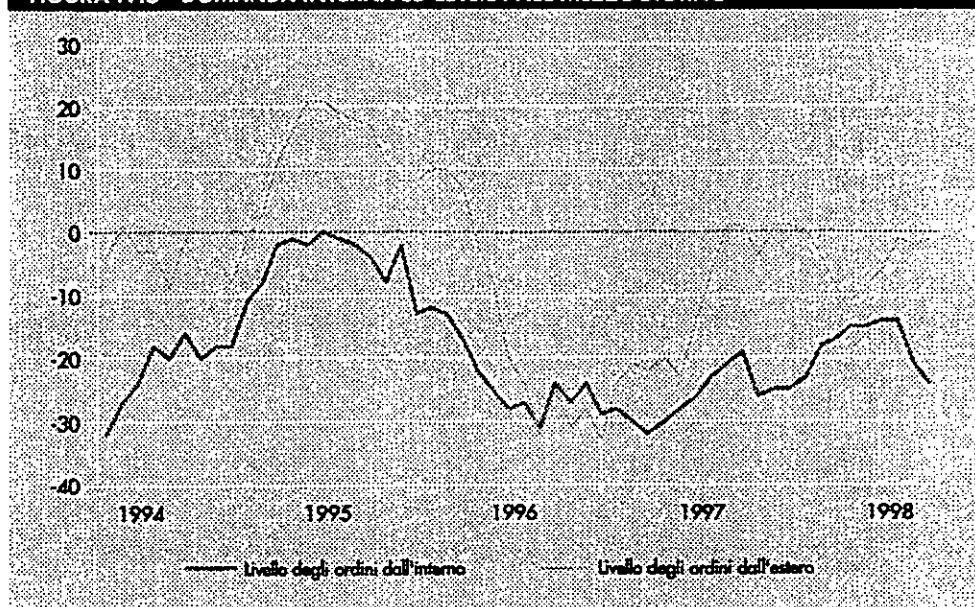


FIGURA IV.3 - DOMANDA INTERNA ED ESTERA NEL MEZZOGIORNO



L'andamento delle *esportazioni* del primo trimestre dell'anno conferma le tendenze positive registrate nel 1997. La crescita del valore delle esportazioni a prezzi correnti è stato pari nel Mezzogiorno al 20,3 per cento contro il 13,3 per cento della media nazionale, con punte in regioni come la Basilicata dove l'export, anche al netto della componente degli autoveicoli, aumenta del 20,5 per cento, e la Sicilia, dove incide la crescita delle vendite delle industrie cantieristica ed energetica.

Le esportazioni

Anche la *rilevazione periodica di Infocamere sul Registro delle imprese* nel secondo trimestre 1998 conferma il dinamismo dell'industria meridionale con una crescita del numero delle imprese dello 0,8 per cento, a livello di quello registrato nel Nord Est, e superiore a quello medio nazionale (0,7 per cento). Il saldo attivo tra cessazioni e iscrizioni nel Mezzogiorno ha raggiunto 9.797 unità, concorrendo per il 31 per cento al saldo nazionale complessivo.

Le *inchieste ISCO presso i consumatori* indicano fino al primo trimestre dell'anno il proseguimento della crescita dei consumi con un recupero del clima di fiducia delle famiglie iniziato nel 1996. Segnali meno favorevoli si osservano per la seconda parte dell'anno.

La domanda e il turismo

Positiva permane la domanda turistica: sia gli arrivi sia le presenze sono risultati in aumento in giugno e in agosto, rispetto agli analoghi periodi dello scorso anno. Dal giugno 1997 le regioni meridionali hanno sempre evidenziato incrementi tendenziali degli arrivi e delle presenze superiori a quelli medi nazionali (cfr. riquadro IV.1). Nello scorso agosto l'incremento delle presenze a distanza di dodici mesi è stato pari al 5,6 per cento nel Mezzogiorno, contro il 4,4 per cento nazionale, per effetto di un notevole incremento della componente stranieri (12,3 per cento). La durata media della permanenza negli esercizi alberghieri, sempre ad agosto, si colloca sui livelli medi nazionali (5,4 giornate).

L'occupazione

Secondo i dati provenienti dall'indagine sulle forze di lavoro di aprile, la ripresa dell'occupazione nel Mezzogiorno rispetto all'anno precedente è stata pari allo 0,3 per cento. Risultati positivi si riscontrano nell'industria in senso stretto, che in gennaio e aprile ha manifestato un incremento degli occupati, coerente con gli andamenti produttivi brillanti registrati in regioni come la Puglia e la Campania. Nelle costruzioni la tendenza alla diminuzione è diffusa su tutto il territorio.

Ulteriori miglioramenti della dinamica dell'occupazione nel Mezzogiorno sono stati registrati nella successiva indagine sulle forze di lavoro di luglio (1,5 in più rispetto allo stesso mese dell'anno precedente). L'incremento dei primi tre trimestri dell'anno, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, risulta pari così allo 0,5 per cento, con una significativa inversione di tendenza rispetto al ciclo negativo degli ultimi anni.

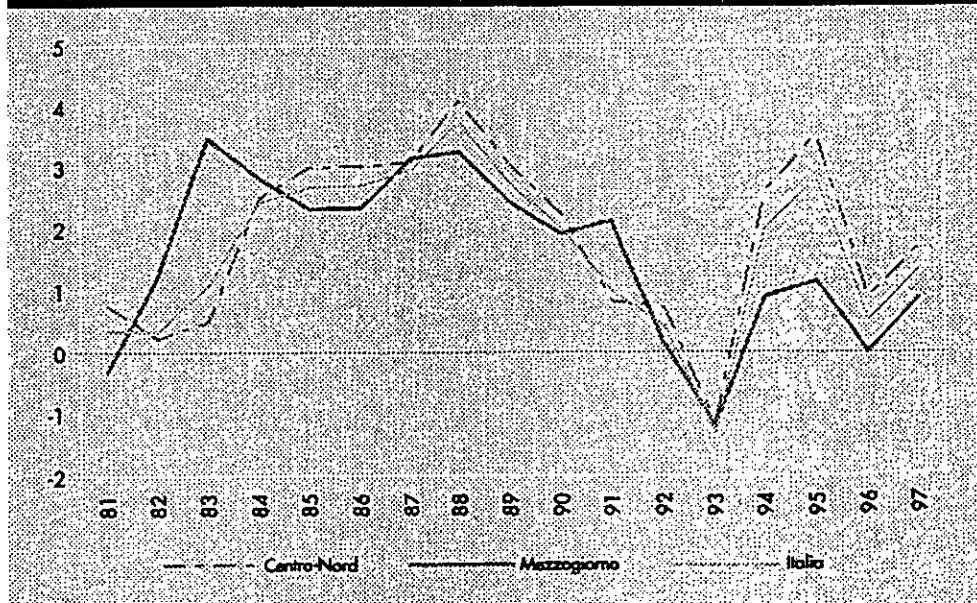
I tassi di disoccupazione, legati a tendenze strutturali più che congiunturali, nella prima parte dell'anno sono rimasti elevati soprattutto per i giovani.

