Rapporto Annuale 2007

del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione
sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

Presentato al Parlamento dal Ministro dello Sviluppo Economico
On. Pier Luigi Bersani

Il presente Rapporto predisposto a cura del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico, ai sensi dell'art.15 della legge 468/78 e sue modificazioni, fornisce un quadro delle tendenze economiche, delle risorse finanziarie in conto capitale e delle politiche di sviluppo a livello territoriale.

Il documento è il frutto del lavoro integrato delle strutture del DPS, sotto la direzione del Capo Dipartimento Carlo Sappino: Direzione generale studi e statistiche - che del Rapporto ha la responsabilità - diretta da Paola Casavola, Direzione generale per le politiche di sviluppo territoriale e le intese istituzionali di programma, diretta da Paola Verdinelli De Cesare, Direzione generale per le politiche dei Fondi strutturali comunitari, diretta da Sabina De Luca, Direzione generale per la programmazione e gestione delle risorse nazionali di politica regionale, diretta da Vincenzo Donato, Unità di valutazione degli investimenti pubblici, coordinata da Giampiero Marchesi, Unità di verifica degli investimenti pubblici, coordinata da Antonio Caponetto.

Il Rapporto è stato impostato e coordinato da Paola Casavola e Letizia Ravoni.

I singoli capitoli sono stati affidati alla responsabilità di: Francesco Stella, Oriana Cuccu, Mariella Volpe, Paola Casavola e Francesca Utili, Giampiero Marchesi e Letizia Ravoni, Francesca Cappiello.

L'Appendice è stata coordinata da Valeria Raffaele con la collaborazione di Marco Marini.

Il capitolo II, curato dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici, contiene risultati e valutazioni in materia di investimenti pubblici ed è parte integrante della Relazione di cui all'art.7 del DPR 38/98.

Gli Uffici della Direzione generale Studi e Statistiche hanno fornito un costante supporto al coordinamento e alla integrazione dei contributi.

Hanno contribuito alla elaborazione di questo Rapporto e alla predisposizione dell'Appendice: Federica Alfani, Carlo Amati, Marcella Amici, Cosimo Antonaci, Marco Biagetti, Tito Bianchi, Ivo Bianchini, Marco Borrelli, Federica Busillo, Umberto Cafiero, Ivana Capozza, Patrizia Cappellaro, Carla Carlucci, Claudia Cicconi, Laura Cisterna, Angela Corbo, Mario Dalmasso, Simona De Luca, Francesca De Lucia, Matteo Donzelli, Gaetano Fausto Esposito, Roberto Fulciniti, Vincenzo Gazerro, Giulio Guarini, Luigi Guerci, Sabina Guidotti, Emanuela Incicco, Sabrina Lucatelli, Marco Magrassi, Cosimo Maio, Barbara Majano, Luca Manieri Elia, Marco Marini, Saverio Massari, Francesca Matalucci, Gianpiero Meriano, Nicoletta Minto, Teo Muccigrosso, Luca Murrau, Alessandra Nicita, Federico Nusperli, Marco Orsini, Daniela Pagliaro, Annachiara Palazzo, Nicolino Paragona, Livia Passarelli, Luigi Patitucci, Guido Pellegrini, Aline Pennisi, Giacomo Petrini, Fabio Porcellini, Fabio Potenziani, Giorgio Pugliese, Federico Risi, Rosanna Romano, Piero Rubino, Rossella Rusca, Norina Salamone, Daniela Sauda, Antonio Sferrazzo, Francesca Spagnolo, Marco Spampinato, Carla Stamegna, Benedetta Stratta, Laura Tagle, Alessandra Tancredi, Giovanna Tanzi, Tommaso Tenenbaum, Flavia Terribile, Attilio Turri Bruzzese, Mario Vella, Salvatore Vescina.

Alla composizione e alla revisione dei testi hanno contribuito: Franca Acquaviva, Laura Bonifazio, Loredana Buffoni, Marina Bugamelli, Alma Conti, Simona Panei.

La diffusione è stata curata dall'Ufficio per la Comunicazione e le relazioni esterne.

Si ringrazia tutto il personale impegnato nella predisposizione del documento per la dedizione e la cura.

INDICE

PREMESSA

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI 1

I.1 ***Tendenze economiche territoriali*** 1
Riquadro A - Aspetti territoriali dell'immigrazione 15

I.2 ***Imprese e sistemi produttivi*** 18
I.2.1 Struttura, demografia e articolazione settoriale delle imprese 18
I.2.2 Sistemi produttivi territoriali 23
Riquadro B - I sistemi produttivi meridionali 26

I.3 ***Le tendenze della società*** 28
I.3.1 Istruzione 28
I.3.2 Aspetti del disagio sociale e povertà monetaria 36
I.3.3 Legalità, criminalità e sicurezza 44

I.4 ***Disparità regionali e integrazione nell'UE-27*** 49

II. QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI PER LA COMPETITIVITÀ E LA FRUIZIONE DEI TERRITORI 59

II.1 ***Attrattività turistica e servizi per la fruizione*** 59
II.1.1 Domanda e offerta turistica: posizionamento competitivo dei territori 59
II.1.2 I servizi complementari al turismo e l'accessibilità 65
Riquadro C - Il low cost 67

II.2 ***Investimenti di rete e servizi di trasporto ferroviario regionale*** 69

II.3 ***Servizi per la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti*** 77
II.3.1 Servizio idrico integrato 79
II.3.2 Gestione dei rifiuti solidi urbani 84

II.4 ***Servizi energetici: il sistema nazionale e territoriale, fonti rinnovabili e risparmio energetico*** 89
Riquadro D - Energia da fonti rinnovabili nelle aree protette 97
Riquadro E - Energia, città e cambiamento climatico 100

II.5 ***Ricerca e competitività: spesa e indicatori di contesto*** 103
Riquadro F - Investimenti in ricerca e strategie di innovazione nel sistema agro-alimentare 111

III. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO 115

III.1 ***La spesa pubblica complessiva e la sua articolazione territoriale*** 116
Riquadro G - Indicatori della spesa pubblica nei principali Paesi europei 121

III.2	***La spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno: gli andamenti più recenti***	124
	Riquadro H - Prime indicazioni dell'indicatore anticipatore dei conti pubblici territoriali per il 2007	127
III.3	***La spesa in conto capitale: investimenti e trasferimenti***	131
	Riquadro I - Articolazione dei trasferimenti in conto capitale per soggetto erogatore e finalità della spesa	133
III.4	***Spesa in conto capitale: risultati per settore e per soggetti erogatori***	136
	Riquadro J - La spesa pubblica nel settore dello smaltimento dei rifiuti: una lettura dei Conti Pubblici Territoriali	140
III.5	***Lo stato di attuazione del decentramento***	142
III.6	***La componente allargata locale del settore pubblico***	145
IV.	**LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI**	151
IV.1	***La politica regionale unitaria: strategia, obiettivi e risorse***	151
IV.1.1	Impostazione, obiettivi e attori delle politiche di sviluppo territoriale	151
	Riquadro K - Esperienze di politica di sviluppo territoriale in Europa	154
IV.1.2	L'avvio del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013	157
	Riquadro L - La carta italiana degli aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013	163
	Riquadro M - L'obiettivo cooperazione territoriale	166
IV.1.3	La Legge Finanziaria per il 2008 e altri provvedimenti rilevanti per lo sviluppo regionale	168
IV.1.4	Il Quadro Finanziario Unico di medio termine della spesa in conto capitale della PA	173
IV.1.5	Gli obiettivi di crescita per il Mezzogiorno	178
	Riquadro N - Indicatori e target per il Mezzogiorno in ambiti rilevanti per le politiche di sviluppo 2007-2013	179
IV.2	***L'attuazione della politica regionale nei territori negli ultimi anni: ambiti e strumenti di intervento nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord***	181
IV.2.1	L'attuazione delle politiche di sviluppo regionale definite dalla fine degli anni '90	181
	Riquadro O - Il programma dei "completamenti" e la valutazione di efficacia dei progetti	184
	Riquadro P - Tempistiche e difficoltà dell'attuazione dei progetti: evidenze dall'analisi degli interventi inseriti in APQ	186
IV.2.2	Le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno	187
	Riquadro Q - Aiuti alle imprese nel Mezzogiorno	202
	Riquadro R - Il Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006	211
	Riquadro S - Interventi immateriali finanziati dai Fondi strutturali 2000-2006 per il Mezzogiorno	216
	Riquadro T - I Progetti Integrati Territoriali	218
	Riquadro U - Gli Accordi di Programma Quadro nel Mezzogiorno	220
	Riquadro V - Politiche per le imprese e per i sistemi produttivi	225
IV.2.3	Le politiche di sviluppo nel Centro-Nord	230
	Riquadro W - Fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord	237
	Riquadro X - Gli Accordi di Programma Quadro nel Centro-Nord	239
	Riquadro Y - Aiuti alle imprese nel Centro-Nord	243

V. LE POLITICHE DI MODERNIZZAZIONE E INCREMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA 247

V.1 ***Capacità dell'Amministrazione: motivazioni e iniziative*** 247

V.2 ***Indicatori di capacità amministrativa nelle politiche regionali di sviluppo: avanzamenti organizzativi e negli strumenti di pianificazione*** 249

V.3 ***Principi generali della governance della programmazione unitaria 2007-2013*** 256

Riquadro Z - Integrazione fra politica ordinaria e politica regionale di sviluppo: principali istituti e sedi di coordinamento 257

Riquadro AA - Il riordino, la riorganizzazione e la nuova missione dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa 261

V.4 ***Progetti e azioni cardine*** 264

V.5 ***Il meccanismo incentivante degli obiettivi di servizio nel Mezzogiorno*** 265

Riquadro AB - Esperienze internazionali su obiettivi e indicatori quantitativi per la policy 270

V.6 ***Capacità di valutazione e misurazione*** 274

VI. ASPETTI TERRITORIALI DELLE POLITICHE DEL LAVORO, DEI CAPITALI E PER I MERCATI 283

VI.1 ***Politiche per il Mercato del lavoro*** 283

VI.1.1 Monitoraggio delle politiche del lavoro 283

VI.1.2 Promozione dell'imprenditorialità e autoimpiego 295

VI.2 ***Evoluzione del mercato del credito e nuovi strumenti di finanza d'impresa*** 298

VI.3 ***Aspetti territoriali di politiche di apertura dei mercati*** 303

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 14 marzo 2008

PREMESSA

dell'On. Pier Luigi Bersani

Il Rapporto Annuale 2007 del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione[1] contiene, come di consueto, una importante mole di analisi e documentazione sul contesto socio economico, sul funzionamento delle realtà territoriali e sulle politiche di sviluppo. Quest'anno esso, in particolare, segna la conclusione della fase di impostazione della programmazione della politica regionale unitaria comunitaria e nazionale per i prossimi otto anni e l'avvio di quella attuativa.

E' stato portato a termine, con la delibera CIPE di attuazione del Quadro strategico Nazionale (QSN) 2007-13, il disegno programmatico, finanziario e ordinamentale della politica regionale unitaria ed è stata approvata in via definitiva l'assegnazione delle risorse aggiuntive del FAS per le Regioni e le Amministrazioni centrali. Sono stati approvati in sede comunitaria i Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi strutturali europei e si è avviata la definizione dei Programmi attuativi finanziati dal Fondo aree sottoutilizzate.

Il programma complessivo nella sua componente comunitaria e nazionale sta dunque entrando nella sua fase operativa, che dovrà essere improntata: a una attenta verifica di coerenza con gli obiettivi di sviluppo dei territori e del Paese; a una effettiva concentrazione delle risorse sulle iniziative capaci di aumentare la coesione e accrescere la competitività del sistema. Il miglioramento dell'efficacia degli interventi è affidato all'identificazione di qualificati progetti strategici, superando le pressioni alla frammentazione.

Le risorse assegnate sono ingenti: oltre 123 miliardi di euro, frutto della scelta di unificazione della programmazione comunitaria con quella aggiuntiva nazionale. L'entità delle risorse ci vincola necessariamente sia a perseguire obiettivi ambiziosi, in grado di cambiare in modo permanente le condizioni e la qualità della vita nelle aree in ritardo di sviluppo, sia ad impegnare i soggetti responsabili dell'attuazione su percorsi virtuosi nella realizzazione delle opere e nel miglioramento dei servizi. A questo ultimo obiettivo abbiamo indirizzato l'utilizzo di sistemi premiali.

Fattore innovativo e qualificante della programmazione delle politiche di sviluppo regionali 2007-2013 è infatti la fissazione di obiettivi vincolanti per le Regioni del Mezzogiorno, in alcuni ambiti (gestione dei rifiuti urbani, qualità del servizio idrico, servizi di cura per l'infanzia e la popolazione anziana, istruzione) in quest'area particolarmente carenti. Il raggiungimento di livelli adeguati nella

[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 (l. 468/1978 art.15 mod.to art. 51 l. 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 cvt. con modificazioni da L. 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.

qualità dei servizi offerti ai cittadini, collegati a premi finanziari, potrà contribuire alla verificabilità dei risultati delle politiche e alla maggiore responsabilizzazione dei soggetti attuatori.

L'avvio del QSN 2007-2013 interviene in una fase in cui molti interventi di politica di sviluppo territoriale, definiti dalla fine degli anni '90 all'epoca più recente, sono in corso di realizzazione e devono essere completati entro pochi anni. Da questo volume di investimenti, che per il cumularsi dei due cicli di programmazione potrà essere più elevato rispetto agli anni precedenti, ci si attende un sostegno alla crescita contrastando il ciclo negativo e il rallentamento produttivo che il Paese sta attraversando. Le origini internazionali dell'attuale difficile congiuntura economica non devono distrarre l'attenzione dai problemi strutturali del Paese e segnatamente del Mezzogiorno, che acuiscono l'impatto del ciclo economico sui territori. Rispetto a queste questioni, la strategia e le risorse del QSN 2007-2013 costituiscono insieme una grande opportunità e una grande responsabilità che è della politica regionale e dei suoi protagonisti, ma anche, e non in minor misura, della politica ordinaria cui è affidato il compito di realizzare molte delle condizioni indispensabili affinché la politica regionale possa adempiere alla sua missione di valorizzazione dei singoli territori.

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

Se il 2006 è stato un anno di ripresa economica esteso a tutto il Paese, nel 2007 l'espansione dell'economia italiana è proseguita, ma a un ritmo ancora inferiore a quello dei principali paesi europei e con una tendenza a una significativa decelerazione. Anche il Mezzogiorno nel biennio ha ripreso a crescere dopo un triennio di stagnazione. La crescita è stata però piccola. Seppure le esportazioni hanno ripreso momento, il clima di fiducia dei consumatori mostra un diffuso pessimismo e il mercato del lavoro continua a evidenziare segnali di debolezza (cfr. paragrafo I.1).

Alle sfide della competizione globale il sistema delle imprese italiane ha risposto negli ultimi anni con adattamenti dei propri processi produttivi e tecnologici. Nel paragrafo I.2, oltre alle informazioni su struttura, dimensione e dinamica aziendale, si fornisce un'analisi dell'evoluzione dei principali sistemi produttivi del Mezzogiorno dagli inizi degli anni duemila.

In un contesto sociale che evidenzia, a livello nazionale, aspetti di crescente difficoltà, che incidono in misura significativa sulla crescita del Paese, 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 particolare al fattore istruzione, per il suo fondamentale contributo alla crescita della produttività e a una più adeguata mobilità fra le classi sociali, è riservata un'analisi più dettagliata (cfr. paragrafo I.3).

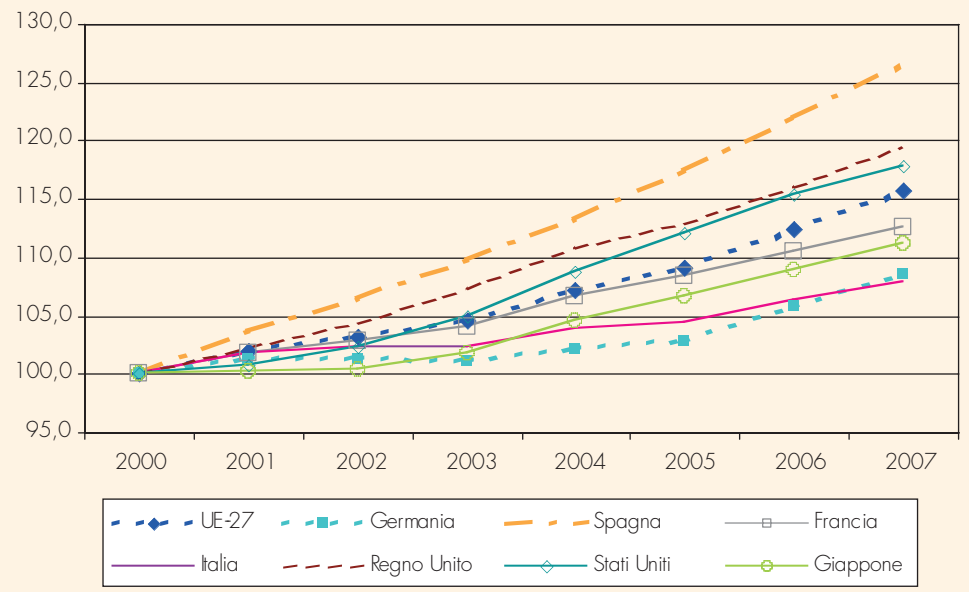
L'analisi delle disparità regionali a livello dei 27 Paesi europei evidenzia andamenti differenziati in un contesto generale di convergenza fra Paesi e fra regioni, mentre restano stabili quelle interne ai Paesi (cfr. paragrafo I.4).

I.1 Tendenze economiche territoriali

Il ciclo economico italiano dei primi anni duemila evidenzia una minore dimensione, per durata e intensità, della fase espansiva rispetto ai cicli degli anni ottanta e novanta. Su tale minore intensità sembrano incidere in particolare una più contenuta accumulazione di capitale fisso, soprattutto nel comparto dei beni strumentali, e l'assenza di un più marcato contributo dei consumi privati, ostacolati nella loro crescita dal livello stagnante del reddito reale disponibile delle famiglie.

La minore capacità di crescita dell'economia italiana si è tradotta in questi anni in un arretramento di posizione relativa non solo nei confronti delle nazioni emergenti, che continuano a espandersi a tassi elevatissimi di crescita del loro reddito nazionale, ma anche dei principali paesi industrializzati. La crescita italiana cumulata dal 2000 al 2007 è stata sensibilmente inferiore a quella della UE-27 e non solo dei paesi con le migliori dinamiche (come Spagna e Regno Unito) (cfr. Figura I.1).

Figura I.1 – CRESCITA CUMULATA PIL 2000-2007 NEI MAGGIORI PAESI INDUSTRIALIZZATI (indice 2000=100)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Eurostat

Crescita 2000-2006

Dall'inizio degli anni duemila, in un quadro internazionale di sostanziale crescita anche nell'area europea, l'economia italiana ha quindi evidenziato una persistente, significativa minore capacità di sviluppo. Non risolti problemi strutturali, in particolare il ridotto grado di innovazione scientifica e tecnologica diffusa, la carenza di infrastrutturazione moderna e l'insufficiente concorrenza nell'ambito dei servizi, manifestano riflessi negativi sulla produttività. Negli ultimi anni, inoltre, la contenuta dinamica del reddito disponibile delle famiglie[1], ha impedito l'espansione della domanda interna contribuendo al "passo ridotto" dell'economia italiana. Nel Mezzogiorno, accanto alla maggiore acutezza di tali problemi, ulteriori shocks specifici ai sistemi economici dell'area hanno ampliato il divario di crescita con il resto del Paese, sia con un lungo periodo di stagnazione (2003-2005) sia con una più debole successiva fase di ripresa (cfr. Figura I.2).

La congiuntura del 2007

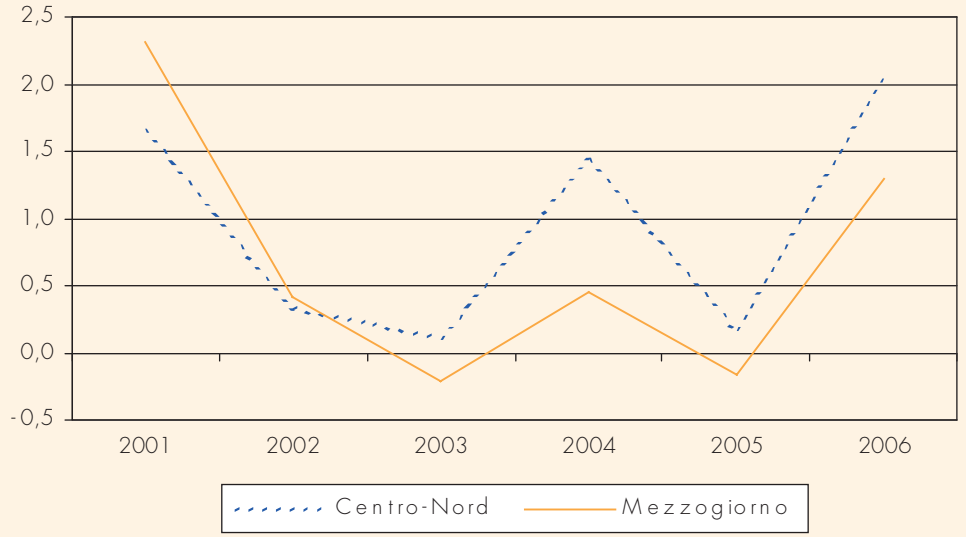
Anche se a un ritmo inferiore a quello degli altri maggiori Paesi, nel 2007 l'economia italiana ha comunque proseguito nella fase di ripresa manifestatasi nel 2006 conseguendo un incremento del Pil pari all'1,5 per cento[2]. Si sono tuttavia evidenziati in corso d'anno un progressivo affievolimento dell'attività produttiva e

[1] Cfr. Istat, Statistiche in breve "Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia", 17 gennaio 2008 e Banca d'Italia, Relazione annuale 2006.

[2] L'Istat ha comunicato il 29 febbraio 2008 le stime del prodotto interno lordo relativo all'anno 2007 e dei principali aggregati del conto economico delle risorse e degli impieghi. Inoltre sono state diffuse le revisioni dei dati a prezzi correnti per il periodo 2004-2006 (come revisione ordinaria) e quelle relative ai valori concatenati per il periodo 2001-2006 (come revisione straordinaria).

A livello territoriale l'allineamento ai dati nazionali avverrà in autunno, per questa ragione i dati dei conti economici territoriali delle tavole aI dell'Appendice non tengono ancora conto di questa revisione.

Figura I.2 – PIL PER RIPARTIZIONE, 2001-2006 (valori concatenati[1], variazioni percentuali)



[1] 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).

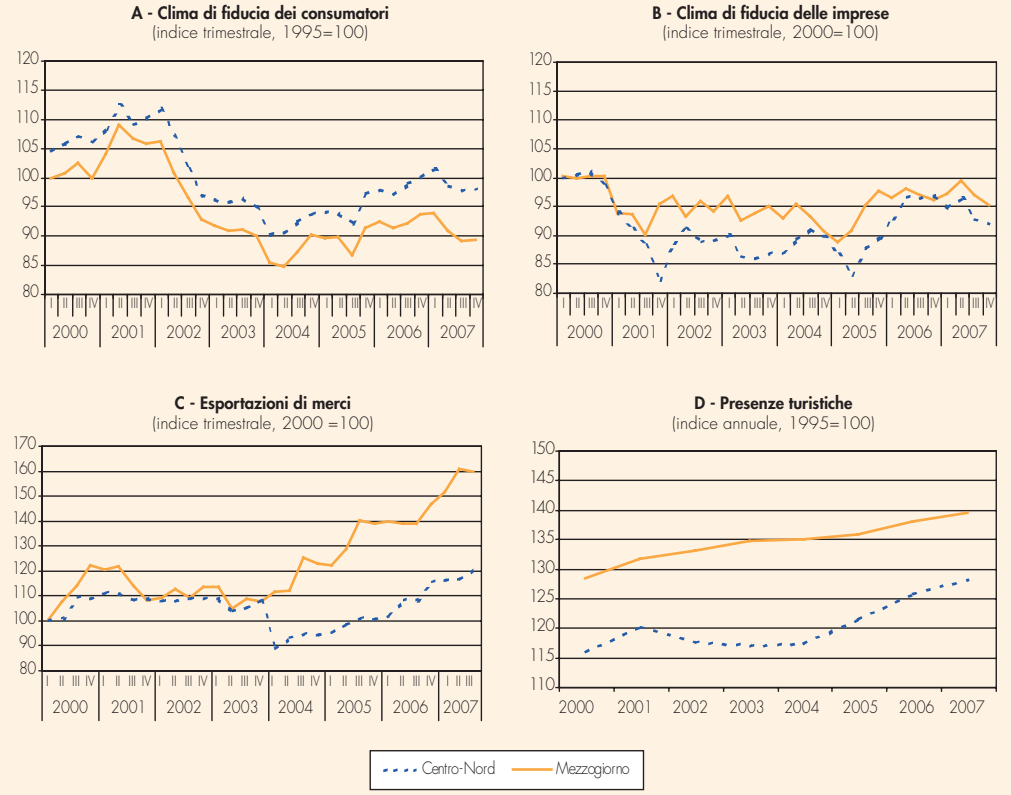
Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat nuova serie, Conti economici territoriali, gennaio 2008

un rallentamento dei consumi, sul quale ha inciso anche la recente risalita dell'inflazione. Tali andamenti hanno determinato un abbassamento della base di partenza del Pil per il 2008, per cui le ultime stime ufficiali indicano un tasso di crescita dell'economia nazionale intorno allo 0,6 per cento.

Il Mezzogiorno, pur rimanendo nel sentiero di moderata ripresa avviato nel 2006, dopo un quadriennio di sostanziale stagnazione, anche nel 2007 farebbe registrare una minore crescita rispetto al resto del Paese: l'incremento del Pil, stimato attorno all'1 per cento, sarebbe inferiore per circa mezzo punto percentuale a quello del Centro-Nord. Questo scenario appare avvalorato soprattutto dalle tendenze del mercato del lavoro e della domanda di consumo nel Sud: le indagini sulle forze di lavoro indicano, per la media dei primi tre trimestri del 2007, andamenti occupazionali e nella partecipazione al lavoro non in crescita significativa; le informazioni sulla spesa per consumi segnalano una dinamica poco sostenuta delle vendite di merci al dettaglio e il perdurare di un pessimismo maggiore che altrove del clima di fiducia dei consumatori; modeste le performance dei flussi turistici. A sostenere l'economia meridionale è stato, come nel 2006, l'andamento dell'export, che appare moderatamente più dinamico rispetto al Centro-Nord. Tuttavia la dimensione relativa dell'export rimane comunque contenuta rispetto all'economia del Mezzogiorno.

Nel Centro-Nord tendenze sostanzialmente positive si manifestano nell'evoluzione del mercato del lavoro e delle esportazioni, ma la debolezza dei consumi privati e il peggioramento del clima di fiducia di imprese e consumatori hanno accompagnato una progressiva decelerazione dell'attività economica in corso d'anno, resa visibile dal graduale abbassarsi degli andamenti dell'indice della produzione industriale (cfr. Figura I.3).

Figura I.3 – INDICATORI DEL CICLO CONGIUNTURALE, 2000-2007



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat e Isae. Il dato 2007 delle presenze turistiche è una stima DPS basata sui dati del primo semestre dell'anno a livello nazionale e su quelli, disponibili anche a livello territoriale, relativi ai periodi legati alle maggiori festività (Pasqua, Ferragosto, Natale)

Pil pro capite

In termini di Pil pro capite si è invece registrata nel periodo 2000-2006 una riduzione moderata del rilevante differenziale tra le due ripartizioni: il valore del Pil pro capite del Mezzogiorno rapportato a quello del Centro-Nord è infatti cresciuto dal 56,3 per cento del 2000 al 57,9 per cento del 2006. Su tale andamento ha però influito soprattutto il più alto tasso di incremento di popolazione nel Centro-Nord, dovuto essenzialmente al consistente flusso di immigrati (Riquadro A).

Gli effetti sul Pil pro capite della diversa dinamica della popolazione sono stati più che compensati, in un generale contesto di bassa dinamica della produttività, dalla minore crescita dell'occupazione nel Sud a partire dal 2003 (cfr. Tavola I.1).

Offerta

L'analisi del valore aggiunto per grandi comparti evidenzia che nella prima parte degli anni 2000 l'industria in senso stretto ha mostrato una peggiore dinamica nel Mezzogiorno (-1,2 per cento medio annuo nel periodo 2001-2006), anche se nel 2006 si è interrotta la tendenza negativa del triennio precedente (cfr. Tavola I.2). Servizi e costruzioni hanno evidenziato una minore dinamica nel Sud, anche se il comparto delle costruzioni ha avuto un buon tasso di crescita (2,1 per cento medio nel periodo). In agricoltura la flessione del valore aggiunto, invece, ha interessato in maggior misura il Centro-Nord. In questo settore il fattore climatico ha influenzato notevolmente l'attività produttiva: nel biennio 2005-2006, così come

Tavola I.1 – LE COMPONENTI DELLA CRESCITA DEL PIL PRO CAPITE: PRODUTTIVITÀ E OCCUPAZIONE, 2001-2006 (valori concatenati[1], variazioni percentuali)

	Centro-Nord							Mezzogiorno						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-06[2]	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-06[2]
Pil	**1,7**	**0,3**	**0,1**	**1,4**	**0,2**	**2,0**	**1,0**	**2,3**	**0,4**	**-0,2**	**0,4**	**-0,2**	**1,3**	**0,7**
Popolazione	0,2	0,5	1,0	1,3	1,0	0,9	0,8	-0,2	0,0	0,4	0,5	0,2	0,0	0,1
Pil pro capite	**1,4**	**-0,1**	**-0,9**	**0,1**	**-0,8**	**1,2**	**0,1**	**2,5**	**0,4**	**-0,6**	**0,0**	**-0,4**	**1,3**	**0,5**
Pil per occupato (produttività)	0,0	-0,8	-0,8	0,7	0,3	0,3	-0,1	0,1	-1,2	0,0	1,0	0,2	-0,1	0,0
Tasso di occupazione[3]	1,4	0,7	-0,1	-0,5	-1,1	0,8	0,2	2,5	1,6	-0,6	-1,0	-0,6	1,4	0,5
Unità di lavoro	1,6	1,2	0,9	0,7	-0,1	1,7	1,0	2,3	1,6	-0,2	-0,6	-0,4	1,4	0,7

[1] Cfr. Figura I.2.
[2] Variazione media annua.
[3] Unità di lavoro su popolazione.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Tavola I.2 – VALORE AGGIUNTO TERRITORIALE PER SETTORI, 2001-2006 (valori concatenati[1], variazioni percentuali)

	Centro-Nord							Mezzogiorno						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-06[2]	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-06[2]
Agricoltura	-0,4	-3,2	-8,7	13,6	-4,7	-2,4	-1,2	-5,7	-2,9	1,2	12,3	-4,0	-4,1	-0,7
Industria	0,5	-0,7	-1,1	0,2	-1,4	2,4	0,0	1,9	2,3	-2,4	-3,9	-0,5	1,9	-0,2
industria s.s.	*-0,8*	*-1,3*	*-1,9*	*0,0*	*-2,0*	*2,6*	*-0,6*	*0,0*	*2,3*	*-4,7*	*-6,0*	*-0,3*	*2,0*	*-1,2*
costruzioni	*8,0*	*2,4*	*2,7*	*1,2*	*1,3*	*1,6*	*2,9*	*6,6*	*2,4*	*2,8*	*0,3*	*-0,8*	*1,6*	*2,1*
Servizi	2,4	1,2	0,6	1,3	1,1	1,7	1,4	2,7	0,3	-0,5	0,3	0,6	1,2	0,8
Totale	1,7	0,5	-0,1	1,3	0,2	1,9	0,9	2,2	0,6	-0,8	0,0	0,2	1,1	0,5

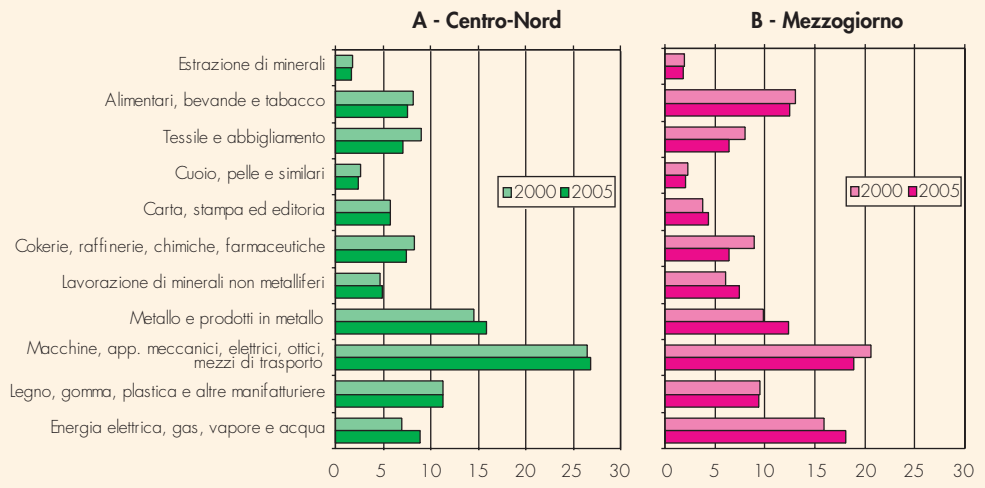
[1] Cfr. Figura I.2.
[2] Variazione media annua.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

nel 2003 relativamente alla sola ripartizione centro-settentrionale, condizioni particolari di siccità hanno contribuito agli andamenti negativi del valore aggiunto, mentre il forte incremento produttivo del 2004 è stato in gran parte determinato da condizioni meteorologiche molto favorevoli.

Il settore dell'industria in senso stretto si concentra strutturalmente nel Centro-Nord, dove esso rappresenta in termini di valore aggiunto l'85 per cento di quello nazionale e il 24 per cento del valore aggiunto dell'area, contro un peso di solo il 14 per cento nel Mezzogiorno. Quanto a composizione, il settore nel 2005 (ultimo anno per cui è disponibile una disaggregazione più fine) mostra nel Centro-Nord la stabile prevalenza dei comparti della meccanica, dei mezzi di trasporto e dei prodotti di metallo (complessivamente circa il 43 per cento del totale). Il più elevato incremento rispetto ai livelli del 2000 è realizzato dal comparto "energia elettrica

e gas", dato che accomuna le due circoscrizioni, sebbene nel Mezzogiorno tale comparto, legato all'ex industria pubblica, abbia un peso relativo più consistente. In entrambe le aree, inoltre, nel periodo si registra una caduta delle incidenze relative dei comparti dell'alimentare, del tessile e delle pelli (cfr. Figura I.4).

Figura I.4 – COMPOSIZIONE SETTORIALE DEL VALORE AGGIUNTO NELL'INDUSTRIA IN SENSO STRETTO: CONFRONTO ANNI 2000 E 2005 (quote percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat nuova serie, Conti economici territoriali

Il Mezzogiorno rimane caratterizzato dall'alta incidenza del settore delle costruzioni, il cui peso sul valore aggiunto totale dell'industria è quasi il doppio rispetto al Centro-Nord (33 contro 18 per cento nel 2006).

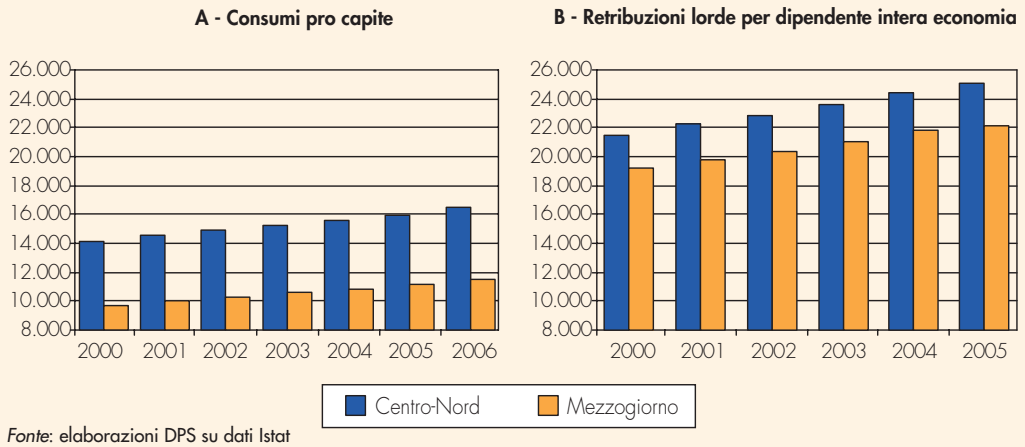
Domanda

Dal lato della domanda, si segnala la persistente bassa crescita dei consumi privati nel Mezzogiorno, inferiore durante tutto il periodo a quella pur contenuta del resto del Paese, nonostante il moderato recupero del 2006 (cfr. Figura I.5). Su tale andamento complessivo continuano a incidere i divari tra i redditi delle famiglie. Sebbene l'andamento delle retribuzioni lorde per dipendente abbia mostrato una dinamica lievemente superiore al Sud nel periodo 2000-2005, esse risultano mediamente inferiori, rispetto ai corrispondenti livelli nel Centro-Nord, di circa il 10 per cento nell'intera economia e di circa il 20 per cento nell'industria. Inoltre il livello dei tassi di occupazione rimane molto contenuto nel Mezzogiorno.

A ciò si associa la persistente elevata incidenza della povertà e più diffuse condizioni di disagio economico manifestate anche da famiglie subito sopra la soglia della povertà (cfr. paragrafo I.3.2).

Gli investimenti fissi lordi al Sud, anche se con un minor tasso di crescita medio annuo rispetto al Centro-Nord, hanno registrato in alcuni anni incrementi significativi, sia pure alternati a marcate flessioni (cfr. Tavola I.3).

Figura I.5 – CONFRONTO PER MACROAREA: CONSUMI PRO CAPITE ANNI 2000-2006 E RETRIBUZIONI LORDE PER DIPENDENTE ANNI 2000-2005 (valori correnti)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Tavola I.3 – VARIAZIONI DEL PIL E DELLE SUE COMPONENTI PER MACROAREA, 2001-2006 (valori concatenati[1], variazioni percentuali)

	Centro-Nord							Mezzogiorno						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-06[2]	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-06[2]
Pil	**1,7**	**0,3**	**0,1**	**1,4**	**0,2**	**2,0**	**1,1**	**2,3**	**0,4**	**-0,2**	**0,4**	**-0,2**	**1,3**	**0,7**
Totale (risorse /impieghi)	**1,8**	**1,5**	**0,3**	**1,2**	**0,5**	**1,7**	**1,4**	**0,9**	**0,3**	**1,6**	**0,9**	**-0,4**	**1,8**	**0,8**
Consumi interni	1,2	0,4	0,9	1,2	0,8	1,3	1,2	1,4	0,6	1,1	0,6	0,5	0,7	0,8
delle famiglie	*0,5*	*0,0*	*0,6*	*1,0*	*0,5*	*1,9*	*0,9*	*0,4*	*-0,3*	*0,7*	*0,3*	*0,3*	*1,1*	*0,4*
delle AA.PP. e ISP	*3,5*	*2,0*	*2,1*	*1,8*	*1,7*	*-0,4*	*2,2*	*3,8*	*2,6*	*1,9*	*1,3*	*1,2*	*0,0*	*1,8*
Investimenti fissi lordi	2,2	6,0	-3,0	1,5	0,3	1,9	1,7	3,3	-1,8	2,5	2,0	-2,7	3,6	1,1

[1] Cfr. Figura I.2.
[2] Variazione media annua.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat. I dati relativi a investimenti fissi lordi, consumi delle AA.PP. e ISP e totale risorse/impieghi per il 2006 sono stime DPS

Dinamica regionale

A livello regionale, nel periodo 2001-2006 la maggiore crescita del Pil è stata conseguita nel Mezzogiorno in Sardegna e in Campania (0,9 per cento medio), mentre le performances più modeste si sono avute in Abruzzo (peraltro in recupero nel biennio 2005-2006), Puglia e Basilicata. Nel resto del Paese al risultato positivo del Lazio[3] e delle Marche (1,6 e 1,4 per cento medio annuo rispettivamente) si contrappongono dinamiche nettamente inferiori alla media nazionale in Liguria e in Piemonte (cfr. Tavola I.4).

[3] Il risultato del Lazio non è trainato dalla sola provincia di Roma, come si potrebbe immaginare. Infatti nel periodo 2000-06 il valore aggiunto totale di Roma è aumentato dell'1,2 per cento medio annuo contro una crescita dell'1,6 per cento del Lazio. L'incremento più elevato nella regione si è avuto nella provincia di Latina (3,9 per cento).

Tavola I.4 – PIL REGIONALE, 2001-2006 (valori concatenati[1], variazioni percentuali)

Regioni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Piemonte	0,6	-0,5	0,0	1,2	-0,3	1,6	0,4
Valle d'Aosta	2,2	1,3	1,5	1,2	-0,9	0,9	1,0
Lombardia	2,0	0,9	0,2	0,7	-0,4	2,3	0,9
Liguria	2,5	-2,1	-0,2	0,5	0,0	0,8	0,3
Bolzano-Bozen	-1,9	-1,3	1,2	2,0	1,2	1,9	0,5
Trento	0,5	-0,4	0,4	-0,7	1,1	1,7	0,4
Veneto	0,8	-1,2	1,4	2,3	0,5	2,5	1,0
Friuli Venezia Giulia	3,1	-0,5	-1,9	0,4	3,0	2,7	1,1
Emilia Romagna	1,3	-0,5	-0,5	0,6	1,1	2,2	0,7
Toscana	2,4	0,5	0,5	0,9	-0,1	2,0	1,0
Umbria	3,0	-1,0	-0,2	1,5	0,7	2,4	1,0
Marche	2,4	2,1	-0,3	1,3	0,5	2,6	1,4
Lazio	2,0	2,7	-0,4	4,0	-0,1	1,4	1,6
Abruzzo	1,0	0,1	-1,2	-2,4	1,5	1,6	0,1
Molise	1,2	0,7	-1,6	1,2	0,7	1,4	0,6
Campania	3,3	2,0	-0,6	0,4	-1,1	1,4	0,9
Puglia	1,6	-0,5	-1,0	1,1	-0,4	1,4	0,4
Basilicata	-0,3	0,7	-1,1	1,3	-0,2	2,1	0,4
Calabria	3,0	-0,3	1,4	2,1	-2,4	1,1	0,8
Sicilia	2,7	0,0	-0,1	0,1	1,3	1,0	0,8
Sardegna	1,8	-0,4	2,1	0,4	0,0	1,3	0,9
ITALIA	1,8	0,3	0,0	1,2	0,1	1,9	0,9

[1] Cfr. Figura I.2.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

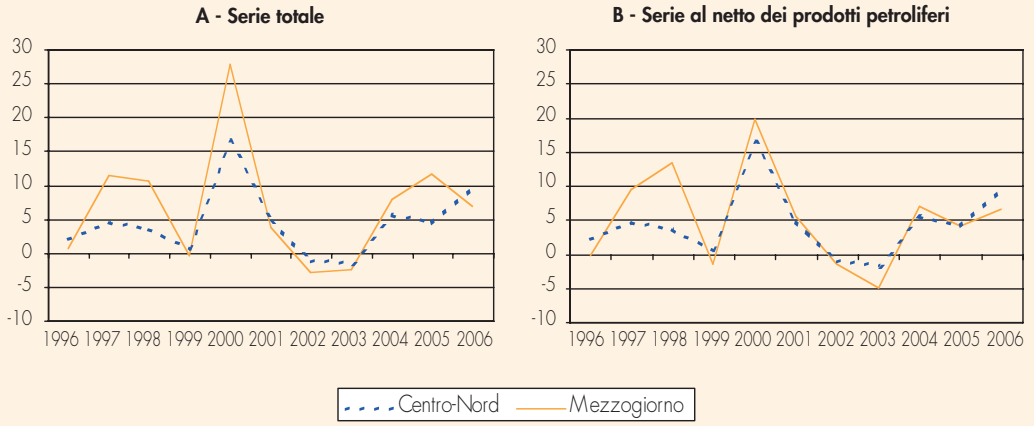
Esportazioni

La fase di ripresa delle esportazioni, iniziata nel 2004, è proseguita anche nei primi nove mesi del 2007, determinando un progressivo miglioramento della bilancia commerciale italiana al netto del forte esborso per l'acquisto di materie prime, in primo luogo energetiche. Si consolidano, peraltro, le caratteristiche manifestate negli ultimi tempi e legate al rilancio dei prodotti di maggiore qualità del made in Italy tradizionale, oltre che di quelli del comparto metalmeccanico.

A livello territoriale, l'evoluzione sostenuta delle esportazioni del Mezzogiorno, che aveva caratterizzato la seconda metà degli anni novanta sopravanzando il profilo dell'export del Centro-Nord, è ripresa con moderato vigore dal 2004, dopo la prolungata battuta d'arresto del triennio 2001-2003. Se gli incrementi maggiori si registrano per i prodotti petroliferi, anche l'evoluzione della serie al netto di tali prodotti è tornata positiva nell'ultimo triennio, pur con una dinamica inferiore nel 2006 a quella del Centro-Nord (cfr. Figura I.6).

A livello nazionale, l'evoluzione più recente appare attribuibile anche al processo di ristrutturazione che il sistema industriale italiano ha messo in atto per fronteggiare i nuovi scenari della concorrenza internazionale, in particolare ad opera dei Paesi emergenti (cfr. paragrafo I.2). Questi Paesi rappresentano anche crescenti mercati e quindi una nuova, potenziale area di sbocco per i prodotti italiani, tradizionalmente diretti in larga misura verso i *partners* europei e i paesi dell'area del dollaro.

Figura I.6 – CRESCITA DELLE ESPORTAZIONI ITALIANE PER MACROAREA (valori a prezzi correnti, variazioni percentuali)

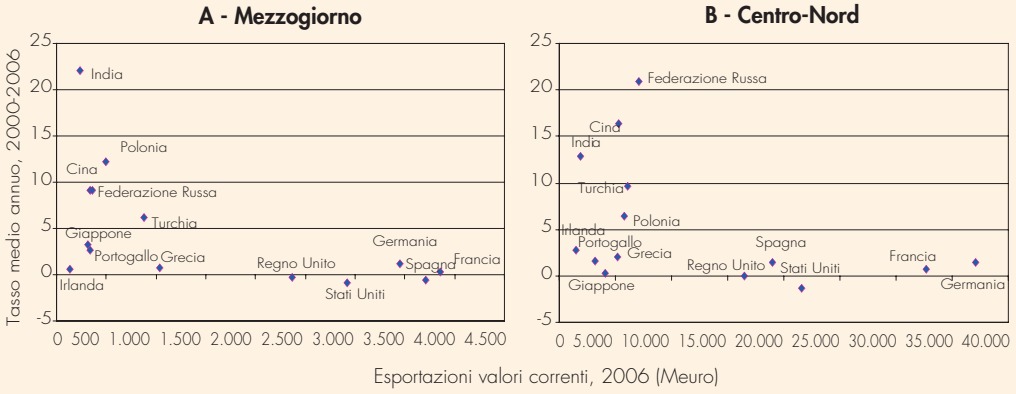


Fonte: elaborazioni su dati Istat

Le vendite all'estero delle regioni italiane rimangono ancora prevalentemente orientate ai mercati interni all'Unione Europea: partners commerciali come Germania, Francia, Regno Unito e Spagna rappresentano tuttora i principali destinatari delle merci nazionali, rispettivamente il 37,5 per cento delle esportazioni del Centro-Nord e il 39 per cento di quelle del Mezzogiorno.

Tuttavia la dinamica delle esportazioni negli ultimi anni comincia a delineare un quadro diverso: le vendite verso i principali partners europei mostrano una sostanziale stabilità dei tassi di crescita; si registra, invece, una flessione per entrambe le ripartizioni territoriali dell'export destinato agli Stati Uniti e aumenta in maniera significativa quello verso i Paesi asiatici e dell'Europa orientale. In particolare, il Centro-Nord ha intensificato gli scambi commerciali con la Russia, la Cina, l'India e la Turchia, mentre nel Mezzogiorno la dinamica più sostenuta si registra verso l'India, la Polonia, la Cina e la Russia (cfr. Figura I.7).

Figura I.7 – ESPORTAZIONI DELLE MACROAREE PER PAESE DI DESTINAZIONE DELLE MERCI (valori a prezzi correnti anno 2006, tassi medi annui di crescita 2000-2006)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Turismo

Le tendenze più recenti, relative ai flussi turistici concentrati nei periodi delle maggiori festività del 2007, segnalano andamenti meno favorevoli rispetto agli analoghi periodi del 2006, anno che nel suo complesso aveva registrato un aumento delle presenze complessive negli esercizi ricettivi pari al 3,2 per cento a livello nazionale e all'1,8 per cento nel Mezzogiorno.

Nel periodo di Pasqua 2007 si è verificata in entrambe le ripartizioni territoriali una significativa flessione delle presenze, legata anche al periodo di calendario meno favorevole rispetto all'anno precedente, mentre a Ferragosto e a Natale si è registrata una sostanziale stagnazione dei flussi complessivi, soprattutto per l'andamento poco soddisfacente delle presenze dei turisti italiani.

