

**OCSE**

Traduzione italiana degli  
*Assessment and Recommendations* della  
*OECD Territorial Review*  
*ITALY*

Parigi – Roma, Settembre 2001

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE  
E LO SVILUPPO ECONOMICO

Ai sensi dell'art.1 della Convenzione firmata il 14 dicembre 1960, ed entrata in vigore il 30 settembre 1961, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha per obiettivo di promuovere politiche volte a:

- realizzare la più forte crescita possibile dell'economia e dell'occupazione e l'accrescimento del livello di vita nei Paesi Membri, mantenendo nello stesso tempo la stabilità finanziaria, e quindi a contribuire allo sviluppo dell'economia mondiale;
- contribuire a una sana espansione economica nei Paesi Membri, e non membri, nonché nei paesi in via di sviluppo economico;
- contribuire all'espansione del commercio mondiale su una base multilaterale e non discriminatoria conformemente agli impegni internazionali.

I Membri originari dell'OCSE sono: Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia. I seguenti paesi sono successivamente diventati Membri mediante adesione alle date indicate qui di seguito: Giappone (28 aprile 1964), Finlandia (28 gennaio 1969), Australia (7 giugno 1971), Nuova Zelanda (29 maggio 1973), Messico (18 maggio 1994), Repubblica ceca (21 dicembre 1995), Ungheria (7 maggio 1996), Polonia (22 novembre 1996) la Corea (12 dicembre 1996) e la Repubblica slovacca (14 dicembre 2000). La Commissione delle Comunità Europee partecipa ai lavori dell'OCSE (art.13 della Convenzione dell'OCSE).

*Testo integrale pubblicato in inglese sotto il titolo*  
OECD TERRITORIAL REVIEW  
Italy

*in francese sotto il titolo*  
EXAMENS TERRITORIAUX DE L'OCDE  
Italie

© OCSE 2001

Le richieste di autorizzazione per la riproduzione parziale ad uso non commerciale o destinata a una formazione devono essere inviate al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel: (33-1) 44 07 47 70, Telefax (33-1) 46 34 67 19, per tutti i paesi ad eccezione degli Stati Uniti. Per gli Stati Uniti l'autorizzazione deve essere richiesta al Copyright Clearance Center, Customer Service (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o CCC Online: <http://www.copyright.com>. Tutte le altre richieste di riproduzione o di traduzione completa o parziale della presente pubblicazione devono essere inviate alle Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

La Territorial Review sull'Italia è il risultato di uno sforzo congiunto delle Autorità italiane, di consulenti nazionali ed internazionali e della Divisione per gli Esami Territoriali (*Territorial Reviews Division*) dell'OCSE. Effettuata la revisione del documento, secondo quanto stabilito nel corso della Quarta Riunione del 14-15 Dicembre 2000, l'approvazione finale della Review è stata data dal Comitato per le Politiche di Sviluppo Territoriale (OECD/TDPC Committee).

Analisi di fondo ed informazioni statistiche sono state fornite all'OCSE attraverso rapporti supervisionati dal Prof. Carlo Trigilia (Università di Firenze) e dal Prof. Gianfranco Viesti (Università di Bari), i quali hanno coordinato un gruppo di esperti italiani composto da: Prof. Giovanni Barbieri (ISTAT), Prof. Guido Pellegrini (Università di Bologna), Prof. Paolo Perulli (Università di Venezia), Prof. Fabio Sforzi (Università di Torino), Prof. Guglielmo Wolleb (Università di Parma). Ulteriori informazioni e valida collaborazione sono state fornite dalla Dott.ssa Angela Bergantino (Università di Parma), dal Dott. Luigi Burrone (Università di Firenze), dalla Dott.ssa Caterina De Lucia (Università di Bari), dalla Dott.ssa Geny Piotti (Università di Firenze) e dal Dott. Renzo Turatto (Ministero del Tesoro). Si ringrazia in particolare, per il contributo nel corso dell'intero processo di *review*, la Dott.ssa Flavia Terribile (Ministero del Tesoro).

Ulteriori analisi sono state fornite dal Prof. Diego Puga (University of Toronto, Canada), dal Prof. Charles Sabel (Columbia University, USA) e dal Prof. Michael Storper (UCLA, USA).

Questa Territorial Review è stata coordinata e prodotta dal Dott. Nicola Crosta, Amministratore della *Territorial Review Division* dell'OCSE, sotto la direzione del Dott. Mario Pezzini, Direttore della medesima divisione.



## VALUTAZIONE E RACCOMANDAZIONI

Lo sviluppo economico italiano è stato caratterizzato da notevoli disparità territoriali, in particolare fra il Centro Nord e il Sud. Il primo dopoguerra ha registrato una convergenza nella crescita territoriale: il divario in termini di reddito pro-capite fra il Mezzogiorno e le regioni in rapida crescita del Centro Nord è diminuito fino alla metà degli anni sessanta, si è poi stabilizzato e nuovamente accentuato a partire dagli anni ottanta, fino a metà anni '90. Tra i Paesi Membri dell'OCSE, l'Italia presenta oggi una delle più ampie differenziazioni territoriali. Nelle regioni meridionali, il tasso di disoccupazione è quasi quattro volte superiore a quello del Centro-Nord ed è il doppio della media nazionale. Il tasso di attività femminile e giovanile è particolarmente basso (nella fascia d'età dei 25-34 anni è inferiore di venti punti rispetto alla media europea). La quota di economia sommersa è elevata: il lavoro non regolare (1.7 milioni di unità di lavoro irregolare, esclusi i secondi lavori, nel 1999) rappresenta circa il 26 per cento delle unità di lavoro totali (quasi il doppio della media nazionale). La dotazione infrastrutturale delle regioni meridionali rimane molto inferiore alla media nazionale, in particolare per quanto riguarda ferrovie e aeroporti e anche quando il divario registrato è modesto – come nel caso degli alloggi, delle infrastrutture scolastiche e sanitarie – la qualità dei servizi rimane ampiamente diseguale. Inoltre, in queste regioni la criminalità organizzata costituisce ancora oggi un forte ostacolo per l'attrazione di nuovi investimenti produttivi e la promozione di opportunità di sviluppo endogeno. Una strategia coerente per il rilancio del Mezzogiorno deve affrontare congiuntamente tali elementi di svantaggio strutturale.

*Forti disparità territoriali persistono in Italia...*

La situazione attuale è il risultato di percorsi di sviluppo territorialmente differenziati. All'inizio del ventesimo secolo, il processo d'industrializzazione prende avvio nel Nord Ovest, nel così detto "triangolo industriale" (Milano, Torino, Genova). Negli anni cinquanta e sessanta la produzione di massa si sviluppa in queste regioni che registrano la crescita più rapida del Paese, dando vita al cosiddetto "miracolo economico" italiano. Tuttavia, negli anni settanta le grandi imprese devono affrontare una grave crisi e una ondata di conflitti nel settore industriale. Si manifestano processi di declino industriale ma anche di sviluppo dei servizi, specialmente nei maggiori centri urbani. Nello stesso periodo, si registra un'accelerazione nella crescita delle piccole imprese e dei distretti industriali essenzialmente nel Centro e nel Nord Est, dove esisteva una rete di città di piccola e media dimensione con legami culturali, sociali e

*...e sono il risultato di differenti percorsi di sviluppo*

politici molto forti. Queste regioni vengono designate come “Terza Italia” per distinguerle sia dal Nord Ovest industrializzato sia dal Sud del paese. D'altra parte il Mezzogiorno segue un diverso percorso di sviluppo, segnato da una celere crescita (più rapida rispetto a quella del Centro Nord) fino alla metà degli anni sessanta e da un relativo rallentamento nel periodo successivo. Le diverse fasi di sviluppo del Mezzogiorno riflettono l'evoluzione delle politiche economiche applicate in quest'area del Paese.

