

PREMESSA

dell'on. Claudio Scajola

Il Rapporto Annuale 2008 del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica¹ descrive un'importante fase di transizione della politica regionale comunitaria e nazionale, in un contesto nazionale e internazionale di marcato deterioramento dell'attività produttiva.

Le origini internazionali dell'attuale difficile congiuntura economica non devono però distrarre l'attenzione dai problemi strutturali del Paese e segnatamente del Mezzogiorno, che acquiscono l'impatto del ciclo economico sui territori. La complessità della situazione impone rigore nell'analisi e coraggio nelle scelte, soprattutto nell'individuazione delle possibili linee di intervento verso cui orientare risorse finanziarie sempre più limitate.

Agli interventi congiunturali a sostegno della domanda occorre affiancare anche misure strutturali, volte a rilanciare la competitività e la crescita dei nostri territori: in questo ambito, la politica regionale assume un ruolo davvero cruciale. Le possibilità di riscatto delle Regioni del Mezzogiorno sono state fortemente condizionate dal progressivo arretramento, in termini di prodotto e competitività, di tutto il Paese. E' questa la conferma del fatto che la "questione meridionale" è nei fatti una "questione nazionale".

Bisogna rimuovere al più presto anche le specifiche criticità che caratterizzano

¹ Il presente Rapporto - Relazione di sintesi sugli interventi realizzati e sui risultati conseguiti nelle aree sottoutilizzate - è parte dei documenti programmatici di natura economica e finanziaria previsti dalla legge di riforma della Contabilità di Stato (legge n. 468/1978 art.15 modificato dall'art. 51 della legge n. 326/2003). Viene predisposto come complemento della Relazione Previsionale e Programmatica e informa il Parlamento sulle tendenze economiche territoriali del Mezzogiorno e del Centro-Nord, sulle risorse destinate allo sviluppo, specie delle aree sottoutilizzate, e sull'attuazione dei principali strumenti di politica regionale. A seguito del trasferimento del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (D.L. 18/5/2006 n. 181 convertito, con modificazioni dalla legge 17/7/2003 n. 233), competente in materia di sviluppo territoriale, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al Ministero dello Sviluppo Economico, il Rapporto viene presentato da quest'ultimo.

l'attuazione delle politiche e che, per responsabilità diffuse a tutti i livelli istituzionali, impediscono al Mezzogiorno di sfruttare pienamente le sue potenzialità, che restano superiori a quelle delle restanti regioni italiane.

Nel corso del 2008 è proseguita l'attivazione dei principali strumenti della politica regionale: il ciclo di programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali europei è prossimo alla conclusione, molte opere inserite in Intese istituzionali di programma sono in avanzato stato di attuazione, dopo la definitiva approvazione comunitaria sono ormai operativi i programmi finanziati dal Quadro strategico nazionale 2007-2013.

Parallelamente, per fronteggiare le crescenti esigenze economiche e di finanza pubblica è stata operata la scelta di una riduzione degli stanziamenti del Fondo aree sottoutilizzate (FAS) e il contemporaneo avvio di un'azione di rifocalizzazione di tali risorse su infrastrutture strategiche e su politiche per la ricerca e l'innovazione, nel rispetto della destinazione dell'85 per cento delle risorse al Sud.

Dall'attuazione delle politiche finora adottate a favore delle aree sottoutilizzate non sono certo mancati risultati positivi sul terreno sociale ed economico: dalla riduzione dell'abbandono scolastico alla diffusione della banda larga, dalla ristrutturazione degli aeroporti di Bari, Catania e Cagliari, alla metropolitana di Napoli, all'incremento dei laureati in discipline scientifiche.

Le trasformazioni del territorio meridionale sono palesi, certo non ovunque e non nella misura sperata. Tuttavia tante parti del Mezzogiorno sono cambiate e stanno cambiando. Per le molte cose che rimangono da fare si stanno utilizzando e si utilizzeranno le disponibilità comunitarie e nazionali, valorizzandone la funzione di sostegno alla competitività di medio-lungo periodo, con un'accurata selezione delle priorità e con incisivi snellimenti procedurali.