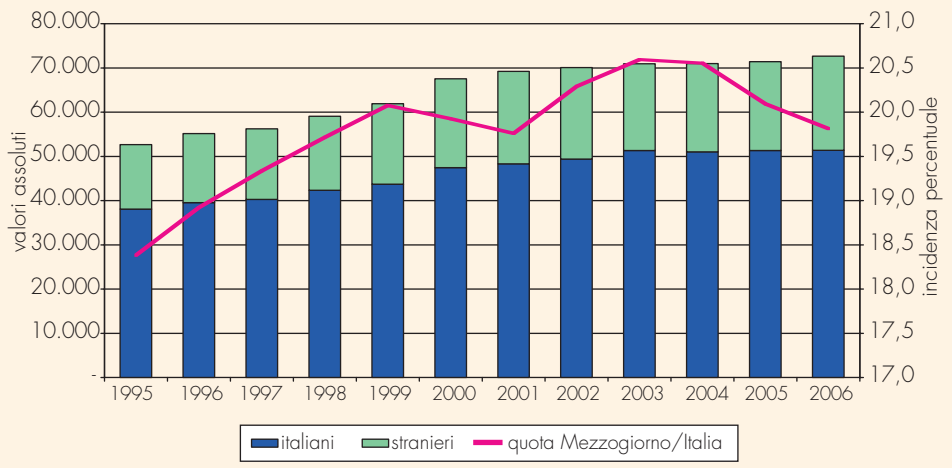
Un'analisi di più lungo periodo (1995-2006) evidenzia un ridimensionamento della crescita del settore a partire dal 2001 e un buon recupero nel biennio 2005-2006 (intorno al 3 per cento medio annuo), che ha però interessato quasi esclusivamente il Centro-Nord.

A livello territoriale, l'incremento di presenze turistiche nel Mezzogiorno è risultato superiore a quello registrato nel resto del Paese (3 per cento nella media 1995-2006 contro 2,1 nel Centro-Nord), ma la decelerazione dell'ultimo biennio ha determinato un calo dell'incidenza delle presenze al Sud sul totale italiano, scesa nuovamente sotto il 20 per cento.

Rimane molto bassa la percentuale delle presenze straniere nel Mezzogiorno (circa 13,5 per cento), anche se il flusso di tale componente è tornato a crescere significativamente nel 2006 (6 per cento in più rispetto al 2005) (cfr. Figura I.8).

Dati ancora provvisori, e disponibili solo a livello nazionale, indicano nella prima metà del 2007 un nuovo rallentamento dei flussi turistici (circa 1,5 per cento in più rispetto al primo semestre 2006).

Figura I.8 – PRESENZE TURISTICHE NEL MEZZOGIORNO (valori assoluti in migliaia e incidenza percentuale)

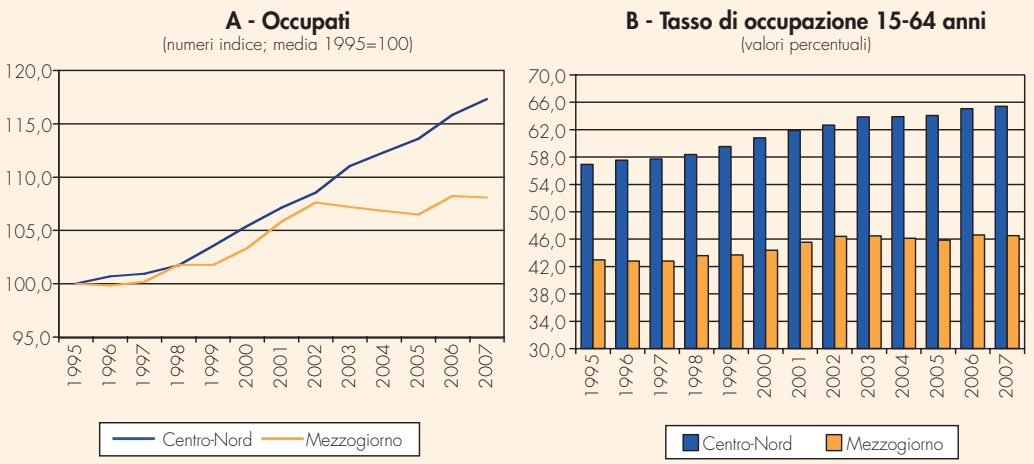


Fonte: elaborazioni su dati Istat - Rilevazione sul movimento dei clienti negli esercizi ricettivi

Nel 2007 l'occupazione nel Mezzogiorno, dopo la lieve flessione del triennio 2003-2005 e la ripresa del 2006, è rimasta sostanzialmente stazionaria: la variazione media dei primi 9 mesi dell'anno, rispetto allo stesso periodo del 2006, fa registrare una modesta flessione (-0,1 per cento), ma nel terzo trimestre si è osservato un andamento più positivo. Decisamente più favorevole l'andamento nel Centro-Nord (con un incremento dell'1,3 per cento) (cfr. Figura I.9A).

Il tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa, uno dei principali indicatori-target per la cosiddetta "strategia di Lisbona"[4], mostra nel 2007 una evoluzione solo moderatamente positiva (58,6 la media italiana, in crescita di circa due decimi di punto percentuale rispetto ai primi nove mesi del 2006), ma il divario fra le ripartizioni territoriali permane ampio, soprattutto in termini di genere. Infatti, il tasso di occupazione complessivo nel Mezzogiorno (46,5 per cento) è ancora di circa 19 punti inferiore a quello del Centro-Nord (65,4 per cento) (cfr. Figura I.9 B).

Figura I.9 – OCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI, 1995-2007



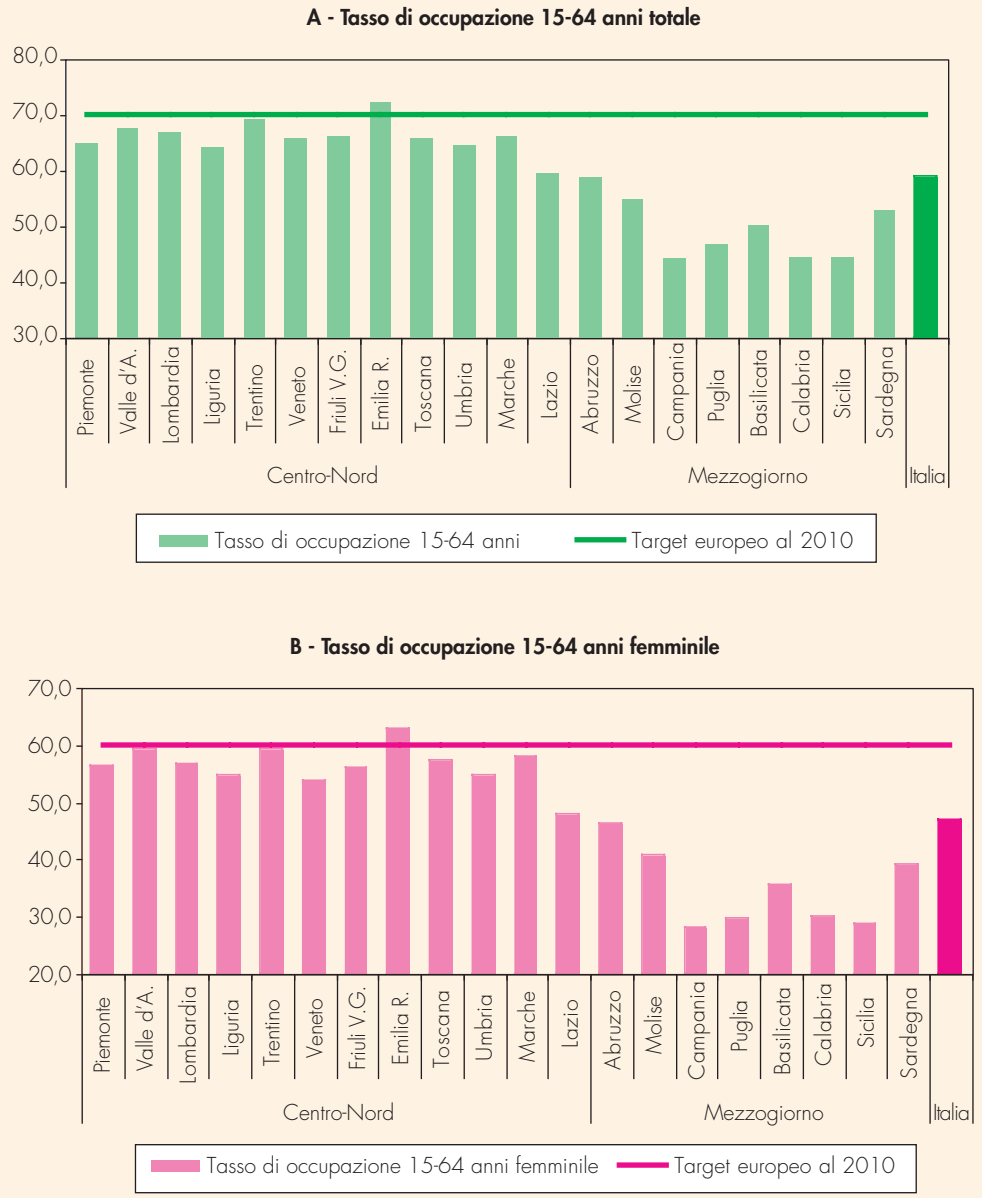
Fonte: elaborazioni su dati Istat - Rilevazione continua sulle forze di lavoro. Per il 2007 media dei primi tre trimestri

Il tasso di occupazione femminile (46,6 per cento nella media nazionale) nel Mezzogiorno è soltanto al 30,9 per cento, a fronte del 55,4 per cento del Centro-Nord.

A livello regionale solo l'Emilia Romagna raggiunge attualmente le soglie-obiettivo di Lisbona al 2010; seguono Trentino, Valle d'Aosta e Marche. Nel Mezzogiorno valori molto modesti, sia per il tasso di occupazione totale sia per quello femminile (cfr. Figura I.10), contraddistinguono le maggiori regioni (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia).

[4] Tra i principali obiettivi stabiliti a Lisbona nel marzo 2000 vi è il raggiungimento entro il 2010 di un tasso di occupazione 15-64 anni complessivo del 70 per cento e un tasso di occupazione femminile pari al 60 per cento.

Figura I.10 – SITUAZIONE REGIONALE NEI TARGET RELATIVI ALLA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE AL III TRIMESTRE 2007

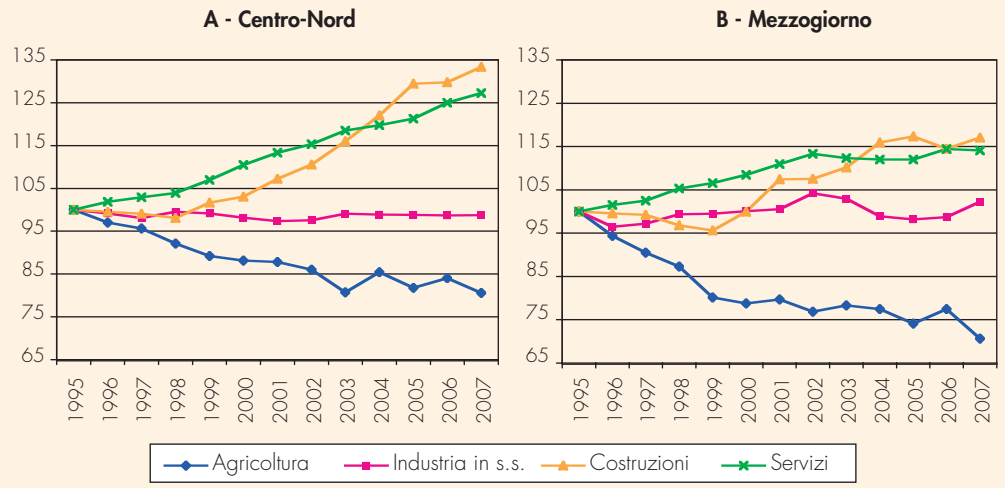


Fonte: elaborazioni su dati Istat - Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Dal punto di vista settoriale, l'aumento dell'occupazione in Italia nella media dei tre trimestri 2007, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, è attribuibile in particolare ai comparti delle costruzioni, con oltre il 3 per cento di incremento tendenziale, e dei servizi; meno dinamica l'industria in senso stretto e in forte calo l'agricoltura dopo la significativa ripresa del 2006. Nel Mezzogiorno la crescita occupazionale ha interessato esclusivamente i comparti industriali (3,6 per cento sia per le costruzioni sia per l'industria in senso stretto), mentre sono stati negativi gli andamenti per i servizi e per l'agricoltura (-0,7 e -6,3 per cento rispettivamente).

Nel medio periodo l'occupazione nel Sud è stata sostenuta essenzialmente dai comparti delle costruzioni e dei servizi, ma con tassi di crescita assai inferiori a quelli registrati nel Centro-Nord (cfr. Figura I.11).

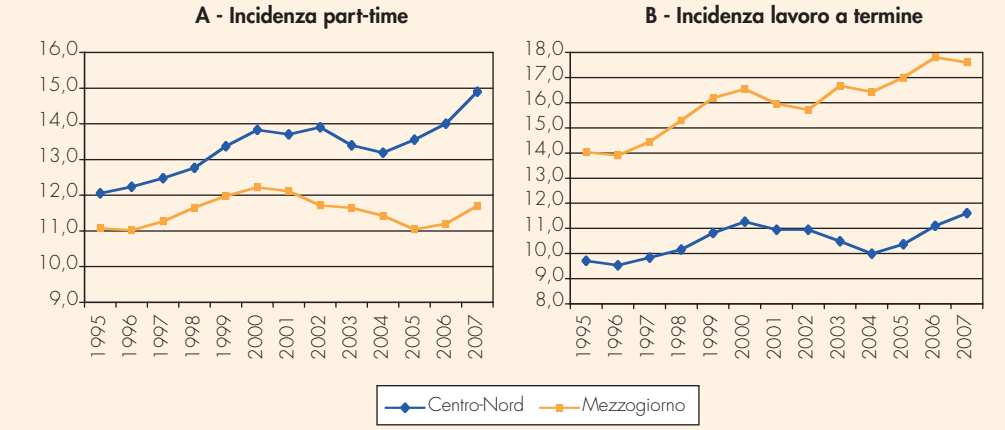
Figura I.11 – OCCUPATI PER SETTORE (numeri indici, 1995=100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat - Rilevazione continua sulle forze di lavoro. Per il 2007 media dei primi tre trimestri

In entrambe le ripartizioni i lavoratori a tempo parziale e i dipendenti a tempo determinato continuano a crescere incrementando la loro incidenza sul totale degli occupati (cfr. Figura I.12). Nella media dei primi tre trimestri del 2007, la quota dell'occupazione a termine (sul totale di occupazione dipendente) ha raggiunto il 17,6 per cento nel Mezzogiorno (11,6 nel Centro-Nord); nell'area meridionale è invece meno rilevante che nel Centro-Nord il lavoro a tempo parziale (11,7 per cento contro il 14,9 per cento).

Figura I.12 – OCCUPATI: INCIDENZA LAVORO ATIPICO (valori percentuali)

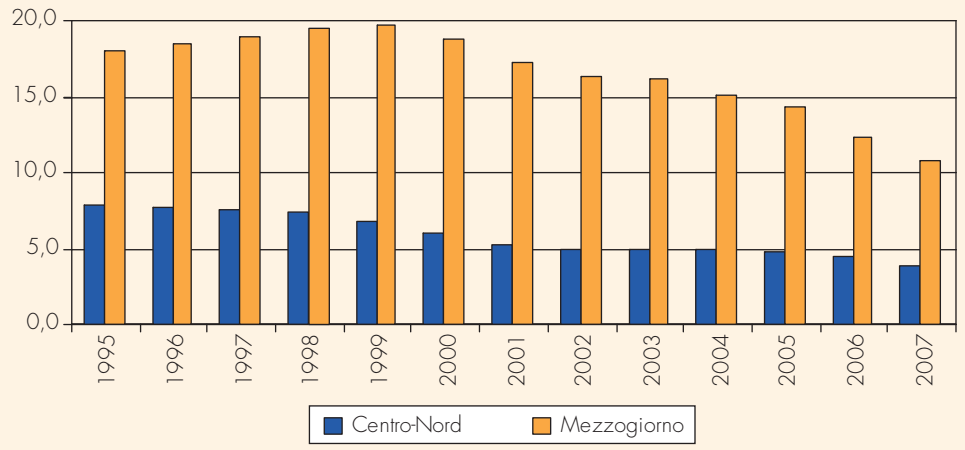


Fonte: elaborazioni su dati Istat - Rilevazione continua sulle forze di lavoro. Per il 2007 media dei primi tre trimestri

Nel 2007 (media 3 trimestri) il tasso di disoccupazione scende al 5,9 per cento a livello nazionale (3,9 nel Centro-Nord e 10,8 nel Mezzogiorno), con un divario fra le due aree che tende a diminuire, pari attualmente a 7 punti percentuali (cfr. Figura I.13) e sul quale continua a influire un effetto di scoraggiamento che spinge a rinunciare alla ricerca attiva di un posto di lavoro (che ha interessato, in particolare, la componente femminile della popolazione meridionale). Occorre, peraltro, rilevare che sul calo del tasso di disoccupazione possono anche aver influito le modifiche metodologiche della rinnovata indagine Istat sulle forze di lavoro (2004)[5].

A livello regionale, il tasso di disoccupazione più elevato si registra in Sicilia (intorno al 12 per cento), seguita da Calabria, Campania e Puglia (sopra il 10 per cento). Le regioni con i tassi di disoccupazione più bassi, situate nell'area centro-settentrionale, sono Trentino Alto Adige e Emilia Romagna, con valori tra il 2,5 e il 3 per cento (cfr. Appendice tavole aI.2).

Figura I.13 – TASSO DI DISOCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat - Rilevazione continua sulle forze di lavoro. Per il 2007 media dei primi tre trimestri

La persistente gravità della disoccupazione nel Mezzogiorno è testimoniata sia dalla permanenza in molti sistemi locali del lavoro dell'area di tassi superiori al 20 per cento[6], sia dalla più elevata incidenza della disoccupazione di lunga durata (superiore ai 12 mesi) e di quella giovanile (15-24 anni di età) rispetto alla media nazionale (rispettivamente 29 e 5 per cento contro 19 e 2,5 per cento).

Dati recenti[7] confermano le disparità territoriali nell'incidenza del lavoro irregolare, che, in termini di unità di lavoro, risulta pari nel 2005 intorno al 20 per

[5] Il questionario di rilevazione (conformemente alle normative comunitarie) pone tra gli inattivi e non tra i disoccupati coloro che "cercano lavoro non attivamente ma sono disponibili a lavorare" e quelli che a vario titolo "non cercano ma sono disponibili ad eventuali offerte lavorative", mentre considera tra gli occupati coloro che hanno lavorato anche una sola ora alla settimana.

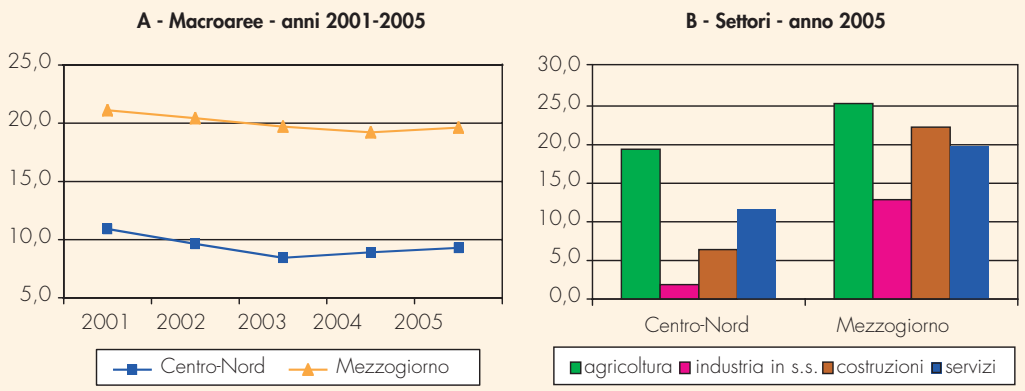
[6] Cfr. Figura I.16 pag. 19 del Rapporto DPS 2006.

[7] Istat, gennaio 2008.

cento nel Mezzogiorno e al 9 per cento nel Centro-Nord. La riduzione di circa 1,5 punti di incidenza percentuale in entrambe le aree nel periodo 2001-2005 è stata conseguita anche grazie alla regolarizzazione normativa della presenza e della condizione lavorativa degli immigrati (cfr. Riquadro A).

Il tasso di irregolarità raggiunge nel meridione i valori più alti nell'agricoltura (25 per cento) e nelle costruzioni (22 per cento), mentre nel Centro-Nord risulta essere minimo nell'industria in senso stretto (2 per cento) e massimo nel settore agricolo (19 per cento) (cfr. Figura I.14). Di rilievo, rispetto all'andamento generale, risulta, nel periodo considerato, al Sud la forte riduzione dell'incidenza del lavoro irregolare nelle costruzioni (circa 7 punti percentuali) e nel Centro-Nord la crescita di circa due punti nel comparto agricolo.

Figura I.14 – TASSO DI IRREGOLARITÀ DELLE UNITÀ DI LAVORO PER MACROAREA E PER SETTORE (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat - Contabilità nazionale

RIQUADRO A – ASPETTI TERRITORIALI DELL'IMMIGRAZIONE

Nel 2006 si è registrato in Italia un ulteriore incremento del fenomeno migratorio (10,1 per cento, equivalente a quasi 270.000 unità[1]), seppure con una dinamica in attenuazione. Gli stranieri residenti in Italia (2.938.922 unità) sono raddoppiati rispetto a fine 2002, sia in termini assoluti sia come incidenza sul totale della popolazione (5 per cento contro 2,7 per cento). Tale quota indica una tendenza all'allineamento del nostro Paese agli altri principali Stati membri dell'Unione Europea (Germania 8,8 per cento, Spagna 6,2 per cento, Francia 5,9 per cento e Regno Unito 5,2 per cento).

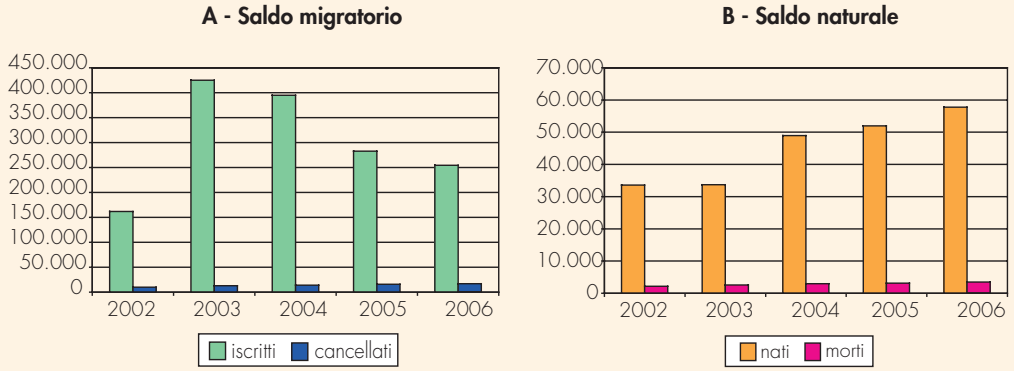
Un forte incremento del saldo migratorio con l'estero si è verificato soprattutto nel biennio 2003-2004, dovuto in gran parte ai provvedimenti di regolarizzazione approvati nel 2002, che hanno interessato un numero consistente di stranieri già presenti in Italia,

[1] Indagine Istat sulla popolazione straniera residente al 1.1.2007.

ma non ancora iscritti in anagrafe. Negli anni successivi, gli andamenti hanno rispecchiato maggiormente il valore effettivo delle nuove immigrazioni (Figura A.1A).

Un contributo crescente alla dinamica demografica straniera è fornito dalla componente naturale dell'immigrazione, con effetti presumibilmente ancora più ampi nel corso dei prossimi anni. Le nascite da genitori immigrati registrate nel 2006 hanno infatti raggiunto quasi 58 mila unità (Figura A.1B), a parziale compensazione del calo delle nascite da cittadini italiani.

Figura A.1 – SALDI DELLA POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE (valori assoluti)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

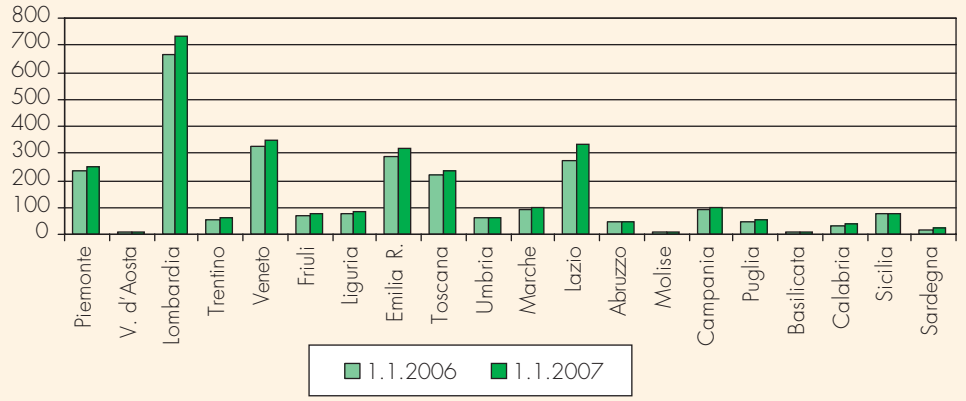
Gli stranieri residenti costituiscono tuttavia solo una parte del fenomeno migratorio regolare, in quanto non sono contemplati tra essi le persone giunte di recente e non ancora registrate in anagrafe per effetto dei tempi burocratici legati alle pratiche di soggiorno: includendo tale fascia, il complesso dei soggiornanti regolari, secondo alcune stime[2], risulterebbe pari a 3.690 mila unità a fine 2006.

La popolazione straniera residente si distribuisce prevalentemente nelle regioni del Centro-Nord: in particolare nel 2006 si conferma la preferenza per la Lombardia e, a seguire, per Veneto, Lazio ed Emilia Romagna. Le regioni meridionali sono meta di immigrazione solo per l'11,6 per cento degli stranieri residenti, a fronte del 36,3 per cento nel Nord-Ovest, seguito dal Nord-Est (27,3 per cento) e dal Centro (24,8 per cento). Tali orientamenti tendono peraltro a rimanere piuttosto stabili nel corso degli anni.

Nei dati riferiti al 2006 i principali Paesi di provenienza sono quelli appartenenti alla UE-27 con 606 mila immigrati, in particolare Romania (342.000), e all'Europa centro-orientale (775.000), con la netta prevalenza dell'Albania (375.000); seguono le comunità nord africane (523.000), soprattutto di origine marocchina, e quella asiatica (512.000), in primo luogo cinese. Di minore entità sono le provenienze latino-americane (262.000) e oceaniche (quasi 3.000).

[2] Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes 2007, presentato il 30 ottobre 2007.

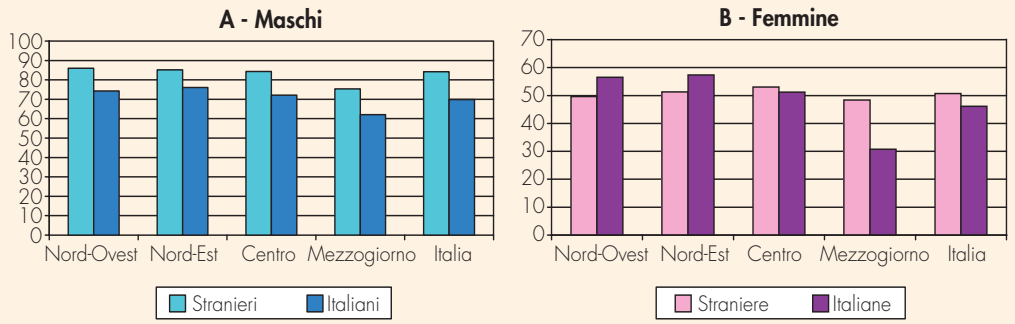
Figura A.2 – DISTRIBUZIONE REGIONALE DEGLI IMMIGRATI RESIDENTI (valori assoluti in migliaia)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

A livello nazionale sia i tassi di attività sia i tassi di occupazione degli stranieri risultano superiori ai corrispondenti livelli dei cittadini italiani, a parità di fascia di età; tale fenomeno si registra per entrambi i sessi, con alcune differenze tra le varie ripartizioni. Vi sono inoltre aspetti differenziali tra i due gruppi di occupati: quelli stranieri infatti mostrano una maggiore proporzione delle fasce più giovani e una maggiore concentrazione nel Mezzogiorno in settori quali l'agricoltura e i servizi alla persona e nel Centro-Nord nell'industria in senso stretto e nel settore delle costruzioni.

Figura A.3 – TASSI DI OCCUPAZIONE DEGLI IMMIGRATI E DEGLI ITALIANI, 2006



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Per quanto attiene invece al titolo di studio, quelli con titolo più elevato tendono a concentrarsi nelle regioni del Centro-Nord, anche se non si registra una piena corrispondenza con l'inquadramento professionale. In tale ripartizione il 43 per cento dei lavoratori stranieri svolge un'attività di operaio, il 17,8 di impiegato e solo il 6,2 per cento svolge una attività qualificata, mentre il rimanente 29,5 per cento ha un lavoro del tutto non qualificato.

Quanto al lavoro non regolare l'Istat stima che nel 2005 solo il 10 per cento del totale fosse composto da stranieri non residenti (circa 275.000 unità su oltre 2.951.000).

I.2 Imprese e sistemi produttivi

I.2.1 Struttura, demografia e articolazione settoriale delle imprese

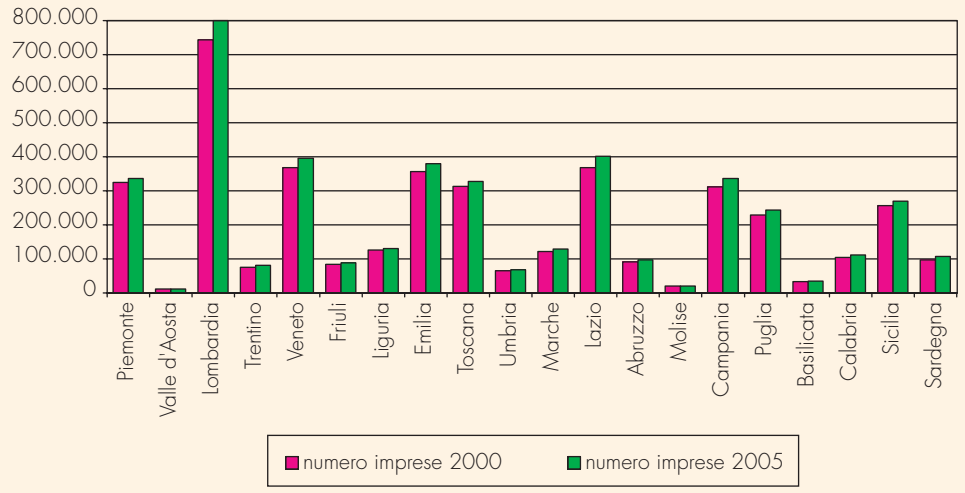
Dall'inizio degli anni 2000, l'economia italiana ha incontrato notevoli difficoltà, attribuite anche a un modello di specializzazione basato su settori "tradizionali" del manifatturiero (a basso contenuto tecnologico e basso tasso di innovazione) e alla ridotta dimensione aziendale media (che non agevola l'attivazione del circuito ricerca-innovazione).

Tuttavia, oggi nuove informazioni datano, negli stessi anni, l'avvio di un processo di adattamento e riorganizzazione da parte delle imprese italiane in reazione al nuovo contesto di competizione globale.

In base ai dati dell'Archivio Istat-Asia Imprese, il sistema produttivo nazionale continua, nel 2005, a essere caratterizzato dalla prevalenza di piccole e medie imprese, con una maggiore incidenza nel Mezzogiorno. Si va, invece, modificando, sia pure lentamente, la forma giuridica aziendale verso forme più efficienti, così come la specializzazione produttiva delle imprese.

Nel 2005, su un totale di oltre 4 milioni e 371 mila imprese attive[8] dell'industria e dei servizi di mercato, il 72,1 per cento risultava localizzato nel Centro-Nord (circa 3 milioni e 150 mila imprese), il 27,9 per cento nel Mezzogiorno (circa 1 milione 221 mila). Rispetto al 2000, il numero di imprese è risultato in aumento nel 2005 in tutte le regioni italiane (cfr. Figura I.15).

Figura I.15 – IMPRESE ATTIVE PER REGIONE (valori assoluti, anni 2000 e 2005)



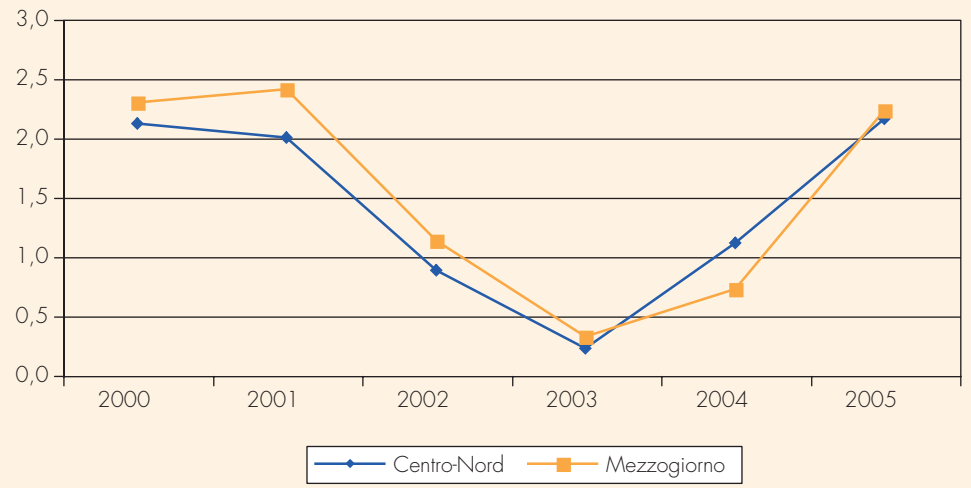
Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Archivio ASIA - Imprese

Nel corso del periodo 2000-2005 l'incremento nel numero delle imprese ha rallentato nel biennio 2002-2003, per poi tornare a crescere nei due anni succes-

[8] Per la definizione degli indicatori derivanti dall'Archivio Asia - Imprese dell'Istat si rinvia alla nota metodologica della prima sezione dell'Appendice statistica a questo Rapporto.

sivi. A livello settoriale la dinamica è positiva in particolare nelle costruzioni, nei servizi alle imprese e alla persona, nella produzione di energia elettrica, gas e acqua, negli alberghi e ristoranti, in riduzione, invece, la numerosità nei comparti manifatturiero e del commercio.

Figura I.16 – NUMERO IMPRESE ATTIVE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE, 2000-2005 (variazioni percentuali annue)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Archivio ASIA - Imprese

Dietro i livelli assoluti, tuttavia, si nascondono più intense modificazioni nell'identità delle imprese attive. Il tasso di natalità delle imprese, dopo la riduzione registrata dal 2000 al 2003, è tornato a salire nel biennio successivo, riportandosi al valore assunto nell'anno 2000, pari al 7,8 per cento. Il tasso di mortalità, già in riduzione nel 2003 rispetto all'anno precedente, decresce nel 2004 fino a raggiungere quota 7,3 per cento. Da tali andamenti è derivato nel 2004 un valore positivo (0,4 per cento) del tasso netto di turnover (dopo un biennio in flessione)[9].

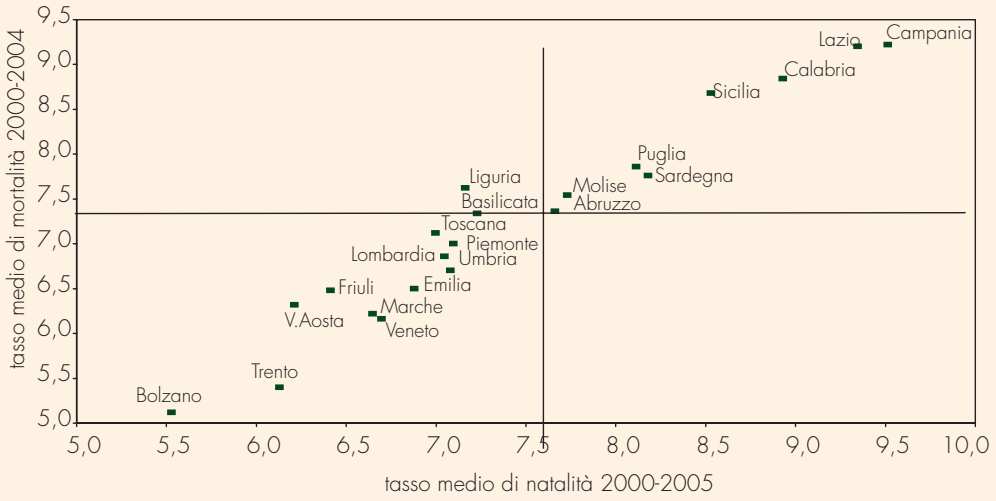
A livello territoriale la dinamica nel quinquennio 2000-2005 evidenzia il ricambio più accentuato nel Mezzogiorno, con tassi di natalità e di mortalità più elevati rispetto al resto del Paese. Campania, Calabria e Lazio sono le regioni con i più alti tassi di creazione e di cessazione di imprese, seguite da Sicilia, Puglia e Sardegna (cfr. Figura I.17).

Nel periodo 2000-2005 nell'area centro-settentrionale sono aumentate di numero soprattutto le imprese di media (50-249 addetti) e grande dimensione (250 addetti e oltre), con una variazione media annua dell'1,8 per cento.

Anche nel Mezzogiorno, la numerosità delle imprese medie e grandi si è accresciuta, anche se esse continuano a rappresentare una realtà marginale. Più con-

[9] I due indicatori, imprese attive e tasso netto di turnover, possono nel tempo avere un differente andamento a causa della loro differente costruzione. Le imprese attive sono le imprese operative almeno sei mesi nell'anno; i tassi di natalità, mortalità e di turnover considerano al numeratore rispettivamente tutte le imprese nate, cessate e la loro differenza (indipendentemente però dal periodo di operatività nell'anno) e al denominatore le imprese attive. I dati sui tassi di mortalità, per procedura di costruzione, sono fermi al 2004.

Figura I.17 – TASSI MEDI DI NATALITÀ E MORTALITÀ PER REGIONE, 2000-2005

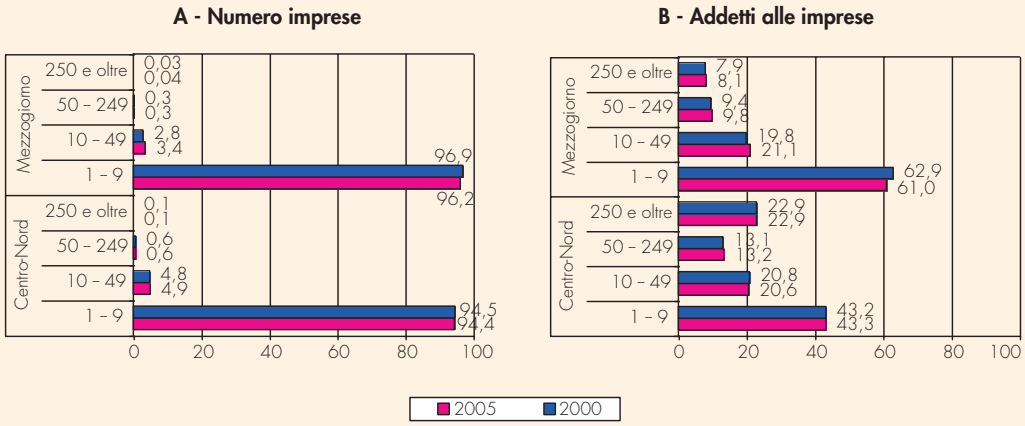


Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Archivio ASIA - Imprese

sistente la crescita delle piccole imprese (10-49 addetti), con variazioni annue intorno al 5 per cento, determinando così una parziale riduzione del peso delle microimprese (1-9 addetti).

Queste dinamiche non hanno però mutato la caratteristica peculiare del sistema produttivo italiano, con un forte peso del sistema di micro imprese anche in termini di addetti. La quota degli addetti appartenenti a tale aggregato (fino a 9 addetti), nel periodo 2000-2005, si mantiene sostanzialmente stabile: intorno al 43 per cento nel Centro-Nord e intorno al 61 per cento nel Sud (cfr. Figura I.18).

Figura I.18 – DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI IMPRESE E ADDETTI PER CLASSE DIMENSIONALE (valori percentuali)

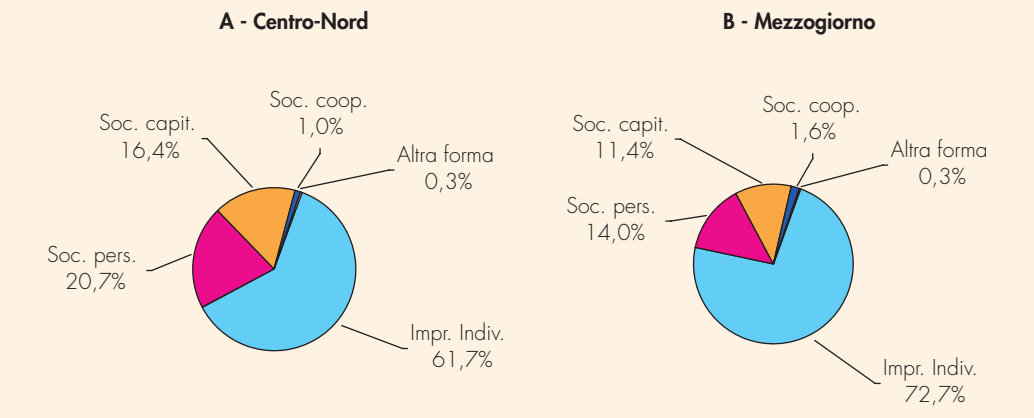


Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Archivio ASIA - Imprese

Stabile è anche la assai modesta dimensione media delle imprese, con un valore nazionale di 3,8 addetti per impresa, ma con risultati differenziati sul territorio: 4,2 addetti per impresa del Centro-Nord contro 2,8 del Sud.

Si va modificando, tra l'anno 2000 e l'anno 2005, la forma giuridica delle imprese italiane: diminuisce il peso di quelle individuali (dal 63,4 al 61,7 per cento nel Centro-Nord e dal 76 al 72,7 per cento al Sud) e delle società di persone (con riduzione di un punto percentuale nel Centro-Nord e di 0,1 punti al Sud raggiungendo così nelle due ripartizioni rispettivamente le quote del 20,7 e del 14 per cento). Cresce invece il peso delle società di capitali, dal 13,7 al 16,4 per cento nel Centro-Nord e dall'8,1 all'11,4 per cento nel Sud. Queste società occupano ormai circa il 52 e il 37 per cento degli addetti totali (cfr. Figura I.19) rispettivamente del Centro-Nord e del Mezzogiorno.

Figura I.19 – COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE IMPRESE PER FORMA GIURIDICA, 2005

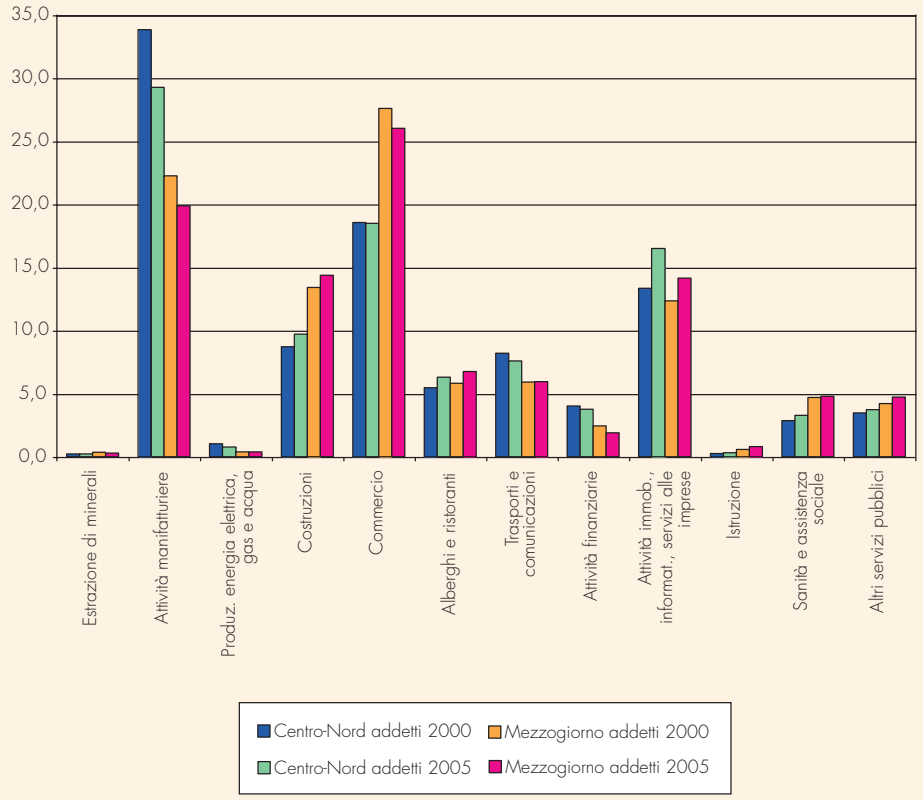


Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Archivio ASIA - Imprese

La distribuzione degli addetti alle imprese nel periodo 2000-2005 evidenzia il consolidamento della tendenza alla terziarizzazione del sistema produttivo italiano (cfr. Figura I.20). Anche nel Centro-Nord – che, pure, sebbene con un andamento calante, presenta una assai maggiore quota di addetti all'industria rispetto alle altre aree europee più avanzate – gli addetti al comparto dei servizi sono passati dal 56,2 per cento del 2000 al 60 per cento nel 2005, mentre al Sud la relativa incidenza è salita dal 63,6 al 65,1 per cento. All'interno del comparto dei servizi è in atto una ricomposizione a favore dei servizi avanzati e, in misura minore, per il turismo e nel comparto dei servizi alla persona. Perde peso nel periodo (circa 4 punti percentuali) l'industria manifatturiera, mentre aumentano di un punto percentuale gli addetti alle costruzioni.

Dai dati dell'archivio Asia-Unità Locali (anno 2004) è possibile, inoltre, avere un quadro più accurato di dove le attività siano effettivamente localizzate sul territorio. La questione è interessante per molti aspetti, tra cui la distribuzione territoriale delle attività a più alto contenuto tecnologico.

Figura I.20 – DISTRIBUZIONE DEGLI ADDETTI ALLE IMPRESE PER SEZIONE DI ATTIVITÀ ECONOMICA E PER RIPARTIZIONE (valori percentuali, anni 2000 e 2005)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Archivio ASIA - Imprese

Relativamente al settore manifatturiero, la quota di addetti nelle Unità Locali appartenenti a settori con contenuto tecnologico generalmente considerato medio-alto (prodotti chimici, meccanici, informatici e mezzi di trasporto), raggiunge a livello nazionale il 27 per cento del totale degli addetti delle unità locali del comparto. A livello territoriale l'incidenza è alquanto inferiore nel Mezzogiorno (21,1 per cento), sebbene siano presenti punte di eccellenza in Basilicata e Campania (mezzi di trasporto), Puglia (apparecchi meccanici) e nelle Isole (prodotti petroliferi e chimici). Nel settore dei servizi, il peso dei comparti ritenuti a più alto contenuto di innovazione (telecomunicazioni, informatica e ricerca) è pressoché equivalente (intorno al 17 per cento del settore) nelle unità locali del Centro-Nord e del Mezzogiorno. In tale ripartizione l'incidenza appare superiore alla media nazionale nei comparti delle Poste e Telecomunicazioni e, sia pure di poco, della Ricerca e Sviluppo, dove le migliori performances si registrano in Basilicata e Abruzzo; inversamente, la quota degli addetti delle imprese attive nel campo informatico appare significativamente inferiore a quella del resto del paese in tutte le regioni meridionali.