Nel secondo dopoguerra, il primo rilevante sforzo d'attuazione di una politica di sviluppo territoriale si avvia nel 1950, con la creazione della Cassa del Mezzogiorno. Istituita per mettere a punto ed eseguire un ampio programma d'investimenti pubblici nel Sud, inizialmente per un periodo di dieci anni, tale Ente, pur rimanendo sotto controllo politico, opera all'esterno dell'amministrazione centrale e periferica e usufruisce di un'ampia autonomia decisionale e gestionale, disponendo di considerevoli risorse finanziarie, aggiuntive rispetto alla spesa pubblica ordinaria. In un primo tempo, l'operare della Cassa riesce a migliorare i livelli di vita locale, in particolare in ambito rurale, modernizzando l'agricoltura e rafforzando le infrastrutture di base. Alla fine degli anni cinquanta la Cassa modifica la propria politica a favore di un processo di industrializzazione delle regioni meridionali. Progressivamente, negli anni sessanta e settanta, il Mezzogiorno è sottoposto a interventi di industrializzazione di tipo *top-down*; i programmi di investimento delle grandi imprese pubbliche sono la componente trainante dello sviluppo. Tuttavia, gli ampi progetti di investimento sono, in misura elevata e crescente nel tempo, caratterizzati da una insufficiente valutazione di efficacia, una inefficiente gestione delle risorse e scarsi incentivi alla redditività. La Cassa, esposta a forti condizionamenti politici, perde la sua efficienza originaria. Negli anni settanta, la riforma regionale, attuativa del dettato costituzionale, non dà luogo a notevoli cambiamenti, data la modesta autonomia finanziaria delle Regioni. Le disparità territoriali non diminuiscono. Inoltre, mentre gli incentivi alle imprese e gli investimenti pubblici vengono in gran parte destinati all'industria pesante nei cosiddetti “poli industriali” (Taranto, Siracusa, Cagliari, Brindisi ed altri), lo sviluppo si registra soprattutto in aree e settori diversi (meccanico, alimentare e beni di consumo). Nel 1986, il tentativo di riforma della Cassa non produce sostanziali cambiamenti.

L'analisi condotta suddividendo il territorio in sistemi locali del lavoro (SLL, individuati sulla base degli spostamenti quotidiani tra luogo di residenza e luogo di lavoro) mette in risalto i cambiamenti nella distribuzione geografica delle aree in rapido sviluppo. Tra gli anni settanta e l'inizio degli

*L'andamento economico del Mezzogiorno riflette l'evoluzione delle politiche di sviluppo territoriale adottate*

*L'analisi condotta suddividendo il territorio in sistemi locali del lavoro consente una maggiore comprensione delle dinamiche locali e delle necessità d'intervento*

anni novanta, gli SLL situati in prevalenza nel Centro e nel Nord Est registrano risultati economici particolarmente positivi; in queste regioni il numero di sistemi locali forti raddoppia. Nello stesso periodo, anche alcuni sistemi locali meridionali mostrano segni di dinamismo economico e sociale, specie lungo la costa adriatica e in diverse parti della Campania e della Basilicata. Nella maggior parte dei casi, la buona *performance* in termini occupazionali degli SLL si associa alla presenza di attività manifatturiere, principalmente nei piccoli centri urbani e nelle aree non metropolitane, caratterizzati dalla forte presenza di piccole e medie imprese nel settore dell'industria leggera e della meccanica. All'inizio degli anni novanta, il 63 per cento dei sistemi locali forti risultano specializzati nel settore manifatturiero e di questi il 76 per cento sono distretti industriali. E' opportuno insistere sul ruolo marginale del settore turistico in tali dinamiche di sviluppo. Nelle regioni del Nord, assumono un ruolo rilevante i servizi destinati alle imprese e ai consumatori e i servizi sociali, mentre i servizi tradizionali (pubblica amministrazione e distribuzione al dettaglio) prevalgono nel Sud. Questi risultati suggeriscono che un'adeguata comprensione delle dinamiche e dei fabbisogni locali, richiede una suddivisione del territorio più fine e unità di analisi e di intervento pertinenti. L'analisi comparativa della *performance* in termini occupazionali di aree contigue ha messo in evidenza l'importanza della prossimità geografica nella diffusione dello sviluppo. Il suo impatto è stato probabilmente accentuato dalle caratteristiche del modello d'industrializzazione italiano, basato prevalentemente sull'industria leggera e sui *clusters* d'impresе, e contraddistinto da forti economie esterne e dal ruolo importante dei fattori relazionali. Lo sviluppo economico è stato quindi spesso caratterizzato da *spillovers* dalle regioni più ricche alle regioni contigue, che presentavano caratteristiche simili nella struttura produttiva e nel contesto istituzionale. Questo modello di diffusione è stato influenzato da fattori istituzionali locali e dalle caratteristiche geografiche, che potrebbero a loro volta spiegare le differenze nello sviluppo della costa Tirrenica rispetto a quella Adriatica. Nel primo caso, la tradizionale struttura economica, fondata sull'industria pesante nonché su estese aree urbane e agricole non ha favorito la diffusione dell'industria leggera. Inoltre, il ruolo della prossimità geografica nella diffusione dello sviluppo può essere stato limitato dalla presenza di vincoli morfologici ed economici che hanno ostacolato il libero accesso ad alcuni mercati dei prodotti e dei fattori.

Nel Mezzogiorno, le aspettative che lo sviluppo dei poli industriali potesse propagarsi alle aree circostanti si rivelarono eccessivamente ottimistiche e la strategia venne

*Negli anni ottanta, l'intreccio di politiche redistributive, mirate a compensare invece che a rimuovere i vincoli allo sviluppo, e*

progressivamente abbandonata negli anni ottanta. L'intervento pubblico si andò evolvendo verso politiche redistributive; sussidi e fiscalizzazione degli oneri sociali divennero la principale fonte di sostegno alle imprese. All'inizio degli anni novanta, la maggior parte delle aree con i peggiori risultati economici erano ancora localizzate nel Sud: aree essenzialmente sostenute da trasferimenti pubblici, incapaci di creare o di attirare nuove imprese e le cui risorse naturali e culturali rimanevano ampiamente sotto-utilizzate. La loro crescita restava debole e principalmente legata allo sviluppo dei servizi tradizionali. La criminalità organizzata controllava ampie zone del territorio. Tale quadro era il risultato di un mix di politiche centrali redistributive, volte a compensare e non a rimuovere i vincoli allo sviluppo, e di programmi di investimento pubblico inefficaci nel ridurre il divario infrastrutturale. All'inizio degli anni novanta, dopo l'insuccesso delle politiche di industrializzazione e i risultati positivi registrati, senza alcun sostegno pubblico nazionale, in numerosi sistemi locali italiani, il consenso pubblico a favore dell'intervento straordinario si affievolisce. Nello stesso tempo, la grave situazione finanziaria del Paese, le crescenti tensioni politiche nel Nord, rafforzate dalla capacità innovativa di queste regioni nella elaborazione delle politiche, rafforzano le spinte al cambiamento a favore di un maggior decentramento e di più efficaci criteri di spesa. Inoltre, la riforma del 1988 dei Fondi strutturali incoraggia le autorità locali a sviluppare una reale capacità di pianificazione, rappresentando un ulteriore stimolo al rinnovo delle politiche territoriali italiane.