IV.1.2 Il preconsuntivo 1998 e le prospettive per il 1999: alcune indicazioni

I segnali favorevoli che emergono nel Mezzogiorno - di consolidamento delle esportazioni, di dinamismo delle imprese, di buon andamento turistico di rinnovata crescita occupazionale - in un quadro congiunturale nazionale ancora incerto, confermano che un'appropriata politica di sviluppo può favorire l'instaurarsi di un ciclo positivo e il ritorno a una decisa crescita della domanda di lavoro.

Le tendenze recenti

Dalla seconda metà degli anni ottanta il tasso di crescita dell'economia meridionale si situa in modo pressoché costante al di sotto di quello del Centro-Nord.

FIGURA IV.4 - PIL PER AREE TERRITORIALI (Anni 1981-1997 - Variazioni percentuali)

Secondo le stime effettuate dalla SVIMEZ, la caduta degli investimenti, seppure in rallentamento, è proseguita anche nel 1997, mentre l'aumento dei consumi delle famiglie appare sostanzialmente in linea con quello del resto del paese.

Nel 1998 nell'economia meridionale si sta consolidando e rafforzando la ripresa produttiva del 1997, grazie soprattutto a tre componenti:

La crescita
nel 1998

- la ripresa della spesa per investimenti delle pubbliche amministrazioni;
- l'avvio di nuovi programmi di investimenti produttivi da parte delle imprese private;

- l'incremento delle esportazioni, più sostenuto rispetto a quello nazionale.

Di questi fenomeni, oltre alle informazioni già riportate, si ha conferma dai dati sulle erogazioni per spese in conto capitale nelle aree depresse (cfr. oltre, par. IV 2.1), dalla forte accelerazione delle erogazioni per investimenti pubblici a valere sui fondi comunitari e sui corrispondenti finanziamenti nazionali (cfr. oltre, par. IV 5.3) e dalle intenzioni di investimento manifestate all'inizio dell'anno dalle imprese intervistate con l'Indagine sugli investimenti condotta dalla Banca d'Italia. I segnali maggiori di crescita vengono dalle imprese minori, come mostrano anche i positivi dati di rilevazioni condotte su imprese del Mezzogiorno con meno di 100 addetti in merito alle previsioni di occupazione per il biennio 1998-99.

Nel 1999 le politiche di sviluppo avviate dal Governo mirano a favorire un'ulteriore accelerazione degli investimenti, della produttività e del reddito.

Va in questa direzione la riconferma e il riordino degli incentivi al capitale e al lavoro che operano come fattori di compensazione degli svantaggi localizzativi del Mezzogiorno (cfr. par. IV 3) e le misure già proposte nella legge Finanziaria per il 1999.

Ma alla svolta nello sviluppo dell'area potranno soprattutto contribuire le altre due linee di azione del Governo: la realizzazione e la accelerazione di investimenti pubblici diretti alla effettiva soddisfazione di fabbisogni, e dunque caratterizzati da elevata redditività sociale; la promozione e incentivazione in aree circoscritte del territorio di accordi fra soggetti privati e pubblici per l'erogazione di servizi, per la previsione di clausole contrattuali reciprocamente vantaggiose, per la realizzazione, contestuale e coordinata, di investimenti integrati, imprenditoriali e infrastrutturali.

La realizzazione di questi interventi consentirà di valorizzare ed esaltare i segnali di vitalità presenti nel tessuto economico e sociale del Mezzogiorno, assicurando che il nuovo ciclo di investimenti sia indirizzato ad ampliare la capacità produttiva, determinando le condizioni per l'espansione dell'occupazione. Si potranno così avere tassi di crescita più elevati di quello nazionale, nella prospettiva di tornare a chiudere, in modo stabile, lo storico divario di PIL pro capite fra Nord e Sud.

IV.1 - IL TURISMO PER AREA TERRITORIALE

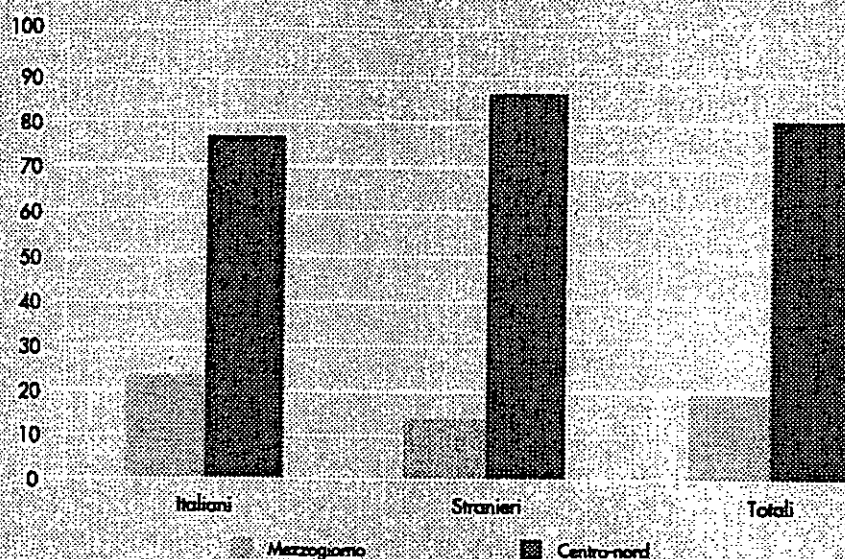
L'industria turistica rappresenta un importante fattore propulsivo per la crescita dell'intera economia italiana. Secondo dati del Dipartimento della Presidenza del Consiglio essa contribuisce per circa il 6 per cento alla formazione del valore aggiunto nazionale, fornisce occupazione per oltre 1,8 milioni di unità di lavoro, pari all'8,3 per cento degli addetti totali e ha prodotto nel 1997, come già nel 1996, un saldo attivo di circa 23.000 miliardi della bilancia estera.

Un'analisi su base territoriale relativa al 1997 evidenzia situazioni alquanto differenziate tra le principali aree.