Tavola I.5 – QUOTA SUL TOTALE DEGLI ADDETTI NELLE UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ATTIVE A MEDIO-ALTO CONTENUTO TECNOLOGICO, 2004

	Prodotti petroliferi e chimici, fibre sintetiche e artificiali	Macchine ed apparecchi meccanici	Macchine per ufficio, apparecchi informatici; macchine ed apparecchi elettrici	Mezzi di trasporto	Quota nel manifatturiero	Poste e telecomunicazioni	Informatica e attività connesse	Ricerca e sviluppo	Quota nei servizi
ITALIA	4,66	12,15	4,61	5,45	**26,88**	7,00	9,53	0,70	**17,23**
CENTRO-NORD	4,83	13,47	4,84	4,91	**28,05**	6,41	10,24	0,65	**17,30**
MEZZOGIORNO	3,85	5,63	3,51	8,08	**21,07**	9,17	6,92	0,90	**16,99**
Abruzzo	2,84	5,13	4,72	9,46	**22,15**	8,51	6,02	1,67	**16,20**
Molise	4,52	2,75	3,81	*	**11,09**	10,52	6,51	1,22	**18,25**
Campania	2,91	5,83	4,60	10,75	**24,09**	9,02	7,02	0,99	**17,03**
Puglia	1,93	6,13	2,15	5,38	**15,59**	8,04	6,86	0,72	**15,62**
Basilicata	1,84	4,12	2,01	25,48	**33,46**	8,09	7,20	1,81	**17,10**
Calabria	2,60	4,89	2,73	3,06	**13,27**	10,59	7,08	0,57	**18,23**
Sicilia	8,21	5,94	3,31	4,63	**22,10**	10,40	7,11	0,69	**18,19**
Sardegna	8,40	5,89	3,01	1,86	**19,15**	8,75	6,88	0,80	**16,43**

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Archivio Asia - Unità locali

I.2.2 Sistemi produttivi territoriali

Nel descritto quadro generale di difficoltà dell'economia del Paese nel primo quinquennio degli anni 2000, diversi studi segnalano che nei sistemi produttivi territoriali si sono avuti processi dinamici di reazione che hanno comportato trasformazioni rilevanti, differenti per sistema locale e per singola impresa[10]. Il risultato di tali strategie[11] non è stato sempre di successo, sia nel confronto tra diversi sistemi appartenenti allo stesso settore produttivo e sia tra aziende di uno stesso distretto, in quanto i vantaggi comparati dei singoli territori sono ovviamente differenti, così come le performance delle singole imprese in risposta alle variazioni del mercato[12].

[10] Molte sono ormai le analisi disponibili. Oltre alle informazioni contenute nei Rapporti annuali dell'Istat, si vedano anche le diverse analisi del Servizio Studi di Banca Intesa - SanPaolo e quelle di SRM - Studi e ricerche per il Mezzogiorno. Diversi saggi interessanti, con particolare riferimento ai sistemi del Mezzogiorno, sono contenuti in "Le sfide del cambiamento" a cura di G. Viesti, 2007 (vedi anche oltre il Riquadro B).

[11] Gli studi disponibili segnalano una vasta diversità di direzioni intraprese: c'è chi ha cercato di migliorare la qualità in proprio, diversificato i prodotti e investito sui marchi, chi ha delocalizzato la produzione o ha ridisegnato la propria geografia dei mercati di sbocco, chi si è spostato su segmenti più in alto o più in basso della filiera, chi ha accettato la sfida dell'innovazione, della crescita verso la media dimensione, della partecipazione al capitale di imprese estere o ad accordi di cooperazione.

[12] Nel nuovo contesto, segnali di difficoltà si sono manifestati anche nella tenuta di alcuni (anche se non tutti) distretti industriali tradizionalmente forti. Particolari difficoltà ha incontrato il sistema delle piccole imprese, carente in rapporto ai circuiti della domanda internazionale. Poiché entrambi gli aspetti hanno a lungo caratterizzato, e ancora caratterizzano, la struttura produttiva italiana, molte proposte, peraltro di non facile praticabilità, hanno pertanto insistito sulla necessità di orientare le policy di settore al sostegno della costruzione di efficienti catene di commercializzazione dei prodotti, delle aggregazioni, dell'internazionalizzazione produttiva e dell'innovazione (è infatti necessario che si sviluppino produzioni più qualificate di fascia tecnologica medio-alta), nonché al miglioramento dei meccanismi di trasferimento tecnologico tra centri di ricerca (sottodimensionati e poco focalizzati in termini di obiettivi) e aziende, alla semplificazione ulteriore degli oneri burocratici e alla liberalizzazione dei mercati (soprattutto dei servizi).

Inoltre, il nuovo contesto appare ancor di più favorire le aree geograficamente centrali o comunque maggiormente dotate di infrastrutture materiali, reti tecnologiche e servizi, ambiti relativamente più carenti al Sud, dove anche la presenza industriale manifatturiera e di medie imprese (di successo) è proporzionalmente inferiore e dove i costi di localizzazione superano eventuali vantaggi. La trasformazione del sistema produttivo italiano deve, comunque, cogliere le opportunità offerte dall'aumento di benessere nei paesi più avanzati che spinge a una maggiore richiesta di servizi personali, di welfare e per le imprese e la produzione di beni industriali richiede a sua volta un'intensità crescente di servizi e di tecnologie. Queste nuove tendenze sembrano comunque offrire spazi non solo per l'altissima tecnologia, ma anche per nuovi beni e servizi compositi, con componenti materiali e immateriali - quali, ad esempio, la valorizzazione dell'ambiente, la salute, la mobilità sostenibile, la produzione etica e solidale, lo sfruttamento dei patrimoni turistici e culturali - per i quali il sistema italiano, e anche meridionale, dispone ancora di potenziali ingenti risorse, ma che indubbiamente non appare ancora aver trovato una compiuta strategia di realizzazione.

Una mappa dettagliata dello sviluppo economico territoriale italiano si ottiene considerando le informazioni Istat sui Sistemi locali del lavoro (SLL). La scelta della griglia territoriale degli SLL consente infatti di analizzare la geografia economica e sociale non con partizioni amministrative (regioni, province), ma con partizioni funzionali scaturenti dall'auto-organizzazione delle dinamiche economiche locali.

Nelle ripartizioni territoriali sono infatti compresenti diverse specializzazioni che vengono ben evidenziate attraverso la classificazione dei sistemi locali del lavoro elaborata dall'Istat per specializzazione produttiva prevalente, attraverso l'utilizzo dei dati sugli addetti alle unità locali in 52 divisioni di attività economica del Censimento dell'industria e dei servizi del 2001[13].

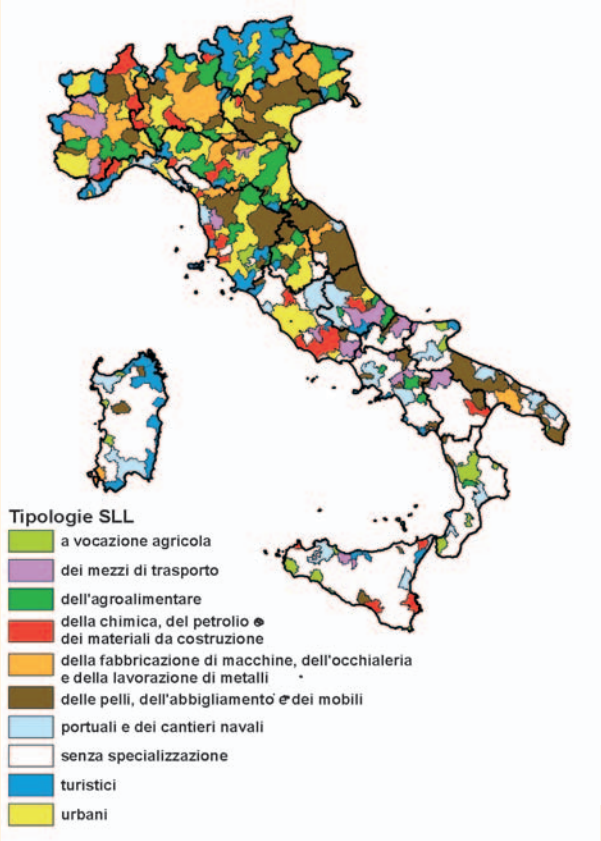
Una trasparente aggregazione dei 19 gruppi di specializzazione ottenuti dall'Istat in 10 tipologie di SLL per caratterizzazione produttiva prevalente consente una più semplice visualizzazione delle differenti realtà e peculiarità territoriali (cfr. Figura I.21A).

I sistemi *a vocazione agricola* sono concentrati al Sud, quelli collegati (trasformazione dei prodotti) dell'*agroalimentare* sono soprattutto al Nord; i sistemi tradizionali del made in Italy (*pelli, calzature, tessile, abbigliamento, mobili*) si estendono a Sud lungo la fascia adriatica. Sono numerosi nel Meridione i sistemi *portuali e dei cantieri navali* e i sistemi *turistici,* questi ultimi collocati soprattutto lungo le coste della Sardegna, della Sicilia, della Campania e del Gargano. *Metallurgia* (lavorazione dei metalli) e *meccanica* (fabbricazione di macchine) sono concentrate al Nord (ad eccezione della metallurgia di Taranto e Carbonia); nel Mezzogiorno buona è la presenza dei sistemi *della chimica e del petrolio* in Sicilia (Siracusa, Gela e Milazzo), in Basilicata (Pisticci) e in Abruzzo (Popoli); Custonaci in Sicilia è un sistema specializzato nei *materiali*

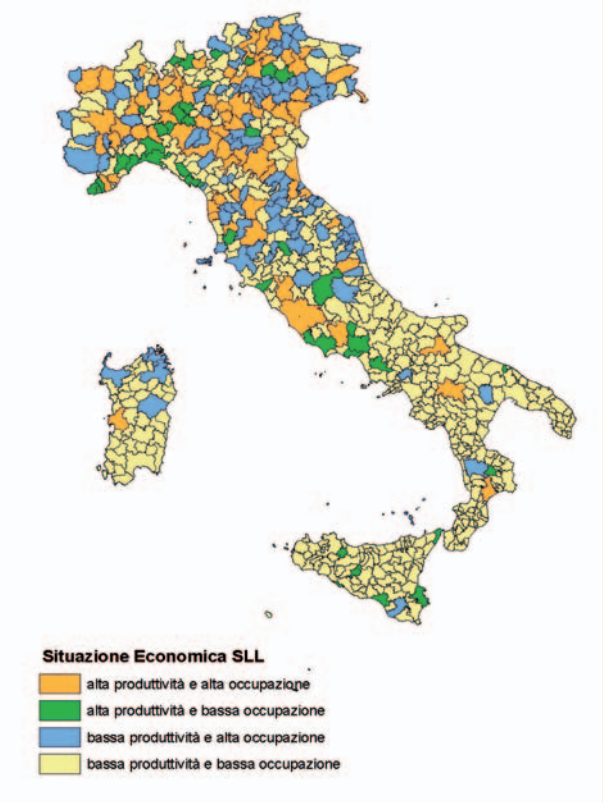
[13] La procedura di individuazione dei gruppi di specializzazione si basa essenzialmente su indici ottenuti rapportando la quota di addetti a un certo settore in un SLL alla quota dello stesso settore nella media nazionale (indici di specializzazione); si ha specializzazione settoriale quando il rapporto supera l'unità, si ha specializzazione prevalente nel settore in cui il rapporto assume un risultato maggiore. In un SLL vi potranno quindi essere diverse specializzazioni oltre a quella prevalente.

Figura I.21 – SISTEMI LOCALI DEL LAVORO

A - Per caratterizzazione produttiva prevalente al 2001



B - Per situazione economica al 2004



Nota:
Cartina A) In questa mappa sono rappresentati i sistemi locali del lavoro classificati in 10 tipologie secondo la caratterizzazione produttiva prevalente, ottenuta attraverso l'aggregazione dei 19 gruppi di specializzazione individuati dall'Istat. La tipologia dei sistemi urbani rappresentata comprende i 3 gruppi Istat di sistemi urbani ad alta, bassa e senza specializzazione. La tipologia dei sistemi delle pelli, dell'abbigliamento e dei mobili comprende 5 gruppi Istat: pelli, calzature, tessile, abbigliamento, legno e mobili. I 2 gruppi Istat dei sistemi della chimica e del petrolio e dei sistemi dei materiali da costruzione sono aggregati in una unica tipologia, e così anche i 3 gruppi dei sistemi della fabbricazione delle macchine, dell'occhialeria, e della lavorazione dei metalli.

Cartina B) La Mappa raggruppa i sistemi locali in 4 classi in base alle due dimensioni (componenti) del valore aggiunto pro capite: il valore aggiunto per occupato (una proxi della produttività del lavoro) e il tasso di occupazione (una proxi del grado di utilizzo delle risorse umane nell'attività produttiva). L'aggregazione nelle 4 tipologie (della legenda alla cartina) è ottenuta confrontando il valore di ogni variabile nei singoli sistemi locali rispetto alla sua media nazionale, viene quindi considerato alto il valore che è sopra la media italiana e basso il valore che invece è inferiore, segue poi l'abbinamento fra le due dimensioni. Gli occupati considerati sono quindi quelli di contabilità nazionale (occupati interni, cioè comprendenti sia i residenti che i non residenti, ottenuti tramite l'utilizzo congiunto di diverse fonti: l'indagine sulle forze di lavoro che rileva solo i residenti e nella quale l'unità di rilevazione è la famiglia e le diverse indagini e gli archivi Istat in cui invece l'unità di rilevazione è l'impresa). Il tasso di occupazione utilizzato nella predetta scomposizione è dato dal rapporto tra gli occupati interni totali e la popolazione complessiva.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

da costruzione. Forte è la presenza dei sistemi dei *mezzi di trasporto* (Atessa e Sulmona in Abruzzo, Termoli in Molise, Morcone e Avellino in Campania, Melfi in Basilicata e Termini Imerese in Sicilia). I sistemi *urbani* (specializzati in trasporti aerei, assicurazioni, informatica, o senza una specializzazione prevalente) sono presenti nel Meridione con la sola Pescara. I sistemi *senza specializzazione* sono quelli in cui si riscontrano specializzazioni, quali il commercio, le costruzioni e i servizi pubblici, non legate a fattori di localizzazione specifici ma con distribuzione territoriale sostanzialmente proporzionale alla presenza di popolazione residente, sistemi per i quali non è preclusa in futuro alcuna via di sviluppo settoriale o diffuso.

Cruciale per la competitività del sistema produttivo nazionale è il recupero in produttività e un maggior grado di utilizzo delle risorse umane. Considerando insieme le due componenti del Pil pro capite (nella Figura I.21 B), e cioè la produttività misurata in termini di valore aggiunto per occupato interno e il tasso di occupazione (interna) sulla popolazione complessiva (cfr. anche Appendice), si evidenziano nella ripartizione meridionale: 4 sistemi locali per cosi dire "virtuosi", con un livello dei due indicatori superiore a quello medio nazionale (i sistemi di Catanzaro e Foggia, i sistemi senza specializzazione di Potenza e Oristano), 9 sistemi con un'alta produttività e una bassa occupazione (i sistemi della chimica e del petrolio di Siracusa e Gela, il sistema portuale e dei cantieri navali di Messina, il sistema di Caserta, il sistema del tessile di Rutigliano, il sistema a vocazione agricola di Porto Empedocle, i sistemi senza specializzazione di Mussomeli, Villafrati e S. Giovanni in Fiore) e diversi altri sistemi (13) con caratteristica opposta (alto grado di utilizzo di risorse umane rispetto alla media e basso valore aggiunto per occupato), i sistemi turistici di Capri, Arzachena, Olbia, S. Teresa di Gallura, i sistemi portuali e dei cantieri navali di Sassari, il sistema di L'Aquila, il sistema dei mobili di Matera e quello del tessile di Teramo, i sistemi a vocazione agricola di Cosenza e Lipari, il sistema dei mezzi di trasporto di Avellino, i sistemi senza specializzazione di Ragusa e Nuoro.

RIQUADRO B – I SISTEMI PRODUTTIVI MERIDIONALI

Tra il 2000 e il 2005, in un periodo di difficoltà dell'economia nazionale, i sistemi produttivi del Mezzogiorno[1], pur operando in un contesto strutturalmente caratterizzato da condizioni di debolezza e di arretratezza, accanto a situazioni di grave difficoltà manifestano anche alcuni processi più dinamici, guidati soprattutto da parte di un nucleo di imprese che hanno saputo affrontare il mutato scenario della concorrenza mondiale, riposizionandosi sui mercati e mantenendo - talvolta acquistando - posizioni competitive.

Tra i diversi settori produttivi, i sistemi agroalimentari mantengono buoni andamenti, quelli turistici hanno invece accusato rallentamenti, si consolidano i poli ad alta tecnologia, mentre perdono imprese e occupati molti segmenti del settore manifatturiero.

Grande è la rilevanza nel comparto agricolo della produzione meridionale (un terzo sul totale nazionale), anche se invece pochi sono i sistemi agroalimentari veri e propri. Alcuni di questi mantengono gli standard produttivi, e consolidano il fatturato (l'Agro Nocerino-Sarnese), alcuni sono in costante crescita (la filiera della mozzarella di bufala Campana, il Metapontino, il sistema agroalimentare della Piana di Sibari, il sistema produttivo del vino della Sicilia occidentale). Perde fatturato, invece, l'agroalimentare della Sicilia sud-orientale, mentre è stabile il sistema del Sassarese.

Condizionano le capacità competitive dei sistemi agricoli ed alimentari le ridotte dimensioni delle imprese, che frenano le capacità di investimento produttivo e commerciale e limitano il potere contrattuale nei confronti degli operatori delle fasi più a valle della filiera (utilizzatori industriali finali e grande distribuzione organizzata), con tensioni al ribasso sui prezzi. I prodotti tipici meridionali (di elevata qualità intrinseca) scontano la stagionalità del turismo straniero e la modesta capacità logistico-distributiva dell'area,

mentre una crescente differenziazione dei prodotti e politiche di marchio potrebbero permettere di tener testa alla crescente concorrenza di altre agricolture mediterranee di buona qualità a basso costo. Sullo sfondo pesa la riforma della PAC nel 2008 relativamente al rapporto tra vincoli produttivi e aiuti. L'internazionalizzazione produttiva è di forma soft: accordi di cooperazione e commerciali.

Per quanto riguarda i sistemi turistici presi in considerazione, i flussi di arrivi sono in contrazione per il sistema turistico del Golfo di Napoli, mentre crescono nel polo turistico del Salento, benché sia ancora elevata la stagionalità. Per il sistema locale di Taormina sono stabili le presenze straniere, con una variazione di composizione (meno tedeschi e più angloamericani e est-europei). Il sistema turistico del Nord-Est della Sardegna, a differenza di altre destinazioni italiane, non perde posizioni nel turismo internazionale, anche se persevera la forte stagionalità estiva dei flussi. In quest'ambito, peraltro, il Mezzogiorno ha a lungo sofferto dell'assenza di voli diretti, con l'effetto di tener lontani i turisti stranieri. Decisivo in quest'ambito è, infatti, il tema dell'accessibilità, in termini anche di trasporto stradale e ferroviario (cfr. Rapporto annuale del DPS 2006). L'offerta di collegamento dai principali aeroporti europei verso il Sud è più costosa rispetto ad arrivi in Spagna e Grecia, ma il consolidarsi di voli diretti e l'attivazione di nuove rotte da parte di operatori lowcost quali Ryanair, Transavia, Easyjet sta modificando la situazione, in particolare per la Puglia centro-meridionale, per Catania, Vibo Valentia e per il Nord-Ovest della Sardegna e con effetti positivi anche sulla destagionalizzazione del turismo meridionale.

Peraltro, le trasformazioni necessarie ad alimentare la crescita del prodotto turistico sono complesse e investono molte dimensioni: la costruzione progressiva di capacità fisica non è sufficiente senza adeguati servizi di accoglienza, di ospitalità che rendono in termini di notorietà e reputazione; indispensabili sono trasporti efficaci, buona ristorazione, cultura, ambiente, possibilità di svago, servizi idrici e sanitari. La costruzione di un sistema turistico è un fenomeno collettivo risultante dall'azione di tanti e in cui l'intervento pubblico è decisivo accanto all'imprenditorialità privata.

Per quanto riguarda i sistemi produttivi tecnologici, la maggior parte di essi hanno risposto positivamente alle dinamiche globali del settore (è il caso dell'aerospaziale Campano, dell'aeronautica del Salento, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione a Cagliari, dell'«Etna Valley» di Catania).

Guadagnano posizioni competitive quei sistemi distrettuali della meccanica e della chimica in cui la componente tecnologica ed il grado di innovazione sono risultati essere una discriminante cruciale per il successo. In generale, i sistemi del tessile-abbigliamento e del cuoio-calzature, soffrono, nel periodo preso in esame dalla ricerca (2001-2004), una contrazione tanto del valore aggiunto quanto dell'export, riflettendo andamenti simili a quelli nazionali. A ciò si accompagna un ridimensionamento nel numero delle imprese e degli occupati. Tuttavia, le dinamiche interne ai singoli sistemi non sono uniformi. A situazioni di forte contrazione (tessile-abbigliamento del teramano, calzature del Salento, concia di Solofra, sistema del tessile-abbigliamento del Barese), si accompagnano, in altri casi, processi di consolidamento da parte di nuclei di imprese di medie dimensioni in grado di innovare e riposizionarsi sulle fasce medio-alte del mercato (è il caso del tessile-abbigliamento dell'Abruzzo centrale, delle calzature nelle province di Napoli e Caserta, del tessile-abbigliamento nel Salento, del distretto del

mobile-imbottito delle Murge); altri sistemi appaiono in una fase di stabilità (calzaturiero del Nord-Barese, tessile-abbigliamento di San Giuseppe Vesuviano e Nola).

Gli andamenti del mercato, però, sono percepiti in maniera differente dalle imprese del manifatturiero, a seconda del mix di mercati esteri e del posizionamento di prodotto: alcune imprese, in controtendenza, mostrano fatturati in aumento, anche in misura sensibile. Si tratta principalmente di imprese collocate su una fascia media, o medio-alta, di mercato. Ne consegue anche una redistribuzione di quote produttive fra le imprese. Alla luce del nuovo contesto, gran parte delle principali imprese ha rivisto le proprie strategie competitive. Le principali strategie adottate sono: riposizionamento nella fascia medio-alta del mercato; ridefinizione degli assetti produttivi (investimenti in R&S, riorganizzazione degli stabilimenti in Italia, internazionalizzazione di produzioni non più sostenibili nel nostro paese); riorganizzazione delle attività e strutture gestionali, in particolare verso un rafforzamento dell'area «pianificazione e controllo», degli uffici acquisti e vendite, nonché un potenziamento dei sistemi informativi su cui le imprese hanno investito per favorire l'integrazione tra i vari assets aziendali. Aumenta molto lo sforzo nella pubblicità, nel marketing, nella comunicazione e servizio al cliente e nel creare all'estero una propria rete di negozi. Tutte le imprese stanno investendo sui propri marchi.

[1] Le tendenze dei sistemi produttivi del Mezzogiorno sono state oggetto di una ricerca sostenuta dal DPS e conclusasi nel corso del 2007 : *Le sfide del cambiamento, i sistemi produttivi nell'Italia e nel Mezzogiorno d'oggi,* a cura di Gianfranco Viesti. La classificazione dei sistemi produttivi utilizzata nella ricerca è diversa da quella elaborata dall'Istat, il volume evidenzia a volte filiere produttive, a volte distretti di qualità individuati dalle regioni.

I.3 Le tendenze della società

I.3.1 Istruzione

Livelli di scolarità elevati e competenze diffuse sono condizioni indispensabili per consentire agli individui di godere pienamente dei propri diritti, di cogliere le opportunità di lavoro e di impresa, di esprimere il proprio potenziale innovativo. Nello stesso tempo essi costituiscono elementi competitivi per la localizzazione delle imprese in un quadro internazionale in cui si estende sempre più il ruolo dell'informazione e della conoscenza e in cui i capitali sono attratti da contesti nei quali le idee si sviluppano e si combinano con competenze, saperi e civiltà.

All'ampio dibattito a livello internazionale sull'istruzione e sul suo contributo al benessere delle società ha corrisposto una ripresa dell'attenzione anche in Italia, in particolare in merito all'urgenza di un miglioramento della qualità della scuola e di un'allocazione della spesa pubblica più efficiente in questo settore. Una delle iniziative più significative è stata la presentazione nel 2007 di un "Quaderno Bianco sulla Scuola"[14] che effettua una diagnosi dello stato della scuola italiana e individua azioni per migliorarne i risultati, motivare i suoi protagonisti e aumentare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica.

[14] La stesura del Quaderno, presentato il 21 settembre 2007, è stata affidata a un gruppo di amministratori pubblici (a cui ha partecipato anche il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo). Il testo è disponibile sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, http://www.tesoro.it/web/quad_bianco.asp e del Ministero della Pubblica Istruzione, http://www.pubblica.istruzione.it/news/2007/quaderno_bianco.shtml

Il Quaderno Bianco restituisce l'immagine di un Paese in cui, malgrado una spesa maggiore per studente (5.710 euro in PPA contro 4.623 della media Ocse[15]) rispetto agli altri paesi avanzati, si cumulano due debolezze - competenze medie degli studenti basse e un'elevata ineguaglianza - in un contesto caratterizzato da una qualità del servizio territorialmente differenziata e da ampi divari fra singole scuole, anche nei medesimi territori. Tra le cause che vengono identificate come rilevanti vi sono, da una parte, l'insufficiente attenzione istituzionale e la scarsa mobilitazione pubblica sugli standard di qualità e sulla valutazione del sistema, che hanno lasciato l'autonomia scolastica priva di riferimenti stabili e di una pressione volta al miglioramento; dall'altra, un governo inadeguato della carriera, delle retribuzioni, della mobilità degli insegnanti, incapace di promuoverne il ruolo nella società.

I risultati in termini di livelli di apprendimento sono assai diversi sul territorio: generalmente elevati e con punte di eccellenza nel Nord, insoddisfacenti nel Centro, gravemente carenti nel Sud[16]. Si riflettono in questa situazione non solo i divari nelle condizioni di partenza degli studenti, ma anche la maggiore capacità delle scuole e degli insegnanti nel Nord di compensare, in un contesto sociale favorevole, le debolezze nazionali di sistema. Le analisi disponibili segnalano che, a parità di ordinamenti, di meccanismi di allocazione della spesa e di reclutamento del corpo docente, e indipendentemente dal contesto territoriale (infrastrutture, condizioni socio-economiche, etc.), il "rendimento" di una scuola del Sud rimane inferiore a quello di una scuola del Centro-Nord.

All'elevata spesa pubblica complessiva per l'istruzione nel nostro Paese (sbilanciata tra l'altro a favore della parte corrente) contribuisce un elevato rapporto insegnanti/studenti (complessivamente 9,1 insegnanti per 100 studenti in Italia nel 2004 contro una media di 7,5 nell'OCSE)[17] dovuto a parametri normativi e a caratteristiche dell'ordinamento scolastico, ma anche all'assenza di una programmazione territoriale della distribuzione del monte docenti fra le scuole.

Al Sud il contributo degli Enti locali alla spesa per la scuola è inferiore rispetto ad altre regioni (con possibile impatto sulla qualità dei servizi come i trasporti, le mense scolastiche, la manutenzione delle strutture, etc.). Tuttavia, la distribuzione della risorsa più importante per l'azione educativa – gli insegnanti – non appare sfavorevole, né collegata alla diversa qualità e a volte anche alla diversa quantità del servizio offerto. La quota di bambini che frequentano il tempo pieno nelle scuole primarie non appare, ad esempio, correlata con la densità di insegnanti disponibili:

---

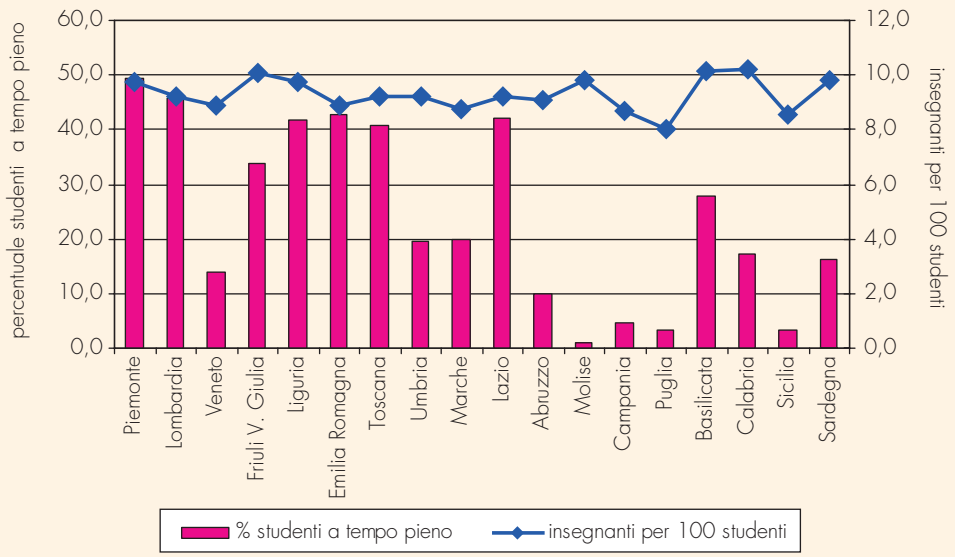
[15] Fonte: Quaderno Bianco, elaborazioni su dati Ocse. La spesa per studenti normalizzata per ore di lezione rimane comunque superiore (5172 contro 4623 della media Ocse).

[16] Il divario territoriale è confermato da diverse indagini internazionali e nazionali, che variano nei contenuti e nelle modalità di somministrazione, come l'OCSE-PISA (http://www.pisa.oecd.org/), le indagini dello IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) TIMSS e PIRLS (http://www.iea.nl/) e quella recentemente condotta dall'INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione) nell'anno scolastico 2006/07 (http://www.invalsi.it/snv2006/). Le criticità del sistema scolastico italiano si concentrano nella scuola secondaria inferiore e superiore, mentre la scuola primaria mostra risultati migliori (anche nel confronto internazionale) e più omogenei tra le diverse aree del Paese.

[17] Fonte: OCSE, Education at a Glance 2006.

in Calabria con 10,2 insegnanti per 100 alunni il tempo pieno è assicurato solo al 17,4 per cento dei bambini, mentre in Emilia Romagna la quota è oltre il doppio con appena 8,9 insegnanti per 100 alunni (cfr. Figura I.22).

Figura I.22 – NUMERO DI INSEGNANTI PER 100 STUDENTI NELLA SCUOLA PRIMARIA E QUOTA DI BAMBINI CHE FREQUENTANO IL TEMPO PIENO - SCUOLA PRIMARIA STATALE (anno scolastico 2006-2007)



Nota: sono esclusi gli insegnanti di religione e quelli di sostegno e inclusi i tecnico-pratici e gli "spezzoni di cattedra".
Fonte: elaborazioni Ministero della Pubblica Istruzione - DG Studi e Programmazione

Il Quaderno Bianco avanza un insieme di proposte attorno a tre linee d'azione principali che prevedono: la costruzione di un sistema italiano di valutazione degli studenti e delle scuole, la modernizzazione della rete scolastica[18] e interventi sull'organizzazione del lavoro e della carriera degli insegnanti[19]. Esso segnala, inoltre, che per affrontare il problema dei risultati particolarmente modesti della scuola nel Sud non basta, come pure è necessario, affrontare i problemi generali di quest'area, ma occorre dedicare alla scuola un'azione diretta.

Le criticità della scuola italiana e la persistenza di un ritardo nel Mezzogiorno sono confermate dalle nuove evidenze che provengono dall'indagine OCSE-PISA[20]

[18] Una norma innovativa volta a perseguire un'organizzazione della rete scolastica più efficace e rispondente ai bisogni anche locali, e a coinvolgere tutti i soggetti che hanno la responsabilità, è stata introdotta della Legge Finanziaria 2008 (art. 2, commi 417-424). Prevede la sperimentazione di un modello organizzativo volto a innalzare la qualità del servizio di istruzione e ad accrescere l'efficienza e l'efficacia della spesa, da effettuare nel prossimo triennio in alcune province italiane.

[19] Su questo profilo potrebbe avere effetto la maturazione di una strategia comune da perseguire nell'ambito dell'"Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza" sottoscritto il 27 giugno 2007 dal Governo e dalle organizzazioni sindacali.

[20] I risultati di PISA 2006 sono stati rilasciati ufficialmente dall'OCSE il 4 dicembre 2007. A livello nazionale, i risultati sono stati presentati lo stesso giorno, nel corso di un convegno organizzato dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI). Alcuni materiali preliminari sono disponibili sul sito http://www.invalsi.it/ric-int/Pisa2006/sito/index.html

2006. Giunta alla sua terza edizione, l'indagine, che nel passato ha posto l'attenzione sulle competenze in lettura (PISA 2000) e in matematica (PISA 2003), conclude il primo ciclo di rilevazioni prendendo in esame le competenze scientifiche. Nel caso dell'Italia sono disponibili i risultati per macroaree geografiche e undici regioni singole (tra cui cinque del Mezzogiorno)[21].

Figura I.23 – PERCENTUALE DEGLI STUDENTI 15-ENNI CON SCARSE COMPETENZE IN LETTURA, MATEMATICA E SCIENZE PER AREA TERRITORIALE[1]

[1] Studenti con al più il primo livello di competenza nelle seguenti aree territoriali: Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia, Valle d'Aosta e Liguria), Nord-Est (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto e Emilia Romagna), Centro (Toscana, Marche, Umbria e Lazio), Sud (Abruzzo, Molise, Campania e Puglia) e Sud e isole (Calabria, Basilicata, Sicilia e Sardegna). Si noti che la disaggregazione per macroaree nel caso del Mezzogiorno non coincide con quella standard dell'Istat.

Fonte: elaborazioni DPS su dati OCSE-PISA 2003 e 2006

Mentre in alcuni paesi si sono riscontrati miglioramenti tra un'indagine e l'altra[22], gli elementi di debolezza del nostro sistema scolastico in termini di comparazione internazionale permangono a sussistere, così come le forti differenze esistenti

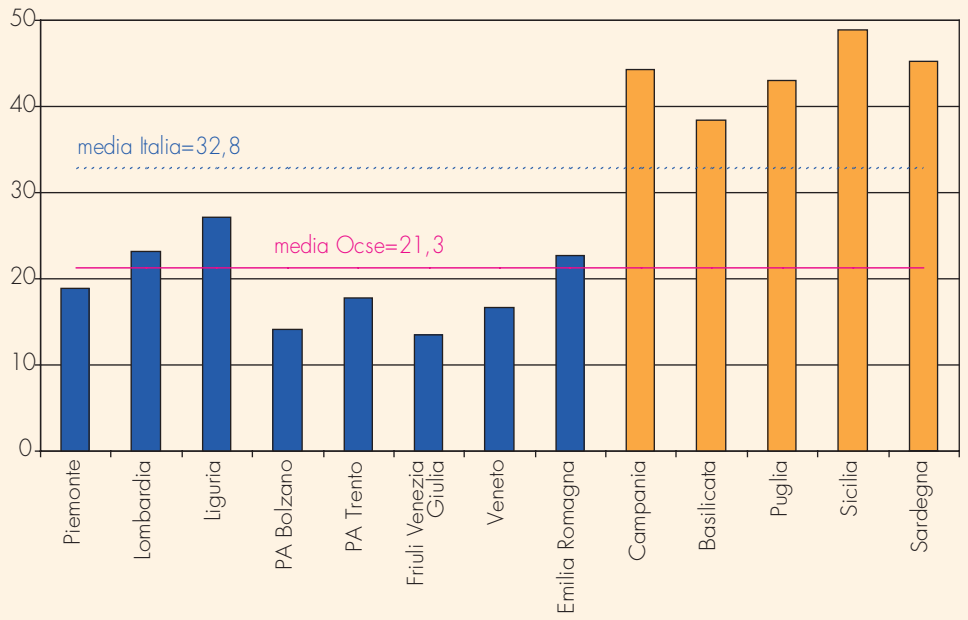
[21] L'Italia ha partecipato a PISA 2006 con un campione di 21.773 studenti quindicenni, in 806 scuole, stratificato per macroaree geografiche (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Sud e Isole) e per indirizzi di studio (licei, istituti tecnici, istituti professionali, scuole medie e formazione professionale). Il campione italiano è, inoltre, rappresentativo di 11 regioni (Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Veneto) e delle due province autonome di Bolzano e di Trento.

[22] Sebbene non vi siano stati, nella maggior parte dei casi, sostanziali cambiamenti tra un'indagine e l'altra, alcuni paesi con livelli di partenza piuttosto diversi hanno registrato un aumento significativo del punteggio medio degli studenti in lettura tra il 2000 e il 2006. La Corea, che appariva già tra i paesi con le migliori performance, ha evidenziato ulteriori progressi grazie a un incremento della prestazione degli studenti al più alto livello di competenza. Il miglioramento in Polonia ha consentito al paese di passare da un punteggio inferiore a uno superiore alla media OCSE tramite una riduzione considerevole della percentuale di studenti nelle fasce di scarsa competenza, con effetti positivi anche sull'equità del sistema. Cile, Indonesia e Lettonia hanno anch'essi conseguito migliori risultati nel tempo pur rimanendo al di sotto della media OCSE.

al suo interno, sia tra aree geografiche, sia tra tipi di scuole[23]. Sembra, inoltre, delinearsi un peggioramento degli studenti italiani, in particolare per quanto riguarda le competenze in lettura, con un aumento degli studenti che si collocano ai livelli più bassi in tutte le aree del Paese e in modo particolare nell'aggregato Sud e Isole che passa da 35,8 a 39,5 per cento (cfr. Figura I.23). Al contempo, le eccellenze (studenti che si collocano al livello più alto, il sesto) sono rimaste in Italia sostanzialmente invariate su una quota di poco superiore al 5 per cento, evidenziando un impoverimento complessivo delle competenze degli studenti in questo ambito.

Anche se per la matematica il quadro dei risultati non varia in misura statisticamente significativa, essa rimane il campo di maggiore problematicità per l'Italia. La percentuale di studenti con scarse competenze rimane attorno al 32 per cento (contro una media OCSE stabile attorno al 21 per cento) e raggiunge in alcune regioni del Sud, come la Sicilia, la Sardegna, la Puglia e la Campania, punte ben oltre il 40 per cento (cfr. Figura I.24).

Figura I.24 – PERCENTUALE DEGLI STUDENTI 15-ENNI CON SCARSE COMPETENZE IN MATEMATICA IN ALCUNE REGIONI ITALIANE, 2006



Nota: studenti con al più il primo livello di competenza.
Fonte: OCSE-PISA 2006

Elevare le capacità di apprendimento della popolazione e le competenze degli studenti è uno dei temi centrali della politica regionale aggiuntiva 2007-2013 che fissa per il Mezzogiorno traguardi, misurabili sulla quota di studenti scarsamente competenti in lettura e in matematica, che sono tra i cosiddetti "obiettivi di servi-

[23] Rimangono elevati anche i divari fra scuole, segno di un sistema che non assicura adeguata equità e mobilità sociale. Secondo i dati di PISA 2006, il 52,8 per cento della varianza totale dei risultati degli studenti in termini di competenze scientifiche è dovuta alla varianza fra scuole (a fronte di una media OCSE pari a 33,8 per cento).

zio" da raggiungere entro il 2013 (cfr. paragrafo V.4). A fronte dei risultati di PISA 2006, si tratta per le regioni del Mezzogiorno di effettuare uno sforzo notevole, al fine di più che dimezzare in alcuni casi la percentuale di studenti attualmente in una condizione di notevole svantaggio e di portarla a non oltre il 20 per cento per la lettura e al 21 per cento per la matematica.

Per le competenze scientifiche il divario che divide l'Italia dagli altri paesi è simile a quello rilevato in matematica e in lettura. In Italia, uno studente quindicenne su quattro non consegue il punteggio minimo ritenuto necessario per spiegare in modo lineare problemi di natura scientifica in contesti familiari e interpretare i risultati di indagini semplici di carattere scientifico-tecnologico (contro una media OCSE pari a 19 per cento)[24].

Abbandoni

Le misurazioni sugli apprendimenti e sulle competenze riguardano gli studenti che frequentano regolarmente la scuola, ma permane grave, soprattutto in alcune aree del Paese, il fenomeno dell'abbandono scolastico. Gli elevati tassi di abbandono del Sud (maggiori che nel resto del Paese) aggravano lo stato di difficoltà di gran parte dei giovani delle regioni meridionali: chi lascia la scuola o la formazione senza qualifiche riconosciute è infatti svantaggiato nel mercato del lavoro, partecipa più raramente a percorsi di apprendimento nell'arco del resto della vita ed è esposto a un maggiore rischio di marginalità sociale.

Circa il 25 per cento dei giovani nel Mezzogiorno, con un'età tra i 18 e 24 anni, possiede al più la licenza media, non ha concluso alcun iter di formazione professionalizzante, né frequenta corsi scolastici o svolge attività formativa, contro il 16,8 per cento nel Centro-Nord. Il traguardo del 10 per cento al 2010 sull'indicatore che segnala l'abbandono precoce dei processi di istruzione (cfr. Figura I.25), concordato in sede europea nell'ambito della Strategia di Lisbona[25], e assunto come standard minimo ("obiettivo di servizio") da conseguire entro il 2013 nell'ambito della politica unitaria di sviluppo per il ciclo 2007-2013[26] appare ambizioso per il Sud del Paese. Si tratta di motivare e sostenere fino all'acquisizione del diploma di scuola superiore o al completamento di un percorso professionalizzante circa 265 mila ragazzi in più rispetto al quadro attuale. Il recente innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni[27] e i progressi registrati negli ultimi anni nella partecipazione alla scuola secondaria superiore nel Mezzogiorno contribuiranno all'avvicinamento dell'obiettivo, ma per un'accelerazione significativa sono necessari anche interventi

[24] Studenti con al più il primo livello di competenza nelle scienze.

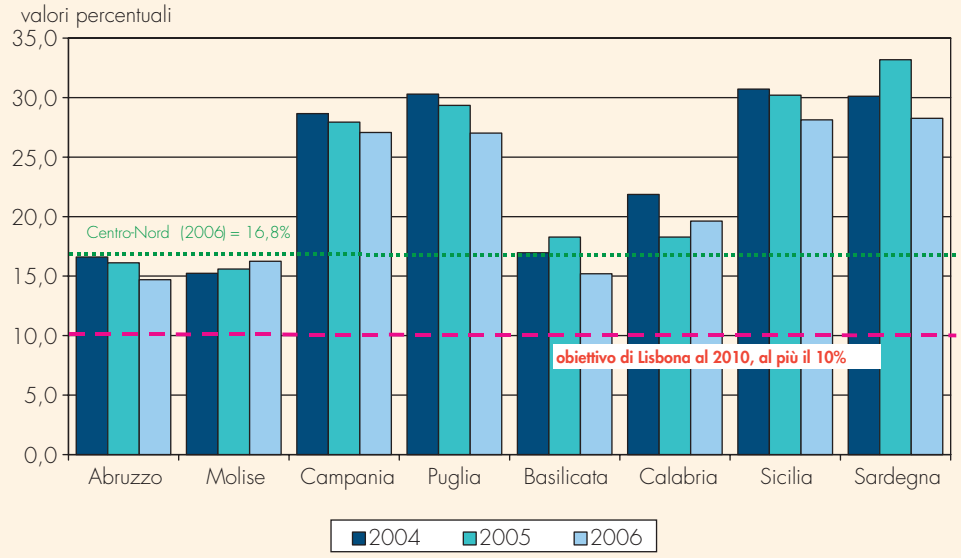
[25] Il valore UE-27 al 2006 è pari a 15,4 per cento. Alcuni paesi hanno già raggiunto il traguardo del 10 per cento o sono molto vicini, in particolare quelli scandinavi, come la Norvegia (5,9 per cento), la Danimarca e la Finlandia (entrambe attorno al 10 per cento) e quelli orientali, come la Polonia (5.5 per cento), la Slovacchia (5.8 per cento) e la Repubblica ceca (6.4 per cento).

[26] Cfr. paragrafo V.4.

[27] In applicazione di quanto previsto dalla Finanziaria 2007, il Regolamento sull'obbligo scolastico (Decreto n.139 del 22 agosto 2007) rende obbligatorio fino all'età di 16 anni il completamento di un percorso di studi che deve durare almeno 10 anni. Le modalità di attuazione non prevedono una riforma degli ordinamenti scolastici, ma un biennio all'inizio della scuola secondaria superiore affidato alle scuole che hanno, tuttavia, il compito di adeguare la propria offerta formativa per far acquisire agli studenti le "competenze chiave di cittadinanza" delineate in un documento allegato al Regolamento (si tratta di un insieme di saperi riferiti a quattro assi culturali: dei linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale). Il biennio non è dunque unico e non si conclude con il rilascio di un titolo terminale. Le disposizioni hanno un carattere sperimentale e transitorio, fino all'avvio della riforma della scuola superiore previsto per il 2009.

mirati a rimuoverne le cause e a sostenere i più deboli (in particolare coloro che provengono da contesti socio-economici svantaggiati, che hanno genitori con bassi livelli di istruzione e di origine straniera – situazioni in cui aumentano le probabilità di evadere dall'obbligo, di andare incontro a insuccessi scolastici ripetuti e alla frequentazione irregolare). Il consolidamento di un'offerta qualitativamente alta di formazione professionale[28], la promozione dell'istruzione pre-scolare e il tempo pieno della scuola primaria sono ulteriori direzioni in cui muoversi.

Figura I.25 – PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE 18-24 ANNI CON AL PIÙ LA LICENZA MEDIA, CHE NON HA CONCLUSO UN CORSO DI FORMAZIONE PROFESSIONALE E CHE NON FREQUENTA SCUOLA/FORMAZIONE, ANNI 2004-2006



Fonte: Istat, Rilevazione delle Forze di lavoro

Adulti e apprendimento permanente

Non va peraltro trascurato il fatto che, nel nostro Paese, vi è una quota ancora elevata di adulti con livelli di istruzione modesti (nel 2006 circa il 13,5 per cento della popolazione in età 15-65 anni possiede al più la licenza elementare[29]) e la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è scarsa (appena il 7 per cento, sempre nel 2006, contro il 10,1 nell'UE-25[30]). Secondo alcune indagini re-

[28] È particolarmente importante garantire che i percorsi di formazione professionale portino a qualifiche riconosciute a livello nazionale e abbiano standard riconoscibili nel mercato del lavoro.

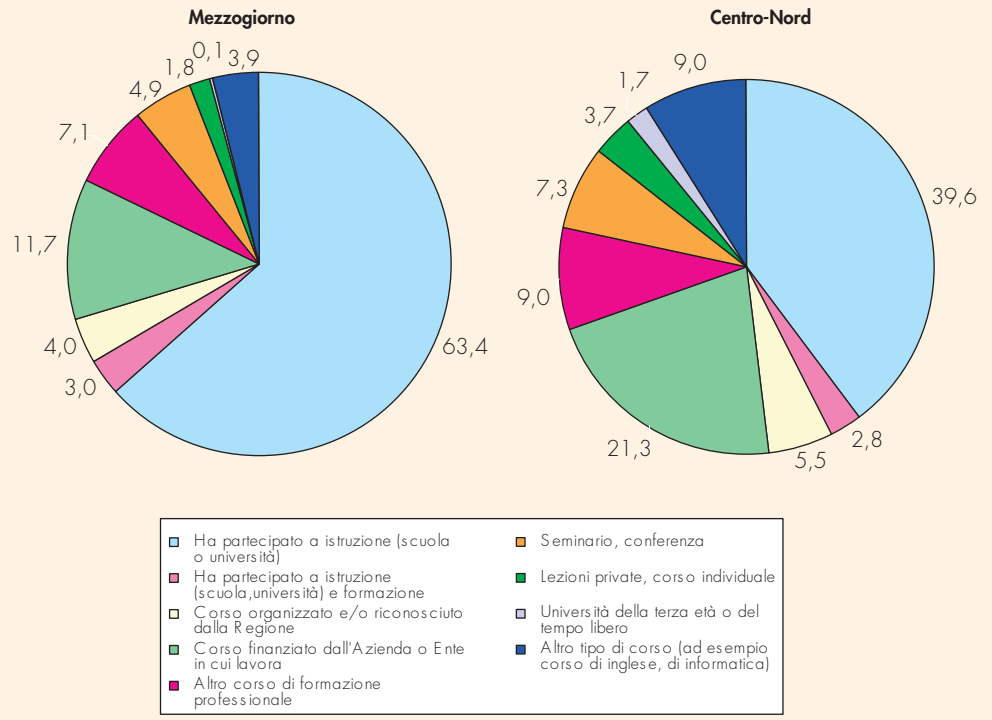
[29] Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro.

[30] Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro e Eurostat. L'indicatore per l'Italia è basato sulla media annua, mentre quello per l'UE-25 è relativo al II trimestre dell'indagine sulle forze di lavoro. Il dato relativo al II trimestre per l'Italia è pari al 6,1 per cento. L'indicatore presenta una non completa copertura della formazione di tipo informale e nel confronto tra paesi può essere influenzato da una diversa propensione a considerare le attività svolte come attività formative. Interessanti spunti ulteriori sulla partecipazione degli adulti ad attività formative di tipo formale e non formale si possono dedurre dall'analisi delle statistiche recentemente prodotte con la rilevazione su "I cittadini e il tempo libero" svolta dall'Istat a maggio 2006 nell'ambito delle indagini multiscopo sulle famiglie, cfr. http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080110_00/

centi[31], circa due milioni di italiani tra i 16 e i 64 anni (circa il 5 per cento della popolazione in tale fascia d'età) presentano competenze debolissime nella lettura/scrittura e nel fare i conti, tanto da essere considerati "analfabeti funzionali". Gli adulti poveri di competenze sono concentrati nella fascia d'età compresa tra i 46 e i 65 anni e vivono prevalentemente nel Sud.