*di inefficaci programmi di investimento pubblico ha portato a un accrescimento delle disparità territoriali*

Una svolta decisiva avviene nel 1992. Il cambiamento nel quadro istituzionale europeo determina una evoluzione delle politiche macro-economiche verso principi di bilancio più rigorosi e processi di privatizzazione e liberalizzazione. Sotto la pressione delle inchieste su vari casi di corruzione, il Parlamento conclude l'intervento straordinario nel 1992. Gli investimenti pubblici nel Sud si contraggono (da 21 miliardi di euro nel 1992 passeranno a 15 miliardi di euro nel 1997) e molte aree subiscono una riduzione di reddito e di occupazione. Il forte ridimensionamento della spesa pubblica e i vincoli imposti alle politiche macroeconomiche dal processo d'integrazione europea, limitano la possibilità di redistribuzione dal centro e producono effetti territoriali *inintenzionali*. Le famiglie e le imprese del Mezzogiorno fanno fronte a una credibile minaccia di riduzione permanente del proprio reddito. Il sostanziale declino nel flusso di fondi pubblici è accompagnato da due cambiamenti *intenzionali* nelle politiche: il rafforzamento dell'azione contro il crimine organizzato e il conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali. In questi anni, l'efficace azione di un forte pool di magistrati antimafia e

*Una importante svolta è intervenuta nel 1992...*



l'applicazione di misure innovative (quali l'estensione delle misure in favore dell'uso dei collaboratori di giustizia e la creazione della Procura Nazionale Antimafia) indeboliscono considerevolmente la criminalità organizzata. Allo stesso tempo, la riduzione dei sussidi statali al Sud limita le possibilità d'inserimento di interessi illeciti nei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese private. In un contesto di trasformazioni sociali, di recessione economica e di crisi del sistema dei partiti, i legami tra criminalità organizzata e partiti politici sono messi a dura prova. La situazione migliora notevolmente, specie nelle maggiori città del Mezzogiorno.

Negli anni novanta, l'Italia entra in una fase di intensa trasformazione della propria struttura di *governance* territoriale. Fino all'inizio di tale decennio, la gran parte dei trasferimenti statali a favore delle Regioni era a destinazione vincolata. L'autonomia finanziaria regionale era modesta e l'amministrazione centrale disponeva di forti poteri discrezionali senza efficaci procedure di valutazione *ex ante* ed *ex post*. L'allocazione dei fondi alle Regioni era decisa anno per anno, producendo incertezza e difficoltà di programmazione. La negoziazione tra le parti attuata a livello centrale e in sede locale era principalmente orientata verso obiettivi di natura redistributiva. In assenza di una diretta responsabilità nei confronti dell'elettorato e di una adeguata attribuzione dei poteri, la programmazione a livello locale passava attraverso una rete di negoziazioni con le amministrazioni centrali. La mancanza di responsabilità ben definite indeboliva la struttura degli incentivi collegati all'attuazione delle politiche, incidendo sull'efficienza delle amministrazioni e sull'efficacia della progettazione e della gestione degli interventi. All'inizio degli anni novanta, la situazione politica ed economica si degrada; nel Paese cresce la domanda a favore di una maggiore autonomia locale. La riforma del 1990 riconosce per la prima volta a Comuni e Province la facoltà di dotarsi di propri Statuti, con i quali definire le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente. Vengono istituite le Aree metropolitane, collegate ai principali poli nazionali di aggregazione urbana. Il rafforzamento del sistema di governo locale avviene nel 1993 con l'introduzione in Italia dell'elezione diretta del sindaco e del presidente della Provincia. Con il nuovo sistema elettorale, l'amministrazione locale diventa più stabile; si rafforza il potere, la visibilità e la verificabilità dell'operato dei sindaci. Sono tuttavia necessari altri sette anni per introdurre l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni. Sostanziali progressi nel processo di riforma delle autonomie locali si realizzano negli anni 1997-99. In particolare, con le cosiddette riforme "Bassanini", vengono rafforzati i poteri e il ruolo delle autorità locali attraverso il

*...seguita da dieci anni d'intensa trasformazione del sistema di governance territoriale*

trasferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali, la riforma della Pubblica amministrazione e la semplificazione delle procedure amministrative. Le riforme richiamano il principio di sussidiarietà (verticale): solo le materie esplicitamente riconosciute di interesse nazionale rimangono di competenza dello Stato (affari esteri e commercio estero; difesa; ordine pubblico e sicurezza; giustizia; università e ricerca scientifica; grandi reti infrastrutturali; beni culturali). Per quel che riguarda la promozione dello sviluppo locale, sono trasferite alle Regioni le funzioni riguardanti l'industria. A queste spetta la gestione degli incentivi alle imprese, mentre l'amministrazione centrale mantiene le funzioni di indirizzo generale della politica industriale. Alcuni importanti strumenti di agevolazione finanziaria rimangono tuttavia nella sfera delle competenze dello Stato, quantomeno in via provvisoria (per esempio, gli strumenti previsti dalla Legge n. 488/92 per le attività produttive, e dalla Legge n. 46/82 per l'innovazione tecnologica, ecc.).

Per ciascun livello di governo locale è stata realizzata una significativa quota di autonomia tributaria sulla base di uno specifico tributo (IRAP per le Regioni, ICI per i Comuni, IPT per le Province), sostenuta da addizionali e compartecipazioni a tributi erariali. Negli ultimi quattro anni, il peso della fiscalità locale sul totale delle entrate della Pubblica amministrazione è aumentata di oltre quattro punti percentuali. E' stato inoltre potenziato il potere regolamentare delle Province e dei Comuni sugli aspetti gestionali dei tributi medesimi. La riforma ha anche previsto una riduzione dei trasferimenti e l'introduzione di forme di perequazione basate sulle capacità fiscali e sui fabbisogni delle autorità locali. Tuttavia, questa parte del disegno di riforma resta ancora incompleta. Considerata la notevole frammentazione delle istituzioni locali italiane e la loro estrema diversificazione in termini di risorse disponibili pro capite e capacità amministrative, il pre-esistente squilibrio nella distribuzione delle risorse potrebbe essere accentuato dal progredire del decentramento fiscale. La trasparenza dei flussi finanziari dovrà essere rafforzata e un nuovo meccanismo di perequazione inter-regionale, i cui criteri non sono stati ancora definiti e concordati, dovrà essere introdotto. Esiste inoltre il rischio che il rapido processo di decentramento possa accrescere le disparità territoriali circa la qualità dei servizi offerti (es. sistema sanitario). I meccanismi di controllo e di coordinamento svolgeranno quindi un ruolo fondamentale nel corso dei prossimi anni, per correggere le principali cause d'inefficienza e per ridurre le differenziazioni nella capacità di governo delle regioni.

