biennio, l'Italia risulta uno dei paesi in cui è stato ridotto maggiormente l'ammontare degli aiuti pro-capite, diminuiti di oltre 19 punti percentuali. Riduzioni più elevate si registrano solo in Finlandia, Irlanda e Portogallo, paesi nei quali, tuttavia, l'importo totale degli aiuti è nettamente inferiore a quello dell'Italia.

Figura IV.2- Aiuti di Stato in Italia e nei Maggiori Paesi Europei.



1 In rapporto alla popolazione.

Fonte: elaborazioni su dati della DG concorrenza – State Aid Scoreboard.

In questo scenario, si è andato realizzando un radicale riorientamento delle politiche comunitaria e nazionale, in attuazione del Trattato comunitario (artt. 158 e 159) e della Costituzione (artt. 159 comma 5).

La politica Regionale Comunitaria

Il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le aree obiettivo 1, giunto a metà del suo percorso, è elemento portante della politica di sviluppo per il Mezzogiorno. Per il Centro-Nord, le politiche comunitarie si realizzano prevalentemente attraverso gli strumenti dei Documenti di Programmazione per l'obiettivo 2, e dei programmi operativi per l'obiettivo 3: complessivamente, al Centro Nord è destinato nel 2000-2006 circa un quarto delle risorse comunitarie.

Nell'ambito dei singoli Programmi operativi del Mezzogiorno, l'attività di valutazione realizzata in occasione della revisione intermedia del QCS ha consentito di individuare, per ogni singolo Programma, criticità e potenzialità. Alla conferma delle strategie del QCS e di parte significativa dei Programmi operativi, si sono accompagnate iniziative per un ulteriore rafforzamento delle capacità istituzionali delle Amministrazioni, anche con il ricorso a nuove forme di premialità; per un più incisivo collegamento con la politica regionale nazionale; per un riorientamento dei criteri di selezione a rafforzamento degli obiettivi.

Il pieno conseguimento di questi obiettivi e di risultati positivi nelle regioni del Centro-Nord sono anche importanti condizioni per dare forza alla posizione italiana nel negoziato sulle prospettive finanziarie e sulla riforma della politica di coesione 2007-2013, sia per le aree in ritardo di sviluppo, sia per le altre aree del Paese.

L'attività svolta dal Governo, d'intesa con le Regioni e le parti economiche e sociali, durante il semestre di Presidenza italiana del Consiglio europeo ha permesso all'Italia di trovare ampie convergenze con molti *partner* europei su alcuni principi fondamentali ai quali ancorare la politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013. Larga parte di questi principi è stata recepita nel III Rapporto sulla coesione economica e sociale che la Commissione europea ha presentato a febbraio 2004, e nelle Prospettive finanziarie 2007-2013 predisposte dalla Commissione stessa. Il raggiungimento di nuovi positivi risultati nell'attuazione del programma 2000-2006 aiuterà l'Italia a raggiungere gli obiettivi finali del negoziato.

La politica Regionale Nazionale

Con le due ultime Leggi finanziarie sono state poste le condizioni e le regole per il rafforzamento della politica regionale nazionale e per la sua integrazione con quella comunitaria. In particolare, la Finanziaria per il 2003 ha unificato tutte le risorse aggiuntive nazionali per le politiche regionali in due Fondi intercomunicanti per le aree sottoutilizzate attivi, per l'85 per cento nel Mezzogiorno, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e presso il Ministero delle Attività Produttive. I due Fondi, per la comune ispirazione e per la gestione unitaria che li caratterizza, possono considerarsi alla stregua di un unico Fondo per le aree sottoutilizzate. Esso è stato reso più incisivo con le disposizioni contenute nella Finanziaria per il 2004 di intervento a garanzia dell'accelerazione della spesa in conto capitale, concentrandola in larga misura su infrastrutture di rete di forte rilievo strategico. A tutti questi indirizzi si dovrà continuare a dare concreta attuazione.

IV.2.2 Le Infrastrutture: Progetti Strategici Nazionali e Progetti Regionali

La politica regionale, comunitaria e nazionale ha attivato due distinti insiemi di interventi dalla cui crescente integrazione dipende il conseguimento degli obiettivi fissati: progetti strategici nazionali e progetti regionali di sviluppo.