La strategia del Governo mira ad assicurare una concentrazione di tali risorse molto più spinta di quella realizzata sinora, in modo da far affluire le risorse disponibili sui progetti di maggior impatto.

Con l'introduzione di meccanismi volti a migliorare l'offerta di servizi pubblici e la qualità della spesa, la politica regionale 2007-2013 rafforza il nesso tra risorse, obiettivi delle politiche e risultati visibili ai cittadini, dedicando grande attenzione allo sviluppo dei fattori strutturali, quali le infrastrutture, i servizi ai cittadini e alle imprese, l'efficienza delle istituzioni, la ricerca e l'innovazione.

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

L'economia italiana nel 2008 è stata contrassegnata da tendenze recessive in un contesto internazionale in progressivo peggioramento. Nella prima parte dell'anno la debolezza dei consumi, associata all'aumento dei prezzi delle importazioni, ha determinato una stasi produttiva, nella seconda parte gli effetti della crisi economico-finanziaria internazionale hanno accentuato l'evoluzione riflessiva dell'economia. Anche il Mezzogiorno, che nel 2007 aveva ripreso a crescere dopo un triennio di stagnazione, ha subito una flessione del prodotto. Il clima di fiducia dei consumatori e delle imprese è improntato a un diffuso pessimismo e il mercato del lavoro ha mostrato segnali di debolezza aggravatisi negli ultimi mesi dell'anno (cfr. paragrafi I.1 e I.2).

Nel paragrafo I.3 sono analizzate le prospettive economiche di breve e medio termine sia nazionali sia territoriali.

Il sistema delle imprese italiane ha risposto negli ultimi anni con adattamenti dei propri processi produttivi e tecnologici, che appaiono tuttavia insufficienti rispetto all'entità delle sfide. Nel paragrafo I.4, oltre alle informazioni su struttura, dimensione e dinamica aziendale, si fornisce un'analisi dell'evoluzione dei principali sistemi produttivi del Mezzogiorno.

Nel contesto sociale che evidenzia, a livello nazionale, aspetti di crescente difficoltà, le tendenze relative a fattori essenziali per lo sviluppo socio-economico, quali istruzione, povertà e disagio sociale, criminalità e livello di sicurezza e legalità, testimoniano la persistenza di notevoli disparità sul territorio.

In Europa (a 27 Paesi) in un contesto generale di convergenza fra Paesi e fra regioni, tendono ad aumentare seppur lievemente le disparità interne ai Paesi, mentre si nota un positivo contributo della politica di coesione al miglioramento delle condizioni di crescita nelle aree Obiettivo 1 (cfr. paragrafo I.6).

1.1 Il contesto internazionale

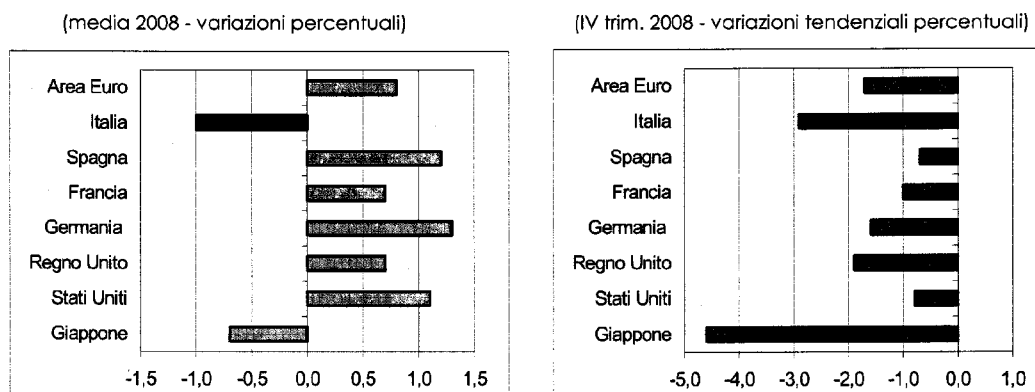
L'evoluzione dell'economia internazionale ha subito un netto peggioramento dal mese di settembre 2008 in connessione con l'acuirsi della crisi finanziaria negli Stati Uniti, che, innescata dallo scoppio della bolla immobiliare, era in atto già dalla metà del 2007. I casi di insolvenza delle istituzioni bancarie e assicurative si sono moltiplicati, costringendo le autorità americane a intervenire con piani urgenti di salvataggio.