*L'autonomia finanziaria delle autorità locali è stata rafforzata in modo sostanziale*

Nella prima metà degli anni novanta, l'aggiustamento *Dopo una fase di ristagno economico,*

strutturale e la crescita del risparmio precauzionale, indotta dal cambiamento nelle politiche, rallentano lo sviluppo economico: nel 1993-1995 il Mezzogiorno registra un tasso di crescita medio annuo del PIL dello 0,3 per cento, mentre quello del Centro Nord si attesta a un modesto 1,6 per cento. La *performance* del mercato del lavoro nel Mezzogiorno peggiora considerevolmente: fra gennaio del 1993 e aprile del 1995, l'occupazione diminuisce di circa 380 000 unità e il tasso di disoccupazione passa dal 16,2 per cento al 20,4 per cento. Pesa su questo risultato la ristrutturazione e il risanamento, ritardati rispetto al Centro-Nord, di molte grandi imprese, specie di quelle che si vanno privatizzando. Da metà anni novanta si manifestano alcuni segnali di dinamismo economico. Tra il 1996 e il 1998, la crescita reale del PIL accelera nel Mezzogiorno e raggiunge un tasso medio annuo dell'1,7 per cento, contro l'1,4 per cento nel Centro Nord. Rispetto agli anni ottanta, la crescita è segnata da una forte accelerazione degli investimenti, con un tasso medio annuo di crescita del 4,3 per cento (0,8 per cento nel periodo 1980-1992). Cresce nel Mezzogiorno il numero delle imprese, con una natalità netta superiore alla media nazionale: fra il 1996 e la metà del 2000, il numero di imprese non agricole aumenta del 9 per cento, contro il 6 per cento nel Centro Nord, con una crescita particolarmente forte nel settore dei servizi. La crescita si associa al rafforzamento delle agglomerazioni produttive locali e a un sostanziale aumento del numero delle imprese esportatrici. Le esportazioni del Mezzogiorno continuano a registrare un notevole dinamismo: negli ultimi cinque anni, con un tasso medio annuo di crescita di oltre il 10 per cento, contro il 5 per cento del Centro Nord, aumenta considerevolmente la quota delle esportazioni del Mezzogiorno sul totale nazionale. Infine, dopo anni di grave flessione, l'occupazione nel Sud riprende a crescere a ritmi sostenuti, con un aumento di oltre 370 000 unità tra luglio 1996 e gennaio 2001.

*segnali di crescente dinamismo sono recentemente ricomparsi nel Mezzogiorno*

Tali trasformazioni hanno coinciso solo nel 1998 con una modifica negli orientamenti delle politiche di sviluppo territoriale e con l'applicazione di riforme strutturali a favore del mercato e dell'iniziativa locale. Una nuova politica che mira a rafforzare la competitività dei territori, in linea con la riforma amministrativa, è stata avviata partendo dalla programmazione per gli anni 2000-2006 di circa 45 miliardi di euro di fondi strutturali europei (inclusa la quota di cofinanziamento pubblico nazionale). L'elevata visibilità e forte trasparenza nell'allocazione dei fondi UE ha consentito alle Autorità italiane di definire un insieme di regole stringenti. La nuova politica si è avvalsa di strumenti innovativi per il partenariato tecnico e il coordinamento istituzionale, sperimentati sin dall'inizio degli anni novanta e volti a promuovere una maggiore cooperazione, orizzontale e

*...accompagnati da una strategia di sviluppo territoriale più coerente*

verticale, fra livelli di governo e fra attori pubblici e privati in diversi ambiti di intervento, quali le opere infrastrutturali, la pianificazione urbana e lo sviluppo locale. Fra i vari strumenti di coordinamento, i patti territoriali realizzano l'accordo fra diversi attori locali, pubblici e privati, per promuovere relazioni cooperative e fiduciarie nel territorio e un maggior coordinamento degli investimenti delle imprese private e delle amministrazioni locali. Nel campo delle politiche di pianificazione del territorio, programmi integrati, quali ad esempio i PRUSST (Programma di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio) sono stati promossi nei settori della riqualificazione urbana (sotto il profilo economico, ambientale e sociale), dei trasporti (traffico, intermodalità fra ferrovie e reti stradali, logistica della città), del commercio, della sicurezza e del marketing urbano. Tuttavia, questi nuovi strumenti per il partenariato tecnico non hanno sempre ottenuto i risultati attesi. L'elevata varianza nei risultati conseguiti evidenzia che l'efficacia della loro attuazione dipende dalla rappresentatività degli attori coinvolti e dalla credibilità degli impegni da loro assunti, dal rigore del sistema di selezione e di valutazione, dalla trasparenza del processo decisionale e dalla effettiva attribuzione di responsabilità da parte dei soggetti interessati. In alcuni casi, la *partnership* non è stata in grado di garantire quell'accumulazione di conoscenze necessaria per trasformare l'azione locale da un semplice accordo distributivo a un intervento capace di assumere connotazioni integrative. Oggi, la "regionalizzazione" dei patti territoriali necessita la definizione di regole di selezione più stringenti, l'attribuzione di chiare responsabilità, la messa in atto di un sistema di monitoraggio efficiente e dei meccanismi di sanzione e di premialità a esso collegati.

La riforma in corso delle politiche territoriali sta producendo cambiamenti. L'amministrazione ordinaria è responsabile dell'intervento in tutte le aree depresse del Paese (il 73 % delle quali è nel Mezzogiorno). Non esistono più specifiche istituzioni che operano con regole "speciali" o straordinarie. E' stato avviato un programma di riqualificazione degli investimenti pubblici e una azione di *institution building* che mirano ad accrescere la competitività dei territori, valorizzando le potenzialità di sviluppo locali: le risorse naturali e culturali, le agglomerazioni produttive, le strutture di insediamento nelle aree urbane e rurali, le reti e le comunicazioni. L'obiettivo delle nuove politiche territoriali è quello di migliorare le condizioni di contesto, con una più efficace gestione e utilizzazione delle risorse. Questo avviene attraverso una chiara distribuzione delle responsabilità fra amministrazione centrale e autorità locali e mediante forti meccanismi d'incentivazione che garantiscono la selezione delle priorità d'intervento, la valutazione *ex ante* dei progetti,