Nel Mezzogiorno si registra una densità di esercizi alberghieri e complementari (campi, villaggi turistici, alloggi privati in affitto, ecc.) nettamente inferiore a quella del Centro-Nord: la quota di capacità ricettiva, misurata dal numero complessivo di posti letto, è pari nelle aree meridionali al 22,2 per cento del totale per gli esercizi alberghieri, al 28,7 per cento per quelli complementari.

Le presenze complessive negli esercizi ricettivi del Mezzogiorno sono pari a meno di un quinto di quelle totali; a neanche il 14 per cento, seppure con una tendenza all'aumento, quelle riferite ai soli turisti stranieri. L'86 per cento di queste ultime si sono concentrate in sole tre regioni, vale a dire Campania, Sicilia e Sardegna.

PRESENZE TURISTICHE IN ITALIA NEL 1997 (Quote percentuali)



Il numero di addetti impiegati nel settore è di poco superiore al 20 per cento del totale nazionale.

L'apporto del Mezzogiorno al saldo attivo della bilancia turistica è molto limitato (inferiore ai 2.000 miliardi nel 1997).

Questi dati delineano il quadro di un settore produttivo ancora incapace di sfruttare appieno, per motivi legati alla qualità e al prezzo dei servizi forniti e al contesto infrastrutturale, le potenzialità del patrimonio naturale e culturale di quest'area del paese.

Gli andamenti più recenti segnalano, tuttavia, tendenze favorevoli. Se l'evoluzione del movimento turistico a livello nazionale ha fatto registrare nel 1997 una riduzione sia pure modesta (intorno allo 0,6 per cento) delle presenze italiane e straniere, le regioni meridionali nel loro complesso, proseguendo in una fase di crescita in atto da quattro anni, hanno visto invece incrementare le presenze stesse, del 2,2 per cento quelle italiane, dell'1,5 per cento quelle straniere. Secondo una disaggregazione a livello regionale, nel 1997 i maggiori incrementi nel Sud rispetto all'anno precedente si sono riscontrati in Molise (7,3 per cento), in Basilicata (6,7 per cento) e in Sardegna (4,6 per cento); la sola flessione si è regi-

strata in Puglia (-4,4 per cento), a causa della forte diminuzione delle presenze italiane (-5,6 per cento).

Per il 1998 i dati disponibili per il periodo di Pasqua, la seconda settimana di giugno e la settimana di Ferragosto evidenziano, rispetto agli stessi periodi dello scorso anno, un incremento sia degli arrivi sia delle presenze, particolarmente positivo per le regioni meridionali, con significativi recuperi nell'afflusso della clientela straniera.

IV.2 - LE RISORSE FINANZIARIE PER GLI INVESTIMENTI PUBBLICI E PER LE AREE DEPRESSE

L'intervento pubblico per lo sviluppo del paese tutto, e in particolare del Mezzogiorno e delle altre aree depresse, si fonda su una decisiva riqualificazione degli investimenti pubblici, diretti e indiretti. Assai cospicuo e in forte accelerazione è l'ammontare di risorse finanziarie destinato a tale scopo (cfr. II.5.2).

IV.2.1 - La spesa pubblica per lo sviluppo

Nel prossimo triennio le risorse pubbliche allocate alle politiche di sviluppo verranno incrementate oltre i valori già acquisiti con il bilancio 1998 e oltre il livello "tendenziale" cui le avrebbero portate le misure già adottate nei precedenti esercizi.

Il DPEF per gli anni 1999-2001 stima, per il complesso delle spese in conto capitale della Pubblica Amministrazione, una crescita tendenziale media annua del 6,7 per cento. In assenza di manovra, sulla spinta delle decisioni già prese, gli investimenti già aumenterebbero a un tasso medio superiore a quello della crescita del PIL (circa 4,5 per cento medio annuo), giungendo nel 2001 a circa 87 mila miliardi.

La spesa
in conto capitale

Tavola IV.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(migliaio di miliardi)

	1997	1998	1999	2000	2001	1999-2001 (1)
Valori tendenziali	67,7	72,1	78,0	83,0	87,5	6,7
Valori programmatici	67,7	72,1	80,5	88,5	95,1	9,7
Manovra di sostegno agli investimenti	-	-	2,5	5,5	7,6	-
PIL	1.951,0	2.040,7	2.132,7	2.230,7	2.331,5	4,5
Per memoria:						
Valori tendenziali (%PIL)	3,47	3,53	3,66	3,72	3,75	-
Valori programmatici (%PIL)	3,47	3,53	3,77	3,97	4,08	-

(1) Tasso medio annuo di crescita
Fonte: DPEF 1999-2001

Le risorse programmate

Tenuto conto delle risorse di sostegno agli investimenti programmate per la manovra finanziaria per il 1999, per la prima volta esplicitamente quantificate all'interno di un DPEF (15.600 miliardi di cassa per il triennio), l'incremento medio annuo della spesa in conto capitale raggiunge il 9,7 per cento. Si tratta di un tasso di incremento assai elevato che mira a portare le risorse in conto capitale a fine 2001 a 95 mila miliardi.

La manovra correttiva dovrà quindi garantire la copertura finanziaria per le risorse aggiuntive dedicate alla politica di sviluppo che, limitatamente agli esborsi di cassa in conto capitale, ammonterà a 2.500, 5.500 e 7.600 miliardi rispettivamente per il 1999, 2000 e 2001 (15.600 miliardi in totale).

A questo impegno finanziario si aggiunge quello relativo alle spese correnti, per le quali il DPEF prevede 5.000 miliardi di erogazioni aggiuntive nel prossimo triennio, e quello per la riduzione della pressione tributaria, 6.000 miliardi nello stesso periodo.

L'effettiva erogazione di 15.600 miliardi di pagamenti addizionali in conto capitale richiede, considerando i ritardi fisiologici del ciclo della spesa per l'attivazione dei flussi di cassa, stanziamenti di competenza nella legge finanziaria assai più cospicui. Secondo un conto approssimativo, considerando le precedenti finanziarie e dunque anche l'utilizzo di limiti d'impegno (che garantiscono la provvista immediata di risorse con una dilazione nei pagamenti), si tratta di un valore più che doppio di quello di cassa. L'importo definitivo dipenderà, peraltro, dal tipo di intervento (infrastrutture, trasferimenti ad imprese ecc.) e dalla modalità di copertura (tabelle B con e senza attivazione mutui, tabella C, e D della legge finanziaria).

A partire dal gennaio si renderanno disponibili anche le risorse attivate dal nuovo programma 2000-2006 dei fondi strutturali comunitari (cfr. par. IV.5.3).