Date le forti ripercussioni negative che ne derivano per le opportunità di reddito individuale, di lavoro e del pieno godimento dei propri diritti di cittadinanza (nonché sulla quantità e qualità di istruzione dei figli), appare ancora più urgente accrescere - tramite un'offerta formativa adeguata e stimando la domanda - la quota di adulti tra 25 e 64 anni che fruiscono di occasioni di apprendimento, rinnovando le proprie conoscenze e abilità in contesti diversi, non limitati alla scuola o al lavoro. Attualmente si tratta di una quota troppo modesta sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord (rispettivamente pari al 6,2 e al 7,2 per cento nel 2006), ben lontana dal traguardo del 12,5 per cento concordato in sede europea per il 2010.

Figura I.26 – TIPOLOGIA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE A CUI GLI ADULTI IN ETÀ 25-64 ANNI HANNO PARTECIPATO NELLE 4 SETTIMANE PRECEDENTI ALL'INDAGINE, 2005



Fonte: Istat, Rilevazione delle Forze di Lavoro

[31] INVALSI (2005), Letteratismo e abilità per la vita (OCSE-ALL 2003). Indagine nazionale sulla popolazione italiana 16-65 anni; cfr. http://www.invalsi.it/invalsi/ric.php?page=ocseall

In genere, sono più le donne che gli uomini[32] a frequentare ulteriori occasioni di apprendimento per motivi professionali o di interesse personale, e più precisamente si tratta di adulti con un'istruzione già elevata (la probabilità di partecipare è circa 6 volte maggiore per un adulto con un titolo di studio secondario superiore rispetto a chi ha un titolo inferiore) e più giovani (quelli che frequentano ancora l'università). A livello nazionale sia gli occupati sia i non occupati hanno una propensione pressoché uguale alla frequentazione di opportunità formative, ma tale propensione nel Mezzogiorno appare maggiore da parte dei non occupati. Al Sud è largamente prevalente la partecipazione a occasioni di istruzione e formazione offerte dai canali educativi stabili, come la scuola e l'università, che hanno rappresentato il canale di accesso all'apprendimento per circa due terzi degli adulti. Una quota molto più modesta trova opportunità tramite l'azienda o l'ente in cui lavora (circa il 12 per cento nel 2005). Nel Centro-Nord si avverte, invece, una più ampia quota di formazione che passa attraverso il lavoro (21 per cento) e le attività di stampo volontario. Corsi organizzati e riconosciuti dalla Regione contano per il 4 per cento al Sud e per il 5,5 nel Centro-Nord (cfr. Figura I.26).

I.3.2 Aspetti del disagio sociale e povertà monetaria

La riduzione del disagio sociale nel Mezzogiorno rappresenta un obiettivo fondamentale delle azioni di politica economica, di fonte sia nazionale sia comunitaria, finalizzate alla convergenza con le aree territoriali più sviluppate del Paese.

Alla comprensione dell'ampio fenomeno dell'esclusione sociale concorre, a integrazione delle tradizionali misurazioni della povertà monetaria per macroterritori e per regioni, una più puntuale valutazione di alcuni particolari indicatori del disagio sociale, che individuano profili specifici delle condizioni di vita delle famiglie.

Aspetti del disagio sociale

L'arricchimento delle informazioni statistiche[33] sul fenomeno dell'esclusione sociale permette di analizzare con maggiore dettaglio le condizioni di vita delle famiglie in associazione con i livelli di povertà delle famiglie stesse. I fattori presi in esame si riferiscono in particolare alla vivibilità della zona di residenza e all'accessibilità ai servizi sanitari.

---

[32] Nel 2006, la percentuale di donne superava gli uomini di circa due punti percentuali nel complesso dell'UE, mentre in Italia solo di uno. In paesi come la Finlandia, la Danimarca e il Regno Unito il divario di genere è ancora più pronunciato, ma l'apprendimento continuo coinvolge una quota rilevante degli adulti, assai superiore alla media UE. L'apprendimento permanente ha coinvolto una percentuale di donne nettamente superiore alla percentuale di uomini in Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna.

[33] All'interno dell'indagine campionaria sui consumi, l'Istat ha introdotto alcuni quesiti aggiuntivi su specifici indicatori delle condizioni di vita delle famiglie nel 2006, relativi alla vivibilità della zona di residenza e all'accesso ai servizi sanitari. I risultati dell'indagine sono stati diffusi in *Statistiche in breve-Alcuni indicatori di disagio sociale* del 26 novembre 2007. Tale integrazione è stata resa possibile nell'ambito dei rapporti derivanti dalla Convenzione Istat-DPS "Dati, metodi e nuovi progetti per il Sud 2004-2008", a valere sul Fondo aree sottoutilizzate, allo scopo di aggiornare almeno parzialmente i quesiti sull'esclusione sociale relativi all'indagine sui consumi del 2002, quesiti a loro volta finanziati nell'ambito di una precedente Convenzione Istat-DPS "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008", a valere sul PON ATAS, QCS Ob.1 2000-2006.

Per quanto riguarda il primo gruppo di indicatori, sono stati selezionati tre parametri rappresentativi del disagio sociale: il livello di sporcizia nelle strade, che costituisce l'aspetto più problematico a livello nazionale ma ancor più nel Mezzogiorno; la presenza di criminalità, atti vandalici e violenza; la presenza in strada di persone che si drogano, ubriacano o prostituiscono.

I risultati nel loro complesso mostrano nel 2006 un peggioramento generale delle condizioni di vita rispetto alla precedente indagine svolta nel 2002[34], indipendentemente dalla fascia di reddito o dalla dimensione del nucleo familiare. Dal confronto con l'indagine precedente (cfr. Tavola I.6), si evidenzia un incremento maggiore delle difficoltà delle famiglie non povere nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Per le famiglie povere, in un contesto di generale peggioramento, si conferma il forte divario a sfavore del Sud.

Tavola I.6 – FAMIGLIE CHE DICHIARANO ALMENO UN PROBLEMA NELLA ZONA DI RESIDENZA, ANNI 2002 E 2006 (valori percentuali)

	CENTRO-NORD		MEZZOGIORNO		ITALIA	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Famiglie non povere	29,6	32,0	35,5	40,6	31,2	34,4
Famiglie povere	26,3	28,8	38,3	41,1	34,2	36,8
Totale	**29,4**	**31,8**	**35,9**	**40,7**	**31,5**	**34,7**

Fonte: elaborazioni su dati Istat

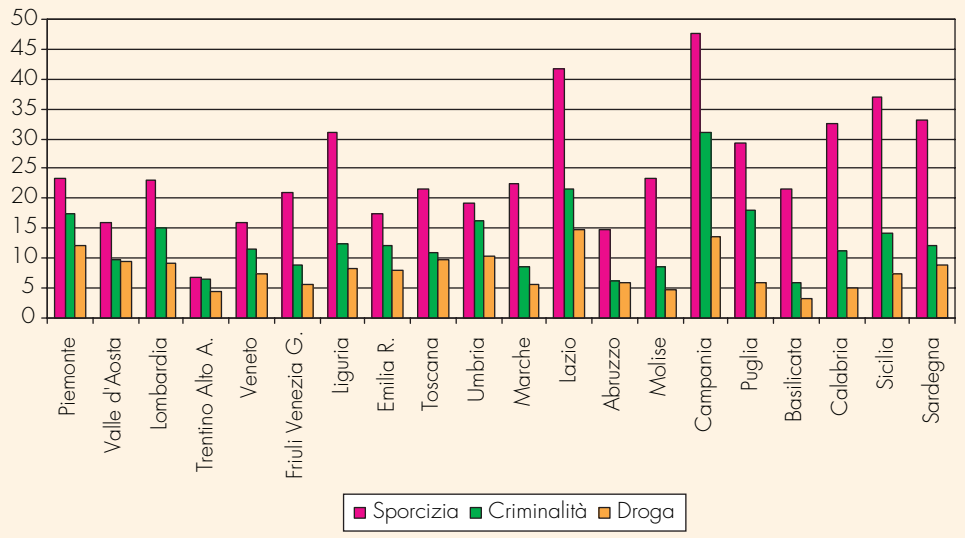
Nel 2006 i maggiori problemi segnalati dalle famiglie riguardano il livello di sporcizia nelle strade e, in misura minore, la criminalità. Le più alte incidenze si riscontrano, oltre che nel Lazio, nelle regioni del Mezzogiorno, in particolare in Campania e in Sicilia (cfr. Figura I.27). Un elemento discriminante appare la dimensione del comune di residenza: nelle grandi aree metropolitane le famiglie che dichiarano almeno un problema raggiungono oltre il 74 per cento per quelle povere e circa il 58 per cento per quelle non povere.

Per quanto attiene agli aspetti sanitari, sono stati indagati l'accessibilità al servizio ASL e al pronto soccorso. I fattori discriminanti per l'accesso a questi servizi sono sia la lontananza dalle strutture sia il loro affollamento.

In generale (cfr. Figura I.28) nelle zone del Centro-Nord, in un contesto caratterizzato da una migliore qualità dei servizi sanitari, si riscontrano difficoltà rilevanti prevalentemente per le famiglie povere (14,1 per cento contro 8,1 per cento per le famiglie non povere), mentre nel Mezzogiorno il disagio è più diffuso e l'incidenza esercitata dalle differenze di reddito è minore (15,5 e 14,5 per cento rispettivamente). Un fattore discriminante è costituito dalla dimensione del comune di residenza: i piccoli centri e le periferie estreme risultano meno collegati con tali servizi, rendendo quindi il loro accesso più difficoltoso. Influisce infine l'aspetto legato all'età dei fruitori: lamentano infatti maggiori disagi il 15,4 per cento degli anziani soli, con picchi del 21,7 per cento tra quelli poveri.

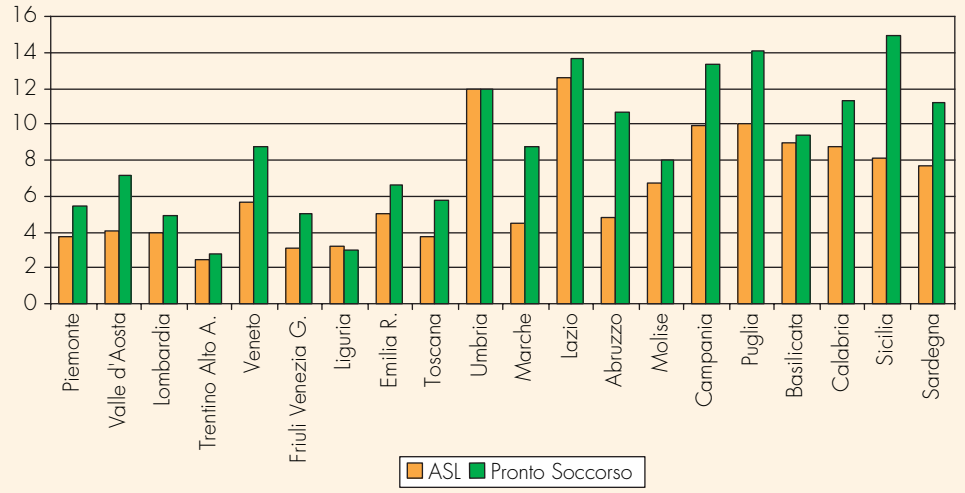
[34] Cfr. Rapporto 2003 capitolo II.1.

Figura I.27 – FAMIGLIE CHE DICHIARANO PROBLEMI NELLA ZONA DI RESIDENZA, 2006 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Figura I.28 – FAMIGLIE CHE DICHIARANO DIFFICOLTÀ DI ACCESSO AI SERVIZI SANITARI, 2006 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Dal confronto con l'indagine del 2002 (cfr. Tavola I.7) si nota, considerando la distinzione in base al reddito, come nel Mezzogiorno la percentuale di famiglie insoddisfatte sia cresciuta per quelle non povere e sia diminuita significativamente per quelle povere; andamenti in senso inverso, anche se di entità limitata, hanno invece interessato la ripartizione centro-settentrionale.

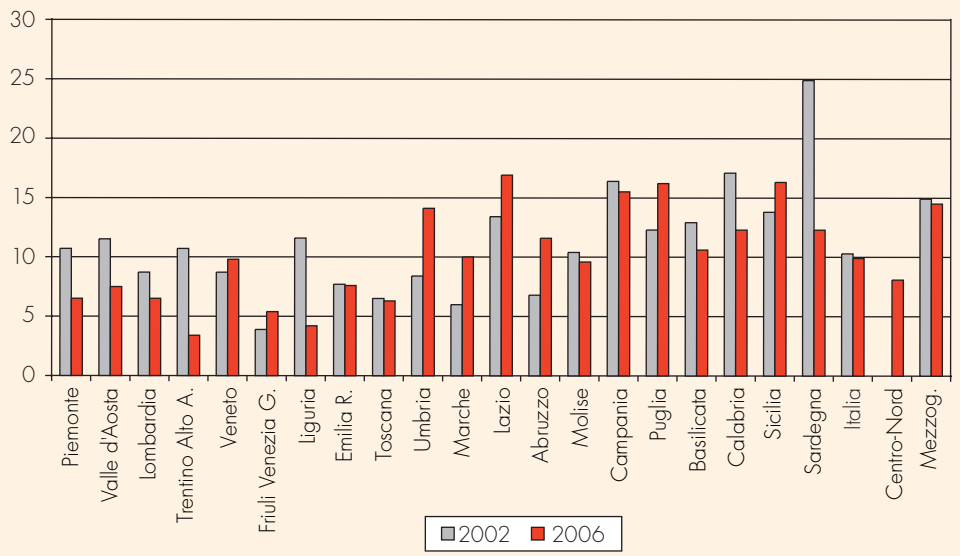
Tavola I.7 – FAMIGLIE CHE DICHIARANO DIFFICOLTA' DI ACCESSO AI SERVIZI SANITARI, ANNI 2002 E 2006 (valori percentuali)

	CENTRO-NORD		MEZZOGIORNO		ITALIA	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Famiglie non povere	9,0	8,1	13,7	14,5	10,3	9,9
Famiglie povere	13,6	14,1	18,9	15,5	17,1	15,0
Totale	**9,2**	**8,5**	**14,9**	**14,8**	**11,1**	**10,5**

Fonte: elaborazioni su dati Istat

A livello regionale (cfr. Figura I.29), nel corso dei quattro anni considerati, le condizioni di accesso ai servizi sanitari sono migliorate in molte regioni, in particolare in Trentino Alto Adige, Liguria, Sardegna e Calabria (le ultime due con forte miglioramento per le famiglie povere), mentre in peggioramento appaiono, tra le altre, Umbria, Abruzzo, Puglia e Sicilia. In queste ultime due regioni, tuttavia, il peggioramento è stato a carico delle famiglie non povere, a fronte di lievi miglioramenti per quelle con reddito più basso.

Figura I.29 – FAMIGLIE CHE DICHIARANO DIFFICOLTÀ DI ACCESSO AI SERVIZI SANITARI, ANNI 2002 E 2006 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Indicatori di povertà monetaria

Alle maggiori difficoltà evidenziate nel Mezzogiorno dall'analisi degli indicatori non monetari del disagio sociale si affianca una sostanziale invarianza del fenomeno della povertà economica, che conferma il grave squilibrio strutturale a sfavore dell'area meridionale.

Nel 2006 il livello di povertà delle famiglie italiane non ha subito variazioni rispetto al 2005. La percentuale di famiglie povere, secondo la definizione di povertà relativa[35], è rimasta infatti stabile sul valore dell'11,1 per cento, corrispondente a circa 2 milioni 623 mila famiglie povere stimate su un totale di 23 milioni 567 mila famiglie residenti.

Tavola I.8 – ANDAMENTO DELLA POVERTÀ NEL PERIODO 2005-2006 (valori percentuali e numero di famiglie)

	Distribuzione famiglie "povere"		Incidenza povertà relativa			Intensità della povertà relativa	
	2005	2006	2005	2006	Variazione famiglie	2005	2006
Italia	**100,0**	**100,0**	**11,1**	**11,1**	**38.189**	**21,3**	**20,8**
Nord	19,7	22,7	4,5	5,2	85.147	17,5	17,8
Centro	10,4	12,0	6,0	6,9	45.291	18,9	16,9
Mezzogiorno	69,8	65,3	24,0	22,6	-92.248	22,7	22,5

Legenda:
Povertà relativa: si definisce povera una famiglia di due componenti la cui spesa media mensile è risultata inferiore alla spesa media per singolo individuo pari nel 2006 a euro 970,34 (936,58 nel 2005). Per famiglie di ampiezza diversa il valore della soglia si ottiene applicando una opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala all'interno della famiglia. L'incidenza è pari alla quota di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti; l'Intensità della povertà relativa misura quanto in media la spesa delle famiglie povere è percentualmente al disotto della soglia di riferimento. La spesa media mensile equivalente delle famiglie povere nel 2006 è pari a circa 769 euro (737 nel 2005).

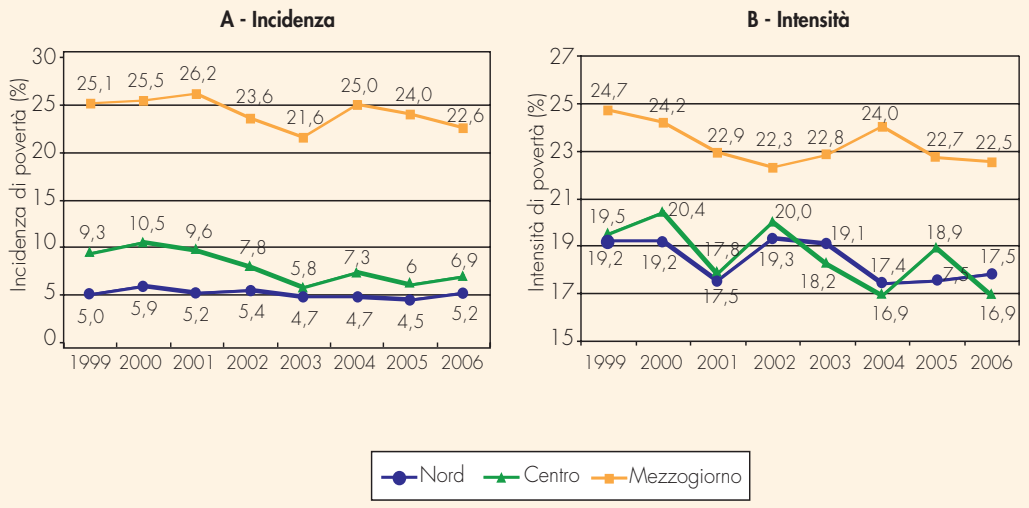
Fonte: elaborazioni su dati Istat, vari anni

A livello territoriale il fenomeno presenta andamenti moderatamente differenziati: a un modesto incremento dell'incidenza della povertà nel Nord e nel Centro si contrappone una riduzione, per oltre un punto percentuale, nel Mezzogiorno (in cui comunque l'incidenza è oltre quattro volte quella dell'area del Nord e oltre tre volte quella del Centro) (cfr. Figura I.30A). Quanto all'intensità della povertà (la distanza della spesa media delle famiglie povere dalla soglia di riferimento), alla sua riduzione di mezzo punto percentuale a livello nazionale ha contribuito soprattutto la diminuzione di due punti nelle regioni centrali, mentre variazioni marginali hanno interessato le altre due ripartizioni (cfr. Figura I.30B).

Il lieve miglioramento nel Mezzogiorno attenua appena il grave divario con il resto del Paese. Nel Sud vive, infatti, il 65 per cento delle famiglie povere italiane e si riscontra una maggiore gravità del fenomeno, testimoniata dall'intensità della povertà: nel 2006 la spesa media mensile delle famiglie povere nel Mezzogiorno è stata pari a circa 752 euro, contro i 797 del Nord e gli 806 del Centro.

[35] Cfr. Legenda Tavola I.8.

Figura I.30 – INCIDENZA E INTENSITÀ DELLA POVERTÀ RELATIVA PER MACROAREA, 1999-2006 (valori percentuali)

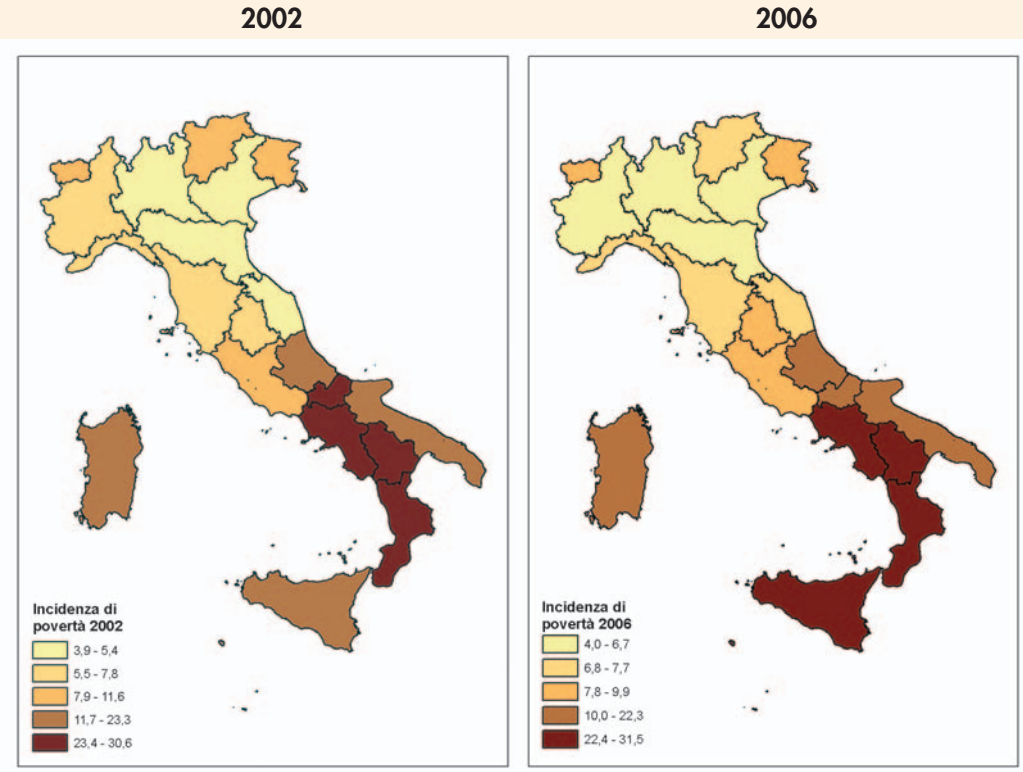


Fonte: elaborazioni su dati Istat. I consumi delle famiglie, vari annni

A livello regionale, nel confronto tra il 2002, primo anno di disponibilità dei dati[36], e il 2006 si conferma la divisione tra le due macroaree. Nel Centro-Nord al miglioramento relativo del Piemonte, del Trentino, del Friuli Venezia Giulia, dell'Emilia Romagna e del Lazio, che hanno registrato nel periodo una diminuzione percentuale di famiglie povere, si contrappone un peggioramento di circa un punto percentuale per le altre regioni, che erano, tuttavia, quelle che presentavano una minore incidenza di povertà. Nel Mezzogiorno, invece, l'area a maggiore intensità di povertà (con valori superiori al 25 per cento) era costituita nel 2002 da Molise, Campania, Calabria e Basilicata, regioni le ultime tre che, assieme alla Sicilia, anche nel 2006 avevano la più elevata incidenza di famiglie povere. La situazione nel Molise è migliorata sensibilmente (-7,6 punti percentuali pari a circa 8.900 famiglie uscite dalla povertà), mentre ai progressi anche di altre regioni dell'area si contrappone il peggioramento piuttosto accentuato della Sicilia, con una crescita del numero di famiglie povere nel periodo dal 21,3 al 28,9 per cento (cfr. Figura I.31).

[36] Le stime di povertà regionale sono state presentate per la prima volta con riferimento all'anno 2002 a seguito di un ampliamento del campione per la rilevazione sui consumi delle famiglie di circa 4.000 unità, nell'ambito della collaborazione tra DPS e Istat sancita dalla Convenzione per il miglioramento delle Statistiche Territoriali. Per maggiori dettagli si veda il Rapporto DPS 2003 e gli atti della presentazione all'Istat dell' *Indagine Povertà e Esclusione Sociale nel 2002* del 17.12.2003, dove sono anche sottolineate le cautele da adottare nell'utilizzo di dati regionali.

Figura I.31 – INCIDENZA DI POVERTÀ RELATIVA PER REGIONE (regioni ordinate per quintili di percentuali di famiglie povere)



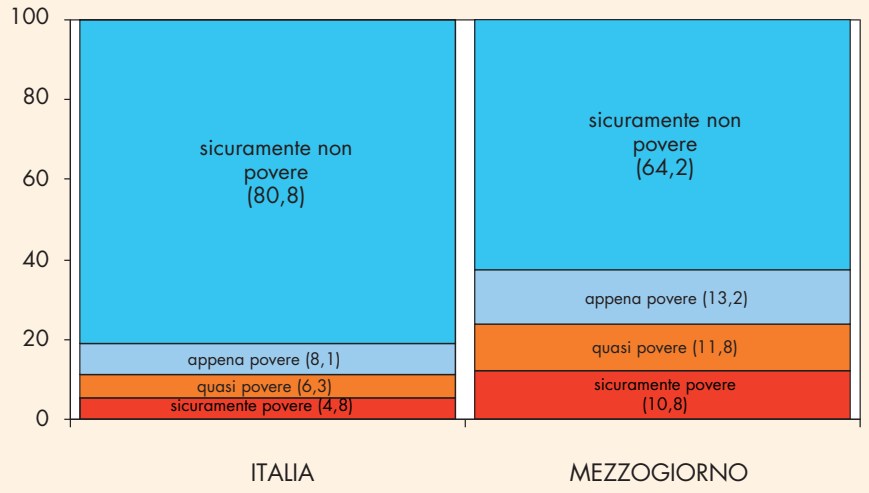
Nota: le regioni sono divise in cinque classi di povertà, con colorazione più scura al crescere dell'incidenza di povertà.
Fonte: elaborazioni su dati Istat

Tra il 2005 e il 2006 l'incidenza di povertà, però, non ha mostrato variazioni statisticamente significative; elemento non incoraggiante di novità è l'aumento delle famiglie che potenzialmente potrebbero diventare povere in quanto hanno una spesa media mensile poco al di sopra della linea di povertà, quantificabile in una cifra compresa tra i 10 e i 50 euro. Il ricorso a una linea standard di povertà, infatti, permette di separare chi è povero da chi non lo è, senza evidenziare tuttavia i confini mobili del fenomeno.

Le famiglie a "rischio di povertà o quasi povere" in Italia, ossia quelle appena al di sopra della linea convenzionale (per una somma esigua pari a soli 10 euro), nel 2006 erano pari all'8,1 per cento delle famiglie residenti. La percentuale più alta nel Mezzogiorno (13,2 per cento), seppure stabile rispetto all'anno precedente, evidenzia tuttavia la persistenza di un'elevata insicurezza delle famiglie rispetto a eventi imprevisti, anche per la presenza di numerosi fattori di rischio[37] legati al numero dei componenti familiari, la presenza di figli soprattutto minori, il basso livello di istruzione e la ridotta e precaria partecipazione al mondo del lavoro.

[37] Questi aspetti sono stati presi in esame anche dalla Caritas Italiana e Fondazione Zancan nell'ultimo Rapporto sulla povertà e l'esclusione sociale "Rassegnarsi alla povertà?", presentato a Roma il 15 ottobre 2007.

Figura I.32 – FAMIGLIE POVERE E NON POVERE IN BASE A DIVERSE LINEE DI POVERTÀ, ITALIA E MEZZOGIORNO, 2006

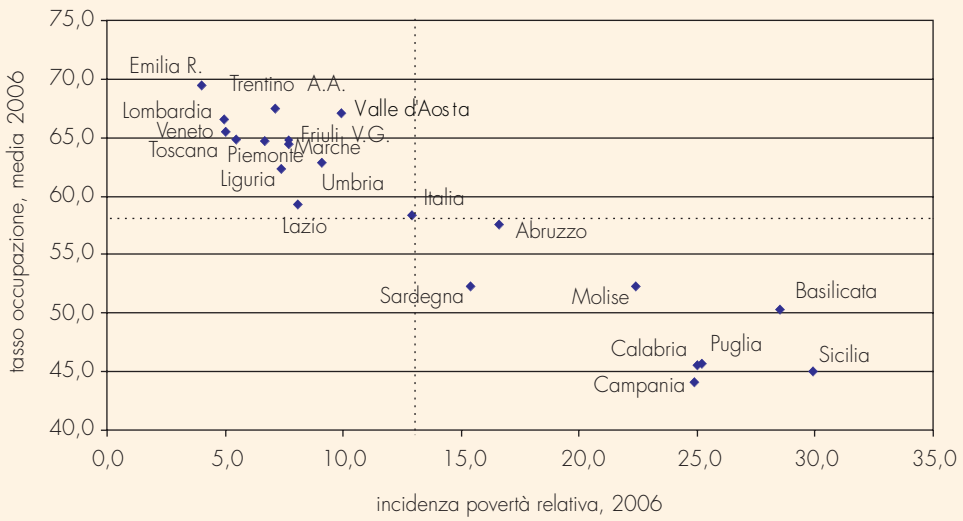


Nota: si definiscono quasi povere le famiglie la cui spesa media mensile risulta al di sotto della linea standard di povertà aumentata del 20 per cento; sicuramente non povere le famiglie al di sopra di tale linea. Le famiglie sicuramente povere sono invece quelle che risultano al di sotto della linea di povertà diminuita del 20 per cento.

Fonte: elaborazioni su dati Istat

La situazione dell'occupazione, infatti, incide fortemente sulla capacità di spesa e sui consumi delle famiglie: la relazione tra livelli occupazionali e incidenza della povertà appare evidente nel Mezzogiorno, dove comunque tra le varie regioni si nota un elevato grado di dispersione e di variabilità (cfr. Figura I.33).

Figura I.33 – INCIDENZA DELLA POVERTÀ E TASSO DI OCCUPAZIONE PER REGIONE, 2006



Fonte: elaborazioni su dati Istat - Rilevazione delle Forze di lavoro e i consumi delle famiglie

Tale quadro trova ulteriore conferma dalla già citata indagine campionaria Istat[38] che misura la distribuzione dei redditi netti percepiti dalle famiglie italiane nel 2005 e le condizioni di vita delle stesse nel 2006.

Quanto al primo aspetto le famiglie residenti nel Sud appartengono al gruppo (o quintile) di reddito più basso per il 38,1 per cento, a fronte del 12,8 nel Centro e del 10,9 nel Nord.

Relativamente alle condizioni di vita sono presi in esame alcuni aspetti del disagio economico delle famiglie italiane. La percentuale di famiglie che nel 2006 hanno lamentato negli ultimi 12 mesi di aver avuto difficoltà almeno una volta nella gestione del budget familiare (difficoltà ad arrivare a fine mese, impossibilità di affrontare una spesa imprevista di 600 euro, acquisto di generi alimentari, spese mediche, vestiario, riscaldamento nell'abitazione, ritardo nel pagamento delle utenze domestiche), era elevata in Italia e, a livello territoriale, significativamente maggiore nel Mezzogiorno. In particolare, circa le difficoltà per le famiglie ad arrivare a fine mese a fronte di un'incidenza a livello nazionale del 14,6 per cento, in Campania e in Sicilia si raggiungono quote superiori al 23 per cento, mentre per quanto riguarda l'impossibilità di affrontare spese impreviste, la già elevata percentuale della media italiana (28,4 per cento) è nettamente superata da quella registrata in Calabria e in Sicilia (rispettivamente 51 e 47 per cento).

I.3.3 Legalità, criminalità e sicurezza

Una presenza diffusa di illegalità e criminalità, organizzata e non, in ampie zone del Paese, rappresenta un forte ostacolo allo sviluppo sia civile, sia produttivo dei territori.

Benché non sia lecito sottostimare la portata delle politiche per la sicurezza, non vi è dubbio che risulti crescente una domanda di maggiore incisività dell'intervento[39].

Percezione rischio criminialità

I dati più recenti dell'Istat[40], relativi al 2007, evidenziano che la percezione delle famiglie del rischio di criminalità è in aumento rispetto all'anno precedente in entrambe le macroaree Centro-Nord e Mezzogiorno (rispettivamente 35 e 33,8 per cento contro 31,1 e 31,9 per cento nel 2006).

La delittuosità nel 2006

Tale elevata percezione sembra trovare corrispondenza, almeno parziale, nei dati relativi alla delittuosità nel 2006. In tale anno si rileva, infatti, sia nel Centro-Nord sia nel Mezzogiorno, un incremento del totale dei delitti commessi rispetto al 2005 (rispettivamente 7,9 e 6,2 per cento), con una distribuzione territoriale che peggiora quindi a sfavore del Centro-Nord (qui si concentra il 72,5 per cento dei delitti denunciati). Il numero di delitti rilevati per 10.000 abitanti sale a 367 nel Mezzogiorno e a 526 nel Centro-Nord (nel 2005 erano rispettivamente 346 e 492).

La Tavola I.9 riporta la suddivisione dei delitti nel 2006 per macroaree e tipologia: criminalità diffusa, violenta, organizzata e reati economici. I dati confermano nel Centro-Nord indici più alti (e in ulteriore crescita) per la criminalità diffusa e violenta, nel Mezzogiorno risultano indici più elevati per criminalità organizzata ed economica.

---

[38] Cfr. Istat, Statistiche in breve "Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia (2005-2006)", 17 gennaio 2008.

[39] Cfr. Censis 41° Rapporto sulla situazione sociale del Paese.

[40] Indagine *Multiscopo sulle Famiglie*. Nell'Appendice a questo Rapporto sono disponibili i dati regionali relativi al 2007.

Tavola I.9 – TIPOLOGIA DI DELITTI PER RIPARTIZIONE, 2006 (valori percentuali)

TIPOLOGIA DI DELITTO	CENTRO-NORD			MEZZOGIORNO			ITALIA	
	Numero di delitti	Percentuale su Italia	per 10.000 abitanti	Numero di delitti	Percentuale su Italia	per 10.000 abitanti	Numero di delitti	per 10.000 abitanti
Criminalità diffusa	**1.294.971**	**73,55**	**339,14**	**465.582**	**26,45**	**224,29**	**1.760.553**	**298,69**
Furti	1.199.016	75,64	314,01	386.185	24,36	186,04	1.585.201	268,94
Rapine meno gravi[1]	16.645	45,92	4,36	19.606	54,08	9,45	36.251	6,15
Ricettazione	18.156	60,44	4,75	11.886	39,56	5,73	30.042	5,10
Truffe e frodi informatiche	61.154	56,07	16,02	47.905	43,93	23,08	109.059	18,50
Criminalità violenta	**362.939**	**70,98**	**95,05**	**148.416**	**29,02**	**71,50**	**511.355**	**86,76**
Danneggiamenti	262.353	76,21	68,71	81.900	23,79	39,45	344.253	58,41
Danneggiamento seguito da incendio	2.923	28,93	0,77	7.181	71,07	3,46	10.104	1,71
Estorsioni	2.329	43,13	0,61	3.071	56,87	1,48	5.400	0,92
Lesioni dolose	36.376	61,51	9,53	22.767	38,49	10,97	59.143	10,03
Minacce	44.904	62,49	11,76	26.952	37,51	12,98	71.856	12,19
Omicidi volontari consumati (esclusi quelli di tipo mafioso o terroristico)	257	50,20	0,07	255	49,80	0,12	512	0,09
Omicidio preterintenzionale	20	52,63	0,01	18	47,37	0,01	38	0,01
Percosse	9.465	68,54	2,48	4.344	31,46	2,09	13.809	2,34
Sequestri di persona per motivi sessuali	228	75,50	0,06	74	24,50	0,04	302	0,05
Tentato omicidio (esclusi quelli di tipo mafioso o a scopo terroristico)	749	52,56	0,20	676	47,44	0,33	1.425	0,24
Violenze sessuali	3.335	73,90	0,87	1.178	26,10	0,57	4.513	0,77
Criminalità organizzata	**33.696**	**62,83**	**8,82**	**19.931**	**37,17**	**9,60**	**53.627**	**9,10**
Associazione per delinquere	582	54,19	0,15	492	45,81	0,24	1.074	0,18
Associazione per delinquere di tipo mafioso	21	16,41	0,01	107	83,59	0,05	128	0,02
Attentati	351	56,80	0,09	267	43,20	0,13	618	0,10
Contrabbando	394	34,26	0,10	756	65,74	0,36	1.150	0,20
Incendi	6.142	48,52	1,61	6.517	51,48	3,14	12.659	2,15
Omicidi di tipo mafioso	3	2,75	0,00	106	97,25	0,05	109	0,02
Rapine gravi [2]	2.549	72,95	0,67	945	27,05	0,46	3.494	0,59
Sequestri di persona a scopo estorsivo	161	57,91	0,04	117	42,09	0,06	278	0,05
Sfruttamento prostituzione e pornografia	1.362	77,04	0,36	406	22,96	0,20	1.768	0,30
Stupefacenti	22.126	68,49	5,79	10.180	31,51	4,90	32.306	5,48
Tentati omicidi di tipo mafioso	5	11,63	0,00	38	88,37	0,02	43	0,01
Reati economici	**6.959**	**55,25**	**1,82**	**5.636**	**44,75**	**2,72**	**12.595**	**2,14**
Contraffazione di marchi e prodotti industriali	1.428	65,32	0,37	758	34,68	0,37	2.186	0,37
Delitti informatici	1.695	70,80	0,44	699	29,20	0,34	2.394	0,41
Riciclaggio e impiego di denaro	689	57,75	0,18	504	42,25	0,24	1.193	0,20
Usura	157	44,48	0,04	196	55,52	0,09	353	0,06
Violazione alla proprietà intellettuale	2.990	46,22	0,78	3.479	53,78	1,68	6.469	1,10
Altri delitti [3]	**310.612**	**71,68**	**81,35**	**122.748**	**28,32**	**59,13**	**433.360**	**73,52**
Totale delitti	**2.009.177**	**72,49**	**526,19**	**762.313**	**27,51**	**367,24**	**2.771.490**	**470,21**

[1] Si intendono, in continuità con la precedente rilevazione, rapine in esercizi commerciali, in pubblica via, in abitazione.
[2] Ricomprende le rapine in banca, uffici postali, rappresentanti di preziosi, trasporto valori bancari e postali, automezzi pesanti.
[3] In questa macrocategoria sono stati inclusi i delitti non esplicitati nelle categorie riportate.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza. SDI - Sistema di indagine

Una quota rilevante dei delitti è da attribuire ai furti (oltre il 57 per cento del totale). Il fenomeno è molto diffuso soprattutto nel Centro-Nord: a livello regionale Lombardia, Lazio, Emilia Romagna e Piemonte sono le regioni più interessate, in cui si concentra oltre il 50 per cento del dato nazionale (cfr. Tavola I.10).

Tavola I.10 – FURTI COMMESSI SU BASE REGIONALE, 2006

REGIONI	FURTI ANNO 2006		REGIONI	FURTI PER 10.000 ABITANTI ANNO 2006
	Valore assoluto	Quota su totale Italia		
Lombardia	314.752	19,86	Lazio	403,9
Lazio	218.092	13,76	Liguria	375,3
Emilia Romagna	151.689	9,57	Emilia Romagna	360,7
Piemonte	138.124	8,71	Lombardia	331,0
Veneto	121.911	7,69	Piemonte	317,7
Campania	120.635	7,61	Toscana	292,4
Toscana	106.101	6,69	Veneto	256,3
Sicilia	102.076	6,44	Umbria	220,2
Puglia	78.678	4,96	Campania	208,3
Liguria	60.385	3,81	Sicilia	203,5
Calabria	30.154	1,90	Puglia	193,3
Marche	27.313	1,72	Friuli Venezia Giulia	188,9
Abruzzo	23.797	1,50	Valle d'Aosta	186,0
Sardegna	23.081	1,46	Abruzzo	182,0
Friuli Venezia Giulia	22.862	1,44	Marche	178,2
Umbria	19.166	1,21	Trentino Alto Adige	164,7
Trentino Alto Adige	16.307	1,03	Calabria	150,7
Basilicata	4.169	0,26	Sardegna	139,2
Molise	3.595	0,23	Molise	112,2
Valle d'Aosta	2.314	0,15	Basilicata	70,3
TOTALE ITALIA	**1.585.201**	**100,00**	**TOTALE ITALIA**	**268,9**

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero dell'Interno

Un andamento inverso a livello territoriale riguarda, invece, le rapine (che rappresentano l'1,8 per cento dei delitti totali). Nel Mezzogiorno esse costituiscono oltre il 50 per cento del dato nazionale, di cui circa il 34 per cento nella sola Campania.

Per la criminalità violenta (18,5 per cento del totale dei delitti) il dato più elevato per il Centro-Nord è determinato soprattutto dai danneggiamenti (22,1 per cento nella sola Lombardia, seguita dal Piemonte con il 13,1 per cento). Nel Mezzogiorno il reato di criminalità violenta più diffuso è, invece, il danneggiamento seguito da incendio, con una forte concentrazione in Sicilia (23,8 per cento sul totale italiano), spesso sintomo delle pratiche intimidatorie della criminalità organizzata. Relativamente alle estorsioni denunciate nel 2006, a una lieve crescita nel Mezzogiorno corrisponde una diminuzione nel Centro-Nord.

Quanto al reato di omicidio, le regioni che presentano il maggior numero di tale tipologia di delitti, al netto di quelli di tipo mafioso, sono la Lombardia

e la Campania (nel 2006 rispettivamente 81 e 73 su un totale di 512 omicidi non mafiosi), con un incremento rispetto al 2005 (cfr. Figura I.34). Segue la Sicilia, ma con un numero di omicidi inferiore nel 2006 rispetto al 2005 (da 59 a 47).

Figura I.34 – OMICIDI VOLONTARI CONSUMATI SU BASE REGIONALE AL NETTO DI QUELLI DI TIPO MAFIOSO, 2005-2006 (valori assoluti)

Fonte: elaborazioni DPS su dati del Ministero dell'Interno

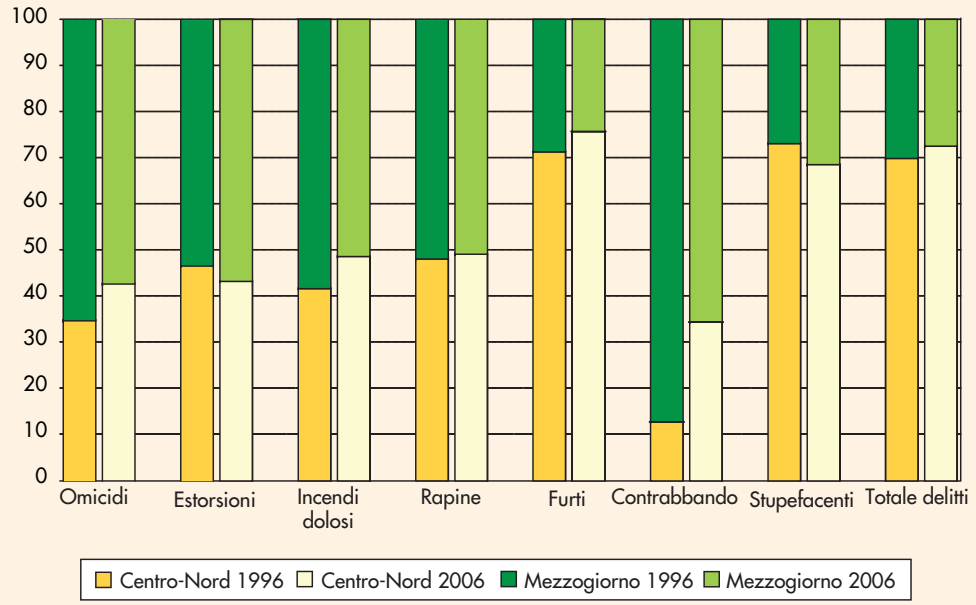
I reati di criminalità organizzata (per 10.000 abitanti) sono distribuiti in maniera sostanzialmente omogenea sul territorio nazionale, con lieve prevalenza nel Sud. Nel Centro-Nord sono più numerosi i delitti legati allo sfruttamento della prostituzione, rapine gravi e stupefacenti. Nel Mezzogiorno, invece, sono più diffusi gli omicidi e tentati omicidi a scopo mafioso e il reato di associazione a delinquere.

I fenomeni legati alla criminalità economica hanno nel dato ponderato un andamento territoriale simile a quello riscontrato per la criminalità organizzata: il maggior riscontro di delitti nel Mezzogiorno riguarda in particolare i reati di usura, riciclaggio e impiego di denaro.

Confronto 1996-2006

Nel medio periodo, pur considerando le diverse definizioni di reato introdotte nel 2003 per quanto riguarda la rilevazione dei dati, confrontando il peso dei principali delitti nelle due macroaree, per gli anni 1996 e 2006, si nota un aumento nelle regioni del Centro-Nord della quota dei reati commessi per furti, contrabbando e omicidi. Nel Mezzogiorno appare, invece, in crescita l'incidenza di reati riguardanti gli stupefacenti e le estorsioni (cfr. Figura I.35).

Figura I.35 – DELITTUOSITÀ PER MACROAREE, CONFRONTO 1996-2006 (composizione percentuale)



Fonte: Istat per il 1996, SDI per il 2006

Illegalità nel Mezzogiorno

Nel Mezzogiorno emergono elevati segnali di altre gravi forme di illegalità concentrati soprattutto nelle quattro regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. L'incidenza degli ecoreati[41] è aumentata nel 2006 rispetto al 2005 e, in particolare, nelle regioni citate si passa, tra i due anni, dal 44,9 al 45,9 per cento del totale dei reati ambientali denunciati. Per quanto riguarda il ciclo illegale del cemento, in queste stesse regioni è stato denunciato nel 2006 il 49 per cento dei reati.

Infine appare in aumento anche il ciclo di rifiuti speciali, pericolosi e non, che non viene registrato nel ciclo legale di smaltimento. Fenomeno che, al pari degli altri reati in materia ambientale, è legato alla forte presenza in tali regioni delle organizzazioni mafiose.

Nel confronto internazionale l'Italia continua a mostrare un andamento negativo rispetto agli altri principali Paesi europei sugli indicatori che segnalano la solidità del contrasto ai comportamenti illegali, come evidenziano due degli indicatori sintetici elaborati dalla Banca Mondiale[42] ("rule of law"[43] e "control of corruption"[44]) per valutare il contesto legale, sociale e politico di ciascun Paese (cfr. Figura I.36).

---

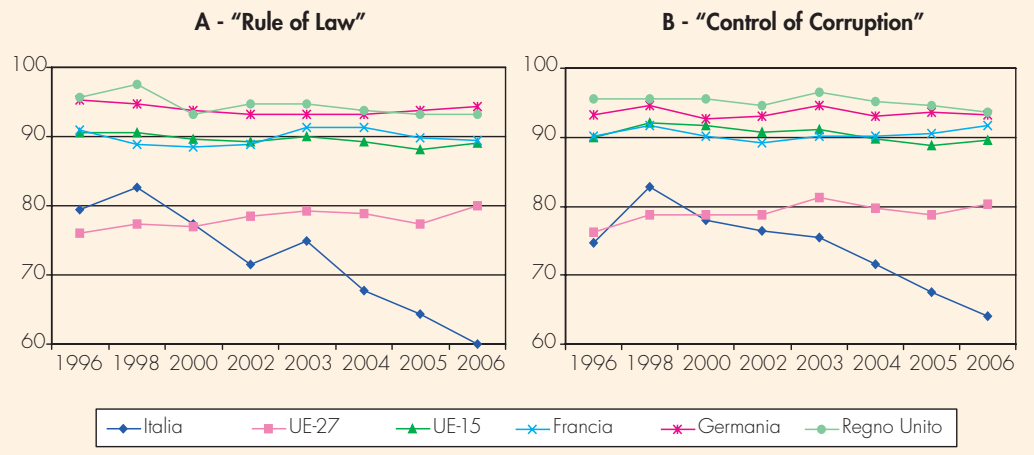
[41] Cfr. Legambiente: *Rapporto Ecomafia 2007*.

[42] http://info.worldbank.org/governance

[43] L'indicatore "*Rule of Law*" misura la fiducia dei cittadini nella capacità delle Amministrazioni pubbliche di applicare le leggi dello Stato, la percezione dell'incidenza del crimine, della certezza della pena, della protezione della proprietà privata e della capacità di far rispettare i contratti.

[44] L'indicatore "*Control of Corruption*" misura la capacità del sistema politico, legale e giudiziario di prevenire e combattere fenomeni di corruzione.

Figura I.36 – INDICATORI SINTETICI, CONFRONTO INTERNAZIONALE 1996-2006



Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca Mondiale

I.4 Disparità regionali e integrazione nell'UE-27

L'esame dell'entità e della dinamica delle disparità regionali – che prosegue l'indagine presentata dalla Commissione europea nel Quarto Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale (2007) e l'approfondimento condotto nel Rapporto Annuale DPS 2006 – fornisce indicazioni per la valutazione degli effetti delle politiche territoriali e delle azioni strutturali nei Paesi dell'Unione. A tal fine, l'analisi che segue esamina i divari territoriali nei 27 Stati Membri con riferimento a diversi indicatori di competitività regionale.