*La nuova politica mira a rafforzare la competitività dei territori ...*

il loro monitoraggio *in itinere* e la verifica *ex post* dei risultati ottenuti. Questo processo parte dalla consapevolezza che la conoscenza, necessaria per pianificare e attuare i progetti locali, è un patrimonio diffuso fra i vari livelli di governo, fra le imprese private, fra le parti sociali ed economiche e la società civile. Alle Regioni sono state affidate responsabilità riguardanti la definizione delle priorità, la selezione e la promozione dei progetti, l'esercizio del monitoraggio economico e finanziario dei risultati. Alle Autonomie locali, più vicine al territorio, sono state affidate l'individuazione delle opportunità locali, la formulazione e, spesso, la gestione dei progetti. L'amministrazione centrale svolge la funzione di indirizzo e di fissazione delle regole, di diffusione dei metodi per sostenere l'attività delle amministrazioni locali e di monitoraggio diagnostico dei risultati. Il suo ruolo è quello di garantire la coerenza complessiva dei programmi territoriali e di promuovere gli interventi che non possono essere attuati dai livelli inferiori di governo (per motivi, ad esempio, di efficienza gestionale e di ricaduta delle esternalità). Mettere in atto il nuovo sistema di governo del territorio è difficile, in particolare per le Regioni con una bassa qualità dell'azione amministrativa. Considerato il ruolo chiave delle Regioni e delle Autonomie locali nella selezione degli obiettivi prioritari e dei progetti e nella gestione degli interventi, sarà urgente modernizzare la loro amministrazione assumendo personale specializzato e altamente qualificato, in particolare nel Mezzogiorno.

La nuova strategia di sviluppo territoriale mira a promuovere un contesto favorevole per la programmazione di medio termine mediante diverse misure: l'individuazione del volume complessivo delle risorse in conto capitale disponibili per il periodo 2000-2007 (fondi di bilancio pubblico, fondi nazionali per le aree depresse, fondi strutturali europei e co-finanziamento nazionale) e la fissazione di criteri trasparenti per la ripartizione delle risorse tra Regioni; la promozione di una rete di Nuclei di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici presso le amministrazioni centrali e regionali; l'avvio operativo di una Unità tecnica per la finanza di progetto, per fornire un'assistenza giuridica e tecnica alle Amministrazioni locali; la promozione di elevati standard di qualità nella progettazione degli interventi, anche tramite il finanziamento di analisi di fattibilità. La completa realizzazione e l'efficace gestione di tali misure saranno cruciali per il successo della strategia intrapresa. La classe dirigente potrebbe essere naturalmente tentata di scostarsi da alcune regole: la mancanza di prospettive a lungo termine abbinata alla necessità di ottenere consenso rapidamente, può accrescere l'incentivo a selezionare gli interventi senza alcuna valutazione *ex-ante* e senza un accordo partenariale. La

*...e a promuovere un contesto favorevole per una pianificazione a medio termine*

ripartizione ex-ante delle risorse, fondata su regole stringenti e trasparenti, limita il potere di discrezionalità. Sarà fondamentale garantire l'efficienza del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici e dei meccanismi di sanzione e di premialità a esso collegati. L'attuazione di un efficace sistema decentrato di valutazione e di monitoraggio, attraverso i nuclei tecnici regionali recentemente creati, dovrà offrire un sostegno alla programmazione degli interventi.

Le tradizionali politiche di offerta possono avere considerevoli effetti asimmetrici sul territorio italiano. Esse possono talvolta sostenere le politiche territoriali, talvolta essere neutrali o a volte implicitamente ostacolarle. Per esempio, la recente deregolamentazione e liberalizzazione di importanti mercati (es. trasporti aerei e ferroviari, strutture aeroportuali e portuali, telecomunicazioni, servizi pubblici locali, elettricità) possono avere effetti territoriali fortemente differenziati. In numerosi casi (in particolare nel settore dei servizi pubblici locali e del trasporto aereo), la liberalizzazione non è ancora completata, ma sulle regioni arretrate grava sia il costo della situazione passata sia il costo della fase di transizione. La riforma del sistema pensionistico potrebbe avere nel futuro un notevole impatto territoriale. I trasferimenti sociali destinati alle categorie meno favorite della popolazione sono tra i più bassi a livello europeo, mentre la quasi totalità della povertà estrema si concentra nelle regioni meridionali e in particolare nelle grandi aree urbane. Occorre quindi potenziare i meccanismi esistenti di coordinamento intersettoriale e di valutazione e monitoraggio degli effetti territoriali di tali politiche. Simili considerazioni si applicano anche alle politiche di sostegno alle attività produttive. Gli incentivi diretti alle imprese non sono in grado *per se* di innescare una dinamica di sviluppo di lungo periodo: consentono di ridurre il costo del capitale nelle aree in cui le condizioni di contesto tendono a limitare la redditività delle imprese, ma non riescono a incidere sulle condizioni stesse. La logica degli incentivi settoriali va contro la generale tendenza a una riduzione delle barriere alla concorrenza ed è destinata a scatenare *rent-shifting wars* fra i territori. L'attuale strategia di sviluppo territoriale volta a migliorare le condizioni di contesto, valorizzando le risorse territoriali endogene, promuovendo le agglomerazioni esistenti e sviluppando le reti e le comunicazioni, deve rappresentare una priorità di politica nazionale, al fine di assicurare lo sviluppo delle regioni arretrate e quindi la crescita generale del Paese. I servizi offerti dagli istituti di ricerca, dai parchi scientifici e tecnologici, l'attività delle agenzie regionali di sviluppo, devono essere incoraggiati e coordinati, con l'obiettivo di accrescere le potenzialità dei territori, di incentivare in modo permanente gli imprenditori

***L'impatto territoriale delle politiche "non territoriali" dovrà essere valutato con attenzione***

locali a creare e sviluppare le loro attività, e di attirare dall'esterno investimenti privati.

Il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM-QCS) per il periodo 2000-2006 rappresenta ad oggi il principale tentativo di applicazione della nuova strategia di sviluppo territoriale. Sono stati necessari diciotto mesi di negoziazione tecnica e politica fra Stato centrale, Regioni, Autonomie locali e parti sociali per definire il programma. Il negoziato con la Commissione europea si è concluso nell'agosto del 2000 con la sua approvazione. Il Programma include specifiche misure destinate ad accrescere l'efficienza delle innovazioni istituzionali in esso contenute. La determinazione *ex ante* delle risorse disponibili per ogni Regione prevede, secondo le nuove regole comunitarie, un meccanismo automatico di accelerazione della spesa sulla base del quale le Regioni perdono i fondi impegnati che non sono stati spesi entro i limiti di tempo fissati. Sono inoltre in corso di applicazione i meccanismi di sanzione e di distribuzione della premialità, destinati a incentivare le autorità regionali e centrali ad attuare le riforme amministrative e a realizzare una progettazione di qualità, nonché a integrare e concentrare gli interventi. Circa il 10 per cento del complesso delle risorse sarà allocato tramite un sistema premiale che prevede l'attribuzione di più risorse alle amministrazioni che spendono con efficacia, e non soltanto in modo più rapido. Tali strumenti rappresentano un considerevole passo avanti. Considerato che circa il 70 per cento delle risorse è direttamente gestito dalle Regioni, si dovrà rafforzare a livello locale il know-how tecnico necessario ai nuovi compiti. Il Programma definisce inoltre delle linee guida per concentrare i finanziamenti nei territori in cui una maggiore accessibilità alle risorse naturali e culturali potrebbe attirare sostanziali investimenti privati.