IV.2.2 - La spesa nelle aree depresse**Accelerazione della spesa**

L'effettiva attuazione di una politica di sviluppo da parte del Governo deve in primo luogo essere monitorata, prima ancora che verificando l'efficacia degli interventi, accertandosi che essi siano realizzati, ovvero che alle iniziali assegnazioni di fondi corrispondano effettive erogazioni di cassa. Le informazioni parziali disponibili su tali erogazioni mostrano una accelerazione delle spese in conto capitale nelle aree depresse.

Il monitoraggio della spesa

L'analisi tempestiva dello stato di attuazione della programmazione e dei pagamenti consente al Parlamento e alla pubblica opinione di conoscere la quantità di risorse attivate, il grado di realizzazione degli investimenti e, dunque, gli eventuali ritardi e strozzature del processo di spesa. Si tratta di una attività di monitoraggio ora puntualmente richiesta in sede Parlamentare (risoluzione n. 6-00044 di approvazione del DPEF, paragrafo B 5, 12 maggio 1998).

A tale attività sono dedicate risorse crescenti da parte dell'amministrazione anche per adempiere al controllo dei flussi di cassa. Nuove risorse e strumenti il Governo intende dedicarle (cfr. par. IV.5.4).

Il ciclo della spesa e i meccanismi di finanziamento a esso collegati seguono un iter complesso. Questo inizia con la programmazione economica e finanziaria decisa da Governo e Parlamento, prosegue con la predisposizione del bilancio e con l'approvazione di leggi di spesa, con l'assegnazione (eventualmente anche previo riparto da parte del CIPE) delle risorse alle amministrazioni centrali, e da queste, attraverso l'accreditamento di somme in Tesoreria, a quelle locali e settoriali; termina con la fase di erogazione e realizzazione delle opere. In questo percorso di spesa ciascun sistema di contabilizzazione attualmente in essere, avendo ottiche ed obiettivi diversi, rileva una determinata fase del processo.

Il ciclo
della spesa

Dal punto di vista della valutazione delle erogazioni finali, ai flussi attivati dal bilancio dello Stato (desumibili dai pagamenti dai capitoli dei bilanci ministeriali) si devono aggiungere quelli degli Enti pubblici intestatari dei conti di tesoreria e quelli derivanti dal finanziamento comunitario.

L'attuazione di un monitoraggio effettivo che verifichi la rispondenza delle erogazioni all'economia e della realizzazione delle opere alla programmazione economica e finanziaria decisa dal Parlamento e dal Governo richiede una visione unitaria di questo complesso ciclo. Richiede, in particolare, un sistema di contabilità che segua ogni progetto lungo l'intero processo di attuazione; e richiede la realizzazione e l'effettiva utilizzazione di una rete telematica unitaria della Pubblica Amministrazione.

A un tale monitoraggio, che consenta anche di conoscere, già nella fase programmatica della formazione del bilancio, la destinazione regionale delle spese in conto capitale, potrà concorrere la scelta di regionalizzare i capitoli di spesa del bilancio statale: i primi risultati raccolti sollecitano l'approfondimento in questa direzione (A.C. 5188).

Nella presente fase, mentre queste condizioni vanno maturando - per gli interventi del Governo (cfr. oltre, par. IV.5.4) - un monitoraggio parziale è già possibile.

Una conoscenza completa ma ritardata della spesa nel complesso delle aree depresse viene dalla banca dati "Conti pubblici territoriali". Questa ricostruisce ex post (dai bilanci dei singoli enti del settore pubblico allargato) la spesa effettivamente erogata, pervenendo alla ricostruzione di un conto consolidato. Con riguardo al 1996 questi conti consentono di stimare che la spesa in conto capitale *specificatamente destinata* dalle Amministrazioni statali competenti per interventi finalizzati allo sviluppo delle aree depresse è pari a circa un quinto del complesso dell'intervento pubblico in tali aree. La parte rimanente risulta costituita da due componenti: gli interventi ordinari delle amministrazioni - pari a circa la metà della spesa capitale totale nelle aree depresse - e da interventi finanziati con fondi comunitari e dai corrispondenti cofinanziamenti nazionali (di simile importo).

Banca dati
Conti pubblici
territoriali

Con riferimento alla componente della spesa pubblica specificatamente destinata alle aree depresse - non dunque ai trasferimenti di tipo ordinario - e a una parte del finanziamento europeo e del corrispondente cofinanziamento nazionale, è disponibile anche una stima tempestiva del "conto risorse-impieghi" elaborato dal Gruppo per il monitoraggio dei flussi di cassa operante presso il Ministero del Tesoro.

"Conto risorse-
impieghi"

La stima è ottenuta ricostruendo tanto la gestione di bilancio degli enti del settore statale che quella di tesoreria. Il conto prende in considerazione le risorse che hanno origine, oltre che dal bilancio dello Stato, anche dai fondi comunitari e dalle anticipazioni della Cassa Depositi e Prestiti. I flussi di spesa attivati da queste fonti solo in parte arrivano direttamente ai destinatari finali (sistema economico); essi prevalentemente affluiscono in tesoreria su conti correnti da cui gli enti intestatari - ministeri, enti previdenziali, società per l'imprenditoria giovanile, enti di intervento nel Mezzogiorno ecc. - attingono in base alle proprie esigenze.

Si tratta di stime destinate ad essere migliorate nel tempo ma che consentono già una valutazione tempestiva sullo stato di attuazione della spesa.

Il 1997

Nel complesso del 1997 le risorse erogate nelle aree depresse secondo il conto in oggetto risultano pari a circa 10 mila miliardi (al netto degli sgravi per il Mezzogiorno), circa la stessa entità del 1996. Ad una flessione dei pagamenti dai capitoli del bilancio statale (da circa 12.300 miliardi nel 1996 a circa 5.700 miliardi nel 1997), coerente con l'obiettivo di compressione dell'indebitamento netto, è corrisposto un fortissimo utilizzo delle giacenze di tesoreria, come era negli obiettivi dei provvedimenti legislativi, adottati con la legge finanziaria 1997 e in quelli a essa successivi.

Il primo
semestre 1998

Per quanto riguarda l'anno in corso, il primo semestre mostra una forte crescita della spesa (al netto dei trasferimenti per sgravi contributivi) nelle aree depresse rispetto allo stesso periodo del 1997 pari a circa il 44 per cento (passando da 1.124 miliardi a 1.617 miliardi).

In considerazione della forte stagionalità delle erogazioni questa indicazione di tendenza attende la verifica dei riscontri dei prossimi trimestri.