La trasmissione delle difficoltà finanziarie all'economia reale si è realizzata essenzialmente attraverso la forte restrizione creditizia sia tra le banche sia nei confronti di imprese e consumatori, frenandone le decisioni di spesa per investimenti e beni di consumo, in particolari di quelli durevoli.

Le turbolenze finanziarie si sono amplificate in un contesto di globalizzazione dei mercati, producendo gli effetti più negativi nei paesi maggiormente coinvolti, attraverso le loro istituzioni finanziarie, nell'intermediazione di titoli di credito di ormai scarsa o nulla esigibilità.

L'azione di freno esercitata dalla forte restrizione del credito e il brusco capovolgimento nelle aspettative di imprenditori e consumatori, che ha determinato una profonda crisi di fiducia, hanno prodotto un significativo calo della domanda aggregata e un vistoso rallentamento degli scambi commerciali nel corso del quarto trimestre del 2008. In tale periodo, nei paesi industrializzati il PIL ha registrato ovunque variazioni marcatamente negative e nei paesi emergenti si sono rilevati notevoli rallentamenti della crescita.

Figura I.1 – CONFRONTO INTERNAZIONALE PIL 2008



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT ed Eurostat

Le stime dei previsori sia nazionali sia delle principali istituzioni internazionali (FMI, Ocse e Commissione europea) sono state più volte riviste al ribasso nei consuntivi per il 2008 e, ancor più, per l'evoluzione nel 2009, con pesanti flessioni del PIL in tutti i paesi dell'area Ocse e difficoltà crescenti per l'occupazione.

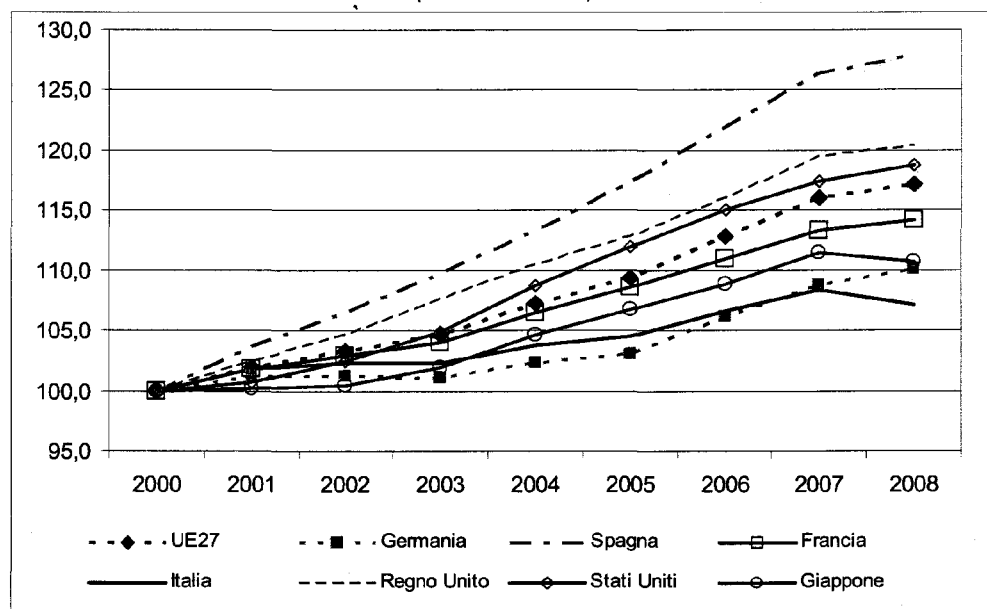
L'adozione di massicce misure finalizzate alla stabilizzazione dei mercati finanziari prima, di sostegno ai redditi di lavoro e alle esigenze impellenti delle imprese poi consente di mantenere aperte le prospettive di un allentamento dei vincoli specifici della crisi e di un rilancio, sia pure graduale, delle attività economiche.