Negli anni più recenti, alcune delle aree meno favorite del Paese registrano un nuovo dinamismo economico. Nel Mezzogiorno, la forte crescita di nuove imprese, l'emergenza di *clusters* d'imprese sia nei settori tradizionali sia in quelli ad alto contenuto tecnologico, l'aumento sostanziale delle esportazioni di beni e servizi, sono segnali di un nuovo sviluppo. E' essenziale accompagnare questi cambiamenti con politiche appropriate. Molte sono ancora le questioni irrisolte, quali la modernizzazione della pubblica amministrazione, l'effettiva applicazione delle leggi, la qualità del sistema dell'istruzione e della formazione, la gestione efficiente delle risorse naturali e culturali. Le risorse naturali e culturali offrono una chiara opportunità di sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare nelle aree più arretrate del Sud e nelle isole. Tuttavia queste potenzialità rimangono ancora sotto-utilizzate: nel 1999, solo il 21 per cento della

*Il Programma di sviluppo del Mezzogiorno (PSM-QCS) 2000-2006 rappresenta un importante progresso...*

*...ma è necessaria un' azione più decisa per far fronte ai problemi delle aree depresse*

spesa turistica è attribuito alle regioni del Sud (e solo l'11 per cento delle spese dei turisti stranieri), anche se dalla metà degli anni novanta sono sempre più visibili i segnali di dinamismo. Una visione strategica complessiva per il turismo sembra ancora mancare. L'accessibilità delle risorse naturali e culturali dovrebbe essere promossa attraverso l'elaborazione di piani strategici, basati su un uso ottimale delle conoscenze locali, accompagnata da un supporto tecnico più forte e più qualificato a tutti i livelli di governo. Investimenti pubblici integrati sono necessari per il restauro dei siti archeologici, per proteggere le aree naturali e per prevenire l'erosione delle coste. Occorre una più efficiente gestione delle risorse, facilitando l'accesso di nuove imprese e di nuovi capitali e introducendo meccanismi concorrenziali. Al fine di promuovere la competitività dei sistemi locali e di favorire lo sviluppo di relazioni fiduciarie e contrattuali all'interno delle agglomerazioni produttive esistenti, si renderà prioritario rafforzare l'applicazione delle leggi e l'azione di contrasto della criminalità, promuovere la capacità tecnica delle istituzioni locali, e incentivare lo sviluppo di reti. Il Mezzogiorno necessita di una più elevata concorrenza nel mercato del lavoro e nel mercato dei beni e servizi: meccanismi di collocamento più trasparenti; differenziali retributivi più sensibili ai differenziali di produttività; minori barriere alla concorrenza nel settore dei servizi alle imprese e dei servizi pubblici locali.

Il 'divario digitale' esterno e interno al Paese cresce al passo dell'attuale evoluzione tecnologica. Malgrado i recenti segnali di dinamismo nel mercato italiano delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), l'Italia, e in modo particolare il Mezzogiorno, appaiono deboli per quanto concerne i fattori chiave della cosiddetta *nuova economia digitale*: le infrastrutture per le tecnologie dell'informazione, la R&S e le risorse umane, l'offerta di capitale di rischio. L'avvento delle TIC potrebbe rappresentare una notevole opportunità di sviluppo per le regioni più arretrate e per migliorare il governo del territorio. La mobilità offerta da un uso estensivo delle TIC può svolgere un ruolo decisivo nel superare le barriere geografiche più rilevanti (es. mediante l'istruzione a distanza, la telemedicina, ecc.) e nell'offrire posti di lavoro ben remunerati, a condizione che sia disponibile un'offerta adeguata di lavoratori qualificati. Le *best practices* emerse nei territori italiani, incluso il Mezzogiorno, rappresentano un segno positivo in questa direzione. Le reti digitali possono essere particolarmente utili per costruire un ambiente di condivisione delle conoscenze e per sviluppare le recenti esperienze innovative nel campo della governance. Le applicazioni legate a Internet e gli ampi margini di efficienza raggiungibili in diversi campi con un uso appropriato delle TIC, offrono decisive opportunità per

*...e per sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie*



le PMI. Tuttavia, tali sviluppi dovrebbero essere sostenuti da politiche pubbliche più efficaci, sia a livello locale che nazionale. Sono urgenti le misure per incoraggiare la diffusione di conoscenze e la capacità di utilizzo delle TIC, nonché una maggiore infrastrutturazione del territorio. Di recente, il governo ha presentato un Piano d'azione per la Società dell'Informazione con specifiche misure nel campo dell'*e-government*. Tale Piano fissa obiettivi ambiziosi, la cui realizzazione dipenderà sostanzialmente dalla quantità di risorse impegnate e dal livello di coordinamento fra tutti gli attori coinvolti. La tradizionale inerzia al cambiamento e la mancanza di competenze potrebbero ostacolare l'avvio di un deciso processo d'innovazione tecnologica nell'ambito della pubblica amministrazione.

La maggior parte delle regioni depresse sono ancora assai distanti dai principali centri nazionali e internazionali in termini di trasporti e comunicazioni. La necessità di rafforzare le agglomerazioni produttive locali e di sostenere il crescente settore del turismo richiede un radicale adeguamento delle infrastrutture di trasporto. La situazione attuale offre un quadro di congestione del traffico nelle aree urbane e nelle regioni in piena crescita, in aggiunta ai modesti collegamenti esistenti per la gran parte delle Regioni del Sud. Il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno promuove una serie di studi di fattibilità su reti alternative (es. per le comunicazioni fra la Sicilia e il continente) e assegna priorità ai progetti scaturiti da tale processo. Ciò nonostante, la definizione degli obiettivi prioritari per il miglioramento delle reti di comunicazione è ancora incerta. Emergono preoccupazioni sulla capacità di definire e implementare in tempo utile le azioni necessarie concernenti l'asse di comunicazione verticale tra la Sicilia e l'Europa e il sistema di collegamenti orizzontali nell'estremo Sud, ma anche nel Nord dove il sovra-utilizzo delle reti stradali esistenti potrebbe sin d'ora rappresentare un deterrente per la crescita. Questi elementi sono particolarmente importanti per le nuove opportunità e sfide che avranno origine dall'allargamento dell'U.E. a numerosi Paesi dell'Est europeo e dall'evoluzione dello scenario nei Balcani.

*Le infrastrutture di trasporto rappresentano ancora un punto critico per uno sviluppo territoriale equilibrato*

Gli ultimi dieci anni hanno rappresentato per l'Italia un periodo di intensa trasformazione della struttura di *governance* territoriale. Al conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali si sono accompagnati, da un lato una modifica radicale del sistema elettorale, dall'altro importanti riforme nella pubblica amministrazione. Alla nuova allocazione delle funzioni ha corrisposto una redistribuzione delle risorse e un rafforzamento dell'autonomia tributaria delle autorità locali. Nuovi strumenti di *governance* sono apparsi sulla scena politica e

*Uno scenario a medio termine*

istituzionale, con lo sviluppo di un forte partenariato istituzionale, orizzontale e verticale, del partenariato sociale, e con l'adozione di modelli amministrativi ispirati ai principi del *New Public Management*. Tuttavia, è possibile evidenziare alcune aree nelle quali ulteriori e puntuali interventi sono richiesti affinché le riforme attuali nelle politiche territoriali convergano in una strategia coerente e ampiamente condivisa, capace di avviare un nuovo processo di convergenza regionale. Le principali aree di azione riguardano:

- *Il decentramento amministrativo*. Il conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali dovrebbe avvenire in modo da assicurare ai territori uno standard uniforme di qualità nell'offerta dei servizi. Malgrado sostanziali progressi, sono necessari ulteriori interventi per migliorare la qualità dei processi amministrativi.