Nel loro insieme, gli interventi già finanziati sono coperti per il 57 per cento da risorse ordinarie, statali e regionali per il 29 per cento da risorse aggiuntive e per il rimanente 14 per cento da risorse private.

Il ricorso a meccanismi di premialità e di sanzione ha consentito nel 2003 una forte accelerazione nella programmazione di questi interventi. Altri meccanismi già introdotti consentiranno entro la fine del 2004 di accelerare gli impegni delle risorse e di recuperare automaticamente e riallocare le risorse non impegnate. Ulteriori meccanismi già operanti relativi alla spesa e una verifica dello stato di attuazione, avviata per il Mezzogiorno in connessione con gli impegni assunti per la riprogrammazione del QCS 2000-2006, consentiranno nel periodo 2004-2008 di rendere effettivi gli obiettivi di spesa, come richiesto anche dal requisito di addizionalità del QCS.

Alla realizzazione, anche in funzione anticiclica, di infrastrutture strategiche è stata prevista la selezione di un gruppo di opere del Programma infrastrutture strategiche della Legge obiettivo.

La selezione, istruita dalle strutture tecniche del Ministero dell'Economia e Finanze e delle Infrastrutture, riguarda gli interventi suscettibili di registrare un reale avanzamento e una capacità di spesa significativa nel biennio 2004-2005. In base a tale ricognizione sono risultati eleggibili al finanziamento 27 interventi. In relazione alla dimensione finanziaria degli interventi eleggibili rispetto alle disponibilità, è stata stilata una graduatoria degli interventi sulla base di un indicatore composito di accelerazione, che consente una tempestiva assegnazione dei finanziamenti e la controllabilità dei risultati.

IV.2.3 Rafforzare ancora la Capacità delle Amministrazioni Pubbliche

Condizione indispensabile per il conseguimento degli obiettivi programmatici di sviluppo del Mezzogiorno e delle aree sottoutilizzate del Centro-Nord è l'ulteriore rafforzamento della capacità delle pubbliche amministrazioni impegnate nella realizzazione della spesa in conto capitale. Tre sono i profili su cui si concentrerà l'intervento.

Il primo riguarda la riprogrammazione del QCS e riguarda lo sviluppo di nuovi meccanismi premiali: un sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi della premialità, trasparente e accessibile alle parti economiche e sociali e al pubblico; una riserva centrale per il consolidamento dell'efficienza e dell'efficacia amministrativa nella gestione dei programmi; una riserva regionale attraverso la quale le singole Regioni, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, potranno incentivare le Autonomie locali e altri soggetti territoriali a predisporre progetti "di qualità" ovvero a svolgere con tempestività le proprie funzioni.

Il secondo profilo attiene al Programma di Diffusione delle Conoscenze, volto a progettare e mettere in opera servizi di sistema che migliorino la capacità della rete di amministrazioni impegnate nell'attuazione di politiche di sviluppo. Il Programma mira fra l'altro a rafforzare la capacità negoziale delle amministrazioni nazionali nel disegno del futuro delle politiche di coesione; a sviluppare reti di strutture tecniche

specialistiche nelle amministrazioni pubbliche; a realizzare sistemi informativi avanzati e nuove statistiche.

Il terzo profilo concerne il rafforzamento delle procedure di valutazione per assicurare qualità e coerenza strategica all'intero processo dell'investimento pubblico. Esso attua una diffusione sistematica delle procedure di valutazione, e intende sottoporre una parte crescente degli interventi all'analisi valutativa come strumento di indirizzo delle decisioni. Un forte contributo potrà venire dall'accelerazione dei progressi nell'attuazione del sistema del Codice Unico di Progetto, CUP, relativo agli investimenti pubblici.

IV.2.4 Incentivi e Credito

In linea con le indicazioni contenute nei precedenti Documenti di Programmazione Economico e Finanziaria, i principali strumenti di incentivazione vengono sottoposti a un'intensa attività di revisione, volta ad incrementarne efficienza ed efficacia, anche con l'uso di apposito Fondo Rotativo.