Se l'approvazione di provvedimenti a favore della stabilizzazione finanziaria e creditizia e al sostegno dell'economia reale è stata più sollecita e ha convogliato una quantità di risorse di maggiori dimensioni negli Stati Uniti, gli interventi in Europa hanno assunto inizialmente un carattere prevalentemente nazionale per poi trovare una forma di coordinamento (cosiddetto piano Barroso), attraverso cui attivare sia progetti di rapido impatto su scala comunitaria sia le varie misure nazionali secondo le specificità e i vincoli di bilancio dei singoli Paesi.

In questo contesto, ai fini di un contrasto più efficace degli effetti della crisi, è stata anche prevista, per i paesi dell'area euro, la possibilità di derogare, entro determinati limiti e solo temporaneamente, ai criteri che presiedono alla stabilità o al rientro nelle soglie prefissate delle grandezze di finanza pubblica.

La profonda crisi economica internazionale si è innestata su un andamento già poco dinamico dell'economia italiana: il profilo di crescita del PIL, in linea con quanto accaduto dagli inizi degli anni duemila, ha continuato a evidenziare anche nel 2008 un differenziale negativo rispetto agli altri maggiori Paesi industrializzati, oltre che nei confronti delle nazioni emergenti. All'interno dell'area europea, in particolare, i valori cumulati tra il 2000 e il 2008 mostrano la perdita di peso relativo dell'Italia.

Figura I.2 – CRESCITA CUMULATA PIL 2000-2008 NEI MAGGIORI PAESI INDUSTRIALIZZATI
(INDICE 2000=100)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Eurostat

I.2 Tendenze economiche nazionali e territoriali

Quadro nazionale

Il quadro economico italiano, rispetto ai fattori specifici di crisi prima ricordati, si prospetta relativamente meno preoccupante di quello di molti altri Paesi, europei e non. In particolare, non si riscontra l'evidenza di una bolla nel settore immobiliare, non si manifestano situazioni di rilevante sofferenza nei patrimoni delle banche e non risulta significativamente elevato l'indebitamento delle famiglie.

Permane, tuttavia, l'azione di fattori strutturali che ha impedito finora il recupero di competitività indispensabile per il rilancio dell'intera economia: in particolare da un lato l'insufficiente grado di livello scientifico e tecnologico a base del capitale umano e produttivo, dall'altro la carenza di una reale ed estesa liberalizzazione dei mercati, soprattutto nei servizi pubblici ma anche privati.

A ciò si aggiungono, negli sviluppi più recenti, fattori sia interni sia esterni che tendono a peggiorare il clima congiunturale e le prospettive a breve termine. Da una parte la debole progressione del reddito reale disponibile, soprattutto per la quota del lavoro dipendente, produce effetti depressivi sull'andamento dei consumi privati,

dall'altra la marcata flessione in atto sui principali mercati di esportazione penalizza i prodotti dell'industria di trasformazione italiana.

Già nella prima parte del 2008 la dinamica economica, sulla scia del rallentamento produttivo ereditato dal 2007, ha continuato a decelerare, per entrare poi in una fase di recessione tecnica nel corso dei trimestri centrali dell'anno¹. A fronte di una spinta ancora positiva delle esportazioni la domanda interna non era sufficientemente alimentata dalla debolezza dei consumi delle famiglie e degli investimenti fissi lordi, anche per l'ostacolo rappresentato, almeno fino al periodo estivo, dagli alti costi di approvvigionamento del greggio e dai suoi immediati riflessi sui prezzi al consumo.

La congiuntura
del 2008

Nel quarto trimestre l'intensificazione della crisi ha prodotto un calo del PIL pari all'1,9 per cento su base trimestrale e del 2,9 per cento su base annuale. Nella media dell'anno il prodotto lordo è diminuito dell'1 per cento, peggiore andamento dal 1975.