- *Il decentramento fiscale*. Se una maggiore autonomia tributaria può migliorare l'efficacia della spesa pubblica, occorre tuttavia definire adeguate forme di perequazione inter-regionale basate sulle capacità fiscali e sui fabbisogni delle autonomie locali. L'attuale squilibrio nella distribuzione delle risorse potrebbe essere accentuato dal processo di decentramento fiscale. Occorre inoltre rafforzare la responsabilità dei governi locali e migliorare gli strumenti di gestione della spesa.

- *Il livello delle qualificazioni e del know-how all'interno delle strutture amministrative*. L'attuale processo di decentramento e l'attuazione di una nuova strategia per le politiche territoriali suscitano preoccupazioni circa la capacità di tutte le Regioni e delle Autonomie locali di assumere maggiori responsabilità in materia di valutazione e di gestione degli interventi. Occorre rafforzare la capacità di programmazione a medio termine e di progettazione dei governi locali. Sarà essenziale introdurre i principi del *New Public Management* a tutti i livelli di governo.

- *Gli strumenti di valutazione e monitoraggio*. Occorre promuovere e rafforzare gli strumenti di valutazione e monitoraggio. Sono state istituite delle strutture per realizzare questo obiettivo: per esempio, la creazione di una rete di nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici nelle amministrazioni pubbliche, centrali e regionali, è in corso. Gli sforzi intrapresi in questo campo devono essere proseguiti.

- *Nell'ambito del processo di decentramento, cresce il numero degli attori che possono legittimamente intervenire sul territorio*. Questa situazione richiede forme più flessibili di coordinamento istituzionale. L'elaborazione delle politiche, la progettazione e il monitoraggio dovrebbero coinvolgere sempre più spesso i diversi attori interessati e essere sottoposti alla verifica continua delle parti sociali.

Numerose forme di partenariato istituzionale si sono sviluppate in Italia e rappresentano un'importante e ambizioso banco di prova per ridisegnare le relazioni tra governo centrale e amministrazioni locali.

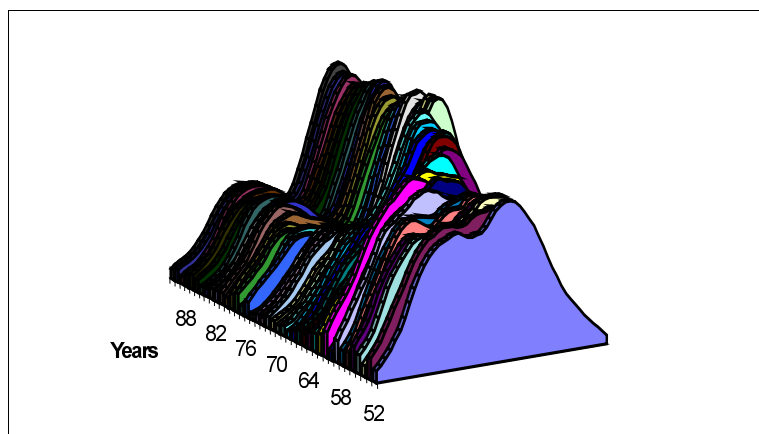
Malgrado un generale processo di convergenza realizzato negli ultimi quarant'anni, in Italia persistono ampie disparità territoriali. L'analisi dei diversi percorsi di crescita mostra che uno specifico modello di sviluppo è riuscito ad affermarsi con successo nel Centro Nord e in alcune aree del Sud. Coerentemente con tale modello e con l'attuale processo di decentramento, occorrerà rafforzare le tendenze emergenti nel governo del territorio che mirano a creare le condizioni di contesto atte a favorire lo sviluppo endogeno delle economie locali nelle aree depresse. Le nuove politiche per il Mezzogiorno devono tenere conto delle lezioni del passato e puntare su un processo che coinvolga tutti gli attori e i livelli di governo del territorio nelle fasi strategiche di elaborazione, di attuazione e di valutazione delle politiche territoriali. Elemento chiave di questo processo sarà la messa a punto di adeguati sistemi di valutazione e monitoraggio e di assistenza tecnica per limitare il rischio di insuccessi e accelerare la diffusione di *best practices*. Su tali basi, le ancora largamente trascurate risorse naturali e culturali, nonché le opportunità offerte dalle nuove tecnologie, potranno essere sfruttate, specie nel Mezzogiorno, e si potrà innescare un nuovo sostenuto processo di convergenza.

***In conclusione: le politiche territoriali in Italia hanno operato una svolta, ma la sfida principale resta quella del miglioramento delle condizioni di contesto che possono favorire lo sviluppo endogeno delle economie locali nelle aree depresse***



## Figure dalla OECD Territorial Review on Italy

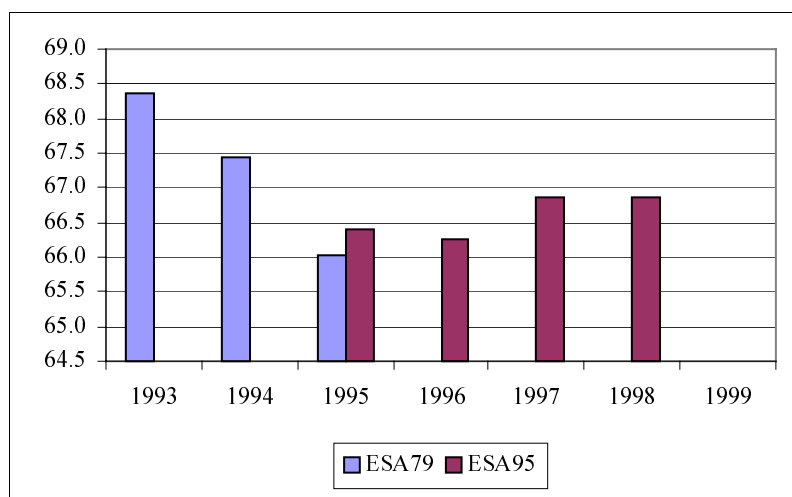
### Dynamics of the per capita GDP density distribution in Italian provinces, 1952-1992



Note: The density distribution is estimated non-parametrically using the Epanechnikov kernel with the "optimal" bandwidth.