Dinamica delle disparità regionali nell'Unione Europea nel periodo 1995-2004

Andamento dei divari di Pil pro capite tra regioni e tra Paesi dell'UE-27

I divari di sviluppo tra le regioni NUTS-2 dell'UE-27 - misurati in base al coefficiente di variazione[45] del Pil pro capite espresso in standard di potere d'acquisto (SPA) – segnano a partire dal 2000 una tendenza alla graduale riduzione (dal picco del 40,1 per cento del 2000 fino al 38,1 per cento del 2004) (cfr. Tavola 1.11). In particolare, negli anni 2000-2004, il processo di convergenza tra i 27 Stati membri (da 29,6 per cento nel 2000 a 27,2 nel 2004) si accompagna a una diminuzione, sebbene in misura meno accentuata, delle disparità regionali all'interno dei Paesi (da 27,0 per cento del 2000 a 26,6 per cento del 2004). Ciò nonostante, nel 2004 la dispersione regionale del prodotto pro capite all'interno dei 27 Stati membri (26,6 per cento) risultava ancora superiore a quella registrata nel 1995 (25,3 per cento).

[45] Il coefficiente di variazione è un indicatore adimensionale della variabilità di un carattere, calcolato attraverso il rapporto tra lo scarto quadratico medio (o deviazione standard) e la media aritmetica dei dati in esame, in modo da misurare la disuguaglianza in unità della media, esprimendo la variabilità stessa indipendentemente dalla metrica e dall'ordine di grandezza del fenomeno.

La tendenza alla riduzione dei divari regionali nel periodo 2000-2004 permane anche limitando l'analisi ai Paesi dell'UE-15. Gli ultimi dati Eurostat disponibili a gennaio 2008 indicano sia una diminuzione dei divari tra Stati membri (da 13,0 per cento nel 2000 a 12,7 per cento nel 2004, malgrado l'aumento degli ultimi due anni) sia una riduzione delle disuguaglianze regionali all'interno dei Paesi (da 25,8 per cento del 2000 a 25,3 per cento del 2004).

L'Austria è l'unico Stato membro a registrare una continua riduzione delle disparità regionali dal 1996 al 2004. L'Italia, che negli anni 1998-2002 aveva segnato un costante calo nei divari di Pil pro capite tra regioni, registra alla fine del periodo un aumento delle disuguaglianze interne.

Tra i Paesi nei quali è presente un intervento rilevante dei Fondi strutturali europei, negli ultimi anni si riducono le disparità regionali in particolare in Spagna, Germania e Portogallo, raggiungendo valori inferiori a quelli del 1995. Al contrario, le disuguaglianze regionali sono in aumento in Grecia.

Tavola I.11 – ANDAMENTO DEI DIVARI DI PIL PRO CAPITE IN SPA TRA REGIONI E TRA PAESI (coefficiente di variazione del Pil pro capite in SPA, valore percentuale)

Paesi ed eurozone	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	22,7	23,0	22,2	21,9	21,7	21,2	21,3	21,1	20,6	19,9
Belgio	38,0	38,5	37,7	37,4	38,0	38,1	38,3	38,5	37,7	37,4
Danimarca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Finlandia	18,4	20,3	19,6	22,3	24,4	21,0	24,4	22,6	21,1	19,8
Francia	22,6	23,0	22,4	21,8	21,8	23,0	21,9	21,8	22,0	22,0
Germania	24,4	24,0	24,2	24,5	24,4	24,6	25,1	24,5	23,9	23,6
Grecia	19,4	20,4	18,7	17,9	16,6	21,1	21,2	21,9	22,1	22,5
Irlanda	21,4	22,0	22,5	23,1	23,8	23,3	23,4	23,3	21,8	22,0
Italia	26,4	26,5	25,4	25,8	25,0	25,0	24,4	24,2	24,3	24,7
Paesi Bassi	14,8	17,1	16,8	16,5	16,7	17,0	16,7	16,7	16,3	16,4
Portogallo	20,6	20,3	21,4	22,1	19,3	20,8	19,7	21,1	20,3	20,3
Regno Unito	27,0	27,5	28,9	29,9	30,4	32,1	31,2	31,8	31,8	31,6
Spagna	19,2	18,7	18,8	18,7	19,0	20,7	20,5	19,8	18,9	18,5
Svezia	12,4	14,1	16,0	16,6	17,6	17,7	16,9	17,2	16,3	16,7
UE-15 (tra aree Nuts 2)	**28,3**	**28,4**	**28,0**	**28,0**	**27,8**	**28,9**	**28,6**	**28,3**	**28,3**	**28,3**
UE-15 (tra Paesi)	**13,9**	**13,8**	**12,9**	**12,5**	**12,1**	**13,0**	**12,8**	**12,1**	**12,5**	**12,7**
UE-15 (entro i Paesi)	**24,6**	**24,8**	**24,8**	**25,1**	**25,1**	**25,8**	**25,6**	**25,6**	**25,3**	**25,3**
Cipro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lettonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lituania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Polonia	15,4	17,3	17,9	19,2	21,4	20,8	22,0	21,5	21,7	21,2
Repubblica Ceca	26,5	26,5	29,3	33,3	35,6	37,3	39,9	40,8	40,9	40,5
Slovacchia	48,6	47,0	48,5	48,6	48,0	49,4	50,0	51,9	51,7	52,7
Slovenia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ungheria	25,4	27,3	29,1	29,4	31,8	33,9	34,1	36,9	35,7	34,9
Bulgaria	19,4	19,3	19,5	17,8	21,6	18,2	20,9	24,4	24,5	26,7
Romania	n.d.	n.d.	n.d.	23,8	24,6	38,5	40,0	39,0	34,4	33,4
NMS (tra aree Nuts 2)	**40,5**	**42,2**	**42,0**	**45,1**	**46,3**	**46,5**	**47,3**	**48,1**	**47,4**	**46,3**
NMS (tra Paesi)	**31,0**	**32,8**	**31,2**	**33,9**	**34,3**	**33,2**	**32,6**	**32,3**	**31,7**	**30,5**
NMS (entro i Paesi)	**26,1**	**26,6**	**28,1**	**29,7**	**31,1**	**32,5**	**34,2**	**35,6**	**35,2**	**34,9**
UE-27 (tra aree Nuts 2)	**38,0**	**37,9**	**37,5**	**39,6**	**39,6**	**40,1**	**39,7**	**39,2**	**38,6**	**38,1**
UE-27 (tra Paesi)	**28,3**	**28,0**	**27,3**	**29,8**	**29,7**	**29,6**	**29,2**	**28,4**	**27,8**	**27,2**
UE-27 (entro i Paesi)	**25,3**	**25,6**	**25,6**	**26,2**	**26,2**	**27,0**	**26,9**	**27,0**	**26,7**	**26,6**

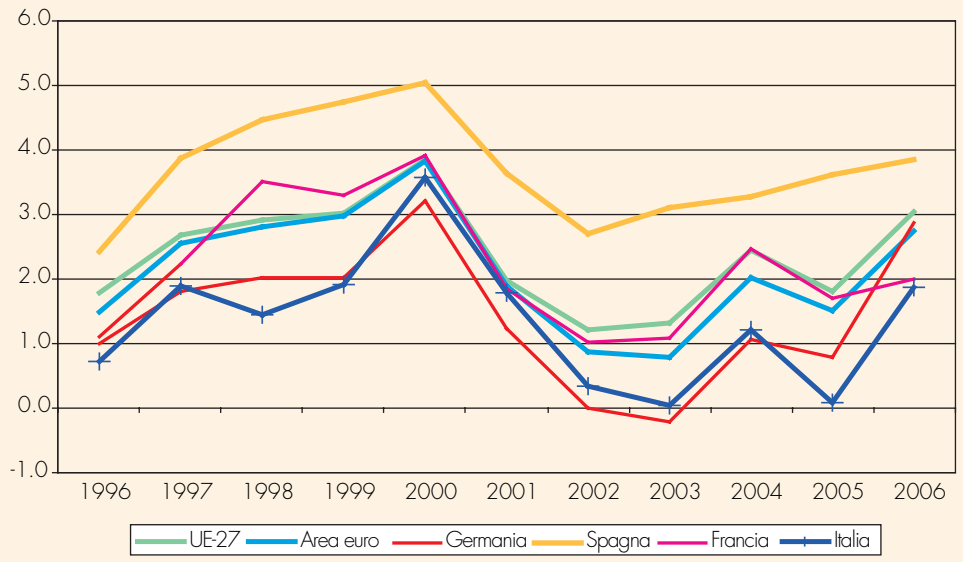
Nota: nella tavola è escluso il Lussemburgo, data l'elevata dinamica del reddito per effetto della correzione tramite SPA nel periodo considerato. Danimarca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta e Slovenia sono costituite da una sola regione di livello NUTS 2 (che corrisponde all'intero Paese).

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat (New Cronos)

Per i nuovi Stati membri l'intero periodo 1995-2004 segna una forte crescita dei divari regionali all'interno dei Paesi (da 26,1 per cento del 1995 a 34,9 per cento del 2004), sebbene in attenuazione nel biennio 2003-04. L'aumento si registra in particolare in Repubblica Ceca e Ungheria. Dal 2000 si osserva invece una continua riduzione delle disparità tra nuovi Stati membri.

Come segnalato nel Rapporto Annuale DPS 2006[46], l'andamento delle disparità regionali all'interno dei Paesi è correlato al ciclo economico: nelle fasi di crescita di un Paese i divari regionali al suo interno tendono ad aumentare. Questo può spiegare, almeno parzialmente, la riduzione delle disuguaglianze interne nell'UE-15 a partire dal 2000, anno di picco ciclico per la maggior parte degli Stati membri (cfr. Figura I.37). È per questo motivo che il resto dell'analisi sulle disparità regionali si concentra sull'ultimo quinquennio disponibile (il 2000-2004 sulla base dei dati diffusi dall'Eurostat nel gennaio 2008), con un confronto fra Italia, Germania e Spagna, Paesi che nel periodo di riferimento presentavano una elevata quota di popolazione residente nelle aree in ritardo di sviluppo (definite aree Obiettivo 1 ai fini dell'intervento della politica di coesione comunitaria)[47].

Figura I.37 – ANDAMENTO DEL PIL, 1995-2006 (variazioni percentuali sull'anno precedente, quantità a prezzi concatenati)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Le disparità regionali nell'Unione vengono comunemente misurate in termini di Pil pro capite espresso in standard di potere d'acquisto (SPA), seguendo la convenzione adottata dalla Commissione Europea. Sebbene l'uso di questa variabile

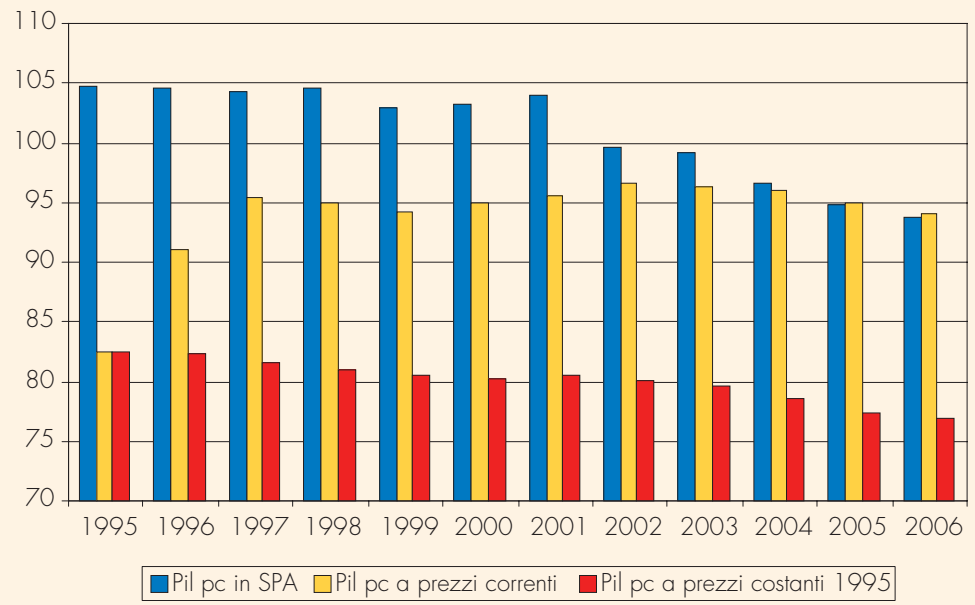
[46] Cfr. pagg. 72-73.

[47] Con riferimento al 2004, la Spagna registrava circa 24,5 milioni di abitanti residenti nelle regioni Obiettivo 1, l'Italia poco più di 19 milioni e la Germania 13,5 milioni, che rappresentavano rispettivamente il 57, il 33 e il 16 per cento della popolazione totale dei singoli Paesi.

trascuri ulteriori importanti dimensioni del disagio economico e sociale a livello territoriale, si tratta di un indicatore di rilievo in quanto utilizzato nella UE per l'allocazione delle risorse comunitarie alle regioni arretrate[48].

Tuttavia, questo indicatore è sconsigliato nelle indagini diacroniche, in quanto l'uso delle parità di potere d'acquisto nei confronti intertemporali influenza in modo rilevante i risultati delle analisi[49]. Ne è un esempio evidente l'andamento del Pil pro capite dell'Italia rispetto alla media dell'area dell'euro (cfr. Figura I.38): se misurato in SPA la quota rimane pressoché stabile dal 1995 al 2001 per poi contrarsi in maniera significativa nel 2002 e costantemente negli anni successivi; al contrario, se misurato a prezzi correnti la quota cresce fino al 2002 per poi ridursi lievemente fino alla fine del periodo; infine se misurato in euro costanti la quota tende a ridursi gradualmente lungo tutto il periodo.

Figura I.38 – PIL PRO CAPITE DELL'ITALIA IN PERCENTUALE DELLA MEDIA DEI PAESI DELL'AREA DELL'EURO, 1995-2006



Nota: fino al 2006, l'area dell'euro comprende BE, DE, IE, GR, ES, FR, IT, LU, NL, AT, PT, FI.
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Nel seguito dell'analisi sulle disparità regionali si è scelto di utilizzare come indicatore il Pil a prezzi costanti, esaminandone la dinamica nel periodo 2000-2004[50].

---

[48] Per il periodo 2007-2013, l'indicatore utilizzato dalla Commissione europea per definire le regioni ammissibili all'Obiettivo Convergenza dei Fondi strutturali è il Pil pro capite regionale. Le regioni NUTS 2 ammissibili all'Obiettivo Convergenza sono quelle che nel periodo 2000-2002 registravano un Pil pro capite in SPA inferiore al 75 per cento della media dell'UE-25 (Art. 5 Regolamento 1083/2006).

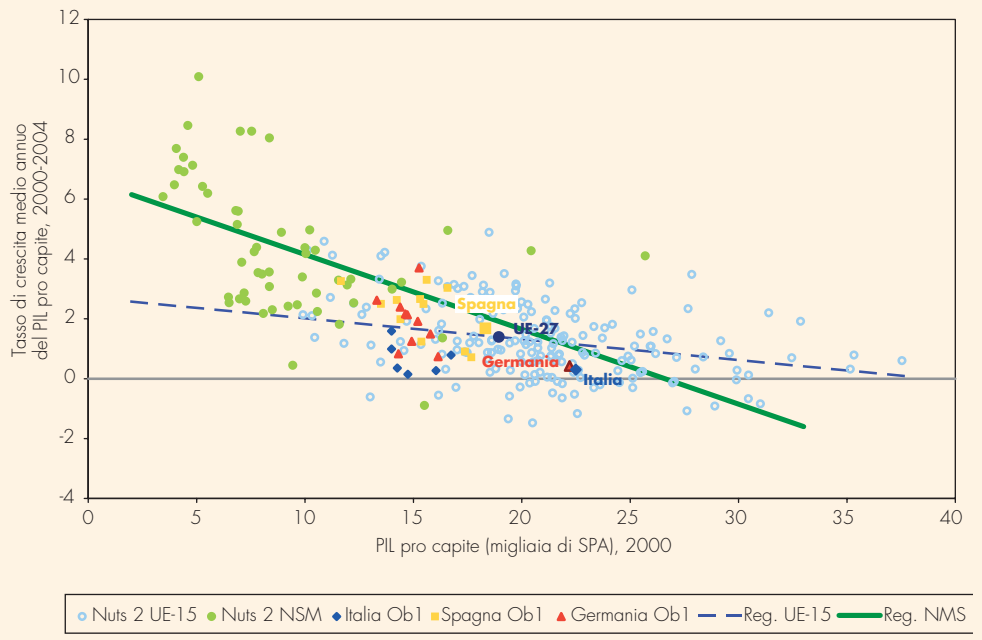
[49] Sui limiti dell'utilizzo delle parità dei poteri d'acquisto nella comparazione internazionale dei livelli di benessere nell'UE si vedano il *Quinto Rapporto del DPS 2001-2002* pp. 28-30 e il *Secondo Memorandum Italiano sulla Riforma della Politica Regionale di Coesione Comunitaria* 2007-2013.

[50] Il Pil pro capite regionale a valori costanti è calcolato sulla base dei tassi di crescita reale del Pil regionale diffusi dall'Eurostat. Tali tassi vengono forniti direttamente dagli Istituti Nazionali di Statistica per Belgio,

Crescita economica e disparità regionali nell'UE-27

Come atteso in presenza di processi di convergenza regionale a livello europeo, la Figura I.39 evidenzia - per le regioni NUTS-2 dell'UE-27 nel periodo 2000-2004 – l'esistenza di una relazione inversa tra il livello iniziale del Pil pro capite in SPA e il tasso di crescita medio annuo del Pil pro capite in termini reali. Tale correlazione risulta meno intensa per le regioni dell'UE-15, dove le disuguaglianze tra Paesi sono meno accentuate[51].

Figura I.39 – LIVELLO E CRESCITA DEL PIL PRO CAPITE REGIONALE NELL'UE-27, 2000-2004 (livello del Pil pro capite in SPA 1995 e variazione percentuale media annua a prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Dinamiche di crescita nelle regioni ex Obiettivo 1 della Germania, dell'Italia e della Spagna

Mettendo a confronto l'Italia con la Spagna e la Germania, la Figura I.39 segnala come il gruppo delle regioni italiane ex-Obiettivo 1 registri mediamente nel periodo 2000-2004 una crescita del Pil pro capite solo leggermente superiore a quella del Paese (ma inferiore alla media dell'Unione), a differenza di quanto accade per molte delle regioni ex-Obiettivo 1 della Germania e della

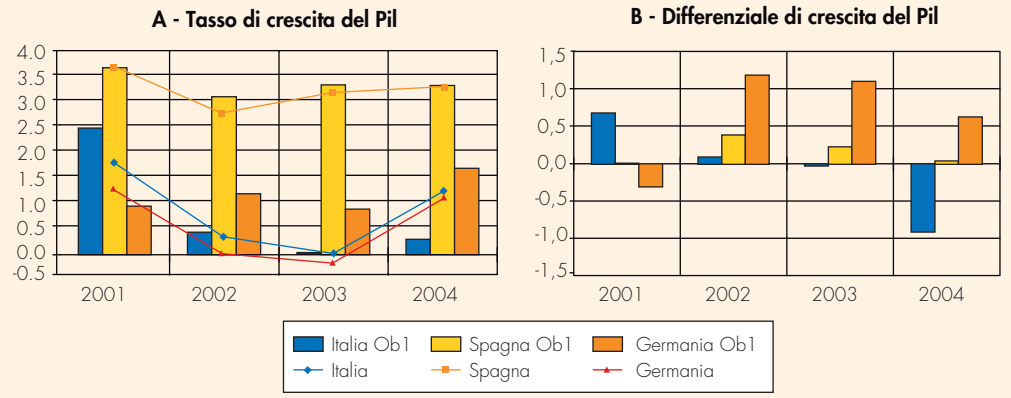
Finlandia, Francia, Germania (NUTS-1), Italia, Olanda, Portogallo, Repubblica Ceca, Spagna e Svezia, mentre sono direttamente calcolati dall'Eurostat, sulla base del valore aggiunto e del deflatore nazionale, per Austria, Germania (NUTS-2), Grecia, Polonia, Slovacchia, Regno Unito, Romania e Ungheria.

[51] La relazione è sintetizzabile dall'inclinazione della retta interpolante i dati: maggiore è l'inclinazione (negativa), più veloce è il processo di convergenza. Per le regioni dei nuovi Stati membri, infatti, la rapida crescita è indicata da un coefficiente (-0,25) che, in valore assoluto, risulta maggiore di quello della regressione stimata per le regioni dell'UE-15 (-0,07). Le regressioni sono entrambe statisticamente significative.

Spagna, che invece mostrano tassi di crescita sensibilmente superiori a quelli medi nazionali[52].

Le traiettorie di crescita regionale risentono comunque degli andamenti a livello nazionale: la differenza fra i tassi di crescita del Pil delle regioni ex-Obiettivo 1 della Spagna e quelli medi nazionali non supera i 0,5 punti percentuali in ciascun anno del periodo 1996-2004; per l'Italia nello stesso periodo i differenziali di crescita risultano sempre inferiori al punto percentuale. In Germania, dopo un periodo di crescita dei divari interni, a partire dal 2002 sembrerebbe in atto un processo di convergenza delle regioni ex-Obiettivo 1 verso le aree più ricche del Paese in un quadro economico caratterizzato, tuttavia, da una bassa crescita del Pil nazionale (cfr. Figura I.40).

Figura I.40 – DIFFERENZIALE DI CRESCITA DEL PIL RISPETTO ALLA MEDIA PAESE NELLE AREE EX OBIETTIVO 1 DELL'ITALIA, DELLA GERMANIA E DELLA SPAGNA (differenza nelle variazioni percentuali annue del Pil)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Le variazioni del Pil pro capite regionale possono essere spiegate sia dall'andamento della produttività del lavoro (Pil per occupato), sia da quello del tasso di occupazione (espresso, in questo caso, come rapporto tra occupazione e popolazione totale).

Dinamica dei divari di produttiviità nelle regioni dell'UE-27

Se si analizzano le dinamiche delle due componenti, si osserva - come già evidenziato nel Rapporto DPS 2003[53] - come le disparità regionali nell'UE-27 in termini di prodotto pro capite siano principalmente spiegate dai divari di produttività. D'altronde, processi di *catching-up* in termini di prodotto per occupato operano principalmente nei Paesi nuovi entranti, mentre sono molto più deboli (e statisticamente non significativi) nel resto delle regioni in ritardo di sviluppo dell'UE-27, che presentano comunque livelli di produttività molto differenziati (cfr. Figura I.41)[54].

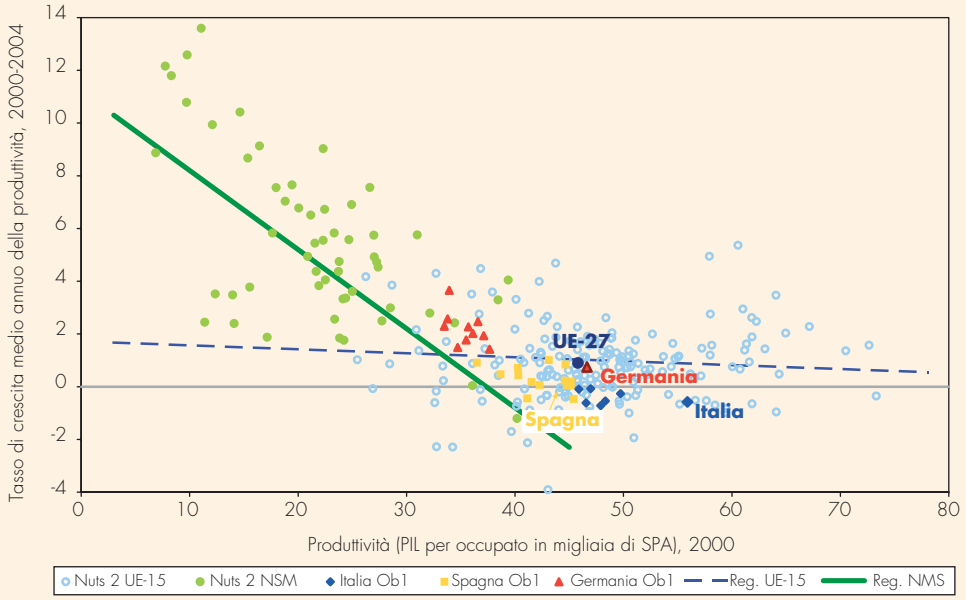
[52] Delle undici regioni ex-Obiettivo 1 della Spagna nel periodo di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006, alla fine del periodo quattro risulteranno in *Phasing-out* e tre in *Phasing-in*; per la Germania, su dieci regioni ex-Obiettivo 1, tre risulteranno in *Phasing-out*.

[53] Cfr. pagg. 35-40.

[54] Dal punto di vista statistico, la regressione sulla produttività è significativa per le regioni dei nuovi Stati

Per quanto riguarda la scomposizione della crescita tra effetti di produttività ed effetti di occupazione, Italia, Germania e Spagna presentano dinamiche eterogenee: in Spagna, in presenza di una elevata crescita a livello nazionale, lo sviluppo economico delle regioni ex-Obiettivo 1 nel periodo 2000-2004 si è accompagnato a forti incrementi sia dell'occupazione (superiori alla già elevata media dell'intero Paese) sia, in misura inferiore, della produttività; al contrario, in Germania, in una fase di modesta espansione ciclica, i Länder orientali hanno registrato un aumento della produttività superiore alla media UE-27 (e alla media del Paese) ma con una crescita dei tassi di occupazione molto ridotta o negativa. Infine, le regioni ex-Obiettivo 1 dell'Italia, anch'essa in una fase ciclica di moderata crescita, hanno presentato, nello stesso periodo, un deterioramento della produttività che si è associato a un aumento sostenuto dei tassi di occupazione, superiore a quello medio della Germania ma mediamente inferiore a quello della Spagna.

Figura I.41 – LIVELLO E CRESCITA DELLA PRODUTTIVITÀ PER OCCUPATO NELL'UE-27, 2000-2004 (produttività pro capite in SPA 2000 e variazione percentuale media annua a prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Disparità regionali e competitività

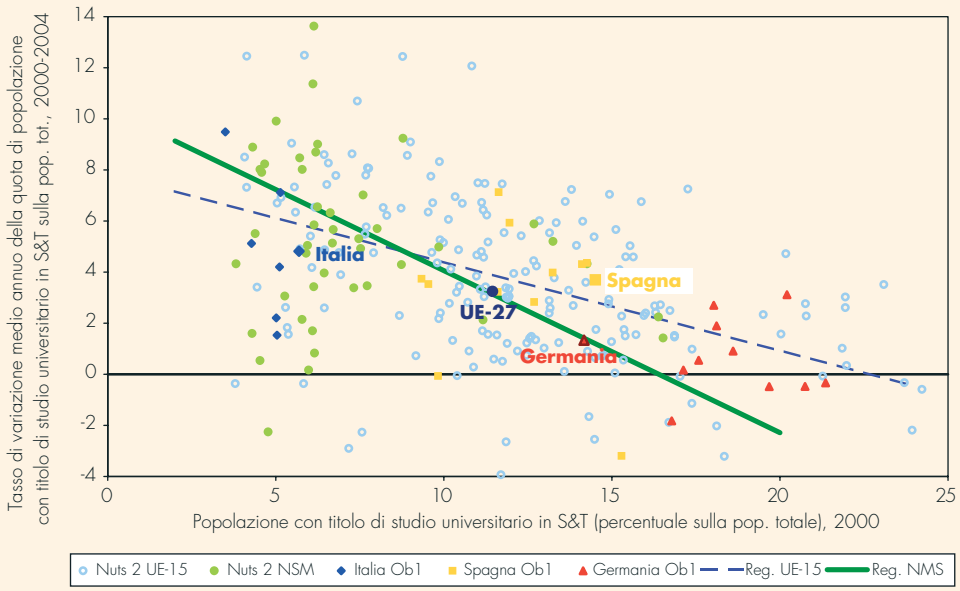
Esame di alcuni fattori che determinano la competitivià regionale: istruzione e spesa in R&S

La capacità innovativa delle regioni è spesso indicata quale fattore determinante dei divari di produttività. A loro volta, i processi di innovazione vengono attribuiti alla presenza di capitale umano qualificato e alle azioni in ricerca e sviluppo (qui approssimate dalla spesa in R&S). È quindi importante verificare se esistano gap nei fattori che determinano la competitività regionale e, in questo caso, se vi sia una tendenza al recupero dei ritardi registrati dalle regioni più arretrate.

membri, mentre non lo è per le Nuts 2 dell'UE-15. Per quella sul tasso di occupazione non vi è evidenza statistica di una relazione tra livelli iniziali e tassi di crescita.

Nel 2000, nelle regioni ex-Obiettivo 1 dell'Italia la percentuale di popolazione in possesso di un titolo di studio universitario o equipollente nei settori della scienza e della tecnologia (S&T)[55] era appena pari al 5 per cento, meno della metà di quella registrata nelle regioni ex-Obiettivo 1 spagnole e meno di un terzo di quella dei Länder orientali, la cui quota era superiore a quella media tedesca (cfr. Figura I.42)[56].

Figura I.42 – LIVELLO E CRESCITA DELLA POPOLAZIONE CON TITOLO DI STUDIO UNIVERSITARIO IN S&T (percentuale della popolazione con titolo di studio universitario in S&T nel 2000; variazione percentuale media annua 2000-2004)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Nonostante questo ritardo, per alcune regioni ex-Obiettivo 1 italiane la dinamica di recupero non è stata soddisfacente nel periodo 2000-2004, con due regioni (Puglia e Sicilia) che hanno presentato tassi di crescita della quota di popolazione con titolo di studio universitario in S&T inferiori alla media europea. In Spagna la maggior parte delle regioni in ritardo di sviluppo ha continuato a mostrare forti segnali di avanzamento.

---

[55] Per "popolazione con titolo di studio universitario in discipline scientifiche e tecnologiche" si intende coloro che sono in possesso di un diploma universitario classificato ai livelli 5 e 6 della *International Standard Classification of Education* (ISCED 97) nei campi della scienza e della tecnologia (S&T), quali scienze matematiche, fisiche e naturali, ingegneria e tecnologia in genere, scienze mediche, scienze agrarie, scienze sociali (economia, ecc.).

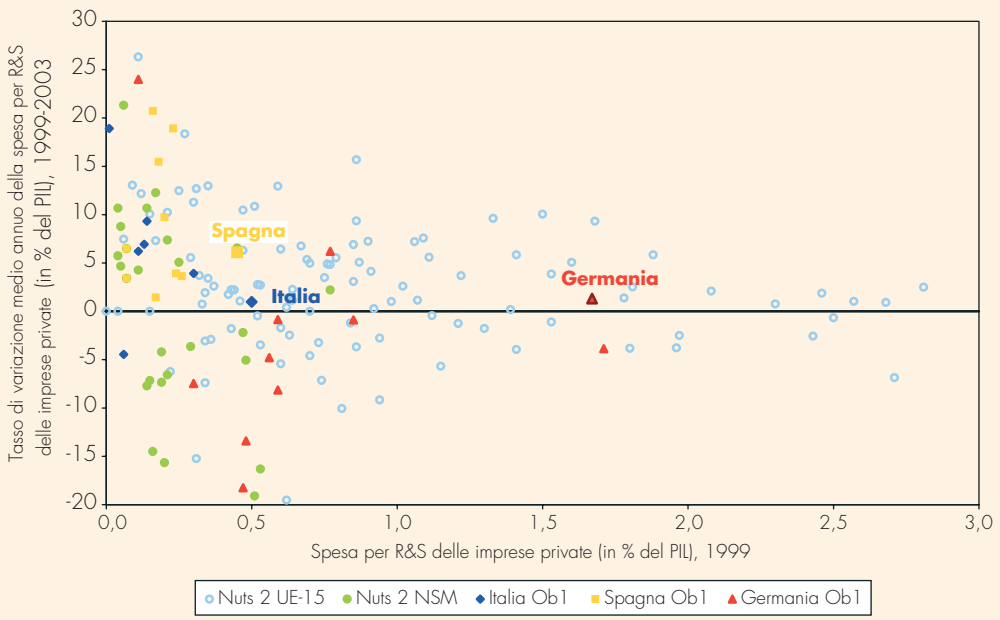
La ISCED 97 è la classificazione utilizzata da UNESCO, OCSE e EUROSTAT nella produzione di indicatori statistici sull'istruzione per il confronto internazionale. I livelli di istruzione citati si riferiscono ai seguenti gradi di formazione terziaria:

- livello 5: *First stage of tertiary education* (Istruzione terziaria di primo livello). In Italia: laurea (primo e secondo livello, vecchio ordinamento), diploma universitario, scuola diretta a fini speciali, scuola parauniversitaria, scuola di specializzazione, master universitario di primo e secondo livello, altri titoli parificati;
- livello 6: *Second stage of tertiary education leading to an advanced research qualification* (Istruzione terziaria di secondo livello). In Italia: dottorato di ricerca.

[56] Le regressioni relative al livello e alla crescita della quota di popolazione con titolo di studio universitario in discipline della S&T risultano statisticamente significative sia per le regioni dell'UE-15 sia per quelle dei nuovi Stati membri.

L'indicatore relativo alla spesa in R&S del settore privato in rapporto al Pil regionale - monitorato ai fini della Strategia di Lisbona - presenta a livello europeo una elevata erraticità, specie in corrispondenza dei livelli più bassi registrati all'inizio del periodo di riferimento (cfr. Figura I.43). Infatti, la variabilità dell'indicatore è minore tra le regioni europee che nel 1999 presentavano un livello di spesa in R&S delle imprese superiore all'1 per cento del Pil – come ad esempio per numerose regioni tedesche, francesi, svedesi, finlandesi, olandesi, austriache, oltre che a Danimarca e Lussemburgo[57].

Figura I.43 – LIVELLO E CRESCITA DELLA SPESA IN R&S DEL SETTORE PRIVATO (spesa in R&S delle imprese private in percentuale del Pil regionale nel 1999; variazione percentuale media annua 1999-2003)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

La figura suggerisce come, nel complesso delle regioni europee, non vi siano stati nel periodo considerato rilevanti processi di recupero del gap nelle azioni in R&S. In Italia la crescita dell'indicatore per le regioni ex-Obiettivo 1 è risultata superiore a quella media nazionale (con l'unica eccezione della Sardegna). Al contrario, in Germania la quota di spesa in R&S del settore privato rispetto al Pil si è ridotta in quasi tutte le regioni ex-Obiettivo 1.

[57] Nel 1999, il Piemonte risultava l'unica regione italiana sopra l'1 per cento.

II. QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI PER LA COMPETITIVITÀ E LA FRUIZIONE DEI TERRITORI

Disponibilità e qualità dei servizi alle persone e alle imprese costituiscono fattori essenziali di attrazione e competitività dei territori. Per questa ragione il livello di disponibilità di servizi infrastrutturali e la loro adeguatezza qualitativa, sono oggetto principale dell'attenzione delle politiche di sviluppo territoriale. Solo sulla base di un'analisi puntuale di come tali aspetti funzionano in regioni e territori, tuttavia, è possibile orientare efficacemente la definizione degli obiettivi e gli strumenti operativi per accrescere, valorizzare e consolidare i fattori di attrazione e competitività. Su tali aspetti, in questo capitolo sono proposti sia aggiornamenti su temi già trattati in precedenti edizioni del Rapporto, sia analisi su temi nuovi.

Proseguendo analisi già avviate, si affronta il tema dell'attrattività turistica e dei servizi per la fruizione guardando al posizionamento competitivo delle regioni italiane, al ruolo economico e al peso del turismo straniero, ai servizi complementari, con un approfondimento tematico sull'accessibilità determinata dai voli *low cost* (cfr. paragrafo II.1). Si trattano, poi, gli investimenti di rete e i servizi di trasporto ferroviario regionale (cfr. paragrafo II.2) esaminando i risultati in termini di modernizzazione e di livello dei servizi conseguiti nel periodo 2000-2006. Prosegue anche l'analisi dei servizi connessi al ciclo integrato dell'acqua e alla gestione dei rifiuti urbani (cfr. paragrafo II.3). Si tratta di servizi essenziali che, nel Mezzogiorno, non hanno ancora raggiunto livelli adeguati e per i quali sono stati pertanto fissati "obiettivi vincolanti" da raggiungere al 2013. In tali ambiti è esaminata la spesa pubblica per investimenti, le indicazioni provenienti dagli indicatori più significativi e la distanza dagli obiettivi fissati dalle politiche. Ampio spazio, in considerazione della crescente attenzione sviluppatasi in ambito europeo e nazionale, è dedicato al tema dello sviluppo dell'energia rinnovabile e del risparmio energetico (cfr. paragrafo II.4) corredata da due approfondimenti territoriali relativi alle aree naturali protette e alle città. Infine, sono trattate alcune questioni relative alle determinanti della capacità competitiva del sistema produttivo in relazione a ricerca e innovazione (cfr. paragrafo II.5), attraverso un esame degli indicatori di spesa pubblica e privata per ricerca e sviluppo e una disamina delle principali condizioni che agevolano ovvero ostacolano l'innovazione. In questo ambito viene proposto un approfondimento - che aggiorna un'analisi già presentata nel Rapporto del 2005 - su investimenti in ricerca e strategia di innovazione nel sistema agroalimentare.

II.1 Attrattività turistica e servizi per la fruizione

II.1.1 Domanda e offerta turistica: posizionamento competitivo dei territori

Domanda turistica mondiale

La domanda turistica mondiale, secondo le più recenti analisi del *World Tourism Organization* (WTO)[1], nel corso del 2006 e nei primi mesi del 2007, ha consolidato

[1] Le statistiche sono diffuse tramite il *World Tourism Barometer*, pubblicazione regolare curata dal *Market Intelligence and Promotion Department* del WTO, tesa a monitorare l'evoluzione di breve periodo del turismo.

una dinamica di crescita che si protrae dal 2003, dopo alcuni anni di incertezza. Il flusso turistico mondiale, nel 2006, ha raggiunto un volume di circa 842 milioni di arrivi registrando, tra il 2003 e i primi mesi del 2007, un incremento medio intorno al 6 per cento all'anno, superiore anche alle stime dello stesso WTO. Anche l'area europea, nel suo complesso, ha visto una crescita dei flussi turistici, circa 14 milioni di arrivi aggiuntivi nel 2007, corrispondenti però a una percentuale di incremento inferiore rispetto al *trend* medio mondiale e soprattutto alle migliori *performance* continentali (l'Africa ha registrato una crescita superiore al 10 per cento, l'Asia e il Pacifico dell'8 per cento circa). Complessivamente le regioni del Sud europeo presentano, in questo quadro, andamenti di crescita pari a circa il 4,6 per cento. A fronte di queste dinamiche delle regioni mediterranee, le previsioni del WTO disegnano però per l'economia turistica italiana una crescita più contenuta. Al 2020, la quota di arrivi internazionali detenuta dall'Italia potrebbe scendere al 3,4 per cento, rispetto al 5 per cento degli ultimi anni.

Offerta turistica in Italia

Il *World Economic Forum*[2], nel secondo "Rapporto sulla competitività del settore Viaggi e Turismo" del 2008, analizzando i criteri della competitività nel settore turismo di 130 paesi, ha stilato una classifica generale che, sulla base di un indice composito che tiene conto dell'attrattività turistica dei diversi territori, delle infrastrutture e dell'accessibilità, delle politiche nazionali sul turismo e di altre variabili connesse allo sviluppo della competitività turistica, colloca i maggiori *competitors* europei (Francia, Spagna, Gran Bretagna, Grecia) davanti all'Italia, che figura solo al 28-esimo posto (migliorando lievemente la propria *performance* rispetto al 33-esimo posto ottenuto nel 2007).

Per comprendere tali andamenti è utile riferirsi alle diverse componenti di domanda e offerta turistica. In Italia, la struttura dell'offerta ricettiva è concentrata per il 47 per cento in strutture alberghiere, per il 30 per cento in campeggi e per il resto in altre strutture (agriturismo, alloggi in affitto, B&B). Territorialmente l'offerta è distribuita con circa il 12 per cento di esercizi (ed il 24 per cento di letti) nel Mezzogiorno ed un sostanziale equilibrio nelle macroaree del Paese tra componente alberghiera ed *extra*-alberghiera.

L'offerta ricettiva del Mezzogiorno[3] ha visto negli ultimi anni un incremento della propria capacità (di circa il 15-20 per cento per esercizi e letti in alberghi rispetto al 2001), complessivamente superiore alla dinamica nazionale (rispettivamente pari ad un incremento dell'1 e del 10 per cento per esercizi e letti alberghieri). La qualità dell'offerta alberghiera nelle regioni del Sud, calcolata in termini di stelle assegnate alle strutture, è inoltre mediamente più elevata della media nazionale[4], con circa un 20 per cento delle strutture alberghiere

[2] Il World Economic Forum è una *organizzazione* internazionale no-profit con sede a Ginevra che dal 2007, tra le diverse pubblicazioni che realizza, include *The Travel & Tourism Competitiveness Report.* Le pubblicazioni sono disponibili su www.weforum.org/en/index.htm

[3] Si utilizzano alcune elaborazioni effettuate nell'ambito delle attività di valutazione ex-ante del Programma Operativo Interregionale "Attrattori Culturali, Naturali e Turismo" 2007-2013, coordinate dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del DPS e realizzate in collaborazione con i Nuclei di valutazione delle Regioni e delle Amministrazioni centrali.

[4] In particolare la Campania presenta un'incidenza delle strutture di lusso (4 e 5 stelle) pari a più del 40 per cento del totale dei posti letto (in Sicilia invece tali strutture coprono meno di un quarto dell'offerta).

Tavola II.1 – ITALIA: CAPACITÀ DEGLI ESERCIZI RICETTIVI PER CATEGORIA E AREA GEOGRAFICA, ANNO 2006

			Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
Alberghi	4-5 Stelle	Esercizi	2.933	1.271	4.204
		Letti	385.920	207.955	593.875
	3 Stelle	Esercizi	11.904	2.812	14.716
		Letti	735.325	223.799	959.124
	1-2 Stelle	Esercizi	12.612	2.236	14.848
		Letti	421.262	112.749	534.011
	Totale Alberghi	**Esercizi**	**27.449**	**6.319**	**33.768**
		Letti	**1.542.507**	**544.503**	**2.087.010**
Extra - alberghiero	Campeggi	Esercizi	1.631	875	2.506
		Letti	928.369	428.839	1.357.208
	Agriturismi	Esercizi	11.064	1.810	12.874
		Letti	127.905	27.202	155.107
	Altri	Esercizi	78.896	6.663	85.559
		Letti	805.702	93.883	899.585
	Totale Extra - alberghiero	**Esercizi**	**91.591**	**9.348**	**100.939**
		Letti	**1.861.976**	**549.924**	**2.411.900**
	Totale	**Esercizi**	**119.040**	**15.667**	**134.707**
		Letti	**3.404.483**	**1.094.427**	**4.498.910**

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

classificata nella categoria 4-5 stelle a fronte di un 12 per cento circa in Italia. La crescita maggiore, sia in termini quantitativi che qualitativi, si è concentrata, infatti, prevalentemente sul sistema di ospitalità alberghiera, anche come risultato degli strumenti di incentivazione e sostegno pubblici intervenuti in questi ultimi anni. Per contro, l'offerta complementare, che in tutta Italia ha registrato negli ultimi anni sostanziali incrementi, nel Sud non ha mostrato una crescita particolare, ad esclusione della Sicilia dove, invece, se ne rileva un aumento assai significativo[5].

Domanda turistica in Italia

L'andamento degli arrivi e delle presenze di turisti italiani e stranieri ha visto negli ultimi cinque anni, sulla base delle statistiche ufficiali della rilevazione Istat sui movimenti dei clienti presso le strutture ricettive, una crescita complessiva (4,69 per cento delle presenze) prevalentemente dovuta ai turisti stranieri e maggiormente concentrata nei territori del Centro-Nord (cfr. Tavola II.2)[6]. La lettura dei dati con una maggiore profondità temporale (a partire dal 1995) segnala, per il Mezzogiorno, una fase di forte sviluppo tra il 1995 e il 2000, con un rallentamento successivo che dunque non è ancora riuscito a colmare il *gap* rispetto al resto del Paese ed in particolare ad incrementare il proprio grado di internazionalizzazione del mercato turistico. La permanenza media dei turisti ha visto, su tutto il terri-

[5] Sulle dinamiche dell'offerta ricettiva extra-alberghiera occorre osservare la non sempre attendibile natura delle statistiche rilevate che, per effetto di normative regionali non uniformi, per l'esistenza di ampie "sacche" di sommerso e per l'ambiguo trattamento delle seconde case, possono risultare notevolmente distorte.

[6] Cfr. il precedente paragrafo I.1, in particolare la Figura I.8.

Tavola II.2 – ITALIA MOVIMENTI DI CLIENTI ITALIANI E STRANIERI NEGLI ESERCIZI RICETTIVI PER CATEGORIA E AREA GEOGRAFICA DI DESTINAZIONE
(valori assoluti in migliaia e variazioni percentuali)

		Centro-Nord		Mezzogiorno		Italia	
		Anno 2006	Var. 2006/2001	Anno 2006	Var. 2006/2001	Anno 2006	Var. 2006/2001
Arrivi	Italiani	39.705	13,19	12.145	11,51	51.850	12,71
	Stranieri	36.118	15,58	5.075	12,34	41.193	11,50
	Totale	**75.823**	**14,32**	**17.220**	**11,50**	**93.043**	**13,78**
Presenze	Italiani	158.549	2,05	51.354	6,34	209.903	3,07
	Stranieri	135.553	7,80	21.308	1,81	156.861	6,95
	Totale	**294.102**	**4,62**	**72.662**	**4,97**	**366.764**	**4,69**

Nota: arrivi - numero di volte in cui i clienti si presentano presso strutture ricettive. Presenze - numero di notti trascorse presso una struttura ricettiva.

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

torio, una riduzione nel periodo esaminato: da 4,3 notti per turista nel 2001 a 3,9 notti nel 2006.

Viaggiatori stranieri in Italia

È da notare comunque come il valore aggiunto generato dal turismo internazionale in Italia nel 2006[7] abbia raggiunto i 25.277 milioni di euro (in crescita del 5,4 per cento rispetto al 2005) arrivando al 39 per cento del valore aggiunto turistico nazionale e all'1,8 per cento del valore aggiunto totale del Paese.

Dall'*Indagine campionaria sul turismo internazionale dell'Italia*, svolta dalla Banca d'Italia[8], è possibile ricavare un quadro di maggior dettaglio dei flussi di turisti stranieri ed in particolare quantificare la dimensione complessiva di tale fenomeno, avendo a disposizione informazioni non solo sui viaggiatori che si rivolgono a strutture ricettive ufficialmente censite, ma anche ad altre forme di ospitalità, come l'ospitalità in casa di parenti o amici o l'utilizzo di case in affitto.

I movimenti di passeggeri (cfr. Tavola II.3 e Figura II.1) variano significativamente[9], in quanto forme di ospitalità diverse dalla ricettività tradizionale raccolgono quasi il 50 per cento dei flussi totali. La lettura di queste informazioni mostra alcune differenze anche in termini di dinamica rispetto a quanto riportato nella precedente Tavola II.2 e rilevato, dunque, direttamente dalle strutture ricettive: il Centro-Nord presenta un mercato sostanzialmente maturo, ma mostra alcuni

[7] Dati CISET.

[8] L'indagine è stata condotta dall'Ufficio Italiano dei Cambi a partire dal 1996. Dal gennaio 2008 le funzioni dell'Ufficio Italiano dei Cambi sono confluite nella Banca d'Italia. L'indagine contiene informazioni, aggiornate con cadenza mensile, circa i flussi turistici monetari e fisici, in entrata (*incoming*) ed in uscita (*outgoing*) dall'Italia. La tecnica adottata per la raccolta dei dati è denominata *inbound-outbound frontier survey* e consiste nell'intervistare un campione rappresentativo di viaggiatori in transito alle frontiere (strade, ferrovie, aeroporti e porti internazionali) effettuando un campionamento indipendente presso ogni tipo di frontiera. I dati sono disponibili su www.uif.bancaditalia.it/UICFEWebroot/index.jsp?whichArea=Stat&lingua=it Le tavole presentate nel presente paragrafo riportano delle specifiche elaborazioni richieste alla Banca d'Italia, che si ringrazia per la disponibilità.

[9] Un confronto di dettaglio effettuato sulle categorie ricettive comuni tra la rilevazione Istat e l'indagine della Banca d'Italia, ovvero i viaggiatori che si rivolgono a strutture alberghiere, mostra valori tra loro comparabili. Ciò rende dunque particolarmente significativa la lettura e l'interpretazione dei dati rilevati dalla Banca d'Italia che offrono, come detto, un universo particolarmente ampio e dettagliato di tipologie ricettive.