L'analisi delle componenti del conto risorse e impieghi evidenzia un contributo negativo più moderato dei consumi privati, concentrato nei beni durevoli, più significativo e crescente per gli investimenti, soprattutto in macchinari e attrezzature, e per le esportazioni. I settori maggiormente in difficoltà sono l'industria in senso stretto e, per i servizi, il comparto che comprende il commercio e gli alberghi.

Anche nei primi mesi del 2009 la congiuntura, in particolare per la produzione industriale e per le esportazioni, registra evoluzioni molto negative.

Tali tendenze interessano in particolare i beni durevoli, mentre i settori dell'industria manifatturiera che registrano le maggiori difficoltà produttive sono quelli dei mezzi di trasporto, della gomma e delle materie plastiche, del legno, dei prodotti in metallo e del tessile-abbigliamento.

Le indagini qualitative ISAE sul clima di fiducia segnalano, nei primi tre mesi del 2009, oscillazioni su valori lievemente superiori a quelli di fine 2008 dell'indice per i consumatori, grazie anche a una più favorevole percezione della dinamica inflazionistica, ma evidenziano ancora una persistente sfiducia degli imprenditori nella generalità dei settori produttivi. Nel comparto manifatturiero, in

¹ Negli ultimi decenni oltre all'attuale crisi, si ricorda quella del 1992-93 e del 1974-75. Da un confronto tra le recessioni, quella in atto mostra una maggiore analogia con la crisi degli anni settanta, infatti in quegli anni si registrarono quattro trimestri consecutivi di decrescita, di cui due con una flessione del PIL anche più acuta di quella fino a oggi sperimentata nell'attuale crisi. Tuttavia l'uscita dalla recessione avvenne allora con una velocità che appare superiore a quella presumibile nell'attuale recessione. In quella occasione, dopo un 1974 ancora positivo, il calo del PIL fu limitato a circa il 2 per cento nell'anno successivo.

particolare, l'indice peggiora a causa della scarsità di ordini, ma anche per una maggiore difficoltà nell'accesso al credito bancario, denunciata in febbraio da circa il 40 per cento del campione, che riguarda in maggior misura le imprese piccole e medie. Il 6,6 per cento delle imprese intervistate ha dichiarato inoltre di trovarsi in una situazione di "razionamento in senso forte" per il mancato ottenimento del finanziamento da parte della banca.

I riflessi sul mercato del lavoro, solo in parte visibili nei risultati nel IV trimestre 2008 della Rilevazione continua delle Forze di lavoro, sono maggiormente evidenziati dal crescente ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni. L'aggregato complessivo, che comprende sia la gestione ordinaria sia quella straordinaria, ha segnalato nel febbraio 2009 un incremento delle ore autorizzate pari a circa il 170 per cento rispetto a febbraio 2008. In particolare, l'aumento per la CIG ordinaria ha superato il 330 per cento. Si stima nel complesso un'incidenza dell'1,2 per cento dell'occupazione totale, pari a circa 300.000 occupati equivalenti².

Tavola I.1 – PRINCIPALI INDICATORI CONGIUNTURALI

		PIL	Prod. ind.	Ordinativi	Esportazioni	Occupati	CIG
		(1)	(2)	(2)	(2)	(1)	(2)
2007		1,6	2,1	6,5	9,9	1,0	-22,1
2008		-1,0	-3,3	-3,2	0,3	0,8	24,6
2008	I trim.	0,3	0,9	4,8	-0,1	0,5	4,3
	II trim.	-0,6	0,2	-1,9	4,8	0,0	9,8
	III trim.	-0,7	-4,1	1,2	3,7	-0,1	23,2
	IV trim.	-1,9	-10,2	-20,3	-7,0	-0,2	57,2
2008	ott.	-	-7,7	-13,3	-0,6	-	30,4
	nov.	-	-9,7	-28,2	-15,4	-	40,0
	dic.	-	-13,8	-19,7	-5,0	-	110,3
2009	gen.	-	-16,7	-31,3	-25,8	-	90,4
	feb.	-	-20,0	-10,3	-	-	169,7
	mar.	-	-20,1	-12,1	-	-	-