Una parte rilevante del sistema degli incentivi è stata sottoposta a riforma nel biennio 2002-2003, grazie a un'azione concertata fra il Ministero delle Attività Produttive, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Regioni.

In particolare, il Fondo per le aree sottoutilizzate finanzia un gruppo limitato di incentivi che, nel 2002, ha complessivamente erogato alle imprese circa 4 miliardi di euro destinati per l'80 per cento al Mezzogiorno. Tale valore si raffronta a quello di un gruppo di altri incentivi settoriali o orizzontali che, sempre nello stesso anno, ha erogato alle imprese 3,5 miliardi di euro, destinati per il 20 per cento al Mezzogiorno.

Le modifiche realizzate per il credito d'imposta per gli investimenti e per l'occupazione, nonostante le difficoltà iniziali, hanno consentito di dare certezza finanziaria agli strumenti e ne hanno assicurato la controllabilità. La specifica campagna di controlli e verifiche attivata dall'Agenzia delle Entrate ha reso possibile l'immediato recupero di agevolazioni spontaneamente restituite dagli interessati.

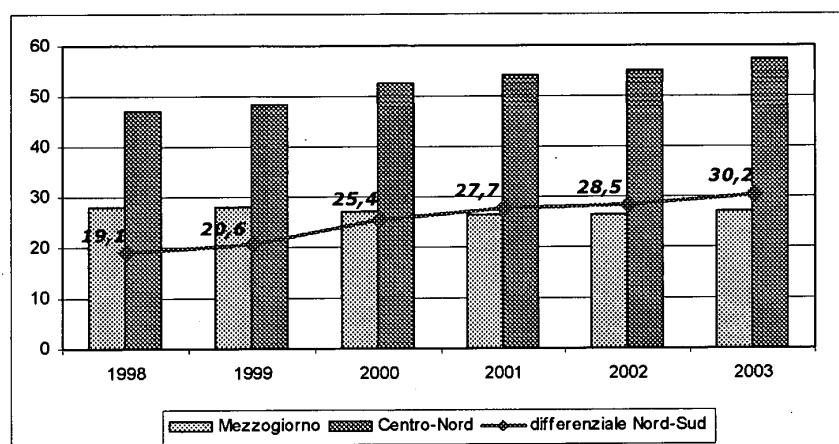
Gli strumenti per l'auto-imprenditorialità e l'auto-impiego e del *franchising* gestiti da Sviluppo Italia sono stati riattivati su basi di maggior efficienza e

verificabilità: una parte dell'intervento in conto capitale è stata trasformata in credito agevolato. È in corso sempre da parte di Sviluppo Italia la costruzione di un sistema innovativo per l'Italia di attrazione degli investimenti: le esperienze pilota nel frattempo avviate stanno fornendo indicazioni assai rilevanti. Per i patti territoriali, sulla base di una analisi valutativa del loro impatto, si è proceduto a introdurre vincoli minimi di efficienza, il mancato rispetto dei quali comporta l'automatico definanziamento. Su tali basi, si è proceduto ad avviare la loro regionalizzazione. E' ora urgente che le Regioni realizzino un processo di integrazione, nei loro territori, fra le diverse esperienze di sviluppo locale realizzatesi in questi anni e fra queste e le proprie azioni di rete nei campi dei trasporti, del turismo e della promozione industriale.

La revisione normativa della legge 488/92 rappresenta il nuovo passo da compiere. La nuova disciplina dovrà prevedere una maggiore responsabilità sia delle imprese, sia degli istituti di credito coinvolti nelle procedure agevolative. Il contributo pubblico in conto capitale a fondo perduto verrà sostituito gradualmente, anche attraverso il ricorso ad un Fondo Rotativo, con un finanziamento con capitale di credito non inferiore al primo, composto per pari importo da un finanziamento pubblico, da restituirsi a un tasso di interesse agevolato, e da un finanziamento bancario ordinario a tassi di mercato, erogato dallo stesso soggetto che valuta le iniziative agevolabili.