Tavola II.3 – ITALIA: MOVIMENTI DI VIAGGIATORI STRANIERI PER PAESE DI PROVENIENZA E AREA GEOGRAFICA DI DESTINAZIONE
(valori assoluti in migliaia e variazioni percentuali)

		Centro-Nord		Mezzogiorno		Italia	
		Anno 2006	Var. 2006/2001	Anno 2006	Var. 2006/2001	Anno 2006	Var. 2006/2001
Arrivi	Paesi europei	62.603	-1,94	5.137	48,96	68.979	1,85
	Paesi **extra** europei	11.252	51,28	1.018	113,36	8.456	58,74
	Totale	**73.855**	**3,61**	**6.155**	**59,61**	**77.435**	**8,06**
Presenze	Paesi europei	225.009	-8,47	47.170	12,84	292.988	-5,03
	Paesi **extra** europei	59.203	42,79	6.836	69,43	48.297	46,56
	Totale	**284.212**	**-1,07**	**54.006**	**20,01**	**341.285**	**2,27**

Nota: arrivi - numero di volte in cui i clienti si presentano presso strutture ricettive. Presenze - numero di notti trascorse presso una struttura ricettiva.

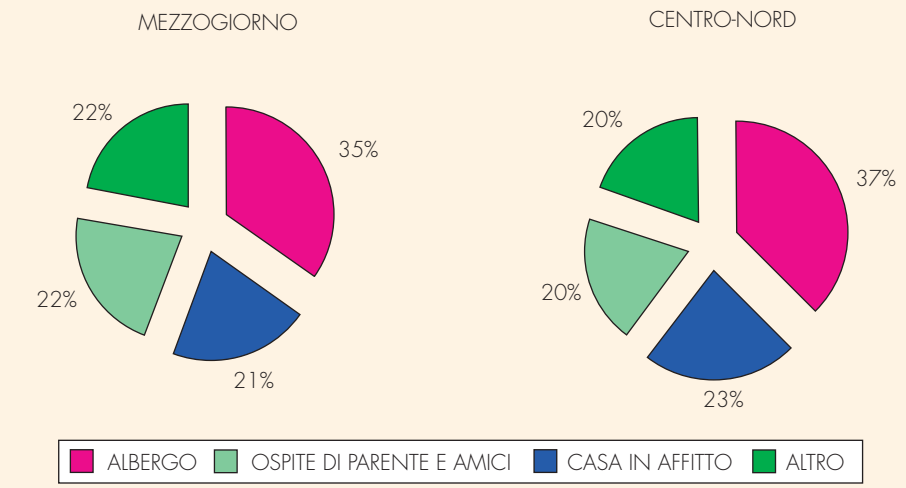
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Banca d'Italia - Indagine sul turismo internazionale dell'Italia

deboli segnali di declino (contrazione di circa l'1 per cento nelle presenze prevalentemente dovuta a provenienze europee, a fronte invece di dati di crescita nelle sole strutture censite), mentre tutti i dati indicano importanti ambiti di sviluppo per il Mezzogiorno, dove si registra un significativo incremento degli arrivi (circa il 60 per cento dai dati dell'indagine Banca d'Italia, rispetto ad un 12 per cento circa registrato nelle strutture alberghiere ed *extra* alberghiere rilevate dall'Istat) e delle presenze (pari al 20 per cento, con punte di circa il 70 per cento per le provenienze *extra* europee). Questi dati segnalano differenze anche rispetto alla permanenza media dei turisti stranieri: forme di ospitalità diverse rispetto alle strutture ricettive tradizionali producono un prolungamento del soggiorno che raggiunge, complessivamente, una durata di circa 10 notti mentre la dinamica conferma quanto già osservato in precedenza, ovvero una contrazione nel periodo 2001-2006.

Nelle regioni del Sud l'incremento degli arrivi e delle presenze dei viaggiatori stranieri tra il 2001 ed il 2006 vede la crescita di Paesi di provenienza di più consolidata presenza su tale mercato, come Regno Unito, Francia e Stati Uniti, e un decremento per Germania, Grecia e Svizzera (cfr. Figura II.2). Ma, l'analisi di dettaglio di tutte le provenienze evidenzia anche ottime *performance* di Paesi di origini emergenti per questi territori, come il Canada o alcuni Paesi del Sud America che mostrano forti segnali di crescita. Alcuni approfondimenti svolti su *tour operator* internazionali e *media*[10] segnalano, inoltre, una forte concentrazione spaziale dei flussi di visitatori stranieri nel Mezzogiorno. Si osservano località

[10] Indagini realizzate nell'ambito Programma Nazionale di Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS), Regioni Obiettivo 1 2000-2006. La ricerca si è avvalsa del contributo di un Comitato Tecnico Scientifico composto da: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il Turismo e Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento Politiche di Sviluppo: Unità di valutazione degli investimenti pubblici e Servizio per le Politiche dei Fondi strutturali. Un rapporto completo sugli esiti delle diverse indagini è attualmente in fase di pubblicazione e sarà reso disponibile anche in rete.

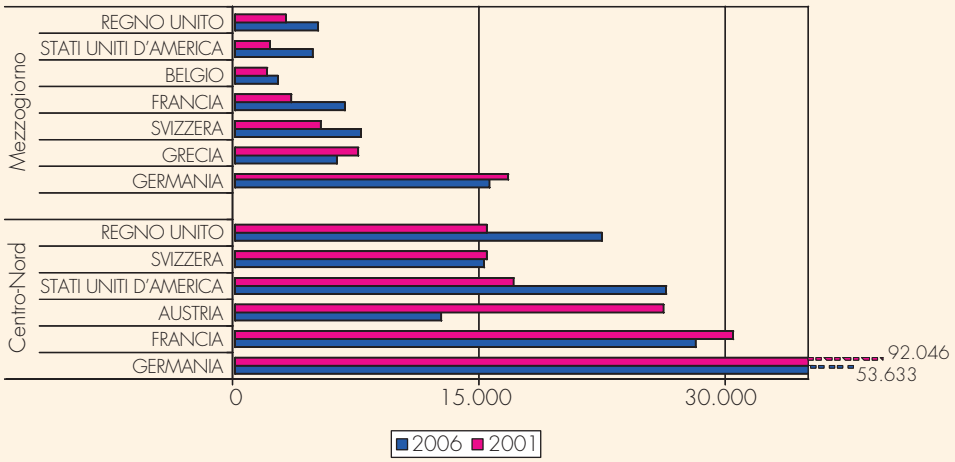
Figura II.1 – ITALIA: VIAGGIATORI STRANIERI PER TIPOLOGIA DI ALLOGGIO E AREA GEOGRAFICA DI DESTINAZIONE, ANNO 2006 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Banca d'Italia - Indagine sul turismo internazionale dell'Italia

che raccolgono quote assai significative dei movimenti turistici ed anche i cataloghi dell'offerta organizzata tendono a proporre un numero limitato di mete rispetto all'offerta potenziale del Sud. Ciò è da collegarsi non tanto e non solo alle caratteristiche di "attrattività turistica" delle diverse destinazioni, ma anche alle strategie di marketing e di promozione adottate dalle regioni e dallo stesso settore dell'intermediazione.

Figura II.2 – ITALIA: PRINCIPALI PROVENIENZE DELLE PRESENZE DEI VIAGGIATORI STRANIERI PER AREA GEOGRAFICA DI DESTINAZIONE (valori assoluti in migliaia)



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Banca d'Italia - Indagine sul turismo internazionale dell'Italia

II.1.2 I servizi complementari al turismo e l'accessibilità

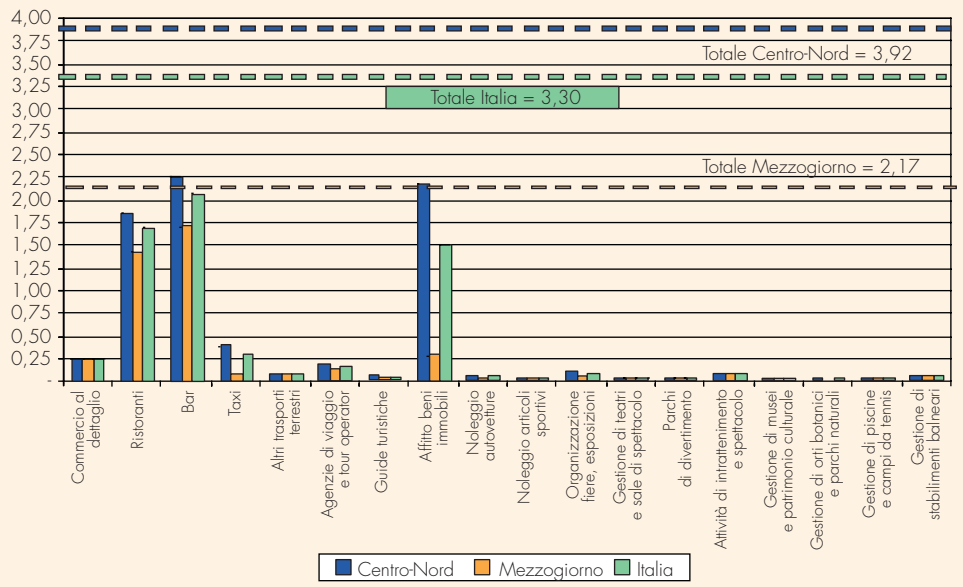
Offerta di servizi turistici

L'analisi dell'offerta locale dei servizi per il turista, che delinea di fatto l'effettiva capacità di un territorio di accogliere visitatori, mostra che in Italia ed in particolare nel Sud, le maggiori carenze in termini di disponibilità di servizi non siano da ricercare nell'ambito della ricettività, dove è semmai il rapporto qualità-prezzo che potrebbe essere oggetto di politiche più competitive, ma in altri ambiti che affiancano tipicamente la disponibilità di posti letto. In effetti, l'analisi di alcune elaborazioni provenienti dall'archivio ASIA Unità locali e relative al numero di imprese attive nei servizi turistici complementari[11] mette in luce, negli ultimi anni, uno sviluppo delle attività più tradizionali (bar e ristoranti) nel Mezzogiorno, analogo, se non maggiore, rispetto alla media italiana, mentre la disponibilità di servizi turistici alternativi e di servizi ricreativi e culturali risulta assai più limitata rispetto al resto d'Italia.

Accessibilità turistica e mezzi di trasporto

In altre parole, la lettura di questi dati segnala come il settore turistico meridionale appaia ancora oggi incentrato in maniera quasi esclusiva sulla ricettività e i servizi tradizionali al turismo, mentre poca attenzione è rivolta alla diversificazione dei servizi di supporto e intrattenimento al turista. Le

Figura II.3 – SERVIZI TURISTICI COMPLEMENTARI PER AREA GEOGRAFICA: NUMERO DI IMPRESE PER 1.000 ABITANTI, MEDIA 2004-2005

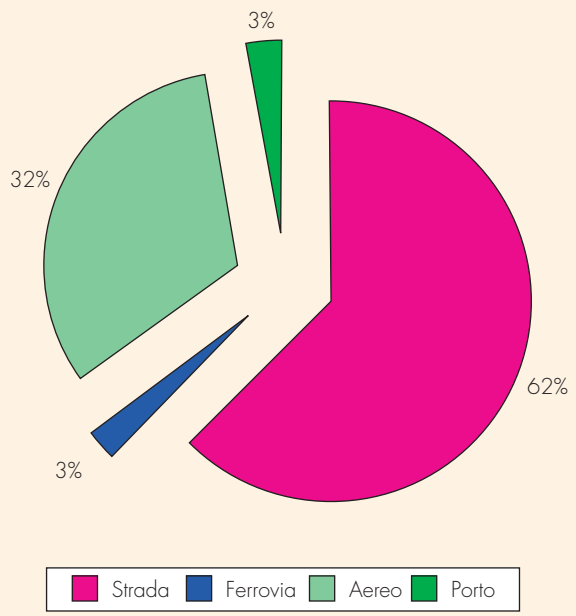


Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

[11] I dati, disponibili a livello comunale, sono il risultato di una convenzione tra il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e l'Istat (Progetto Informazione di contesto per le politiche integrate territoriali, INCIPIT) e sono consultabili su www.istat.it/ambiente/contesto/incipit/turistiche.html Dettagli circa i servizi turistici complementari sono contenuti nel Capitolo 7 del Rapporto SVIMEZ sull'industria turistica nel Mezzogiorno, Il Mulino 2007.

condizioni di accessibilità di un territorio rappresentano uno degli elementi fondamentali per la qualificazione dell'offerta turistica e per l'effettivo sviluppo di un sistema turistico. Nel Mezzogiorno il sistema infrastrutturale e logistico risulta però essere spesso inadeguato e incoerente rispetto agli standard di mobilità nazionale e internazionale di persone, beni e servizi, cui si orienta l'economia europea e mondiale. La lettura del mezzo di trasporto più utilizzato dai viaggiatori stranieri per raggiungere l'Italia mostra una netta prevalenza di automobile ed aereo (cfr. Figura II.4). L'analisi dell'evoluzione del mercato turistico, in particolare nelle regioni meridionali, mostra come, ad alcune delle più positive dinamiche di sviluppo turistico, sia da accostare, oltre al fenomeno delle prenotazioni e dell'organizzazione *on line* dei viaggi[12], anche l'introduzione di formule di trasporto aereo *low cost*. In particolare in alcune città del Sud[13], appare essersi registrato un consistente incremento delle presenze straniere proprio in coincidenza con l'attivazione, in aeroporti limitrofi, di vettori in grado di offrire sul mercato voli a tariffe particolarmente vantaggiose.

Figura II.4 – ITALIA: VIAGGIATORI STRANIERI PER MEZZO DI TRASPORTO UTILIZZATO, ANNO 2006 (distribuzione percentuale)



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Banca d'Italia - Indagine sul turismo internazionale dell'Italia

[12] Secondo l'indagine "Viaggi e Vacanze" in Italia e all'estero dell'Istat, più del 10 per cento dei soggiorni viene prenotato o organizzato attraverso la rete.

[13] Si tratta ad esempio di Bari, Lecce, Sassari, Vibo Valentia, Catanzaro e Nuoro.

RIQUADRO C – IL LOW COST

Le compagnie low cost, grazie al modello di business adottato, volto a coniugare alti livelli di efficienza operativa e gestionale con basse tariffe, hanno reso il trasporto aereo una commodity alla portata di tutti, elevando in tal modo il tasso medio di mobilità aerea ed apportando un contributo fondamentale alla crescita dell'intero settore. Il conseguente ampliamento della domanda di mercato - distribuitasi più uniformemente nel corso della stagione - apporta benefici inattesi non solo per l'aeroporto, ma anche per l'indotto economico locale. In particolare, il settore low cost sostiene lo sviluppo economico locale contribuendo alla creazione di posti di lavoro ed all'incremento dei flussi turistici nell'area circostante lo scalo collegato[1].

L'esperienza italiana ed europea dimostra come gli aeroporti regionali specializzatisi in collegamenti a basso costo abbiano sperimentato, oltre ad una crescita nel numero dei passeggeri transitati nello scalo, anche una maggiore regolarità dei flussi mensili di traffico (Ciampino, Bergamo, Alghero, Brindisi, ecc.). Tali flussi, generati ex-novo dai prezzi scontati dei biglietti e quindi tradizionalmente poco sensibili alla destinazione offerta, possono rappresentare un'opportunità per le regioni del Mezzogiorno per incrementare il turismo nei mesi di bassa stagione e contrastare la forte stagionalità dei flussi.

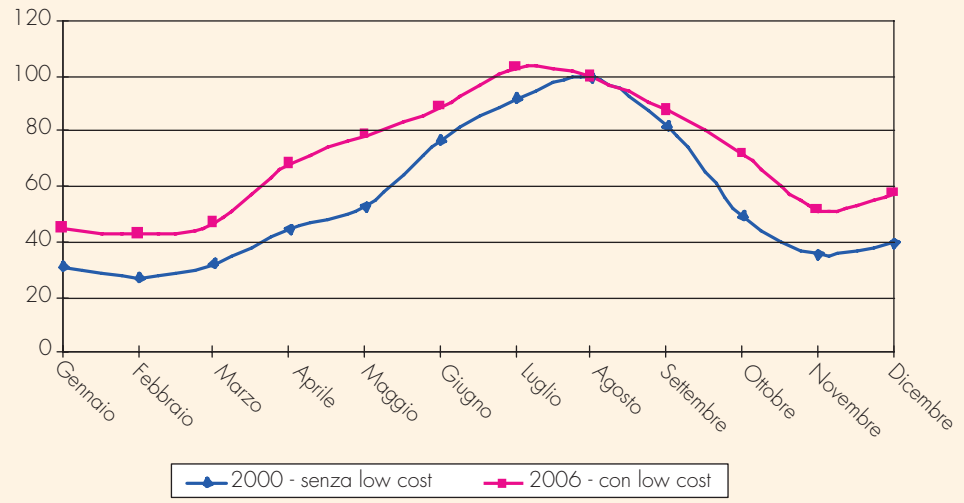
Gli effetti del low cost sulla destagionalizzazione dei flussi turistici possono essere visualizzati graficamente (cfr. Figura C.1) analizzando la distribuzione mensile dei passeggeri - in questo caso riferita allo scalo di Alghero - confrontando i dati del 2006 con quelli del 2000, normalizzati sul mese di picco (agosto).

Tale fenomeno può essere anche quantificato ricorrendo all'uso di un indice di stagionalità, calcolato come deviazione standard dei flussi mensili di traffico. Dal confronto che scaturisce tra il 2006 ed il 2000, anno in cui il low cost non aveva ancora mostrato i suoi effetti, emerge chiaramente come, laddove vi sia stata una maggiore specializzazione in collegamenti a basso costo (Ciampino, Bergamo, Treviso) la stagionalità dei flussi turistici si sia pressoché dimezzata. È interessante notare, inoltre, come gli aeroporti che hanno fatto registrare i più elevati tassi di crescita negli ultimi anni siano stati proprio quelli specializzatisi nel segmento low cost. In tali scali, la percentuale di traffico internazionale rispetto al totale è tra le più elevate, il che fa presupporre possa esserci una correlazione tra voli low cost, aumento dei flussi turistici internazionali e sviluppo economico regionale.

---

[1] È possibile citare, ad esempio, l'aeroporto di Carcassonne, situato a 100 chilometri da Tolosa, in Francia, che viene utilizzato esclusivamente dal vettore Ryanair per offrire collegamenti verso sei destinazioni internazionali. Nel 2004, gli impatti economici diretti, indiretti ed indotti da tali servizi, sono stati quantificati in 415,8 milioni di euro, mentre i posti di lavoro creati hanno superato le 3.000 unità. Nell'aeroporto di Katowice, in Polonia, l'introduzione di servizi aerei a basso costo ha creato circa 2.000 nuovi posti di lavoro e le autorità regionali hanno stimato in un milione di dollari il flusso monetario generato nella regione ogni 100.000 passeggeri sbarcati. Il tasso regionale di disoccupazione è diminuito dal 15 al 10 per cento. Il livello di riempimento degli hotel è cresciuto dal 30 all'80 per cento e nuove strutture alberghiere sono state ultimate per far fronte alla crescente domanda. Anche in Italia è da segnalare come lo sviluppo registrato dallo scalo di Bergamo sia stato guidato principalmente dal settore low cost. Dal 2001 al 2005, il traffico dell'aeroporto è aumentato di oltre il 300 per cento, mentre gli effetti moltiplicativi attivati sull'economia regionale sono cresciuti più che proporzionalmente, generando una crescita dell'impatto economico del 785 per cento. Dal punto di vista occupazionale, i posti di lavoro sono aumentati del 146 per cento rispetto al 2001. Anche a Bonn, l'impatto occupazionale generato dai tre vettori a basso costo operativi sullo scalo è stato stimato in 1.766 nuovi posti di lavoro. L'impatto economico sulla regione vale 147,6 milioni di euro, con una spesa media per passeggero di 285,42 euro. Inoltre, il flusso di contributi versato grazie ad attività collegate alla presenza delle compagnie low cost ammonta a circa 91 milioni di euro.

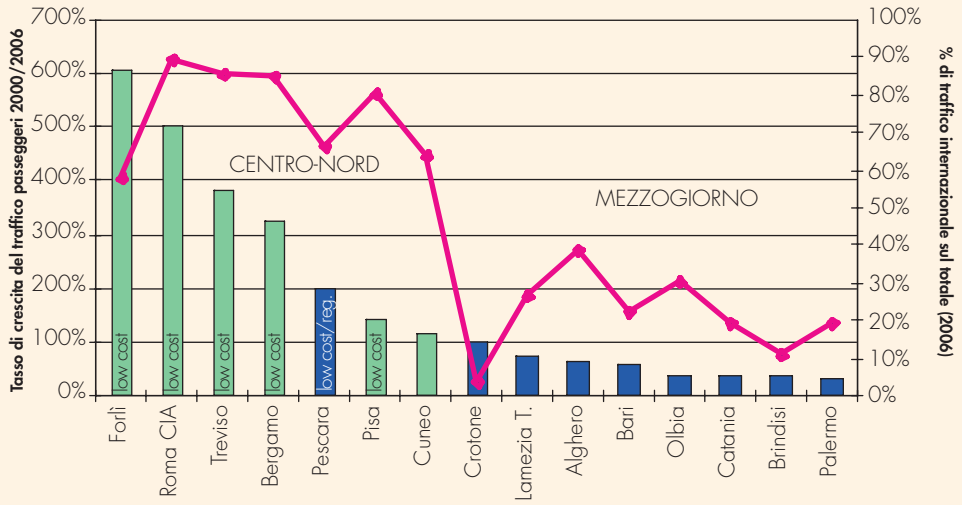
Figura C.1 – AEROPORTO DI ALGHERO: L'EFFETTO DI DESTAGIONALIZZAZIONE DEI FLUSSI TURISTICI DOVUTO ALL'INTRODUZIONE DI VOLI LOW COST (distribuzione percentuale degli arrivi)



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Assaeroporti

In tal senso, gli scali del Mezzogiorno appaiono in forte ritardo. Il circolo virtuoso che andrebbe innescato dai vettori low cost potrebbe essere quindi motore di crescita su più fronti: nello sviluppo della mobilità interregionale, nella crescita delle presenze turistiche internazionali e, di conseguenza, nell'aumento del benessere economico locale.

Figura C.2 – CORRELAZIONE TRA FLUSSI TURISTICI INTERNAZIONALI E CRESCITA DI UN AEROPORTO (distribuzioni percentuali)



Nota: negli istogrammi l'etichetta *low cost* indica che l'aeroporto sviuluppa collegamenti prevalentemente connessi a tale tipologia di servizio di trasporto.

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Assaeroporti ed ENAC (Annuario Statistico 2006)

In conclusione, si segnala come lo sviluppo del network aereo a basso costo, oltre a far registrare un incremento del turismo anche verso aree in precedenza difficilmente accessibili e poco soggette a tali dinamiche, possa essere accompagnato anche da benefici sociali per le aree interessate, come un maggior livello d'integrazione ed una migliore mobilità tra regioni periferiche, rivelandosi dunque un vero e proprio strumento di sviluppo e coesione sociale.

È da segnalare la posizione assunta dalla Commissione Europea circa l'ammissibilità degli aiuti di Stato nel settore aereo, volta ad istituire un quadro legislativo che contribuisca a stimolare tale processo di sviluppo[2]. In particolare, la Commissione ha stabilito le modalità di sostegno economico ad aeroporti e compagnie aeree entro i cui limiti è possibile operare senza ledere i principi della concorrenza[3].

Secondo quanto previsto dalla normativa, i contributi possono essere erogati ai vettori solo per l'apertura di collegamenti nuovi, profittevoli e capaci di attrarre un numero di passeggeri tale da permettere il raggiungimento del punto di break-even dello scalo entro breve termine[4]. La Commissione Europea ha dunque legittimato la prassi d'incentivare collegamenti a basso costo quale azione di promozione territoriale volta ad accrescere le presenze turistiche anche al di fuori del tradizionale periodo estivo. Nel Mezzogiorno, ad esempio, la Giunta della Regione Sardegna[5] ha provveduto a stanziare quasi 8 milioni di euro per iniziative di promozione ed incentivazione (starting, advertising e marketing) relative ai collegamenti effettuati dagli aeroporti di Alghero, Olbia e Cagliari, sulle rotte internazionali europee.

[2] Coerentemente con quanto previsto dall'articolo 87, comma 3, del "Trattato Istitutivo della Comunità Europea", in materia di aiuti di Stato, possono considerarsi compatibili con il mercato comune "gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione", nonché "gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse".

[3] Ci si riferisce alla Decisione 2004/393/CE del 12 febbraio 2004 - inerente gli aiuti concessi dalla Regione Vallonia, alla compagnia aerea Ryanair, per l'incentivazione dei voli dall'aeroporto di Charleroi - e, successivamente, alla Comunicazione del 9 dicembre 2005 "Community guidelines on financing of airports and start-up aid to airlines departing from regional airports".

[4] Inoltre, devono essere rispettate le seguenti condizioni: la rotta in questione deve collegare un aeroporto regionale (sia esso "grande aeroporto regionale" che "piccolo aeroporto regionale") ad un altro aeroporto dell'Unione; i contributi erogati devono diminuire progressivamente e comunque per un periodo non superiori ai tre anni; l'ammontare del contributo deve essere strettamente correlato ai costi di start-up sostenuti per l'apertura di una nuova rotta o frequenza, costi cui il vettore non dovrà più far fronte una volta avviato il collegamento.

[5] Delibera n.40/2007 del 9 ottobre 2007.

II.2 Investimenti di rete e servizi di trasporto ferroviario regionale

L'obiettivo del paragrafo è descrivere alcune dinamiche di cambiamento della rete ferroviaria italiana nel periodo 2000-2006[14].

[14] In questo paragrafo si aggiorna un'analisi avviata nel 2004 e presentata, nei suoi primi esiti, nel Rapporto del DPS di quell'anno. L'analisi fruisce di dati quantitativi resi disponibili direttamente dalle Ferrovie dello Stato, e relativi sia alla modernizzazione della rete ferroviaria italiana, sia alle variazioni nell'offerta di servizi ferroviari per il trasporto regionale. L'offerta di servizi regionale comprende servizi regionali e interregionali, ma non i servizi organizzati da Trenitalia per il trasporto a lunga percorrenza (Intercity, Eurostar, ed altre tipologie di servizio). Il periodo analizzato coincide con quello del ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006, tuttavia si deve tenere conto che non può esserci completa sovrapposizione tra i dati presentati e le decisioni di investimento che hanno inciso sullo stesso ciclo di programmazione, poiché i cambiamenti osservati possono essere il risultato di investimenti pianificati in periodi di programmazione precedenti (che entrano in esercizio nel periodo osservato).

Modernizzazione della rete ferroviaria italiana

La verifica degli esiti degli investimenti di modernizzazione della rete – in termini di rete *entrata in esercizio* – e delle modifiche intervenute nei servizi regionali, permette di tenere sotto controllo due variabili di contesto rilevanti per le politiche di sviluppo: la disponibilità di rete ferroviaria moderna, sicura e amministrata in maniera efficiente; la quantità di servizi ferroviari effettivamente organizzati ed erogati nei contesti regionali (nell'ambito della regolazione definita a livello regionale)[15].

I dati disponibili dal 2000 al 2006 permettono di misurare l'entità della modernizzazione della rete ferroviaria italiana in questo arco temporale.

Nel complesso, in questo periodo, non si è modificata in maniera significativa l'estensione della *rete ordinaria in esercizio* (15.906 km nel 2006), ridottasi a livello nazionale di circa 20 km, come risultato netto di una lieve riduzione della sua estensione nel Centro-Nord (circa 30 km) e di un piccolo incremento nel Mezzogiorno (circa 10 km).

L'aumento dell'estensione della rete ferroviaria italiana è interamente dovuto agli investimenti *sulle linee ad Alta Velocità* (rete AV) che, entrando in esercizio dal 2005, determinano un incremento della dotazione di rete di 331 km. La modernizzazione della componente ordinaria di rete (linee elettrificate) ha invece riguardato 134 km nel Centro-Nord e 265 km nel Mezzogiorno.

La modernizzazione non riguarda quindi tanto l'incremento dell'estensione della rete, quanto il miglioramento di capacità e standard di sicurezza diffusi di esercizio[16], determinati dall'elettrificazione della componente ordinaria utilizzata per l'offerta di treni regionali e sovraregionali, che costituiscono fattori di contesto territoriale rilevanti per le regioni in ritardo di sviluppo[17].

Elettrificazione della rete ferroviaria

A livello nazionale gli investimenti di modernizzazione di rete hanno incrementato la componente a due binari elettrificati del 6,2 per cento, portandola dal 38 per cento del 2000 a poco più del 40 del totale del patrimonio di rete complessivo nel 2006. A questo patrimonio, per pura comodità di analisi, è stata sottratta la nuova rete AV nonché quella a due binari non elettrificati, il cui ammontare, peraltro minimo, è rimasto quasi inalterato. A questo incremento ha corrisposto una riduzione dell'8,6 per cento della rete a binario singolo non elettrificato e una stabilità della componente a binario unico elettrificata (cfr. Figura II.5).

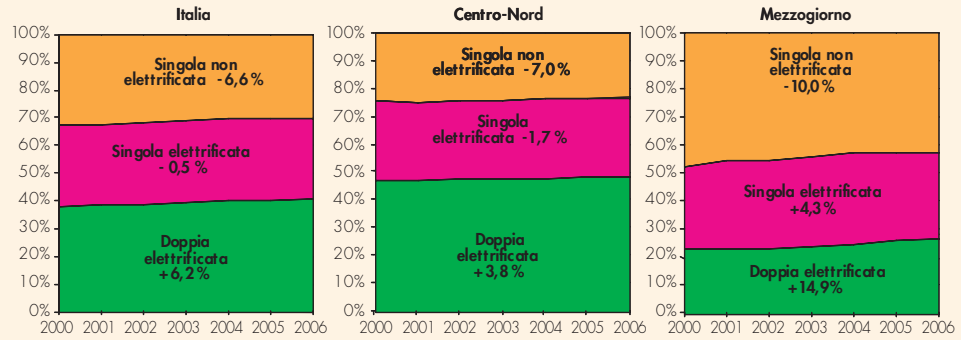
---

[15] L'offerta di "servizi passeggeri a lunga percorrenza" non è inclusa nell'analisi. Una analisi dei servizi che servono tratte di rilevanza nazionale ed internazionale comporta uno studio differente e aggiuntivo. I dati disponibili, che costituiscono un aggiornamento delle informazioni fornite all'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici nel 2004, consentono infatti al momento di osservare retrospettivamente solo i maggiori cambiamenti intervenuti sull'infrastruttura e sull'offerta di servizi regionali.

[16] Un miglioramento di rete non comporta necessariamente un incremento quantitativo dell'offerta. Esso può tradursi infatti in miglioramenti qualitativi su velocità, standard di sicurezza e interoperabilità.

[17] Esistono punti di vista controversi nella teoria economica in merito alla rilevanza di fattori di contesto infrastrutturali e di servizio ferroviario. Un recente articolo del servizio studi di Banca d'Italia, che considera il vantaggio competitivo di una provincia in relazione alla qualità delle connessioni ferroviarie e stradali con le altre, a partire da quelle contermini, mette in rilievo il fatto che il gap di infrastrutture e servizi di trasporto terrestre tra Centro-Nord e Mezzogiorno riguardi oggi prioritariamente le connessioni ferroviarie (Giovanna Messina, *Un nuovo metodo per misurare la dotazione territoriale di infrastrutture di trasporto*, Temi di discussione del Servizio Studi Numero 624, Aprile 2007).

Figura II.5 – COMPONENTI PRINCIPALI DELLA RETE FERROVIARIA ITALIANA SULL'INTERO TERRITORIO NAZIONALE, NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD
(quote sul totale e variazioni 2000-2006)



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Ferrovie dello Stato

Osservando le componenti della rete ordinaria nelle due macroaree territoriali, Centro-Nord e Mezzogiorno, si nota che la quota di rete a doppio binario elettrificata è significativamente inferiore nel Sud rispetto al Centro-Nord. La realizzazione di opere di modernizzazione nel periodo ha permesso infatti sì di ottenere nel Mezzogiorno un tasso di crescita della componente a doppio binario elettrificata superiore rispetto al Centro-Nord (15 per cento di rete elettrificata in più a fronte di un 4 per cento di aumento della rete elettrificata nel Centro-Nord), ma, anche aggiungendo a questo incremento l'elettrificazione di linee a binario unico (incrementatesi del 4,3 per cento nel Mezzogiorno), la differenza qualitativa tra la dotazione di rete del Sud e quella del Centro-Nord rimane notevole.

Tavola II.4 – ESTENSIONE DELLE COMPONENTI DI RETE NON ELETTRIFICATA, ELETTRIFICATA ORDINARIA E AV NEL 2006 PER AREA GEOGRAFICA E VARIAZIONI NEL PERIODO 2000-2006

Km di linee 2006

	Non elettrificate		Elettrificate		AV
	Singolo	Doppio	Singolo	Doppio	
Nord-Ovest	951,1	0,0	1.368,9	1.613,9	93,6
Nord-Est	647,5	0,0	854,4	1.554,6	28,5
Centro	749,0	30,7	672,9	1.830,5	132,2
Mezzogiorno di cui:	2.381,4	36,1	1.725,1	1.489,5	76,8
Continentale	*1.375,8*	*19,8*	*1.092,6*	*1.322,6*	*76,8*
Isole	*1.005,6*	*16,3*	*632,5*	*166,9*	*0,0*

Variazione % Km di linee 2006

	Non elettrificate			Elettrificate		
	Singolo	Doppio	Totale	Singolo	Doppio	Totale
Nord-Ovest	-4,3	0,0	-4,3	-3,8	4,9	0,7
Nord-Est	-5,0	0,0	-5,0	-2,9	4,5	1,7
Centro	-11,9	73,6	-10,1	4,7	2,3	3,0
Mezzogiorno di cui:	-10,0	37,0	-9,6	4,3	14,9	9,0
Continentale	*-13,1*	*96,8*	*-12,4*	*7,1*	*12,2*	*9,8*
Isole	*-5,5*	*0,0*	*-5,5*	*-0,2*	*42,5*	*6,5*

Nota: la variazione totale della rete elettrificata non comprende le linee ad Alta Velocità.
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Ferrovie dello Stato

Il Sud d'Italia, nel suo insieme, è ancora caratterizzato infatti da una quota molto elevata - più del 40 per cento del totale - di rete ferroviaria ad un solo binario non ancora elettrificata.

Considerando gli effetti complessivi delle attività di modernizzazione della rete, i risultati che si osservano sono caratterizzati da variazioni di segno positivo per l'elettrificazione in quasi tutte le regioni.

Rete ferroviaria del Mezzogiorno

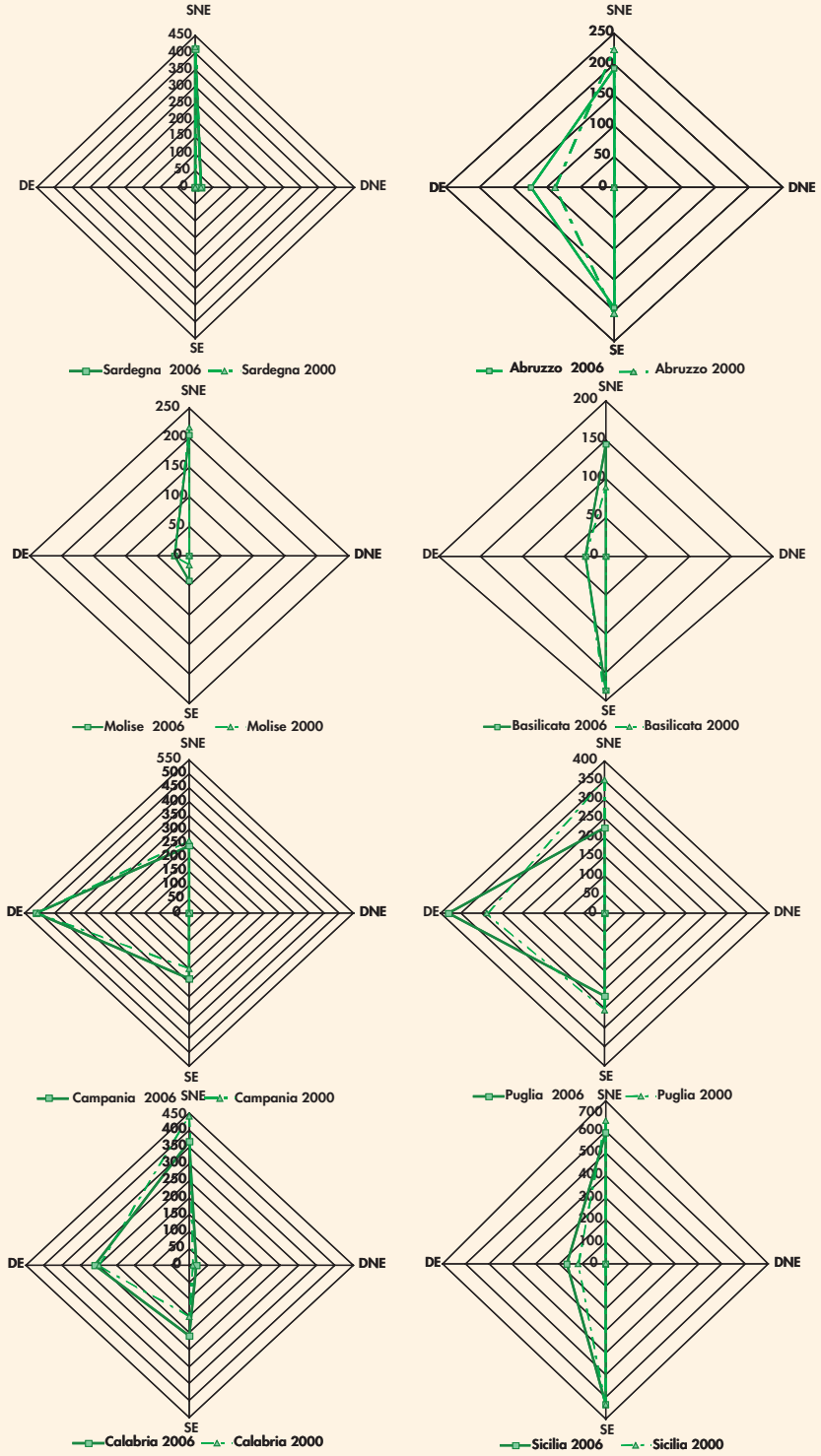
Per quanto riguarda le regioni del Mezzogiorno, in Sicilia i lavori di elettrificazione hanno permesso l'entrata in esercizio di 49 km aggiuntivi di rete a due binari elettrificata, a fronte di una sostanziale stabilità dell'estensione della rete complessiva. Risultato analogo alla Sicilia si osserva in Calabria, dove in questo periodo entrano in esercizio circa 67 km di rete ordinaria allo standard di capacità più elevato, anche in questo caso a parità di rete in esercizio.

La Puglia è l'unica regione del Mezzogiorno nella quale si osserva a fine periodo una riduzione di estensione della rete ferroviaria in esercizio (69 km), come effetto finale determinato da ripetute variazioni annuali in aumento e in riduzione della componente di rete non elettrificata e di quella elettrificata (a singolo e a doppio binario). In questa regione l'incremento della rete elettrificata a doppio binario a fine 2006 è di 94 km. In Basilicata entrano in esercizio, dal 2000 al 2006, 56 km di linea a binario singolo non elettrificato, caso unico in Italia in cui aumenta solo questa componente di rete. In Campania, tra inizio e fine periodo, entrano in esercizio 40 km di rete elettrificata (in massima parte a binario unico). Senza considerare i 77 km di linea ad Alta Velocità, la rete ordinaria localizzata in Campania aumenta, come risultato netto, di 21 km. In Abruzzo, a fine periodo, si registrano 26 km di rete elettrificata aggiuntiva, a fronte di una pari riduzione (di 30 km) della rete non elettrificata.[18] In Molise entrano in esercizio 27 km aggiuntivi di linea elettrificata a singolo binario, che comportano un lieve aumento complessivo (di 14 km). La Sardegna costituisce l'unico caso in cui nel periodo non si legge dai dati statistici alcuna modernizzazione di rete. A fronte di una minima riduzione della sua estensione non sono riportati lavori di elettrificazione in tutto il periodo considerato: l'isola è ancora dotata esclusivamente di linee non elettrificate, in massima parte a binario unico.

La Figura II.6 evidenzia le differenze intervenute nella rete ferroviaria ordinaria delle regioni del Mezzogiorno tra il 2000 e il 2006.

[18] Non si considerano rilevanti le riduzioni minime di estensioni di rete a fronte dell'entrata in esercizio di rete elettrificata (a binario singolo e soprattutto doppio), poiché i lavori di modernizzazione comportano talvolta riduzioni di lunghezza delle linee. In questo caso inoltre, a differenza della Puglia, le variazioni intermedie, che vedono prima crescere e poi ridursi la lunghezza complessiva della rete, possono forse spiegarsi con il prevalere dei lavori di elettrificazione su tratte non elettrificate, che potrebbero essere state "contate" due volte all'interno di un anno solare, poiché effettivamente in esercizio prima come rete non elettrificata, poi come rete elettrificata.

Figura II.6 – COMPARAZIONE DELLE COMPONENTI DELLA RETE FERROVIARIA NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO NEL 2000 E NEL 2006 (valori in km)



DE= Linee a doppio binario elettrificate
SE= Linee a binario singolo elettrificate
SNE= Linee a binario singolo non elettrificate
DNE= Linee a binario doppio non elettrificate

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Ferrovie dello Stato

Anche le regioni del Centro-Nord sono state interessate da modifiche della rete ordinaria. In alcuni casi queste modifiche sono avvenute a fronte dell'entrata in esercizio di tratte di linea ad Alta Velocità. È il caso del Piemonte, dove in contemporanea all'entrata in esercizio delle linee ad Alta Velocità si registra una certa riduzione di rete ordinaria. In altre regioni si sono avute solo modifiche relative alla componente di rete ordinaria.

Si può osservare che la tesi, talora sostenuta nell'ambito della programmazione degli investimenti pubblici, che vaste aree del Mezzogiorno siano aree "a domanda debole" per il trasporto ferroviario, vale in modo speculare per la domanda di mobilità complessiva, comprensiva della componente soddisfatta dalla viabilità stradale. Pertanto, ogni investimento che ambisca a superare i limiti imposti dai criteri di redditività economica e sociale propri delle analisi costi-benefici, anticipando una domanda futura di mobilità, piuttosto che rispondendo una già esistente, incontra difficoltà pratiche crescenti nella sua realizzazione. Queste difficoltà non rappresentano altro che la distanza tra aspettative teoriche, che si vorrebbero soddisfare (la domanda aggiuntiva prevista) e la domanda effettivamente riscontrata nei territori dove si vogliono realizzare gli investimenti aggiuntivi. Considerando, però, i sistemi di valutazione degli investimenti, *l'upgrading* sistematico della rete ferroviaria del Sud d'Italia, in termini di standard di sicurezza, interoperabilità tecnica, capacità tecnologica, costituisce un obiettivo realistico e praticabile per le politiche di miglioramento del contesto infrastrutturale. Tale obiettivo potrebbe rivelarsi inoltre coerente con ulteriori obiettivi di tutela ambientale, tra cui la riduzione degli agenti inquinanti e il contenimento dei fenomeni di degrado fisico del territorio e non contraddittorio rispetto alle legittime aspirazioni alla crescita civile ed economica delle regioni meridionali[19].

Cambiamenti nei servizi ferroviari di livello regionale

Nel Mezzogiorno continentale, soprattutto a motivo dell'aumento dei servizi ferroviari regionali in Campania (che incidono in modo importante sul dato complessivo), l'offerta treni è significativamente aumentata. Questo risultato differisce significativamente da quello osservato nel 2004[20], quando si era rilevata una dinamica divergente tra investimenti di modernizzazione ferroviaria e offerta di servizi regionali[21]. Ma il cambiamento è stato determinato in massima parte dall'incremento dell'offerta di servizi regionali in Campania nel periodo 2004-2006, mentre nessuna altra regione del Mezzogiorno ha visto grandi variazioni nell'offerta di servizi in questo secondo triennio considerato.

---

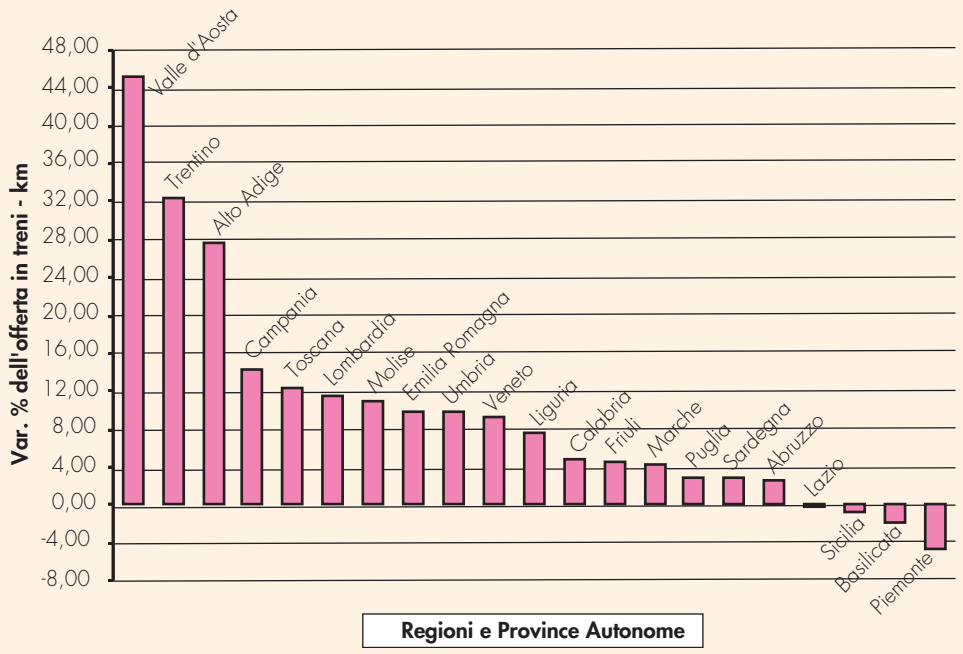
[19] Nel corso della riflessione sulla capacità dell'investimento complessivo di aumentare l'inclusione sociale, tema di particolare rilievo nei contesti ad elevata incidenza di povertà (come il Mezzogiorno), si è riscontrata una specifica carenza metodologica nell'ambito delle decisioni sulle infrastrutture. Avvicinando il dibattito italiano al contesto internazionale sarebbe pertanto auspicabile iniziare a valutare gli investimenti nel settore in maniera subordinata ad una visione più globale dell'impatto sulla salute umana delle diverse modalità di sviluppo regionale e urbano (e quindi dei differenti interventi possibili): non solo dal punto di vista del loro impatto sull'inquinamento atmosferico e idrico, ma anche dell'iniquità determinata dalla crescita incontrollata di periferie e sobborghi urbani (con i costi economici e sociali che questo comporta) dovuta in parte ai modesti servizi pubblici di collegamento.

[20] Cfr. Rapporto Annuale 2004 del Dipartimento Politiche di Sviluppo, paragrafo II.2.2.4.

[21] Per servizi regionali si intendono i treni regionali e interregionali (così registrati dagli uffici di statistica del Gruppo Ferrovie dello Stato), la cui regolazione e pianificazione è demandata alle Amministrazioni regionali. Si ricorda che non sono considerati in questa categoria i treni Intercity, Eurostar ed ogni altro servizio specifico di rilevanza sovra-regionale pianificato da Trenitalia.

L'osservazione delle variazioni dell'offerta di trasporto pubblico locale ferroviario di ciascuna regione e provincia autonoma evidenzia come nei sei anni gli incrementi più significativi si siano avuti in Valle d'Aosta e nelle Province autonome di Trento e Bolzano (cfr. Figura II.7 e Tavola II.5).

Figura II.7 – CAMBIAMENTI NELL'OFFERTA DI SERVIZI REGIONALI, 2001-2006



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Ferrovie dello Stato

Si tratta di un risultato sorprendente poiché, trattandosi di regioni piccole per territorio e popolazione (nel caso della Valle d'Aosta anche di rete ferroviaria) e fortemente montuose, l'incremento complessivo della loro offerta di servizi regionali è pari a circa un 1.560.000 treni-km aggiuntivi dal 2001 al 2006, un incremento di poco inferiore a quello della sola Regione Campania (1.588.000 treni-km aggiuntivi). La crescita dei servizi in Campania e in Alto Adige è dovuta interamente ad un aumento nel periodo 2003-2006. Il Trentino è l'unica piccola unità amministrativa territoriale, tra quelle in cui crescono in maniera significativa i servizi, in cui la crescita dell'offerta avviene a ritmo pressoché costante; la stessa dinamica di crescita si riscontra anche in grandi regioni come il Veneto e l'Emilia Romagna, interessate da ristrutturazioni dell'offerta di servizi regionali.

Tra le grandi regioni, del Centro e del Nord, solo Toscana e Lombardia hanno, però, beneficiato di un aumento di servizi comparabile, per entità, a quello registrato in Campania, con la differenza che in entrambe queste regioni il processo è stato più uniformemente distribuito nel periodo.

Una significativa contrazione dell'offerta si è verificata solo in Piemonte e in Basilicata, ma la contrazione deriva esclusivamente da una riduzione di servizi nel 2006. In Sicilia una minima variazione in aumento nel secondo triennio ha compensato la lieve riduzione nel primo triennio.