(1) Variazioni percentuali su periodo precedente - dati trimestrali destagionalizzati

(2) Variazioni percentuali su periodo corrispondente

Fonte: ISTAT; Confindustria per stime febbraio e marzo della produzione industriale e degli ordinativi; INPS per la Cassa Integrazione Guadagni (ordinaria e straordinaria)

Quadro territoriale

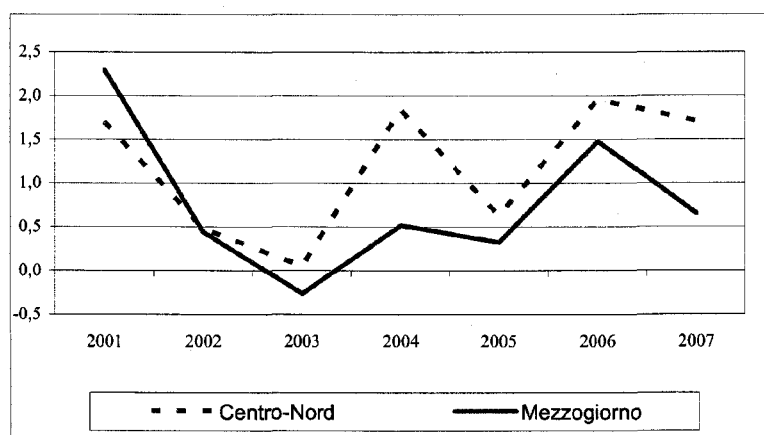
Crescita
2000-2007

L'analisi territoriale che segue comprende, sia pure solo parzialmente, le tendenze economiche più recenti, ma riassume nel contempo, nelle sue principali caratteristiche, l'evoluzione socioeconomica nelle diverse aree del paese dall'inizio degli anni duemila.

² Lavoratori full time a 0 ore al mese, stimati sulla base di un orario mensile pari a 142 ore.

Secondo le informazioni disponibili più aggiornate, il Mezzogiorno ha conseguito anche nel 2007 un tasso di crescita inferiore a quello del resto del paese (0,7 contro 1,7 per cento). E' dal 2002 che il suo ritmo di sviluppo è meno elevato di quello del Centro-Nord e nel periodo 2001-2007 il differenziale medio annuo è risultato a sfavore del Mezzogiorno per quattro decimi di punto percentuale.

Figura I.3 - PIL PER RIPARTIZIONE, 2001-2007 (variazioni percentuali –valori concatenati*)



* I valori concatenati misurano nel nuovo schema di contabilità nazionale le dinamiche reali degli aggregati economici annuali. Il nuovo metodo degli indici a catena sostituisce il sistema a base fissa, utilizzato precedentemente (Cfr. in Appendice nota metodologica).
Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT nuova serie, Conti economici territoriali, ottobre 2008

L'accentuata debolezza dei consumi privati appare il fattore più influente nella performance rallentata dell'area meridionale, mentre l'accumulazione di capitale fisso, per quanto con una dinamica in attenuazione, non si è discostata nel periodo da quella registrata nel Centro-Nord e i flussi di esportazioni hanno mantenuto l'evoluzione positiva in atto dal 2004, pur subendo nell'ultima parte del 2008 il contraccolpo determinato dalla flessione della domanda estera.

Le informazioni più recenti evidenziano nel Sud il rapido deterioramento dell'andamento produttivo e delle aspettative, con qualche timido rimbalzo relativamente al clima di fiducia.

Anche nel Centro-Nord il clima economico è significativamente peggiorato nella seconda parte del 2008, pur scontando una situazione relativamente più favorevole, grazie soprattutto alla maggiore tenuta dei consumi delle famiglie, sostenuti a loro volta da una condizione più resistente del mercato del lavoro.

La
congiuntura
territoriale
2008