Gli incentivi hanno a lungo compensato un mercato del credito carente, ma così facendo ne hanno spesso scoraggiato lo sviluppo. Le misure di sostegno alle imprese devono, invece, attraverso le riforme realizzate e in corso, risultare propedeutiche a un rafforzamento del ruolo delle banche a sostegno dello sviluppo territoriale. I dati mostrano infatti che tale ruolo è ancora inadeguato.

Figura IV. 3 – Impieghi/PIL per le Società Non Finanziarie e le Famiglie Produttrici.



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

L'intervento pubblico, a partire dalla riforma della legge 488/92, deve promuovere l'impegno degli istituti di credito nel finanziamento dello sviluppo. Occorre quindi puntare su misure che favoriscano l'aggregazione, la capitalizzazione, l'organizzazione e la promozione del ruolo dei consorzi fidi anche per gli investimenti più rischiosi come quelli innovativi; il riequilibrio della struttura finanziaria delle imprese; il ricorso alla finanza innovativa, a partire dal *Venture Capital*, soprattutto nei settori *high-tech* e a supporto dei processi di innovazione.

L'insieme di questi interventi di riforma del sistema di incentivi rappresenta la premessa che consentirà di passare a una piena realizzazione dell'azione di revisione incentrata su valutazioni di efficacia economico-sociale. Si potranno, in altri termini, iniziare a graduare le assegnazioni finanziarie non solo sulla capacità di assorbimento delle risorse, ma soprattutto sulla capacità degli strumenti di produrre effetti permanenti sullo sviluppo e sull'attrattività dei territori. A tale scopo, secondo gli indirizzi del CIPE, si sta dando luogo ad analisi valutative di efficacia degli strumenti, particolare attenzione, di concerto con le parti economiche e sociali, verrà posta al *bonus* occupazione, i cui risultati sono stati inferiori alle aspettative.

Questa seconda e più matura fase di governo degli incentivi dovrà tenere conto, e ove possibile, influenzare, l'elaborazione di nuovi orientamenti a livello europeo. Non si può evitare di guardare con preoccupazione a un utilizzo incondizionato degli incentivi in Europa quale strumento volto ad attrarre investimenti, con il rischio di una competizione distruttiva, a somma zero, fra paesi e regioni. In coerenza con l'azione negoziale in corso per la politica di coesione, il governo si adopererà per

contenere tali rischi e per evitare che l'Italia si trovi in condizioni di difficoltà comparata.

L'indirizzo in tema di aiuti regionali preannunciato dalla Commissione europea va nella giusta direzione, ma richiede ancora importanti affinamenti:

- è appropriata, ma non appare ancora calibrata, la riduzione degli aiuti regionali per le grandi imprese; deve, in particolare, chiudersi il differenziale fra aree arretrate per reddito pro capite, per evitare fenomeni impropri di competizione;
- è inopportuno il passaggio da equivalente sovvenzione netto (ESN) a equivalente sovvenzione lordo (ESL), che distorce gli aiuti in relazione al regime fiscale;
- occorrono previsioni ad hoc per le aree insulari e per quelle confinanti con nuovi stati membri;
- deve rafforzarsi l'orientamento a favore di investimenti privati che si integrino con interventi "tematici" per la ricerca, l'innovazione, la protezione dell'ambiente e la formazione.

Con riguardo a questo ultimo profilo, dovrà essere potenziato lo sforzo in atto per aumentare la selettività degli incentivi in favore della ricerca e dell'innovazione attraverso l'introduzione di criteri di selezione che premino l'innovatività attesa dell'investimento. Dovrà essere rafforzata la tutela della proprietà intellettuale per incentivare l'investimento in R&S. E' dalla maggiore apertura alla concorrenza internazionale, unita a più elevati investimenti in ricerca ed innovazione, che ci si aspetta un forte stimolo al sistema produttivo italiano perché raggiunga o non abbandoni la frontiera della competitività internazionale.

In definitiva, gli incentivi dovranno progressivamente trasformarsi da meri aiuti compensativi di carenze strutturali e amministrative a reali strumenti di crescita della competitività delle nostre imprese e quindi del Paese.