Tavola IV.2 - CONTO RISORSE-IMPIEGHI AREE DEPRESSE NETTO SGRAVI MEZZOGIORNO
(miliardi di lire)

	1996 anno	1997 anno	1997 I semestre	1998 I semestre
FONTI DI FINANZIAMENTO				
Totale bilancio statale	12.267	5.740	282	923
- capitoli alimentati dal fondo aree dep. (9012 tes.)	9.844	5.120	714	133
- altri capitoli per aree depresse	2.638	1.117	31	827
- recuperi	215	497	463	37
Fondo IGFOR (Fondo innovaz. Tec., I.G. SpA)	731	2.231	2.230	796
Altri finanziamenti	151	175	126	131
Totale Fonti di finanziamento	13.149	8.146	2.638	1.850
Accumulo(-) Utilizzo (+) disponibilità di tesoreria	3.120	1.925	1.514	233
Totale (netto sgravi mezzogiorno)	10.029	10.071	1.124	1.617
IMPIEGHI				
Erogazioni da bilancio statale	3.914	3.000	147	251
Interventi Min. industria - Prelevi da tesoreria	4.712	6.051	852	795
Regioni conti ordinari	986	581	3	200
Altro (Cassa DD.PP., per comuni, I.G. SpA ecc.)	417	439	122	371
Totale (netto sgravi mezzogiorno)	10.029	10.071	1.124	1.617
Variazioni rispetto periodo precedente	-	0,4%	-	43,9%

Fonte: Conto risorse-impieghi, Gruppo monitoraggio flussi di cassa, Ministero Tesoro.

Indicazioni di una accelerazione degli investimenti pubblici nei primi mesi dell'anno, specificamente nel Mezzogiorno, vengono anche dalle erogazioni di fondi comunitari e dei fondi nazionali associati per l'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999. Nel primo trimestre del 1998 sono stati effettuati pagamenti per circa 2.400 miliardi, portando la quota dei pagamenti sul totale delle risorse disponibili dal 38,0 per cento di fine dicembre 1997 al 42,4 per cento (cfr. oltre par. IV.5.2).

L'accelerazione
nell'uso dei
fondi strutturali

IV.2.3 - Le risorse assegnate alle aree depresse per il triennio 1999-2001 e per gli anni successivi

Una parte rilevante delle risorse nazionali specificamente destinate alle aree depresse viene stabilita con le tabelle della Legge finanziaria e confluisce in un "capitolo fondo" unificato. Una volta approvata la Finanziaria, il fondo viene ripartito dal CIPE a favore di specifici capitoli di bilancio. La revisione in atto della legislazione contabile potrà semplificare gli adempimenti procedurali (cfr. par. IV.5).

A partire dal 1994, dopo la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, le risorse necessarie alla prosecuzione e al completamento delle pregresse iniziative ex lege 64/1986 nelle regioni meridionali sono state articolate su base pluriennale e rimodulate annualmente con legge finanziaria. L'ultima rimodulazione, attualmente vigente, prevede stanziamenti fino al 2001.

Le assegnazioni
del CIPE
alle aree depresse

Nel corso degli anni 1997 e 1998 il CIPE ha assegnato complessivamente a carico del Fondo per le aree depresse (ex-art. 19 del D. L.vo n. 96/1993) 12.606 miliardi (9.500 nel 1997 e 3.106 quale prima anticipazione 1998) per il finanziamento di tali iniziative.

Con la deliberazione del 17 marzo 1998 il CIPE ha rimodulato, per anni e destinazioni, le risorse (circa 29 mila miliardi) di cinque diverse leggi di spesa; il 9 luglio ha assegnato le nuove risorse (circa 12 mila miliardi) previste dalla legge 208 appena approvata dal Parlamento. Si tratta complessivamente di 41 mila miliardi per l'arco pluriennale 1998-2001 e anni successivi. Essi verranno rimodulati in sede di Legge finanziaria secondo le esigenze di attuazione dei diversi strumenti.

Nuove iniziative

Il complesso di queste risorse, oltre a cofinanziare azioni che beneficino di finanziamenti comunitari, è stato assegnato alle *tre grandi linee di intervento* in cui può classificarsi l'azione di Governo per lo sviluppo:

- *l'incentivazione del capitale e del lavoro*, diretta a compensare i maggiori oneri che incontra l'impiego di queste risorse nelle aree depresse e segnatamente nel Mezzogiorno;

- *la promozione dello sviluppo imprenditoriale locale*, attraverso incentivi alla emergenza e all'aggregazione di capacità imprenditoriali nel territorio e alla realizzazione di investimenti diretti dall'esterno;

- *la realizzazione diretta da parte dello Stato di infrastrutture e di altri investimenti* (p. es. sicurezza), volta a modificare il contesto in cui l'iniziativa privata ha luogo, riducendone alla radice i maggiori costi. Nella tavola IV.3, larga parte delle risorse assegnate dal CIPE sono state ripartite in queste tre componenti.

**Incentivi alle
attività produttive**

7.500 miliardi risultano complessivamente assegnati al primo asse di intervento. In particolare sono state finanziate dal CIPE iniziative ex lege n. 488/92 per 4.500 miliardi. Queste risorse consentono di finanziare gli interventi previsti nella graduatoria 1997. Complessivamente, tenendo conto anche delle precedenti assegnazioni (oltre 6.900 miliardi per la graduatoria 1996), gli interventi "488" hanno consentito l'attivazione di investimenti per circa 30.000 miliardi.

Per la graduatoria 1998 sono state assegnati dal CIPE 3.000 miliardi; ulteriori risorse volte a soddisfare una seconda parte delle iniziative in graduatoria verranno dalle nuove disponibilità per le aree depresse che saranno assegnate dalla Legge finanziaria.

**Promozione
sviluppo
imprenditoriale**

A questo asse di intervento, che vede destinati oltre 8.000 miliardi, appartengono gli strumenti della programmazione negoziata. Ai contratti di programma, cui viene assicurata una continuità di finanziamento, si uniscono patti territoriali e contratti d'area, per i quali il passaggio all'operatività, dopo una fase di sperimentazione, esige fondi certi e cospicui (cfr. par. IV.4.1). Sono inoltre parte dell'asse anche strumenti quali le borse di lavoro ed i prestiti d'onore di minore impegno finanziario ma di notevole rilievo per lo sviluppo del lavoro autonomo e l'emersione di quello irregolare (cfr. par. IV.4.2).

**Infrastrutture e
altri
interventi pubblici**

Con la delibera CIPE del 9 luglio 1998, oltre a assegnare risorse a singole amministrazioni centrali e regionali, è stata per la prima volta prevista l'allocazione delle risorse per infrastrutture nell'ambito delle intese istituzionali di programma (3.500 miliardi), attivando un metodo di concertazione tra Amministrazioni centrali e Regioni che diviene un tratto ordinario del processo di programmazione degli investimenti (cfr. par. IV.5.2).