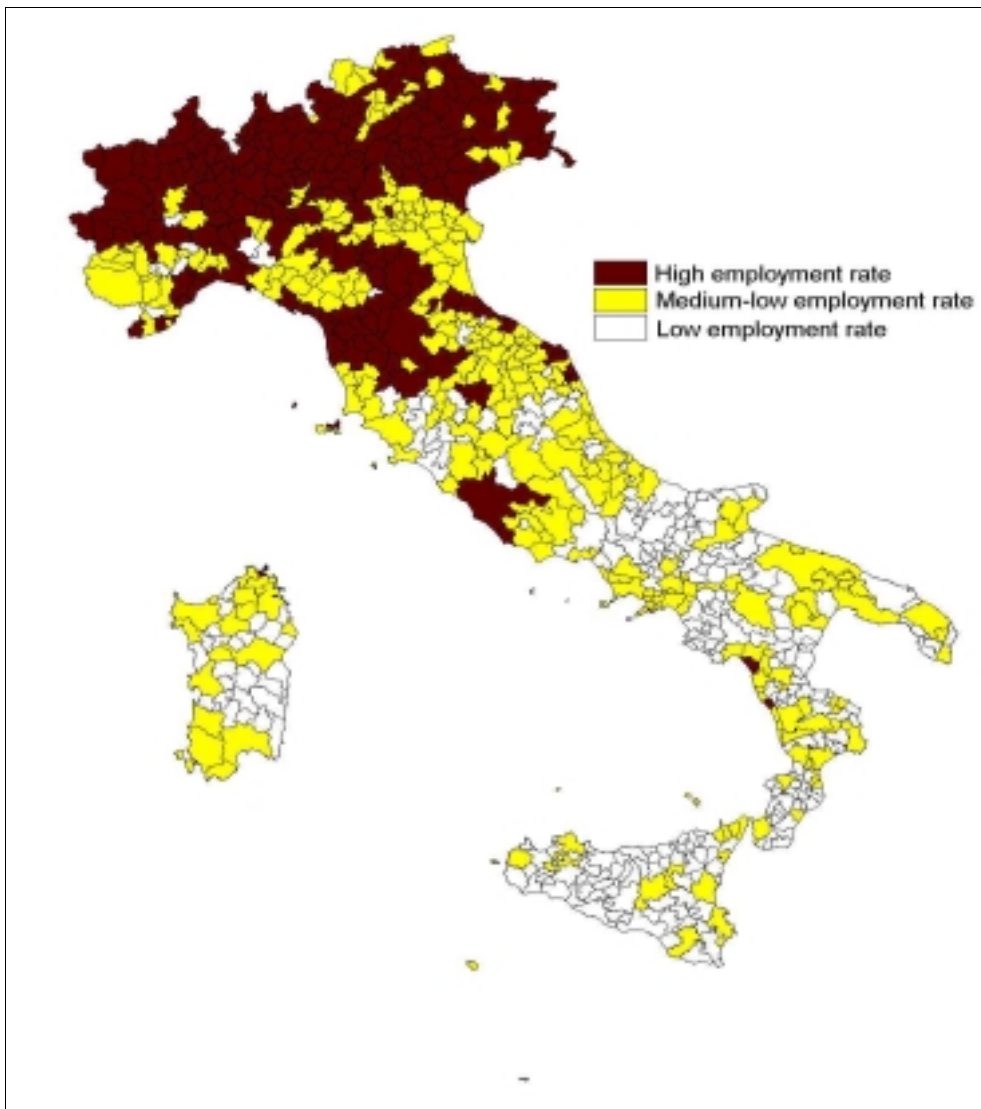
### Per capita GDP of the Mezzogiorno as a ratio of Italian average

(at current prices; Index: Italy = 100)



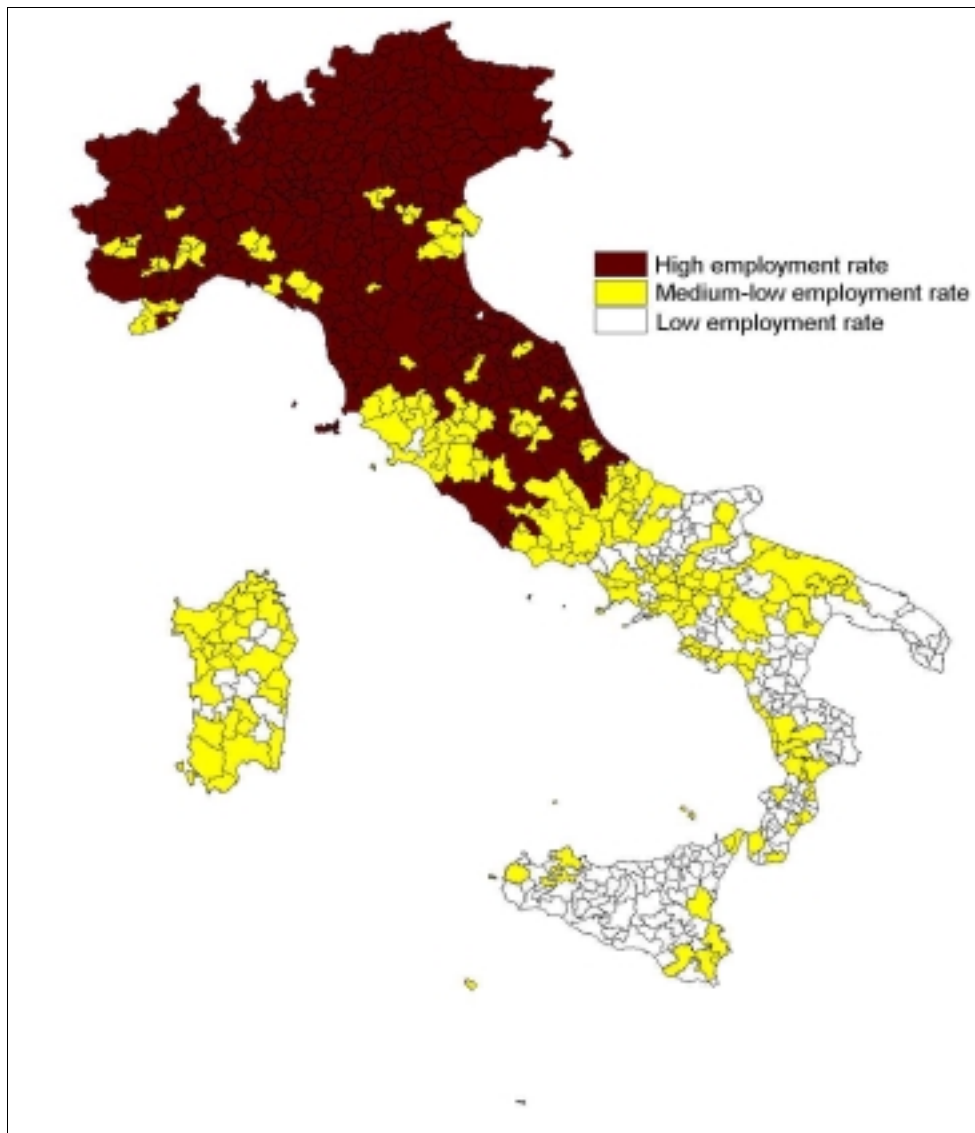
Source: ISTAT, Territorial Accounts.

### Local labour market areas by employment rate, 1971



Source: ISTAT.

### Local labour market areas by employment rate, 1996



Source: ISTAT.