Tavola II.5 – SERVIZI FERROVIARI REGIONALI IN VALORE ASSOLUTO (milioni di treni-km) **E IN VARIAZIONE PERCENTUALE COMPLESSIVA E NEI SOTTOPERIODI 2001-2003 E 2004-2006**

Regione	Treni per km percorsi						Variazioni % dei treni per km regionali		
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001/ 2003	2004/ 2006	2001/ 2006
Valle d'Aosta	1,217	0,894	1,678	1,723	1,735	1,765	37,8	2,5	45,0
Trentino	1,391	1,405	1,583	1,683	1,674	1,840	13,8	9,4	32,3
Alto Adige	2,038	2,120	2,155	2,348	2,433	2,602	5,7	10,8	27,7
Campania	11,017	10,963	10,955	11,290	10,890	12,605	-0,6	11,7	14,4
Toscana	18,643	18,965	18,937	19,141	19,982	20,962	1,6	9,5	12,4
Lombardia	20,095	20,258	20,481	21,147	22,686	22,404	1,9	5,9	11,5
Molise	2,079	2,025	1,948	1,993	1,981	2,305	-6,3	15,7	10,9
Emilia Romagna	12,288	12,577	12,693	13,167	13,195	13,506	3,3	2,6	9,9
Umbria	3,580	3,653	3,896	3,924	3,928	3,928	8,8	0,1	9,7
Veneto	15,700	15,954	16,220	16,497	16,684	17,168	3,3	4,1	9,4
Liguria	6,960	7,013	6,968	7,146	7,312	7,485	0,1	4,7	7,5
Calabria	6,798	6,778	6,751	6,933	6,831	7,131	-0,7	2,8	4,9
Friuli	3,839	4,016	4,021	4,098	4,128	4,013	4,8	-2,1	4,6
Marche	3,784	3,918	3,913	3,978	4,029	3,951	3,4	-0,7	4,4
Puglia	6,777	6,950	6,603	6,825	6,848	6,969	-2,6	2,1	2,8
Sardegna	3,635	3,711	3,693	3,730	3,652	3,738	1,6	0,2	2,8
Abruzzo	4,697	4,658	4,783	4,763	4,744	4,819	1,8	1,2	2,6
Lazio	16,632	16,622	16,651	16,955	17,014	16,614	0,1	-2,0	-0,1
Sicilia	10,799	10,478	10,606	10,681	11,117	10,738	-1,8	0,5	-0,6
Basilicata	2,011	2,017	2,009	2,075	2,028	1,973	-0,1	-4,9	-1,9
Piemonte	19,706	19,733	19,254	20,421	20,464	18,811	-2,3	-7,9	-4,5
ITALIA	**173,68**	**174,71**	**175,80**	**180,52**	**183,36**	**185,33**	**1,2**	**2,7**	**6,7**

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Ferrovie dello Stato

A questo livello di generalità non si possono identificare le cause che motivano i diversi esiti della programmazione dei servizi regionali di trasporto ferroviario. Si può solo registrare che – in questo periodo – l'evoluzione degli investimenti per la modernizzazione della rete ferroviaria, e la razionalizzazione dell'offerta regionale di servizi di trasporto passeggeri, conoscono dinamiche differenti: mentre gli investimenti di modernizzazione di rete ordinaria appaiono piuttosto regolari, con eccezioni che interessano non più di due o tre regioni, nelle modifiche dell'offerta di servizi si osservano variazioni anche significative da un anno al successivo, soprattutto nel secondo triennio.

Efficacia degli investimenti

Le anomalie riscontrate dall'analisi dei dati disponibili portano a ritenere che la deroga, richiesta dall'Italia, per l'utilizzo di risorse aggiuntive di provenienza comunitaria (Fondi strutturali), finalizzate all'acquisto di materiale rotabile (treni) per assenza di altre risorse, possa rallentare la modernizzazione dell'infrastruttura fisica di rete al Sud, con effetti negativi proporzionali al grado di arretratezza tecnologica relativa (elettrificazione, sistemi di sicurezza, raddoppi di binari) delle componenti regionali della rete[22]. Un certo grado di inefficacia della spesa, secondo questa ipotesi, potrebbe quindi dipendere dalla timidezza negli investimenti sulla rete, sostituiti da spesa corrente. Il governo del territorio richiede una pluralità di regole a tutela di esiti di lungo periodo che possono essere molto indeboliti, e talora compromessi, da manovre di breve periodo.

Ad ogni modo, gli ammodernamenti realizzati sulla rete ferroviaria italiana nel periodo 2000-2006, pur avendo modificato in misura limitata il *gap* storico di dotazione tecnologica di rete tra Mezzogiorno e Centro-Nord, hanno mostrato incrementi lievemente superiori nel Sud rispetto alle regioni settentrionali. L'entrata in esercizio di nuove tratte di linea elettrificata, in buona parte a doppio binario, ha costituito un miglioramento della dotazione infrastrutturale di rete utile per l'offerta di tutte le categorie di servizi ferroviari, regionali e a lunga percorrenza. Le modifiche quantitative dell'offerta regionale (espressa in treni-km), per sotto-periodi, evidenziano, tuttavia, alcune anomalie rispetto a quanto ci si attenderebbe da una buona pianificazione regionale, dove i cambiamenti in aumento o riduzione di servizi, dovrebbero realizzarsi in maniera più regolare.

II.3 Servizi per la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti

In Italia, nell'ultimo decennio, le politiche pubbliche, e segnatamente le politiche destinate al riequilibrio territoriale - finanziate dai Fondi strutturali comunitari e dalle risorse per le aree sottoutilizzate - sono intervenute in misura consistente per il miglioramento dei servizi di gestione delle risorse idriche e

[22] Dai dati di monitoraggio (Monit 2000) al 31 dicembre 2007 gli acquisti di materiale rotabile ammontano a 61 milioni di euro, pari almeno all'1,5 per cento circa del totale degli investimenti ammessi a finanziamento nel settore ferroviario.

dei rifiuti urbani. Ciò in considerazione dell'importanza di una adeguata disponibilità e qualità di tali servizi per l'attrattività e la competitività dei territori. L'azione pubblica ha interessato prioritariamente il Mezzogiorno, dove più gravi erano, e restano tuttora, il deficit e l'arretratezza delle infrastrutture ambientali, e dove la qualità dei servizi resi ai cittadini, rispetto alle aree del Centro-Nord, è nettamente più bassa.

Gli obiettivi posti dalle normative nazionali di efficienza dei sistemi di gestione delle risorse idriche e del ciclo integrato dei rifiuti urbani avrebbero dovuto garantire, allo stesso tempo, la salvaguardia delle risorse naturali.

Agli inizi degli anni 2000 questi obiettivi sono stati formulati in un contesto istituzionale caratterizzato, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno, dalla pressoché totale assenza di strumenti di pianificazione e da diffuse situazioni emergenziali, accompagnate da ripetute gestioni commissariali, sia per la gestione delle risorse idriche sia per la gestione dei rifiuti urbani. Con riferimento a questi aspetti sono stati fatti passi avanti[23] che hanno permesso, peraltro ancora con significative eccezioni, il rientro alla gestione ordinaria, ma che non sono stati ancora sufficienti a modificare, in misura adeguata, i principali indicatori di servizio. In questo quadro, due questioni devono essere tenute in considerazione: la prima, connessa alla complessità del sistema istituzionale di attribuzione di competenze ai vari livelli di governo (Stato, Regioni, Province, Comuni e Autorità di Ambito territoriale), in un contesto di continua emergenza e gestione commissariale; la seconda, relativa alla incertezza del quadro normativo nazionale, che ha aggiunto difficoltà in un percorso di riassetto organizzativo e gestionale di per sé non semplice, in quanto caratterizzato da elevata articolazione e molteplicità di attori istituzionali competenti sulle materie[24].

Confermando l'importanza strategica di offrire a cittadini e imprese servizi adeguati, nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 è stato con-

---

[23] Per quanto riguarda la gestione delle risorse idriche, in tutte le regioni del Mezzogiorno, sono stati redatti i piani e sono state istituite le autorità d'ambito. Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti urbani, nelle regioni del Mezzogiorno sono stati redatti e approvati i Piani regionali di gestione - oggi in fase di attuazione - e sono stati individuati gli Ambiti Territoriali Ottimali, con l'unica eccezione della Sardegna.

[24] Va al riguardo ricordato che numerosi interventi normativi incrementali hanno interessato il ciclo integrato dell'acqua, a partire dalla legge 36/1994, nota come "legge Galli", e la gestione dei rifiuti, a partire dal decreto legislativo 22/1997, noto come "Decreto Ronchi". Particolare incertezza normativa si è creata a partire dal 2004, quando le Camere avevano concesso al Governo (legge 308/2004), un'ampia delega per il riordino complessivo della legislazione in materia ambientale. L'esercizio della delega, operato con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (recante riordino della normativa ambientale), si prefiggeva di definire un'organica disciplina della materia. Essa offriva l'opportunità di superare le contraddizioni scaturite da un processo di legiferazione spesso non organico e di tipo incrementale. Il percorso, molto complesso, anche sul piano delle tensioni istituzionali che ne sono scaturite, ha portato tra il 2006 e il 2007 all'approvazione di successivi decreti correttivi. Il processo si è per il momento concluso con l'approvazione del decreto legislativo n. 4 del 16 gennaio 2008, recante "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 152/2006". A questo si aggiunge la previsione della Legge Finanziaria 2008 di "*rideterminazione, entro il 1 luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i princìpi dell'efficienza e della riduzione della spesa nel rispetto dei seguenti criteri generali, quali indirizzi di coordinamento della finanza pubblica ...*". L'insieme di questi interventi, ancorché ispirati dai principi di efficienza, sussidiarietà, e differenziazione, mette nuovamente in discussione le "regole del gioco" rischiando di rallentare il processo di sviluppo di due settori strategici.

cordato con le Amministrazioni regionali del Mezzogiorno di individuare *target* vincolanti per il servizio idrico integrato e per la gestione dei rifiuti urbani[25].

La situazione di contesto, ricostruibile sulla base dei dati statistici più recenti per i due settori è illustrata nei due paragrafi che seguono ed analizzano da un lato le spese pubbliche in conto capitale sostenute nel periodo 2000-2006 e dall'altro il livello di servizio in relazione agli indicatori selezionati per misurare il raggiungimento degli obiettivi vincolanti stabiliti nel QSN 2007-2013 e nella successiva Delibera CIPE del 3 agosto 2007.

II.3.1 Servizio idrico integrato

Lo sforzo pubblico per il miglioramento dell'efficienza tecnica del ciclo integrato dell'acqua è ricostruibile, oltre che guardando all'avanzamento istituzionale cui si è fatto cenno in premessa, attraverso l'analisi della spesa pubblica in conto capitale nel periodo 2000-2006 (cfr. Tavola II.6).

Tavola II.6 – SPESA MEDIA 2000-2006 IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO - CICLO INTREGRATO DELL'ACQUA (valori costanti 2000)

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Spesa media annua 2000-2006 (milioni di euro costanti 2000)	837	1.535	2.372
Spesa media annua pro capite 2000-2006 (euro costanti 2000)	40,5	41,3	41,1

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su Banca dati Conti Pubblici Territoriali

Complessivamente la spesa media annua in conto capitale del Settore pubblico allargato[26] destinata al ciclo integrato dell'acqua è pari, in Italia, a circa 2,4 miliardi di euro, concentrata per il 65 per cento nel Centro-Nord. Nelle regioni del Mezzogiorno, la spesa in conto capitale media per abitante nel periodo 2000-2006 è stata inferiore a quella del Centro-Nord (40,5 euro contro 41,3 per abitante). La spesa per investimento è risultata quindi inferiore nel Mezzogiorno nonostante, come illustrato più avanti, il sistema di gestione del

[25] Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, oltre ad allocare una consistente quota di risorse finanziarie della politica regionale unitaria alla priorità tematica "Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse e lo sviluppo", nell'ambito della quale sono finanziabili gli interventi per il servizio idrico e la gestione dei rifiuti, ha individuato e approvato un sistema incentivante sul raggiungimento di valori "obiettivo" di alcuni indicatori misurabili (cfr. paragrafo V.5). L'individuazione di target vincolanti riguarda anche altri due servizi pubblici a carattere rilevante, ovvero istruzione e servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, per favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Per il valore dei target fissati per gli obiettivi di servizio vedi Delibera Cipe n. 82 del 3 agosto 2007 "Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 - definizione delle procedure e delle modalità di attuazione del meccanismo premiale collegato agli obiettivi di servizio". Tutta la documentazione è disponibile sul sito: http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/documenti.asp

[26] I flussi finanziari di spesa rilevati dalla banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) relativi al ciclo integrato dell'acqua (settori contabili Acqua e Fognature) comprendono il complesso degli interventi relativi al settore per quanto riguarda l'approvvigionamento, gli invasi, gli acquedotti, la depurazione delle acque reflue e le opere fognarie, nonché le spese per la salvaguardia del bene. Per maggiori approfondimenti si rimanda alla Guida CPT, disponibile sul sito http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp

servizio idrico integrato sia nettamente più efficiente al Centro-Nord, sia in termini di minori perdite della rete idrica, sia in termini di popolazione servita da impianti di depurazione.

Spesa per investiimenti nel 2000-2006

Tra le regioni del Mezzogiorno, soltanto Sardegna e Molise presentano valori di spesa pro capite per investimenti superiori, oltre ai valori medi dell'area, anche rispetto a quelli medi nazionali, attestandosi rispettivamente su 91 e 84 euro per abitante[27]. Il maggiore livello di spesa in queste due regioni sembra però aver inciso quasi esclusivamente sui servizi di depurazione (la percentuale di popolazione servita al 2005 è superiore all'80 per cento) e molto meno sulle perdite di rete; ciò appare segnalare che, nelle scelte regionali di investimento, è stata data priorità a interventi sulle fognature e sulla depurazione, rispetto a interventi finalizzati alla riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione[28].

La ricostruzione della spesa in conto capitale del settore pubblico allargato nel periodo 2000-2006, e il confronto con gli indicatori relativo allo stato dei servizi, vanno letti anche alla luce della distribuzione della spesa per livello di governo e considerando, soprattutto, il differente ruolo delle Imprese Pubbliche Locali nella gestione del ciclo idrico integrato (cfr. Tavola II.7).

Tavola II.7 – DISTRIBUZIONE PER LIVELLO DI GOVERNO E PER IMPRESE PUBBLICHE LOCALI DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO - CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA (distribuzione percentuale su spesa a valori costanti 2000)

	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Amministrazioni centrali	0,1	0,0	0,4	0,0	0,3	0,0
Amministrazioni regionali	22,5	24,4	9,1	5,1	14,5	12,2
Amministrazioni locali	64,6	45,7	52,2	36,1	57,2	39,7
Imprese Pubbliche Locali	12,7	29,9	38,2	58,8	27,9	48,1

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su Banca dati Conti Pubblici Territoriali

Nel Mezzogiorno il sistema di spesa pubblica viene alimentato soprattutto dai bilanci comunali e dai bilanci regionali, mentre ancora molto ridotta è la presenza di operatori specializzati nel comparto idrico o di imprese *multiutility.* Questo dato, cui si associa una minore efficienza tecnica del servizio erogato, segnala anche una correlazione tra organizzazione industriale nella gestione dei servizi (spesa direttamente sostenuta da Imprese Pubbliche Locali) e livello di qualità dei servizi.

Va rilevato, infatti, che le Imprese Pubbliche Locali (ex-municipalizzate) hanno dimensioni medie assai più grandi delle corrispondenti entità amministrative:

[27] Valori in media annua 2000-2006 a valori costanti 2000.

[28] Pur non essendo disponibile una disaggregazione affidabile nell'ambito della banca dati CPT sulle spese destinate alle singole tipologie di interventi, un segnale significativo sulle scelte di investimento regionali, deriva dall'analisi delle spese in conto capitale realizzate con il contributo dei Fondi strutturali comunitari (e dunque una parte delle spese totali in conto capitale). Sulla base dei dati contenuti nel sistema di monitoraggio dei Fondi strutturali (MONIT 2000), elaborati a gennaio 2008, si è osservato che nel periodo 2000-2006, nel Mezzogiorno (escluso l'Abruzzo) sono stati ammessi a finanziamento per il ciclo idrico integrato progetti per circa 3 miliardi di euro, il 70 per cento finalizzato a interventi sulle fognature e sulla depurazione delle acque.

questo elemento indubbiamente favorisce economie dimensionali e organizzative richieste per conseguire livelli qualitativi più alti, soprattutto con riferimento alle caratteristiche sanitarie della fornitura idrica.

Indicatori di qualità del servizio idrico integrato

Per misurare l'offerta e la qualità del servizio idrico integrato possono essere utilizzati due principali indicatori[29]: la quantità delle perdite idriche nella rete di distribuzione comunale e gli utenti serviti da impianti di depurazione delle acque reflue. La situazione al 2005 (ultimo anno disponibile) è riassunta nella Tavola II.8.

Tavola II.8 – INDICATORI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO, ANNO 2005

	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (valori percentuali)	Quota di popolazione equivalente servita da depurazione (valori percentuali)
Abruzzo	59,1	44,3
Molise	61,4	88,4
Campania	63,2	75,8
Puglia	53,7	61,2
Basilicata	66,1	66,7
Calabria	70,7	37,4
Sicilia	68,7	33,1
Sardegna	56,8	80,5
Centro-Nord	**73,4**	**67,2**
Mezzogiorno	**62,6**	**56,6**
Italia	**69,9**	**63,5**
Regioni Mezzogiorno: Obiettivo da raggiungere al 2013	***75***	***70***

Fonte: Istat, Sistema di indagine sulle acque e stima Istat su abitanti equivalenti urbani totali

Il primo indicatore - percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale - misura l'efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano e considera i volumi di acqua potabile che risultano distribuiti ai singoli punti di utilizzazione in rapporto ai volumi complessivamente immessi nelle reti di distribuzione[30].

Nel Mezzogiorno il valore dell'indicatore è pari a 62,6 per cento, corrispondente a una perdita dell'acqua immessa in rete di oltre il 37 per cento. Il dato è piuttosto allarmante considerando che nel Centro-Nord l'indicatore assume un valore pari a 73,4 per cento (perdite pari a 26,6 per cento) e che, già nel 1996, il DPCM 4/3/96 indicava come perdita in rete "tecnicamente accettabile" non più del 20 per cento.

[29] Per approfondimenti sulla disponibilità di dati statistici e sul calcolo degli indicatori vedi DPS-Uval "Gli indicatori statistici per la definizione di 'target vincolanti' nel settore idrico, QSN 2007-2013" (luglio 2007), disponibile sul sito: http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/documenti.asp

[30] La differenza esistente tra acqua erogata e acqua immessa può derivare da cause diverse: quantità destinate ad usi pubblici che non vengono misurate, sfiori di serbatoi in particolari periodi dell'anno o in particolari momenti della giornata, furti e prelievi abusivi dalla rete e perdite delle condotte. L'indicatore, comunque, sconta una componente di "perdite" fisiologiche, legate ad esempio all'acqua destinata agli usi pubblici.

La Puglia è la regione in cui più grave è il fenomeno delle perdite di rete che si attestano sul 46 per cento[31]; ma, tutte le regioni del Mezzogiorno mostrano valori di perdite di rete superiori a quelle medie del Centro-Nord.

Il secondo indicatore misura invece la quota di popolazione equivalente servita da depurazione, ed è calcolato come rapporto tra abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue, con trattamento secondario o terziario, e abitanti equivalenti totali urbani per regione[32].

La situazione è differenziata nelle regioni italiane, ma la variabilità dell'indicatore è maggiore tra le regioni del Mezzogiorno. Le situazioni di maggiore ritardo si osservano al 2005 in Sicilia (con un valore pari a 33,1 per cento), Calabria (37,4 per cento) e Abruzzo (44,3). I valori per Puglia (61,2 per cento) e Basilicata (66,7 per cento) risultano prossimi alla media Italia. Le altre regioni – Sardegna, Campania e Molise – registrano, alla stessa data, valori ben più elevati della media nazionale e superiori a quelli medi del Centro-Nord.

Distanza dagli obiettivi

La situazione complessiva del ciclo integrato dell'acqua di ciascuna regione e macroarea territoriale può essere sintetizzata attraverso la rappresentazione simultanea dei due indicatori utilizzati nell'analisi: il primo che misura l'efficienza tecnica nella distribuzione dell'acqua, il secondo che misura l'efficienza tecnica nel servizio di depurazione.

Per rendere agevole il confronto, entrambi gli indicatori sono stati normalizzati tra 0 e 1, rispetto agli obiettivi da raggiungere al 2013 (rispettivamente pari al 70 e al 75 per cento e uguali per tutte le regioni). Quindi, tanto più l'indicatore si avvicina ad 1 tanto minore è la distanza dall'obiettivo da raggiungere[33].

Per l'interpretazione della Figura II.8 va considerato che:

- tanto più ampia è la porzione "bianca" tanto più arretrata è la situazione complessiva rilevata al 2005 e tanto maggiore è, quindi, la distanza da colmare per ciascun indicatore;
- tanto più estesa è l'area "colorata" per ciascun indicatore tanto migliore è la situazione di partenza rilevata al 2005.

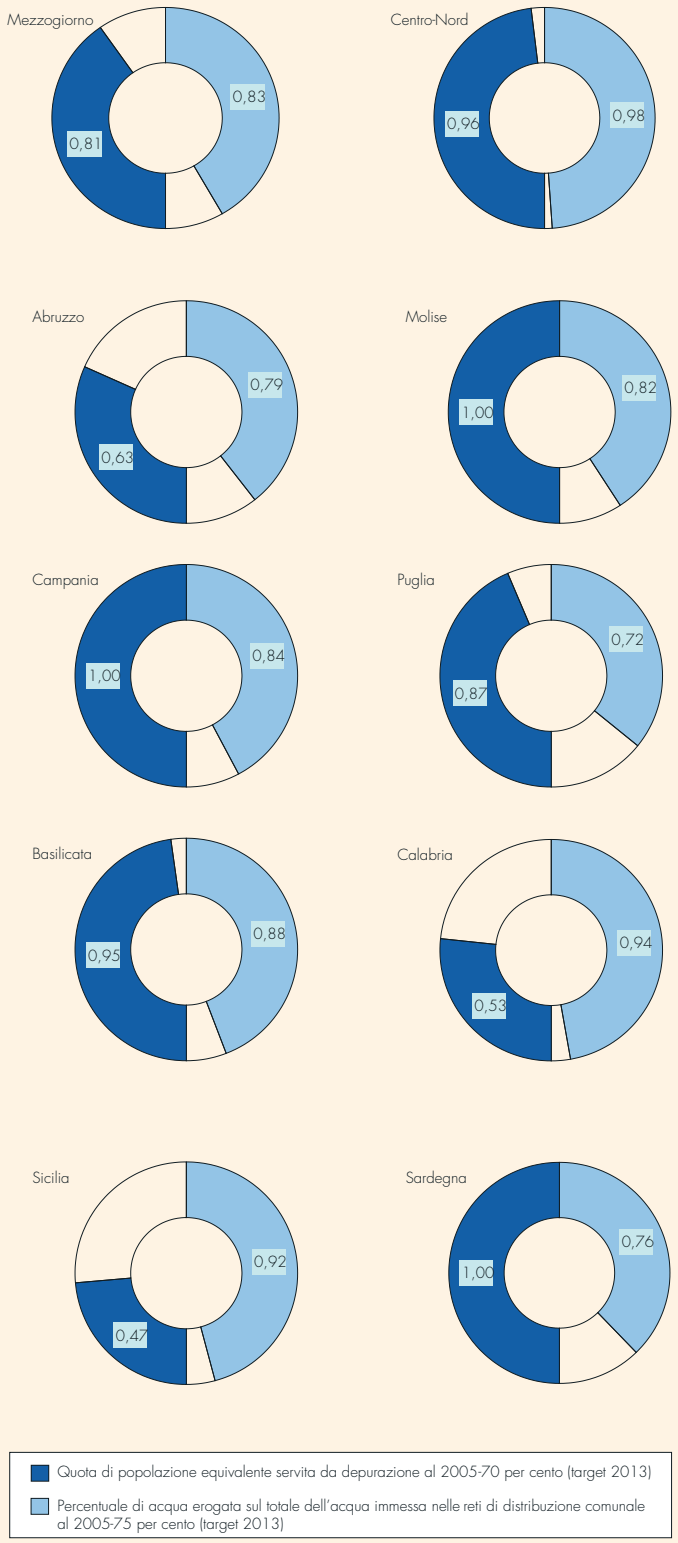
Le differenti situazioni delle regioni del Mezzogiorno e gli sforzi da compiere

[31] Per la regione ne derivano anche altri fenomeni particolarmente critici, quali il perpetuarsi della necessità in alcune aree di utilizzare pozzi (peraltro non sempre in regime di pieno controllo) che attingono direttamente dalla falda in aree poco servite con conseguente acuirsi dei rischi di desertificazione del territorio.

[32] Tale indicatore pone a confronto la capacità degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane, con trattamento almeno secondario, installati sul territorio nazionale con il fabbisogno di depurazione urbano (valutato in termini di abitanti equivalenti totali urbani serviti). Il numeratore è rilevato dall'Istat relativamente all'anno 2005 (Sistema di indagine sulle acque, SIA), mentre il denominatore, vale a dire gli abitanti equivalenti totali urbani serviti della regione, è una stima derivante da una metodologia concordata tra l'Istat, le Regioni e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Nella stima degli Abitanti Equivalenti Totali Urbani (AETU) sono considerate le acque reflue urbane, prodotte dalle attività domestiche e da quelle assimilabili, comprese le attività delle micro-imprese (con meno di 10 addetti) generalmente operanti all'interno dei centri urbani.

[33] I due indicatori così normalizzati diventano: a) percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale al 2005/70 per cento (target 2013); b) percentuale di abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione al 2005/75 per cento (target 2013).

Figura II.8 – INDICATORI NORMALIZZATI DI EFFICIENZA TECNICA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO REGIONI DEL MEZZOGIORNO E AREA CENTRO-NORD (confronto tra valori al 2005 e target al 2013)



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

per il raggiungimento degli obiettivi "minimi" di servizio al 2013 sono quindi i seguenti:

- Campania, Sardegna, Molise, dovranno concentrare maggiormente l'azione sulla riduzione delle perdite di rete, visto che hanno già raggiunto al 2005 l'obiettivo (pari al 75 per cento) di efficienza tecnica dei servizi di depurazione;
- al contrario, Sicilia e Calabria dovranno concentrare gli interventi sulla depurazione, proseguendo l'azione volta a completare il già avanzato processo di efficientamento tecnico della rete di distribuzione;
- Puglia, Abruzzo e Basilicata dovranno, soprattutto le prime due regioni, operare una sforzo consistente su entrambi i versanti.

II.3.2 Gestione dei rifiuti solidi urbani

Spesa per investimenti nel 2000-2006

In Italia la spesa in conto capitale del settore pubblico allargato per la gestione dei rifiuti urbani e assimilabili ammonta, in media annua 2000-2006, a 712 milioni di euro ed è concentrata per oltre l'80 per cento nel Centro-Nord. Il dato più significativo è rappresentato però dalle stesse spese in rapporto alla popolazione residente: i valori pro capite si attestano, nel Mezzogiorno, in media annua su 6,7 euro, contro un valore più che doppio al Centro-Nord dove è pari a 15,5 euro[34] (cfr. Tavola II.9).

Tavola II.9 – SPESA MEDIA ANNUA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO - GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI (valori costanti 2000)

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Spesa media annua 2000-2006 (milioni di euro costanti 2000)	138	574	712
Spesa media annua pro capite 2000-2006 (euro costanti 2000)	6,7	15,5	12,3

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su Banca dati Conti Pubblici Territoriali

Questi dati, confrontati con la situazione descritta dagli indicatori che mostrano il Mezzogiorno in forte ritardo nell'organizzazione di un ciclo tecnicamente efficiente nella gestione dei rifiuti urbani, aprono a possibili interpretazioni che andrebbero ovviamente verificate attraverso indagini più approfondite. Gli ostacoli alla realizzazione e organizzazione compiuta di un sistema impiantistico e di attrezzature fisse, in grado di far fronte ai fabbisogni di gestione corretta del ciclo

[34] È interessante rilevare che la spesa media in conto capitale del settore pubblico allargato nel 2000-2006 è di gran lunga inferiore rispetto a quella rilevata per il settore idrico. Ciò è spiegato da una intensità di capitale nel settore idrico certamente superiore rispetto ai rifiuti e che ancora riflette scelte impiantistiche non avanzate tecnologicamente (basti pensare alla presenza limitata di termovalorizzatori).

dei rifiuti, non sembrano riconducibili alla scarsa disponibilità assoluta di risorse pubbliche per investimenti, quanto piuttosto alle scelte allocative delle Regioni e a tempi mediamente molto lunghi per la realizzazione degli interventi[35].

Guardando poi alla spesa per investimenti per livello di governo si osserva, rispetto al settore idrico, una più consistente quota di spesa erogata da Imprese Pubbliche Locali, pari in media nazionale all'80 per cento nel 2006[36].

Anche nella gestione dei rifiuti urbani il peso delle Imprese Pubbliche Locali è maggiore nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, ma è degno di nota il fatto che, nel 2006, circa i due terzi delle spese di investimento di questa macroarea sono effettuati dalle stesse imprese (cfr. Tavola II.10)[37].

Tavola II.10 – DISTRIBUZIONE PERCENTUALE PER LIVELLO DI GOVERNO E PER IMPRESE PUBBLICHE LOCALI DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO – GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI (valori costanti 2000)

	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Amministrazioni centrali	5,8	0,4	2,2	0,0	2,9	0,1
Amministrazioni regionali	0,0	0,2	0,7	1,5	0,6	1,2
Amministrazioni locali	52,2	31,7	28,2	10,8	32,7	16,1
Imprese Pubbliche Locali	42,0	67,6	68,8	87,6	63,8	82,6

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su Banca dati Conti Pubblici Territoriali

In analogia con quanto osservato per il ciclo idrico integrato, si rileva una relazione positiva fra quota di spesa pubblica erogata da Imprese Pubbliche Locali e efficienza tecnica del servizio.

Indicatori di contesto della gestione dei rifiuti urbani

Una corretta gestione del ciclo dei rifiuti, in coerenza con gli obiettivi comunitari e nazionali, richiede la riduzione della produzione alla fonte e il rafforzamento del riciclo e riutilizzo del materiali, minimizzando per questa via il conferimento in discarica.

La situazione al 2006 può essere riassunta attraverso tre principali indicatori, che permettono di cogliere il grado di evoluzione del ciclo integrato[38]:

- *rifiuti urbani smaltiti in discarica*: kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante all'anno;

[35] Nel QCS 2000-2006 - Regioni Obiettivo 1, per la gestione dei rifiuti urbani sono stati allocati circa 700 milioni di euro, di cui circa il 52 per cento alla raccolta differenziata e il 48 per cento circa agli impianti di stoccaggio e smaltimento. A gennaio 2008, secondo i dati del sistema di monitoraggio (MONIT) risultano conclusi meno del 40 per cento dei progetti ammessi a finanziamento.

[36] Una possibile interpretazione porta a considerare che nel caso del settore idrico le infrastrutture sono prevalentemente di proprietà pubblica e che dunque siano gli enti locali proprietari degli *asset* a erogare la quota maggiore di spesa, mentre questo non accade nella gestione dei rifiuti, dove più frequentemente sono le imprese ad essere proprietarie degli *asset*.

[37] Per ulteriori analisi dei livelli e della dinamica della spesa pubblica nel settore della gestione dei rifiuti urbani, nel periodo 2000-2006, si rimanda al *Riquadro Y* nel Capitolo III.

[38] I tre indicatori sono collegati e si muovono simultaneamente: l'aumento della raccolta differenziata, e, segnatamente, la raccolta differenziata della frazione organica e del verde, permettono l'avvio a recupero di materia e riducono le quantità di rifiuti da inviare a discarica. La quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità misura l'effettiva capacità di recupero della materia.

- *raccolta differenziata dei rifiuti urbani*: percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti;
- *quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità*[39]: quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale.

Dall'analisi si conferma un quadro di forte ritardo nell'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti urbani nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (cfr. Tavola II.11)[40].

Tavola II.11 – INDICATORI RELATIVI ALLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI, ANNO 2006

	Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (in kg)	Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani	Percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale
Abruzzo	432,2	16,9	10,9
Molise	373,8	5,0	0,8
Campania	293,0[1]	11,3	1,8
Puglia	464,9	8,8	6,0
Basilicata	238,0	7,8	0,3
Calabria	317,2	8,0	10,1
Sicilia	507,4	6,6	1,5
Sardegna	339,0	19,8	15,2
Centro-Nord	**270,0**	**33,2**	**29,6**
Mezzogiorno	**393,0**	**10,2**	**4,9**
Italia	**313,3**	**25,8**	**21,6**
Target 2013 Regioni del Mezzogiorno	**230**	**40**	**20**

Nota: nella regione Campania è stata inserita anche la quota di rifiuti proveniente dagli impianti di trattamento meccanico-biologico che, in mancanza della disponibilità di impianti per il recupero, è stata annualmente stoccata in attesa di essere avviata allo smaltimento (anche fuori regione). Inoltre, nel target è incluso l'impegno a non superare il 50 per cento dei rifiuti urbani smaltiti in discarica sul totale del rifiuto urbano.

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Apat

Nel 2006 la quantità di rifiuti smaltiti in discarica per abitante è nel Mezzogiorno ancora molto elevata (393 kg per abitante, rispetto a 313 kg registrati in media Italia), nonostante la produzione pro capite sia ben più bassa (509 kg per abitante nel Mezzogiorno contro i 550 kg per abitante in media nazionale). La raccolta differenziata è pari a solo circa il 10 per cento (circa 26 per cento in media Italia e 33 per cento nel Centro-Nord) e la percentuale di frazione umida trat-

[39] Il compost cosiddetto di qualità è quello che risponde ai criteri dettati dal decreto legislativo 217/2006.

[40] Per una analisi anche retrospettiva più approfondita degli indicatori si rinvia al Rapporto Annuale DPS 2006, paragrafo II.3.2 e alla Banca dati indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo consultabile sul sito http://www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/index.html

tata in impianti di compostaggio è ancora assai modesta[41] (4,9 per cento, rispetto al 21,6 per cento in media nazionale e al 29,6 per cento nel Centro-Nord)

Tra le regioni del Mezzogiorno, la Sardegna registra il miglior quadro complessivo degli indicatori, con una quota di raccolta differenziata al 2006 che raggiunge quasi il 20 per cento e una percentuale di produzione di compost di qualità tre volte più elevata della media dell'area meridionale.

In tutte le regioni, come illustrato sotto, si registrano comunque situazioni critiche o per il basso livello raggiunto dagli indicatori o per uno squilibro nell'avanzamento di ciascuno di essi o per entrambi i fenomeni.

Distanza dagli obiettivi

Una rappresentazione di sintesi della situazione della gestione dei rifiuti urbani di ciascuna regione può essere fornita, in analogia con quanto fatto per il servizio idrico integrato (cfr. il paragrafo II.3.1), attraverso la normalizzazione dei dati rispetto ai corrispondenti valori obiettivo (cfr. Figura II.9)[42].

I principali risultati che emergono sono[43]:

- Sardegna e, a seguire, Abruzzo mostrano un avanzamento significativo ed equilibrato dei tre indicatori; il raggiungimento degli obiettivi appare legato al proseguimento di un cammino già intrapreso;
- Calabria e Puglia mostrano un livello degli indicatori ancora piuttosto arretrato, ma un sostanziale equilibrio nel grado di avanzamento; in questo caso il raggiungimento degli obiettivi richiede una significativa accelerazione nella realizzazione degli interventi;
- Campania e Sicilia presentano le situazioni più critiche per il basso di livello di raccolta differenziata che si associa quindi al notevole ritardo nell'organizzazione della raccolta separata della frazione umida; questo si riflette sulla quantità (esigua) trattata per la produzione di compost di qualità; sembra emergere, quindi, una necessità di accelerazione, ma anche di riequilibrio delle priorità, nella organizzazione del servizio;
- infine, Molise e Basilicata, pur presentando una situazione simile a quella rilevata per Sicilia e Campania, per il più modesto insediamento di popolazione e, dunque, di produzione di rifiuti, il raggiungimento degli obiettivi appare, almeno in linea teorica, più agevole.

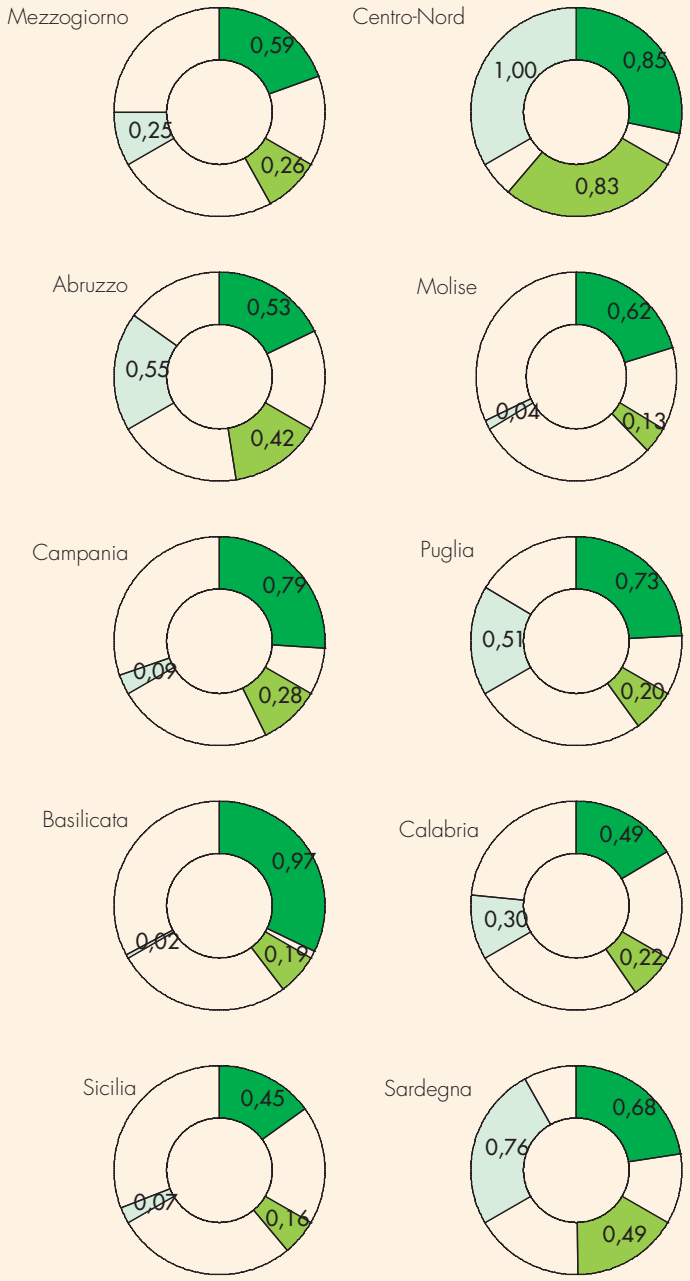
---

[41] Il dato riflette la ancora arretrata organizzazione della raccolta differenziata della frazione umida dei rifiuti. Infatti, in tutte le regioni vi è la potenzialità tecnica per aumentare la produzione di compost di qualità e, dunque, aumentare la quantità di recupero della materia prima, ma questo presuppone separazione a monte della frazione umida. Al 2006 nel Mezzogiorno la potenzialità autorizzata di impianti di compostaggio da matrici selezionate è pari a circa 1,6 milioni di tonnellate/anno utilizzata per sole 400 mila tonnellate (Apat, Rapporto Rifiuti 2007).

[42] I tre indicatori normalizzati in relazione ai corrispondenti obiettivi al 2013 diventano pertanto: a) 230 kg (target 2013) / Chilogrammi di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante al 2006; b) Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani al 2006 / 40 per cento (target 2013); c) Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità al 2006) / 20 per cento (target 2013).

[43] Come nel caso del servizio idrico, per l'interpretazione della figura va considerato che: tanto più ampia è la porzione "bianca" tanto più arretrata è la situazione complessiva rilevata al 2006 e tanto maggiore è la distanza da colmare per ciascun indicatore; tanto più estesa è l'area "colorata" per ciascun indicatore tanto migliore è la situazione registrata al 2006.

Figura II.9 – INDICATORI NORMALIZZATI DI EFFICIENZA TECNICA: GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI - REGIONI DEL MEZZOGIORNO E AREA CENTRO-NORD
(confronto tra valori al 2006 e target al 2013)



- 230 kg (target 2013) - Chilogrammi di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante al 2006
- Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani al 2006 - 40 per cento (target 2013)
- Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità al 2006 - 20 per cento (target 2013)

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Apat

II.4 Servizi energetici: il sistema nazionale e territoriale, fonti rinnovabili e risparmio energetico

La situazione nazionale e quella europea

Il sistema energetico nazionale ha attraversato mutamenti strutturali di grande rilievo negli ultimi anni, tra cui il graduale processo di liberalizzazione dei mercati energetici, che hanno determinato un complessivo miglioramento della qualità di servizi. Tuttavia, continuano a sussistere elementi di debolezza del quadro nazionale, primi fra tutti l'elevata dipendenza energetica dall'estero, pari all'84,4 per cento nel 2005, ben al di sopra della media UE-15 (55,4 per cento), e una fattura energetica che nel 2007 ha pesato per il 3,1 per cento del Pil[44].

Nonostante la modesta *performance* dell'economia italiana negli ultimi anni e l'aumento dei prezzi dei combustibili, i consumi di energia, e in particolare quelli di elettricità, mostrano una generale tendenza all'aumento. Con i consumi, sono aumentate anche le emissioni nazionali di gas ad effetto serra (5 per cento nel periodo 2000-2005)[45], delle quali i settori energia e trasporti sono i principali responsabili.

Per quanto riguarda il sistema elettrico, la grande variabilità regionale nella generazione elettrica, con poche regioni principali esportatrici, insieme alle disparità nella copertura della rete di trasmissione nazionale, determinano squilibri e strozzature nel sistema, con conseguenti perdite di rete e potenziali disservizi[46].

Come più volte affermato nel dibattito nazionale ed europeo, e da ultimo dal Consiglio Europeo del marzo 2007[47], gli investimenti nelle fonti rinnovabili di energia e nella promozione dell'efficienza energetica possono contribuire non solo al raggiungimento di obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, ma anche alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici e alla crescita e competitività del sistema Paese.

Fonti rinnovabili di energia

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una graduale crescita delle fonti rinnovabili[48]: mentre nel periodo 2000-2005 la produzione complessiva di energia primaria da fonti rinnovabili ha oscillato tra 14 e 15,5 Milioni di tonnellate equivalenti petrolio (Mtep), a causa delle fluttuazioni della risorse idrica che condizionano la produzione idroelettrica, l'energia prodotta da fonti non tradizionali è più che raddoppiata. Le differenze regionali sono rilevanti e il Centro-Nord mantiene

---

[44] La fattura energetica è il costo di acquisto delle fonti primarie di energia. Tale costo è cresciuto di oltre il 30 per centro nel periodo 2000-2007 (dati dell'Unione petrolifera italiana).

[45] APAT, Annuario dei dati ambientali, 2007.

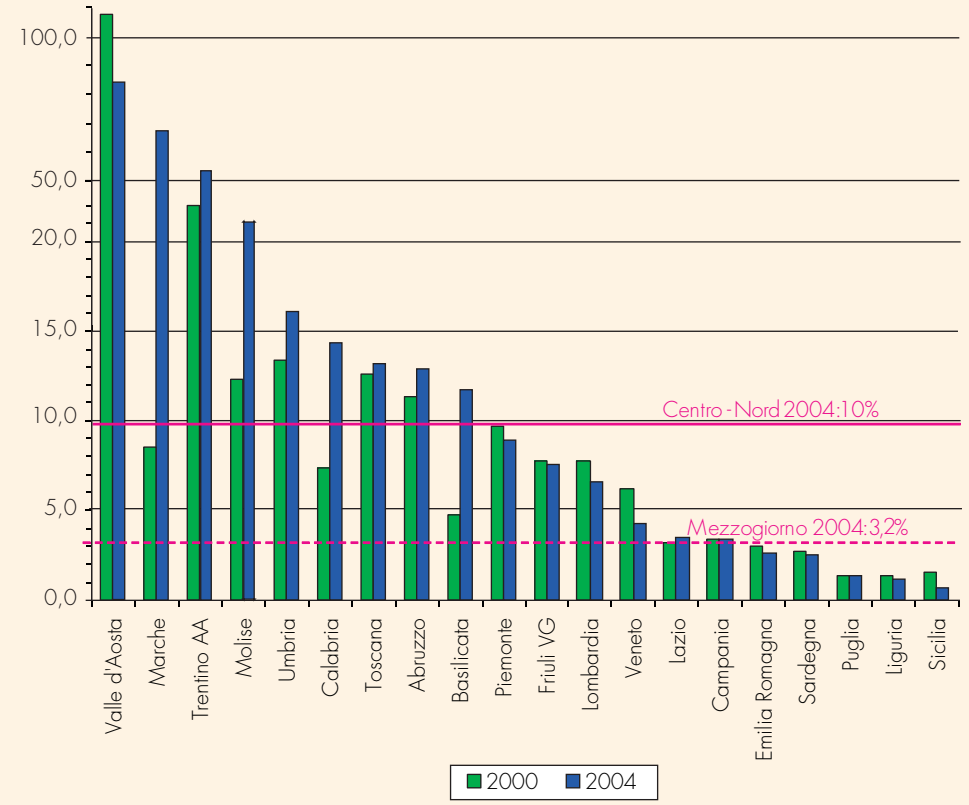
[46] La densità media nazionale della rete di trasmissione è di 73 m/kmq; la densità media nel Mezzogiorno è di 57 m/kmq (Terna – Rete Elettrica Nazionale S.p.A.).

[47] L'Italia si muove nel contesto degli obiettivi al 2020 fissati dal Consiglio Europeo del marzo 2007: 1) ridurre le emissioni di gas serra dell'UE del 20 per cento rispetto al livello del 1990; 2) risparmio dei consumi energetici dell'UE del 20 per cento rispetto alle proiezioni per il 2020; 3) coprire il 20 per cento dei consumi energetici finali dell'Unione con energie rinnovabili; 4) raggiungere una quota minima del 10 per cento di biocarburanti sui consumi totali di carburanti per autotrazione in ogni Paese dell'UE. Nella proposta di Direttiva Comunitaria per la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (gennaio 2008), la Commissione Europea propone per l'Italia un target al 2020 pari al 17 per cento di energia da fonti rinnovabili sui consumi energetici finali.

[48] Sono considerate fonti rinnovabili le fonti eolica, solare, geotermica, idraulica, biomasse (inclusa la parte biodegradabile dei rifiuti urbani e industriali), gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas. In genere, la fonte idraulica e geotermica si considerano fonti rinnovabili tradizionali.

un vantaggio storico legato alla produzione di energia idroelettrica e geotermica (cfr. Figura II.10).

Figura II.10 – QUOTA DI ENERGIA PRODOTTA DA FONTI RINNOVABILI SU CONSUMO INTERNO LORDO DI ENERGIA PER REGIONE[1], 2000 E 2004 (valori percentuali)



[1] Le regioni sono ordinate in modo decrescente rispetto alla maggior quota di energia rinnovabile rispetto ai consumi del 2004.
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ENEA - Bilanci regionali dell'energia

In particolare, vi è stato uno sviluppo consistente nel comparto della elettricità da fonti rinnovabili, che al 2006 rappresentano circa il 23,1 per cento della capacità di generazione elettrica totale[49]. La potenza installata delle fonti rinnovabili è aumentata del 16,4 per cento nel periodo 2000-2006, soprattutto nel Mezzogiorno, dove è passata dal 13,8 al 17,6 per cento della potenza installata totale nell'area, pur restando al di sotto della quota osservata nel Centro-Nord (26,6 per cento). Va però rilevato che, al netto dell'idroelettrico, le fonti rinnovabili rappresentano il 7,6 per cento della potenza elettrica installata nel Mezzogiorno, di ben 5 punti al di sopra del dato rilevato nel resto del Paese. Vi è quindi un certo dinamismo delle regioni meridionali, che segnala potenzialità di ulteriori sviluppi del settore in questi territori.

[49] I dati fanno riferimento alla potenza efficiente lorda: massima potenza elettrica possibile in condizioni ottimali e di piena efficienza degli impianti (Terna – Rete Elettrica Nazionale S.p.A.).

Idroelettrico

La risorsa idroelettrica è la principale fonte rinnovabile del Paese, e la capacità installata degli impianti cosiddetti mini-idro (con potenza inferiore ai 10 MW) è aumentata del 12,3 per cento nel periodo 2000-2006. Tuttavia, la quota della fonte idraulica sulla capacità di generazione di elettricità rinnovabile tende a diminuire nel tempo, soprattutto nel Mezzogiorno.