TAV. IV.3 - ASSEGNAZIONI CIPE PER LE AREE DEPRESSE - per anno (miliardi di lire)

Tipologie di intervento	1997	1998	1999	2000	2001 e succ.	Totale
LEGGE 64/1986						
Incentivi industriali	2.517	664	-	-	-	3.181
Contratti di programma	1.274	293	-	-	-	1.567
Ricerca	423	222	-	-	-	645
Formazione/Occupazione	999	539	-	-	-	1.538
Infrastrutture (Prog. spec. P.R.S. op. irr.)	3.938	1.366	-	-	-	5.304
Altro (Simez, Insud, Ced, Fime)	349	22	-	-	-	371
Totale complessivo	9.500	3.106	-	-	-	12.606
NUOVE INIZIATIVE: L. 488/92; L. 85/95; L. 341/95; L. 641/96; L.135/97; L. 208/98 Delibere CIPE 17/3/98 e 9/7/98						
INCENTIVI A CAPITALE E LAVORO						
Incentivi industriali	-	1.574	1.901	2.225	1.800	7.500
Incentivi commercio e turismo	-	100	80	170	-	350
Incentivi automatici (L.341/95; L.449/97)	-	-	250	400	400	1.050
Incentivi alla ricerca	-	353	403	323	655	1.734
Lavori socialmente utili	-	200	20	20	-	240
Totale	-	2.227	2.654	3.138	2.855	10.874
PROMOZIONE SVILUPPO IMPRENDITORIALE						
Programmazione negoziata ⁽¹⁾	-	1.076	1.096	1.743	4.000	7.915
Borse lav. - prom. imp. - prestiti d'onore	-	50	100	50	50	250
Totale	-	1.126	1.196	1.793	4.050	8.165
INFRASTRUTTURE E ALTRI INVESTIMENTI PUBBLICI						
A SINGOLE AMMINISTRAZIONI						
CENTRALI						
Modernizzazione	-	122	199	162	517	1.000
Autostrada Salerno - R. Calabria	-	147	220	270	1.323	1.960
Strade provinciali	-	200	51	32	117	400
Metropolitane	-	81	100	107	287	575
Formazione e racc. istruz. mondo prod.	-	105	74	85	370	634
Edilizia universitaria	-	53	27	62	149	291
Infrastrut. ambiente	-	321	268	302	998	1.889
Infrastrut. politiche agricole	-	80	137	126	430	773
Soc. miste ed infrastr. beni culturali	-	50	64	28	103	245
Infrastrut. turismo e aree urbane	-	15	9	6	20	50
Totale (a)	-	1.174	1.149	1.180	4.314	7.817
REGIONALI						
Regioni	-	400	300	400	400	1.500
Totale (b)	-	400	300	400	400	1.500
ALLE INTESSE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA ⁽²⁾						
Intese istituzionali di programma	-	30	293	427	2.750	3.500
Totale (c)	-	30	293	427	2.750	3.500
Totale (a + b + c)	-	1.604	1.742	2.007	7.464	12.817
ALTRI INTERVENTI ⁽³⁾						
di cui per cofinanziamenti comunitari	-	1.878	1.458	2.008	3.918	9.262
	-	400	600	800	1.000	2.800
Totale complessivo	-	6.835	7.050	8.946	18.287	41.118

(1) Contratti di programma (per un totale di 2.714,5 mld), piani territoriali (per un totale di 3.200 mld), contratti d'area (per un totale di 2.000 mld).

(2) Per completamenti di opere funzionali, tributi e realizzabili e per studi di fattibilità (fino a 1,05 miliardi).

(3) Oltre ai cofinanziamenti comunitari, la voce "Altri interventi" comprende: altri interventi Ministero Tesoro (704 mld); terremoto del Belice (228 mld); Ministero Industria (460 mld); Ministero L.P.P. (2.917 mld); Ministero Trasporti (2.030 mld); progetto Ambiente (50 mld); Presidenza del Consiglio (Protezione civile 63 mld); Ministero Finanze (10 mld).

IV.3 LE POLITICHE DI COMPENSAZIONE: GLI INCENTIVI

I livelli di disoccupazione del Mezzogiorno, dell'inoccupazione, dell'occupazione sommersa sono il risultato del permanere nell'area, pur con le profonde differenziazioni interne, di una bassa propensione allo sviluppo di attività imprenditoriali, private e regolari, in tutti i comparti.

**Le convenienze
relative**

La minore disponibilità e qualità di servizi fondamentali per l'attività di impresa - servizi della Pubblica Amministrazione, di trasporto, elettrici - la minore capacità di vaglio del credito che, anche in relazione alle sofferenze bancarie accumulate dal passato si traduce in un suo maggior costo, gli oneri che derivano dalle minori garanzie di sicurezza di molte aree del Mezzogiorno, le minori esternalità positive rispetto al Centro-Nord del Paese connesse alla scarsa densità del tessuto imprenditoriale costituiscono costi relativi che gravano sulla convenienza a investire. Allo stesso modo, la tendenza a restare nel solco di esperienze passate, le difficoltà a fare rispettare condizioni di legalità, la minore flessibilità che si riesce a ottenere, di fatto, nel mercato del lavoro legale, sono condizioni che, in presenza di oneri contributivi e fiscali assai elevati, spingono molte attività a restare sommerse, e quindi a non crescere.

Oltre che con il conseguimento di condizioni di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro legale e con una compressione della pressione contributiva e fiscale, queste condizioni di minore convenienza all'investimento (emerso) nel Mezzogiorno possono essere affrontate, con successo, attraverso politiche attive che promuovano lo sviluppo di sistemi locali di impresa, leghino a questi un miglioramento dei servizi pubblici locali, offrano ad attività sommerse opportunità mirate di emersione, rimuovano gli ostacoli infrastrutturali, valorizzino il patrimonio naturale e culturale locale.

Sulle politiche in atto in queste direzioni si soffermano i prossimi due paragrafi. Accanto a esse, mentre stanno operando i loro effetti, è necessario mantenere e rendere più efficiente anche una politica di compensazione.

**Svantaggi di
localizzazione**

Il divario di convenienza a investire nel Mezzogiorno è bene rappresentato dalla minore produttività delle attività dell'area: circa 20 punti percentuali in media rispetto al Centro-Nord nel settore manifatturiero. Questo divario è oggi largamente compensato da un minore costo unitario del lavoro, frutto di più basse retribuzioni unitarie - legate all'operare della contrattazione aziendale e, in ampia misura, al peso delle attività irregolari e sommerse - e di minori oneri contributivi capitari (cfr. riquadro IV.3).

Le politiche di promozione imprenditoriale e di rilancio e riqualificazione degli investimenti pubblici mirano a chiudere il divario di produttività. Ma nel breve periodo è necessario che gli incentivi al capitale e al lavoro continuino ad operare e siano meglio diretti per compensare le condizioni di svantaggio.

A questo scopo, in presenza del progressivo venir meno, entro la fine del 1999, della fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno, il Governo ha innanzitutto scelto, con opportuni provvedimenti coerenti con le previsioni comunitarie, di preservare la convenienza relativa di quest'area fino al 2001, seppur sempre in mi-

sura decrescente. Con la legge finanziaria per il 1999 il Governo ha anche varato un provvedimento diretto a incentivare le nuove assunzioni attraverso uno sgravio contributivo totale, pluriennale che estende quello previsto ex art. 4 della legge 449/97.

Il Governo ha quindi avviato un riordino degli incentivi esistenti.

IV.3.1 Gli incentivi al capitale e al lavoro

L'azione di riordino degli incentivi, che si innesta nel processo di devoluzione alle Regioni di una larga parte degli strumenti di incentivazione e che ha trovato nel tavolo quadrangolare sulle convenienze aperto presso la Presidenza del Consiglio un momento di propulsione, si fonda su una riclassificazione dei molteplici strumenti disponibili.

Gli incentivi al capitale e al lavoro sono in primo luogo raggruppabili in: incentivi specifici al capitale, incentivi specifici al lavoro e incentivi di carattere fiscale in generale.

Classificazione

Le prime due tipologie modificano esplicitamente, secondo modalità disegnate dal legislatore, i prezzi relativi fra lavoro e capitale e sono quindi tali da innescare processi di sostituzione fra i due fattori. La terza tipologia è invece tendenzialmente neutrale.

Gli incentivi possono inoltre essere distinti in base alla tipologia di procedura utilizzata per la loro allocazione. La distinzione (D. Lgs. 123/98) è tra incentivi *automatici*, che non prevedono una istruttoria di carattere tecnico-economico-finanziaria; *valutativi*, che si fondano su una istruttoria e una selezione delle iniziative; *negoziali*, allorché l'assegnazione prevede accordi fra soggetti privati e pubblici. Rientrano in quest'ultima categoria gli strumenti di promozione imprenditoriale (cfr. par. IV.4).

Sulla base di questa griglia di classificazione, l'analisi dei riferimenti normativi vigenti ha condotto alla identificazione di oltre 160 provvedimenti elementari di incentivazione, inclusivi di quelli attivi e di quelli in fase di esaurimento, sul capitale, sul lavoro e fiscali.

Secondo le informazioni disponibili, l'ordine di grandezza dello stanziamento finanziario per il complesso degli oltre 160 incentivi considerati è stato nel 1997 di 18-19 mila miliardi.

Incentivi
a capitale
e lavoro

Con riferimento al triennio 1995-1997, il complesso degli *incentivi agli investimenti* ha raccolto stanziamenti per circa 36.000 miliardi, di cui circa 21.000 a favore delle aree depresse del Mezzogiorno. A quest'area, che rappresenta un sesto dell'industria italiana, sono stati, dunque, destinati i due terzi delle risorse.

L'intensità massima degli incentivi è stabilita, a norma comunitaria, per singole aree, secondo parametri di equivalente sovvenzione netta (ESN) e equivalente sovvenzione lorda (ESL). L'effettiva intensità degli incentivi dipende evidentemente dalla misura in cui le imprese riescono ad accedere agli incentivi (si pensi al caso della L. 488/92) e dalle richieste di agevolazioni che esse effettuano per accrescere tale possibilità di accesso.

Il riordino

Tenendo conto della forte concentrazione delle risorse, della piena compatibilità con la normativa comunitaria, della esperienza amministrativa finora accumulata è possibile concentrare l'attenzione su 21 provvedimenti che raccolgono circa l'80 per cento delle risorse finanziarie destinate all'incentivazione dello sviluppo (cfr. Tav. IV.4).

Il disegno di riordino degli incentivi mira ad accrescere la conoscenza e l'accesso da parte delle imprese destinatarie delle opportunità loro aperte e a consentire loro di "disegnare" nel modo più flessibile possibile il "pacchetto" più adatto alle loro caratteristiche.

Più in particolare il riordino è finalizzato a:

- semplificare le misure,
- snellire le procedure,
- rendere più trasparente la connessione fra strumenti e obiettivi,
- attribuire in modo appropriato le responsabilità fra centro e periferia,
- graduare l'intensità degli incentivi lungo il ciclo vitale del soggetto beneficiario.

Assume particolare rilievo, in questo contesto, l'ipotesi di delegificare per quanto possibile le attribuzioni quantitative degli incentivi, così da renderle adattabili alle mutevoli esigenze del contesto economico. Avendo, ad esempio, stabilito a livello nazionale forchette parametriche per le misure incentivanti, potrebbe essere rinviata al livello locale la loro effettiva fissazione.

Tavola IV.4 - LE PRINCIPALI LEGGI DI INCENTIVAZIONE: MODALITÀ, PROCEDURE DI AGEVOLAZIONE E RISORSE

Legge	Fattore agevolato (1)	Tipologia di procedimento (2)	Dimensione finanziaria (mld) (3)
1 - L. 488/92, art. 1, co. 2	K	V	11705 nel 1995-97
2 - L. 341/95, art. 1	K	A	750 » »
3 - L. 1329/65	K	V	1411 » »
4 - L. 95/95, art. 1	K	V	865 » »
5 - L. 236/93, art. 1 bis	K	V	52 » »
6 - L. 215/92, art. 8	K	V	53 » »
7 - L. 46/82, art. 1-13 (FRA)	K	V	2431 » »
8 - L. 46/82, art. 14-19 (FIT)	K	V	51 » »
9 - L. 808/85, art. 8	K	V	945 » »
10 - L. 291/88 (df)	L	A	1588 nel 1996
11 - L. 196/97, art. 15 (apprendistato)	L	A	1000 nel 1997
12 - L. 223/91	L	A	—
13 - D.lgs. 446/97, art. 17, c. 1	F	A	117 nel 1998
14 - D.lgs. 446/97, art. 17, c. 3	F	A	417 » »
15 - L. 449/97, art. 4	F	A	532 » »
16 - L. 662/96, art. 2, c. 210	F	A	30 » »
17 - L. 449/97, art. 7	F	A	—
18 - L. 608/96, art. 9 septies (prestito d'onore)	L	V	—
19 - L. 662/96, art. 2, c. 203, lett. e) (contratti di programma)	K e L	N/V	—
20 - L. 662/96, art. 2, c. 203, lett. d) (patti territoriali)	K e L	N/V	—
21 - L. 662/96, art. 2, c. 203, lett. f) (contratti d'area)	K e L	N/V	—

(1): K = CAPITALE; L = LAVORO e F = AGEVOLAZIONE FISCALE

(2): A = AUTOMATICA (nel caso di procedimenti che non prevedano un'attività di istruttoria di carattere tecnico-economico-finanziario); V = VALUTATIVA (nel caso di procedimenti che prevedano una istruttoria ed una selezione delle iniziative); N = NEGOZIALE (nel caso di procedimenti che prevedano la definizione delle iniziative sulla base di una negoziazione)

(3): Erogazioni per gli anni 1995, 1996 e 1997; competenze di bilancio previste per il 1998.

IV.3.2 Gli incentivi della legge 488

La legge 488/92 attraverso i primi tre bandi di applicazione è intervenuta in misura rilevante a sostegno dei programmi di investimento delle imprese. Complessivamente, negli anni 1996-98, sono stati concessi 15.199 miliardi di agevolazioni a fronte di oltre 48 mila miliardi di investimenti, di cui 28 mila miliardi riferiti alle zone del Mezzogiorno. Significativa è risultata la capacità della legge di utilizzare le risorse comunitarie, ormai pressoché esaurite, nell'ambito della programmazione 1994-99.

Il volume
di agevolazioni
concesse

Delle ampie risorse pubbliche (nazionali e comunitarie) messe a disposizione delle imprese, circa 13 mila miliardi, quasi il 90 per cento, sono stati destinati a supportare la realizzazione di iniziative previste nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia.

Una distribuzione territoriale dei nuovi impianti (circostritta ai risultati dei primi due bandi) è rilevabile nella carta allegata nella quale sono stati identificati "nuclei di concentrazione", composti da singoli comuni o gruppi di comuni contigui, nei quali siano state avviate oltre 15 nuove iniziative imprenditoriali.

Particolarmente rilevante è la quota dei finanziamenti accordati assorbita dai programmi delle piccole e medie imprese, alle quali sono stati concessi oltre 10.600 miliardi di agevolazioni (circa 70 per cento del totale).

Rilevante appare l'impatto occupazionale previsto a seguito del completamento dei programmi agevolati: oltre 185 mila unità aggiuntive, di cui 117 mila nel Sud, sono previste entro il prossimo quinquennio, in linea con il fisiologico sviluppo temporale delle iniziative, molte delle quali riferite alla realizzazione di nuovi impianti.

L'impatto
occupazionale

Nonostante la sua entità, l'ammontare di risorse impegnate si è mostrato insufficiente a soddisfare la domanda.

L'accoglimento delle domande in rapporto a quelle istruite positivamente presenta un andamento decrescente dall'85 per cento del primo bando, al 68,1 per cento del secondo, al 28,1 per cento nel terzo, riferito al 1998.

Nell'ambito degli stanziamenti addizionali per le aree depresse previsti dalla Legge finanziaria una parte verrà destinata a soddisfare in misura più adeguata la forte domanda suscitata dallo strumento, così da sostenere la propensione ad investire, soprattutto nelle regioni meridionali.

IV.3 - CONVENIENZE RELATIVE NEL MEZZOGIORNO E COSTO DEL LAVORO

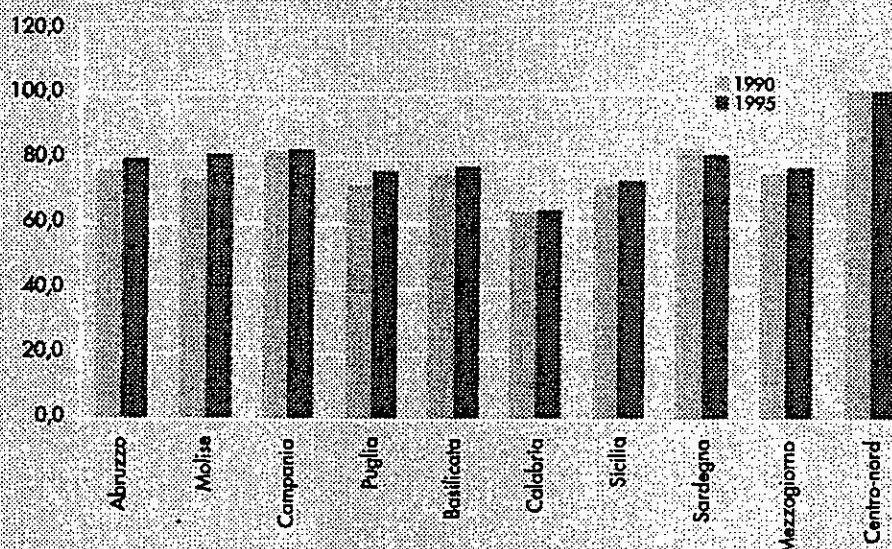
Con la creazione dell'UEM viene meno per l'Italia la possibilità di ricorrere al tradizionale modello di aggiustamento che correggeva gli squilibri nei costi dei fattori attraverso la svalutazione del cambio.

Ai rischi di breve termine che ciò comporta per le aree come il Mezzogiorno dove inferiore è il livello della produttività e la flessibilità dell'economia emersa, si contrappone un'opportunità: quella di reagire al venire meno di quel modello di aggiustamento ricercando la risposta competitiva in investimenti altamente redditizi e in incrementi di produttività superiori a quelli delle aree concorrenti. L'esame della situazione odierna e delle tendenze in atto mostra che tale accelerazione della produttività è effettivamente una condizione indispensabile per la competitività e lo sviluppo dell'area.

Facendo riferimento ai più recenti dati ufficiali resi noti dall'ISTAT relativi al 1995, che includono una stima dell'economia sommersa, si osserva che nella prima metà

degli anni novanta il divario di produttività del lavoro tra Mezzogiorno e Centro-Nord, sostanzialmente stabile intorno al 20-22 per cento, è stato compensato da un analogo divario del costo del lavoro (20-21 per cento); ne è risultato un costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) allineato nelle due aree (nel solo settore industriale le misure di divario suindicate sono state circa del 15 per cento).

COSTO DEL LAVORO '90-95 NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO SETTORE INDUSTRIA
(Centro-Nord = 100)



PRODUTTIVITÀ '90-95 NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO SETTORE INDUSTRIA
(Centro-Nord = 100 - Prezzi costanti)