Eolico e biomasse

Nel periodo considerato, eolico e biomasse (inclusi i rifiuti) hanno fatto registrare gli aumenti più consistenti (cfr. Tavola II.12). In particolare, l'eolico rappresenta ormai anche in Italia una tecnologia matura, capace di competere con le fonti tradizionali.

Tavola II.12 – POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI PER MACROAREE REGIONALI, 2006 (totale, composizione percentuale e variazione 2000-2006 e 2005-2006)

	Italia		Centro-Nord		Mezzogiorno	
	Potenza (MW)	Quota (%)	Potenza (MW)	Quota (%)	Potenza (MW)	Quota (%)
Idrica	17.412	81,8	14.532,4	89,6	2.879,6	56,8
Eolica	1.908,4	9,0	22,6	0,1	1.885,8	37,2
Fotovoltaica[1]	7,2	0,0	0,1	0,0	7,1	0,1
Biomasse e rifiuti	1.255,6	5,9	955,1	5,9	300,5	5,9
Geotermia	711	3,3	711	4,4	0	0,0
TOTALE	**21.294,2**	**100,0**	**16.221,2**	**100,0**	**5.073**	**100,0**
	Italia		**Centro-Nord**		**Mezzogiorno**	
	Variazione 2000/2006 (%)	**Variazione 2000/2006 (%)**	**Variazione 2000/2006 (%)**	**Variazione 2000/2006 (%)**	**Variazione 2000/2006 (%)**	**Variazione 2000/2006 (%)**
Idrica	4,8	0,5	5,5	0,5	1,5	0,3
Eolica	425,0	16,4	352,0	7,6	426,0	16,6
Fotovoltaica[1]	14,3	0,0	0,0	0,0	12,7	0,0
Biomasse e rifiuti	83,3	5,1	66,3	4,9	171,7	5,7
Geotermia	13,5	0,0	13,5	0,0	0,0	0,0
TOTALE	**16,4**	**2,0**	**8,3**	**0,8**	**53,1**	**6,1**

[1] I dati sull'energia fotovoltaica di fonte Terna non includono i tetti fotovoltaici e gli impianti non collegati alla rete di media e alta tensione. Secondo stime ENEA, la potenza fotovoltaica installata (impianti collegati alla rete, centralizzati e distribuiti, e impianti non collegati alla rete, domestici e non domestici) in Italia è pari a 36 MWp nel 2005. Il dato non è disponibile a livello regionale e non è riportato nella tavola.

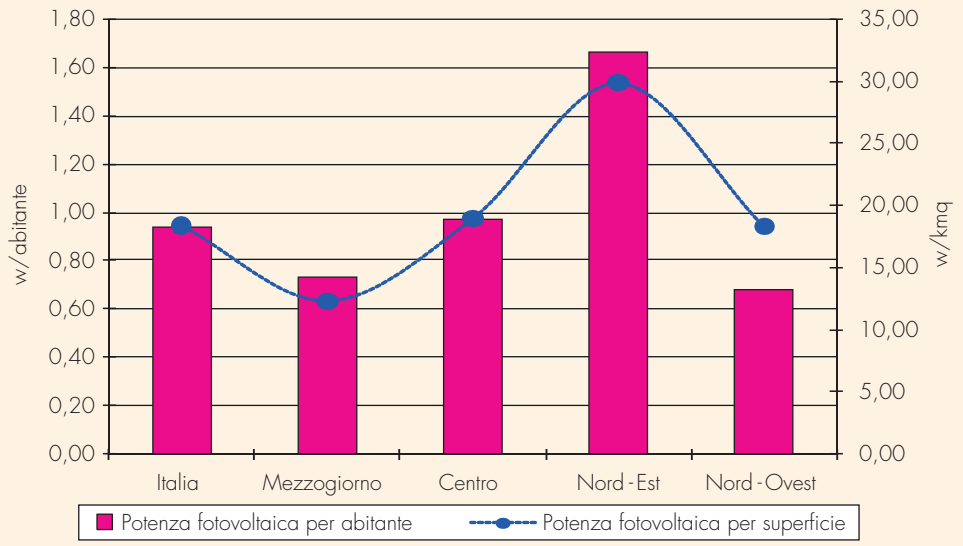
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Terna - Rete Elettrica Nazionale S.p.A.

La quasi totalità della potenza eolica è installata nelle regioni meridionali, anche per ragioni legate alla morfologia del territorio; la capacità produttiva da biomasse è maggiormente concentrata al Centro-Nord, anche in considerazione della migliore organizzazione del ciclo dei rifiuti in queste regioni e quindi della maggiore capacità installata per la termocombustione dei rifiuti stessi.

Il fotovoltaico resta marginale, ancorché vi siano segnali di crescita legati soprattutto al funzionamento del meccanismo di incentivazione in "conto energia",

operativo dal 2005[50]. Alla fine del 2007 risultano entrati in esercizio oltre 5.700 impianti per una potenza nominale complessiva di 55,2 MW, oltre il 75 per cento della quale realizzata in impianti di taglia medio-piccola. Mentre la potenza installata in grandi impianti (potenza superiore ai 50 kW) è distribuita uniformemente tra Mezzogiorno e Centro-Nord, l'80 per cento degli impianti di piccole e medie dimensioni è localizzato nelle regioni settentrionali. Lo squilibrio tra le aree del Paese appare meno marcato se si confronta la potenza installata per abitante e per superficie regionale (cfr. Figura II.11).

Figura II.11 – IMPIANTI FOTOVOLTAICI INCENTIVATI IN "CONTO-ENERGIA"[1] ENTRATI IN ESERCIZIO PER MACROAREE REGIONALI, 2007
(potenza pro capite e per unità di superficie)



[1] Potenza cumulata degli impianti fotovoltaici incentivati attraverso il "primo Conto Energia" (DM 28/07/2005 e 6/02/2006) e il "nuovo Conto Energia" (DM 19/02/2007) al dicembre 2007.

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati del Gestore dei Servizi Elettrici e Istat

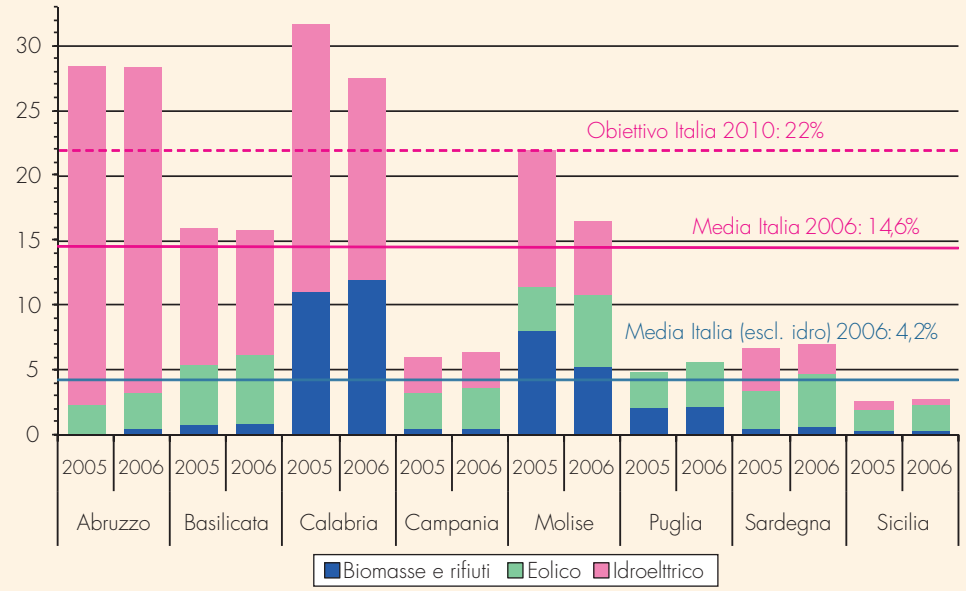
L'incremento della capacità produttiva si è tradotto in un raddoppio della produzione di elettricità da fonti rinnovabili non tradizionali tra il 2000 e il 2006; particolarmente sostenuta la crescita nel Mezzogiorno, dove la produzione da fonti rinnovabili (con l'esclusione dell'idroelettrico) è più che quadruplicata. Tuttavia, al 2006 la produzione lorda di energia elettrica da queste fonti resta pari al 14,6 per cento del consumo interno lordo di energia elettrica, rispetto all'obiettivo del 22 per cento al 2010 stabilito dalla normativa europea[51], e a circa il 16,9 per cen-

[50] Il "conto energia", inizialmente regolato dai DM 28 luglio 2005 e 6 febbraio 2006 dei Ministri delle Attività Produttive e dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, è stato successivamente riformato con il DM 19 marzo 2007. Il meccanismo riconosce tariffe incentivanti per un periodo di venti anni all'elettricità prodotta. Per approfondimenti, si veda Gestore dei servizi elettrici, *Incentivazione degli impianti fotovoltaici. Relazione delle attività ottobre 2006 – settembre 2007,* disponibile sul sito http://www.gsel.it

[51] Rispetto all'obiettivo del 25 per cento al 2010 stabilito per l'Italia dalla Direttiva 2001/77/CE, l'Italia ha indicato come realistico un obiettivo del 22 per cento di produzione di elettricità da fonte rinnovabile rispetto al consumo interno lordo.

to della produzione lorda interna. Nel Mezzogiorno, l'energia prodotta da fonti rinnovabili rappresenta appena il 9 per cento del consumo interno lordo dell'area. Va comunque rilevato che alcune regioni meridionali si collocano al di sopra della media nazionale e del target citato, grazie soprattutto allo sfruttamento dell'idroelettrico e delle biomasse (cfr. Figura. II.12).

Figura II.12 – QUOTA DI CONSUMO INTERNO LORDO DI ELETTRICITÀ COPERTA DA ENERGIA RINNOVABILE NEL MEZZOGIORNO, PER FONTE[1] E REGIONE, 2005 E 2006 (valori percentuali)



[1] La quota del fotovoltaico non è riportata perché prossima allo zero.

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Terna - Rete Elettrica Nazionale S.p.A.

Il numero di operatori nelle fonti rinnovabili

La generazione dell'elettricità da fonti rinnovabili appare concentrata in pochi grandi operatori, soprattutto per quanto riguarda i comparti idroelettrico e geotermico. Il settore della generazione da biomassa, biogas e rifiuti è caratterizzato, invece, da una maggiore presenza di imprese di dimensioni minori, che raggiungono l'80 per cento della quota di produzione; la partecipazione dei piccoli operatori scende al 44 per cento nel settore eolico, dove solo tre operatori contribuiscono a più della metà della produzione[52].

Per quanto riguarda la produzione di energia termica da fonti rinnovabili, al 2005, l'88 per cento della produzione è riconducibile all'utilizzo di biomasse legnose[53]. È cresciuto anche il ruolo delle biomasse per il teleriscaldamento, presente solo nelle regioni del Centro-Nord, anche se il loro apporto resta modesto rispetto alle altre fonti (soprattutto gas naturale e rifiuti)[54]. Marginali gli apporti

[52] Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, Relazione Annuale, 2007.

[53] Si considerano le biomasse legnose (legna da ardere) commercializzate ed utilizzate nei settori residenziale e industriale. Tuttavia, gran parte della legna consumata nel settore residenziale non è commercializzata e pertanto il dato non è rilevabile dalle statistiche ufficiali (ENEA).

[54] AIRU - Associazione Italiana Riscaldamento Urbano.

di geotermia e solare termico, sebbene mostrino segnali di crescita. Nonostante una crescita del 27 per cento solo tra il 2005 e il 2006, la capacità installata per lo sfruttamento termico dell'energia solare, pari a 14,8 m^2 di collettori ogni 1000 abitanti, resta ben al di sotto della media UE-25 (44m^2/1000ab.). L'Italia è il secondo Paese europeo per uso diretto del calore geotermico, utilizzato prevalentemente per gli stabilimenti termali, ma resta indietro nell'uso di questa fonte di energia attraverso pompe di calore per il condizionamento climatico degli edifici, sia in termini di capacità installata complessiva, sia in termini di capacità installata pro capite: nel 2006, 2,5 kWth installati per 1000 abitanti rispetto alla media UE-25 pari 15,8 kWth/1000ab[55].

Biocarburanti

Molti ritardi si registrano nel settore dei biocarburanti per autotrazione: nel 2005, la quota di biocarburanti sul consumo totale di carburanti per trasporto era pari allo 0,43 per cento, distante dalla media UE-15 (1,18 per cento) e soprattutto dall'obiettivo del 10 per cento al 2020[56]. L'Italia è comunque tra i principali paesi europei produttori di biodiesel, e rappresenta circa il 12 per cento della produzione europea (dato 2005)[57]; al contrario, la produzione di bioetanolo e etil-t-butil-etere (ETBE) è piuttosto modesta e l'industria nazionale della distillazione è concentrata nelle regioni del Centro-Nord, in Sicilia e Puglia. Il Paese è dotato di infrastrutture industriali adeguate per la trasformazione dei prodotti agricoli in biocarburanti, ma è carente la parte a monte della filiera, con costi di produzione della materia prima agricola ancora troppo elevati che rendono conveniente il ricorso alle importazioni[58].

Incentivi alle fonti rinnovabili

Questo sviluppo delle fonti rinnovabili, soprattutto nel settore elettrico, è stato sostenuto con schemi di incentivazione nazionale e attraverso varie forme di finanziamento in conto capitale gestite prevalentemente a livello regionale. In particolare, un contributo significativo è stato dato dal meccanismo dei "certificati verdi" avviato nel 2002[59]: se si escludono le fonti rinnovabili tradizionali (idroelettrico e geotermico) e gli impianti ibridi (in co-combustione con fonti convenzionali), la potenza elettrica degli impianti qualificati (IAFR) al fine dell'ottenimento dell'incentivo risulta l'80 per cento della potenza installata totale delle fonti rinnovabili. Il peso degli incentivi è evidente nel Sud, dove il 92 per cento della potenza è realizzata in impianti qualificati a fronte del 56 per cento del Centro-Nord[60].

Consumi di energia ed efficienza energetica

Se fino ai primi anni 2000 l'Italia ha mostrato una tendenza alla riduzione della sua intensità energetica, che si è mantenuta stabilmente inferiore alla media europea, in anni più recenti il trend decrescente ha subito una battuta d'arresto,

---

[55] Osservatorio sulle fonti di energie rinnovabile "EurObserv'ER", disponibile sul sito http://www.energies-renouvelables.org/

[56] Eurostat.

[57] ENEA.

[58] I biocarburanti sono stati sostenuti attraverso esenzioni dalle accise per determinati contingenti di produzione; in linea con la Direttiva 2003/30/EC, vige l'obbligo di immissione al consumo di biocarburanti rispetto al totale dei carburanti per autotrazione (5,75 per cento entro il 2010).

[59] Il decreto legislativo 79/1999 ha introdotto l'obbligo per produttori e importatori di energia elettrica di immettere annualmente nel sistema elettrico una quota di energia rinnovabile di quanto prodotto e/o importato da fonti convenzionali o di detenere l'equivalente in Certificati Verdi. Questi ultimi sono titoli negoziabili emessi dal Gestore dei Servizi Elettrici (GSE) a fronte della produzione di energia parte di impianti qualificati come alimentati da fonti rinnovabili (IAFR).

[60] Elaborazione su dati del Gestore dei Servizi Elettrici.

mentre molti altri Paesi europei hanno continuato a fare progressi[61]. L'incremento dell'intensità energetica complessiva appare trainato dall'aumento dei consumi per usi civili (settore domestico, del commercio, dei servizi e della Pubblica Amministrazione) e per i trasporti, che sono cresciuti rispettivamente del 14 e del 7 per cento tra il 2000 il 2006, mentre i consumi di industria e agricoltura hanno fatto registrare aumenti più modesti[62].

Le intensità energetiche differiscono significativamente tra regioni. Nonostante i consumi siano in termini assoluti inferiori nel Mezzogiorno, le intensità energetica ed elettrica dell'economia meridionale sono superiori a quelle del resto del Paese, in ragione soprattutto della presenza di grandi poli industriali *energy-intensive* (come il petrolchimico e il siderurgico in Puglia, e l'industria dell'alluminio in Sardegna) e della carente infrastrutturazione per l'uso del gas naturale in alcune aree (come in Sardegna).

I consumi pro capite di energia e di elettricità risultano invece inferiori nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, anche se si rileva una crescita relativa più accentuata. In particolare, sono aumentati maggiormente i consumi elettrici nel comparto domestico, determinando una convergenza tra le aree del Paese. Una dinamica simile si riscontra per i consumi nel settore terziario (cfr. Tavola II.13).

Efficienza e risparmio energetico

Le aree meridionali appaiono scarsamente coinvolte nell'attuazione dei recenti sistemi di promozione dell'efficienza negli usi finali di energia, anche a causa della minore disponibilità di personale tecnico specializzato e della scarsa attenzione dimostrata dai distributori. Se si guarda, ad esempio, ai risparmi energetici ottenuti attraverso il sistema dei titoli di efficienza energetica, cosiddetti "certificati bianchi"[63] introdotti nel 2004 e in attuazione dal 2005, si nota come dopo due anni solo il 27 per cento sia stato conseguito con iniziative realizzate nelle regioni del Sud, sebbene vi sia stato un lieve aumento della quota di risparmi ottenuti rispetto all'anno precedente.

A fine maggio 2007, le società di servizi energetici che hanno operato interventi di risparmio energetico nell'ambito del sistema dei "certificati bianchi" erano 134, di cui solo 28 localizzate nel Mezzogiorno[64]. Va comunque rilevato che il numero di soggetti è triplicato rispetto al 2005, primo anno di attuazione.

Nonostante il dinamismo del settore delle fonti rinnovabili, evidente in particolare nel Mezzogiorno, lo sviluppo appare tuttora insufficiente a raggiungere gli obiettivi europei, soprattutto nel comparto dell'energia termica e nella filiera dei biocarburanti; al contempo, a fronte di consumi energetici in conti-

---

[61] Secondo i dati Eurostat, nel 2005 l'intensità energetica dell'economia italiana è stata 190,7 ktep/1000 euro di Pil (prezzi 1995) e ha superato la media UE-15 (184,8 ktep/1000 euro).

[62] Dati elaborati dai Bilanci Energetici Nazionali disponibili sul sito http://dgerm.attivitaproduttive.gov.it/dgerm

[63] Il sistema dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE) per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali è stato introdotto con i decreti del Ministro delle Attività Produttive (di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio) del 20 luglio 2004. Il sistema impone ai distributori di energia elettrica e gas obblighi quantitativi di risparmio energetico in base alla rispettiva quota di mercato. I TEE sono titoli negoziabili emessi dal Gestore del Mercato Elettrico (GME) a favore dei soggetti che hanno conseguito risparmi energetici e possono essere scambiati. Per approfondimenti, si veda Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Secondo rapporto annuale sul meccanismo dei titoli di efficienza energetica – Situazione al 31 maggio 2007*, da cui sono tratti anche i dati riportati nel testo.

[64] Le società di servizi energetici sono imprese, anche artigiane, che hanno come oggetto sociale, anche non esclusivo, l'offerta di servizi integrati per la realizzazione e la gestione di interventi di risparmio energetico.

nuo aumento, si assiste alle fasi iniziali di attuazione di una politica di promozione dell'efficienza energetica.

La politica regionale unitaria 2007-2013 può quindi dare un contributo al fine di consolidare i progressi compiuti, trasformandoli in occasioni di innovazione, costruzione di filiere produttive e accrescimento delle competenze, e per tale via, in incremento della competitività e delle opportunità di occupazione[65]. È questo l'obiettivo della strategia per l'energia delineata nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, che viene declinata operativamente attraverso il Programma Operativo Interregionale Energia per le regioni del Mezzogiorno (finanziato dai Fondi strutturali e dal Fondo per le aree sottoutilizzate). Attraverso questo Programma, inoltre, la politica regionale può fornire un quadro di riferimento che contribuisca a superare lo scarso collegamento tra i soggetti istituzionali preposti al governo del settore, le complessità procedurali, le difficoltà connesse alla ricerca del consenso locale per la localizzazione degli impianti.

Tavola II.13 – INTENSITÀ ENERGETICHE E CONSUMI ENERGETICI PRO CAPITE PER MACROAREE REGIONALI, 2006 (valori 2004 o 2006 e variazioni 2000-2004 o 2000-2006)

	Intensità											
	energetica finale del Pil		elettrica del Pil		energetica dell'industria		elettrica dell'industria		energetica del terziario		elettrica del terziario	
	2004	2004/2000	2006	2006/2000	2004	2004/2000	2006	2006/2000	2004	2004/2000	2006	2006/2000
	tep/M€	%	MWh/M€	%	tep/M€	%	MWh/M€	%	tep/M€	%	MWh/M€	%
Italia	106,7	3,0	252,8	7,8	139,1	2,7	517,3	5,6	19,7	24,7	112,2	26,1
Centro-Nord	105,6	3,6	244,9	7,1	123,4	5,1	481,0	5,3	21,5	26,7	111,9	23,8
Mezzogiorno	110,7	1,0	279,1	10,1	213,5	-2,6	691,5	7,0	14,2	15,5	113,0	33,0

	Consumi pro capite											
	finali di energia		elettrici		domestici di energia		domestici di elettricità		finali di energia nel terziario		elettrici nel terziario	
	2004	2004/2000	2006	2006/2000	2004	2004/2000	2006	2006/2000	2004	2004/2000	2006	2006/2000
	tep/ab	%	MWh/ab	%	tep/ab	%	MWh/ab	%	tep/ab	%	MWh/ab	%
Italia	2,3	4,2	5,4	9,8	0,5	2,8	1,1	6,9	0,3	5,7	1,5	31,0
Centro-Nord	2,6	4,2	6,1	7,9	0,6	1,6	1,2	5,2	0,3	7,6	1,7	27,9
Mezzogiorno	1,6	3,4	4,0	13,6	0,2	6,0	1,1	10,0	0,1	2,0	1,1	38,2

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Terna - Rete Elettrica Nazionale S.p.A., ENEA e Istat

[65] È questo l'obiettivo della strategia per l'energia delineata nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (vedi oltre il paragrafo IV.1), che viene declinata operativamente attraverso il Programma Operativo Interregionale Energia per le regioni del Mezzogiorno (finanziato dai Fondi strutturali e dal Fondo per le aree sottoutilizzate). Attraverso questo Programma, inoltre, la politica regionale può fornire un quadro di riferimento che contribuisca a superare lo scarso collegamento tra i soggetti istituzionali preposti al governo del settore, le complessità procedurali, le difficoltà connesse alla ricerca del consenso locale per la localizzazione degli impianti.

RIQUADRO D – ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI NELLE AREE PROTETTE

Le aree protette costituiscono il cardine della politica nazionale di conservazione della natura e della biodiversità: la quota di territorio nazionale tutelata attraverso le aree protette è pari a circa il 10 per cento (per oltre la metà nel Mezzogiorno)[1]. Oltre 1.000 Comuni sono interessati, con una popolazione superiore ai 6 milioni di abitanti. Le aree protette presentano una grande variabilità in termini di estensione territoriale e di grado di urbanizzazione e antropizzazione, ma tutte richiedono una politica di sviluppo particolarmente attenta alle esigenze di tutela e valorizzazione dell'ambiente e del territorio.

Le fonti rinnovabili di energia rispondono meglio di quelle tradizionali alla vocazione di sviluppo locale sostenibile propria delle aree protette, contribuendo a soddisfare i fabbisogni energetici della popolazione residente e turistica[2].

Allo stato attuale non sono disponibili dati puntuali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili nelle aree protette, in termini di numerosità, di capacità produttiva e di effettiva produzione di energia. L'analisi qui riportata si basa, pertanto, sugli impianti di produzione di elettricità da fonte rinnovabile incentivati attraverso i "certificati verdi" e il "conto energia"[3], localizzati in comuni il cui territorio sia almeno in parte inserito in aree protette[4].

Considerando gli oltre 7.000 impianti di energia elettrica rinnovabile incentivati a fine 2007, nei comuni compresi in aree protette risultavano in esercizio 1.441 impianti, con una potenza installata di oltre 2.000 MW, pari a circa il 22 per cento del totale.

Le fonti rinnovabili sono quindi maggiormente concentrate fuori dalle aree protette[5], sebbene la differenza appaia meno marcata in rapporto alla superficie: 320 kW da fonte rinnovabile installati per km² di superficie nei comuni fuori area protetta a fronte di 280 kW/km² in area protetta. I parchi nazionali, pur rappresentando il 46 per cento della superficie protetta in Italia, vedono nei loro territori al più il 2,8 per cento della potenza rinnovabile installata.

Vi è comunque una diversa intensità a seconda della tecnologia (cfr. Tavola D.1).

Tavola D.1 – NUMERO E POTENZA DEGLI IMPIANTI ELETTRICI DA FONTI RINNOVABILI PER FONTE E TIPOLOGIA DI AREA, 2007

Fonte	Numero impianti		Potenza installata (MW)		Quota potenza in aree protette (%)	Composizione (%)	
	Fuori aree protette	In aree protette	Fuori aree protette	In aree protette		Fuori aree protette	In aree protette
Biogas	163	50	157,3	68,5	30,3	2,1	3,3
Bio masse	49	11	984,5	366,2	27,1	13,2	17,8
Eolica	133	20	1.626,3	209,9	11,4	21,9	10,2
Geotermica	3	9	60,0	320,0	84,2	0,8	15,6
Idraulica	594	192	3.727,4	1.027,3	21,6	50,1	50,1
Rifiuti	26	7	836,3	47,1	5,3	11,2	2,3
Solare	4.600	1.152	46,2	12,9	21,8	0,6	0,6
TOTALE	**5.568**	**1.441**	**7.438,1**	**2.051,9**	**21,6**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati del Gestore dei Servizi Elettrici e Elenco Ufficiale Aree Protette

La geotermia è l'unica fonte fortemente concentrata in territori interessati da regimi di protezione ambientale (in Toscana), che ospitano circa l'85 per cento della potenza geotermica complessiva.

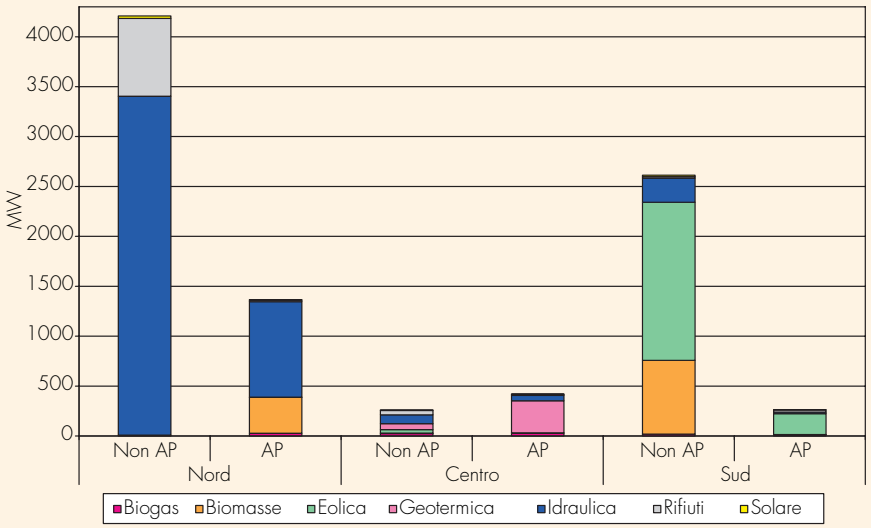
Seguono biomasse e biogas, con circa il 30 per cento della loro potenza complessiva localizzata nelle aree protette.

L'idroelettrico rappresenta la principale fonte rinnovabile in tutte le aree; per quanto riguarda le altre fonti, i territori interessati da regimi di protezione ambientale si caratterizzano per una maggiore presenza di biomasse e, per l'apporto specifico della Toscana, di geotermico.

Gli impianti eolici sono principalmente localizzati fuori dalle aree protette.

La concentrazione delle fonti rinnovabili nelle aree protette presenta una grande variabilità a seconda delle macroaree territoriali: nel Mezzogiorno solo il 9 per cento della potenza rinnovabile è installata in aree protette, a fronte del 23 per cento del Nord e di quasi il 62 per cento al Centro. Quest'ultimo dato è da collegare, come già osservato, agli impianti geotermoelettrici della Toscana. Al Nord e al Sud, vi è un ampio divario tra le due tipologie di area (protetta e non protetta) in termini di capacità produttiva delle singole fonti: tutte le fonti, esclusa la biomassa, sono maggiormente concentrate fuori dalle aree tutelate (cfr. Figura D.1A).

Figura D.1A – POTENZA INSTALLATA DELLE FONTI RINNOVABILI PER FONTE, MACROAREA E TIPOLOGIA DI AREA[1] (valori in MW)

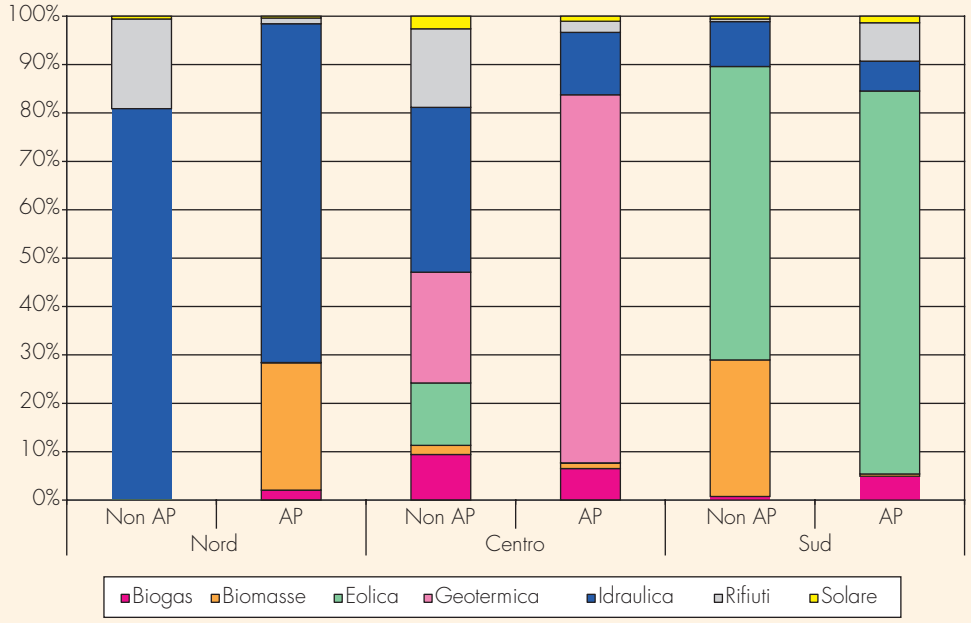


[1] Si noti che Non AP corrisponde ad Area non Protetta e AP corrisponde ad Area protetta.
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati del Gestore dei Servizi Elettrici e Elenco Ufficiale delle Aree Protette

Tuttavia, la distribuzione delle fonti non presenta particolari differenze secondo la tipologia di area: la fonte che prevale fuori dalle aree protette, tende a dominare anche dentro tali aree in tutte le ripartizioni territoriali (cfr. Figura D.1B). Si noti, ad esempio, il caso dell'idroelettrico al Nord e l'eolico al Sud.

Va rilevato, invece, il ruolo della biomassa nelle aree protette delle regioni settentrionali, che potrebbe essere il segnale di una specifica valorizzazione di questa fonte nelle aree rurali soggette a tutela ambientale.

Figura D.1B – POTENZA INSTALLATA DELLE FONTI RINNOVABILI PER FONTE, MACROAREA E TIPOLOGIA DI AREA[1] (distribuzione percentuale)



[1] Si noti che Non AP corrisponde ad Area non Protetta e AP corrisponde ad Area protetta.
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati del Gestore dei Servizi Elettrici e Elenco Ufficiale delle Aree Protette

In generale, non appare essere in atto una strategia di sviluppo delle fonti rinnovabili specifica per i territori a particolare valenza ambientale, che punti a valorizzare le fonti meno impattanti sul paesaggio (come i piccoli impianti fotovoltaici integrati negli edifici) o maggiormente collegate alla ruralità di gran parte di questi territori (per esempio, biomasse).

---

[1] Sono considerate solo le aree protette come definite dalla legge n. 394/1991 e iscritte nell'Elenco Ufficiale delle Aree Protette. Sono esclusi i siti Natura 2000 e le altre zone di connessione.

[2] Anche per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, resta la necessità di verificare il rispetto dei vincoli di tutela e di assicurare l'integrazione nel territorio e il contenimento degli impatti sul paesaggio e sulla biodiversità.

[3] Questi impianti rappresentano una buona approssimazione della totalità degli impianti installati negli ultimi anni. Infatti, escludendo le fonti rinnovabili tradizionali (idroelettrico e geotermico) e gli impianti ibridi (in co-combustione con fonti convenzionali), la potenza elettrica incentivata risulta l'80 per cento del totale e raggiunge il 92 per cento nel Mezzogiorno (cfr. paragrafo II.4).

[4] L'unità di analisi proposta non è l'area protetta, bensì i comuni che ne fanno parte. Sono esaminati i comuni con una quota di superficie protetta almeno pari al 10 per cento, con l'esclusione dei comuni capoluogo di aree metropolitane (Roma, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Venezia, Napoli,Palermo, Catania, Bari e Cagliari). Le aree protette considerate sono quelle riportate nell'ultimo Elenco Ufficiale delle Aree Naturali Protette (EUAP), pubblicato nel 2003, con l'aggiunta del Parco Nazionale dell'Alta Murgia istituito nel 2004.

[5] L'analisi non consente di accertare se gli impianti presenti in comuni con una quota di territorio in area protetta siano effettivamente all'interno dei confini dell'area soggetta a tutela. Tuttavia, in un'ottica di sviluppo territoriale sostenibile, rileva la localizzazione degli impianti in aree anche più vaste di quelle protette in senso stretto.

RIQUADRO E – ENERGIA, CITTÀ E CAMBIAMENTO CLIMATICO

Un numero crescente di analisi e iniziative di policy dialogue *si focalizzano oggi sul ruolo degli agglomerati urbani nei processi di generazione e di mitigazione dei fattori di cambiamento climatico. In Italia, come in molti altri Paesi, la maggior parte della popolazione e delle attività economiche si concentra negli agglomerati urbani*[1]*; pertanto, la maggior parte delle emissioni di gas ad effetto serra è riconducibile alle città. Al contempo, le città, soprattutto se localizzate in zone sensibili (ad esempio, lungo le coste o i corsi d'acqua) sono territori particolarmente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico, in termini sia di eventi calamitosi, sia di situazioni meteorologiche estreme (ad esempio, ondate di calore), con conseguenze sulla loro competitività.*

Non sono disponibili stime delle emissioni di gas serra a livello comunale valide e confrontabili sul territorio nazionale[2]*, con l'esclusione di stime pilota condotte in alcune regioni (Lombardia e Puglia). I dati di queste regioni, ancorché limitati, ci danno alcune indicazioni. Il livello di emissioni non appare meccanicamente riconducibile alla densità di popolazione: ad esempio, il livello di emissioni pro capite di una grande città come Milano (5,6) è notevolmente inferiore a quello rilevato a Mantova (29,3). Valori eccezionalmente alti appaiono, invece, in aree urbane a media e bassa densità, dovuti presumibilmente alla presenza di grandi impianti industriali a ridosso della città (ad esempio, Brindisi e Taranto) o alla vicinanza di nodi autostradali (ad esempio, Foggia e Lodi).*

Tavola E.I – CONSUMI PRO CAPITE DI ENERGIA ELETTRICA E DI GAS METANO PER USO DOMESTICO NELLE PRINCIPALI CITTÀ (2006 e variazione 2000-2006)

	Consumi pro capite di elettricità	Variazione 2000-2006	Consumi pro capite di gas metano	Variazione 2000-2006
	KWh/ab		m³/ab	
Torino	1.243,17	4,35	514,27	5,89
Milano	1.130,99	0,24	402,11	-22,16
Genova	939,53	-13,06	570,40	25,54
Venezia	1.102,51	0,78	684,17	10,62
Trieste	1.203,95	7,33	505,61	3,52
Bologna	1.136,99	-10,91	686,08	5,68
Firenze	1.138,00	-7,96	521,27	5,53
Roma	1.503,19	11,12	332,64	5,41
Napoli	960,78	-8,00	168,40	5,88
Bari	1.056,66	-6,72	245,05	24,52
Palermo	1.167,25	-0,88	84,78	40,39
Catania	1.179,65	2,26	67,59	35,05
Messina	1.113,39	2,83	122,97	24,40
Cagliari	1.559,47	6,07	13,99	-11,83
Sassari	1.394,69	0,70	9,48	-

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

Le emissioni di gas climalteranti delle aree urbane sono in primo luogo legate ai processi energetici. I consumi pro capite variano sensibilmente tra le maggiori città italiane. Come si può osservare dalla Tavola E.1, i consumi domestici di elettricità al 2006 e le variazioni registrate rispetto al 2000 non sembrano correlati alla posizione geografica, né al rango dell'area urbana. Al contrario, i consumi pro capite di gas metano sono di gran lunga superiori nelle aree urbane del Centro-Nord, in relazione sia alle maggiori necessità di riscaldamento invernale degli edifici, sia alla minore capillarità della rete di distribuzione del metano nel Mezzogiorno (si notino Sardegna e Sicilia). In aggregato, tuttavia, il consumo pro capite di gas metano è cresciuto di circa il 5 per cento nel periodo considerato, mentre i consumi elettrici sono rimasti pressoché stabili.

Il contributo delle fonti rinnovabili rimane decisamente modesto rispetto al fabbisogno energetico degli agglomerati urbani (cfr. Tavola E.2). La crescita degli ultimi anni ha infatti riguardato prevalentemente i piccoli comuni.

Tavola E.2 – POTENZA DA FONTE RINNOVABILE[1] INSTALLATA NELLE PRINCIPALI CITTÀ

	Biogas[2]	Biomasse[2]	Fotovoltaico[3]	Fotovoltaico su edifici comunali[4]	Solare termico[4]	Solare termico su edifici comunali[4]
	kW/1000 ab	kW/1000 ab	kW/1000 ab	kW/1000 ab	m/ab	mq/ab
Bari	-	-	0,14	0,01	-	0,01
Bologna	5,5	-	0,16	-	-	-
Cagliari	-	-	0,37	-	0,01	0,01
Catania	-	-	0,08	-	-	4,68
Firenze	-	-	0,05	0,17	-	-
Genova	13,8	251,8	0,21	0,03	0,65	0,42
Messina	-	-	0,18	-	-	-
Milano	0,2	-	0,12	-	-	-
Napoli	-	-	0,01	0,36	0,36	-
Palermo	7,9	-	0,08	0,11	0,54	0,39
Roma	7,2	-	0,19	0,08	-	0,34
Sassari	-	-	0,06	-	-	0,31
Torino	15,7	-	0,46	0,11	-	-
Trieste	-	-	0,29	-	-	-
Venezia	-	-	0,24	0,31	-	-

[1] Sono considerati solo gli impianti a biomassa, biogas e solari, in quanto piu' strettamente collegabili alla dimensione urbana.
[2] Al dicembre 2007. Solo impianti di produzione di energia elettrica che risultano incentivati tramite il meccanismo dei "certificati verdi".
[3] Al dicembre 2007. Solo impianti fotovoltaici che risultano incentivati tramite il meccanismo del "conto energia".
[4] Al 2006.

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat e Gestore dei Servizi Elettrici e Legambiente

A fronte di esigenze diverse, la vigente politica del risparmio energetico e delle fonti rinnovabili non sembra però orientata verso una differenziazione territoriale. Sebbene offra notevoli risorse finanziarie, incentivi e regolazioni settoriali, questi sono validi indistintamente su tutto il territorio nazionale. La differenziazione può però manifestarsi sulle iniziative per attività di risparmio energetico e abbattimento delle emissioni promosse dalle Amministrazioni comunali. Il quadro sulle politiche locali con effetti tangibili risulta piuttosto frammentato e di non facile ricostruzione per la limitatezza e difformità delle fonti informative. L'azione comunale può contribuire al contenimento di consumi ed emissioni attraverso una serie di strumenti e competenze (ad es. la regolamentazione dell'attività edilizia, la programmazione ed esecuzione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, la pianificazione di mobilità e trasporti, l'erogazione di servizi pubblici). Certamente la dimensione urbana trascende dai confini municipali dei capoluoghi, in particolare con riferimento ai flussi di mobilità.

Una importante spinta ad agire deriva dall'obbligo per i comuni con più di 50.000 abitanti di adottare un Piano Energetico Comunale, quale componente settoriale del Piano Regolatore Generale[3], riconoscendo così la necessità di raccordare la politica nazionale del settore con l'attività e gli strumenti della pianificazione territoriale.

L'obbligo della predisposizione del Piano energetico comunale riguarda oggi 137 Comuni, con una popolazione complessiva di quasi 20 milioni di abitanti. Ciò nonostante, i capoluoghi di provincia nei quali il piano risulta vigente sono appena 24 (Istat, 2007), con una risposta al Centro-Nord (28,4 per cento dei capoluoghi della macroarea) più forte rispetto alle città del Mezzogiorno (13,9 per cento). Il formato del piano non è rigidamente regolamentato, quindi ci sono ampie possibilità di adattamento alle esigenze del contesto, tuttavia questo si compone generalmente di due macro-sezioni: un bilancio energetico e un piano d'azione. In circa la metà dei casi il bilancio energetico è stato elaborato per il solo anno di redazione del piano, per mancanza di dati. Parimenti, solo per una metà dei piani si è provveduto alla contabilizzazione delle emissioni di gas serra. Infine, solo nel 40 per cento dei casi è stato predisposto un sistema stabile di monitoraggio di flussi energetici ed emissioni.

La predisposizione di politiche energetiche locali richiede un'analisi di dettaglio delle emissioni imputabili ai singoli contesti urbani. Ma i bilanci realizzati dai Comuni nell'ambito del piano energetico sono basati su modelli che nella maggior parte dei casi risultano non confrontabili.

---

[1] In Italia, le 76 aree urbane potenziali (aree urbane con più di 150 mila abitanti, date dall'aggregazione di bacini metropolitani contermini), accolgono il 57 per cento della popolazione nazionale, concentrata soprattutto nelle numerose città intermedie, che caratterizzano la rete urbana italiana.

[2] L'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (APAT) fornisce stime delle emissioni su base provinciale a cadenza quinquennale.

[3] Legge 10/1991 "Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia".

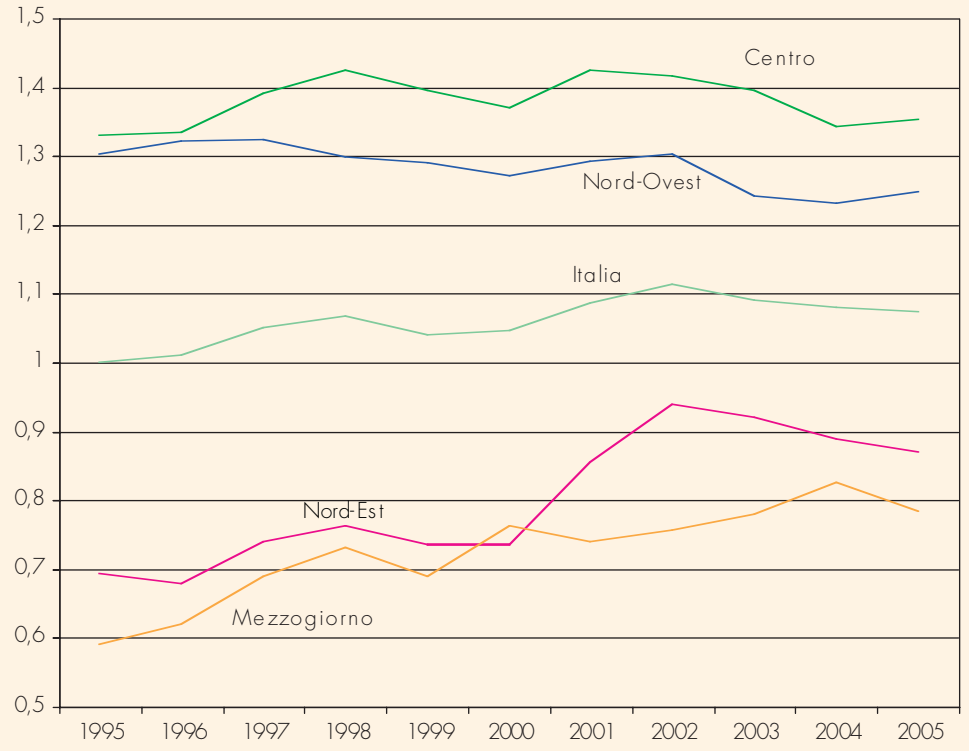
II.5 Ricerca e competitività: spesa e indicatori di contesto

Spese per ricerca e sviluppo

L'accelerazione nelle trasformazioni dei meccanismi di competitività indotte dai nuovi scenari di sviluppo da parte di nuovi contesti-paesi, sia nell'Europa dell'Est che in Asia, evidenziano l'importanza cruciale di prodotti/servizi ad alto livello di conoscenza, e quindi pongono al centro l'attività di ricerca nel riposizionamento delle economie nazionali e regionali. Le politiche per la ricerca, del resto, sono il fulcro delle strategie dell'Unione Europea.

In Europa, l'Italia, insieme a Spagna, Portogallo e Grecia, fa registrare il più modesto valore del rapporto della spesa di ricerca e sviluppo rispetto al Pil. Però mentre in questi Paesi, e segnatamente in Spagna, l'indice vede una progressione lenta ma continua, in Italia dopo i progressi realizzati tra il 1995 e 2001, a partire dal 2002 si osserva una stasi dell'indicatore. Anzi, nelle macroaree con situazioni di partenza più deficitarie – Mezzogiorno e Nord-Est – si registra un lieve calo negli anni più recenti (cfr. Figura II.13).

Figura II.13 – SPESE PER RICERCA E SVILUPPO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLE IMPRESE PUBBLICHE E PRIVATE IN PERCENTUALE DEL PIL PER MACROAREE



Fonte: Banca dati indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo, Istat-DPS

L'impegno complessivo in termini di spesa di ricerca e sviluppo rappresenta un indicatore interessante, ma a fini interpretativi è necessario esaminare la sua composizione interna e quindi (almeno) la distinzione tra componente pubblica e componente privata o industriale. Inoltre, vanno considerati gli elementi che contribuiscono a rendere questo investimento un fattore di attivazione per lo sviluppo delle realtà regionali anche, e forse soprattutto, come innesco dei processi di innovazione.

Composizione della spesa

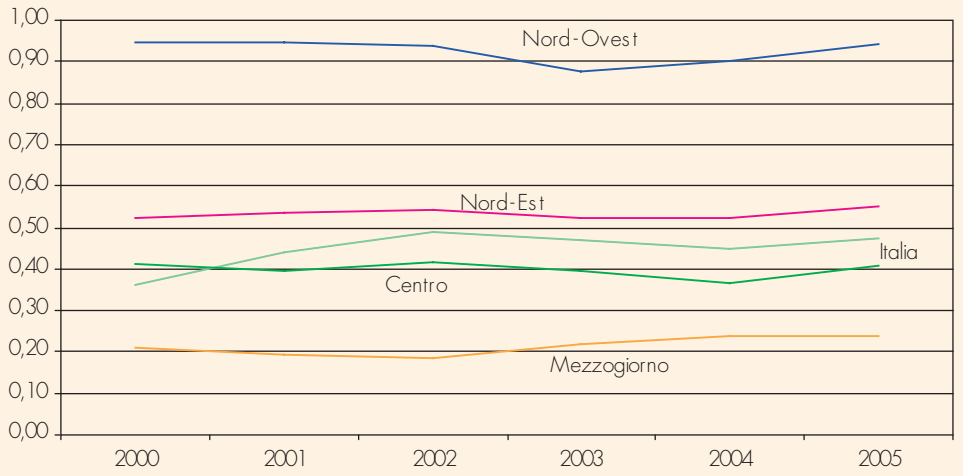
È noto che l'Italia si differenzia dai grandi paesi industriali non solo per il basso livello aggregato di spesa in ricerca e sviluppo, ma anche per la composizione della spesa: mentre per gli altri paesi la componente privata rappresenta circa due terzi del totale, in Italia si attesta intorno al 50 per cento.

La situazione, pur diversificata a livello regionale (cfr. Figura II.14), vede un sostanziale squilibrio tra la componente pubblica e quella privata: con la sola eccezione di alcune regioni a forte presenza di grande impresa (sostanzialmente corrispondenti con il "vecchio" Triangolo industriale di Lombardia, Piemonte e Liguria), la componente di origine pubblica (costituita dalla somma di spesa della Pubblica Amministrazione e di quella dell'Università) è largamente superiore alla componente di origine aziendale.

Scendendo ad un livello regionale è possibile osservare una certa differenziazione all'interno del Mezzogiorno: l'Abruzzo presenta un livello quasi in linea con la media nazionale, la Campania è intorno ad un terzo del totale, la Basilicata manifesta una rapida crescita (dal 22 per cento al 38 per cento), mentre per tutte le altre regioni i livelli e la dinamica di crescita sono del tutto insoddisfacenti (cfr. Figura II.15).

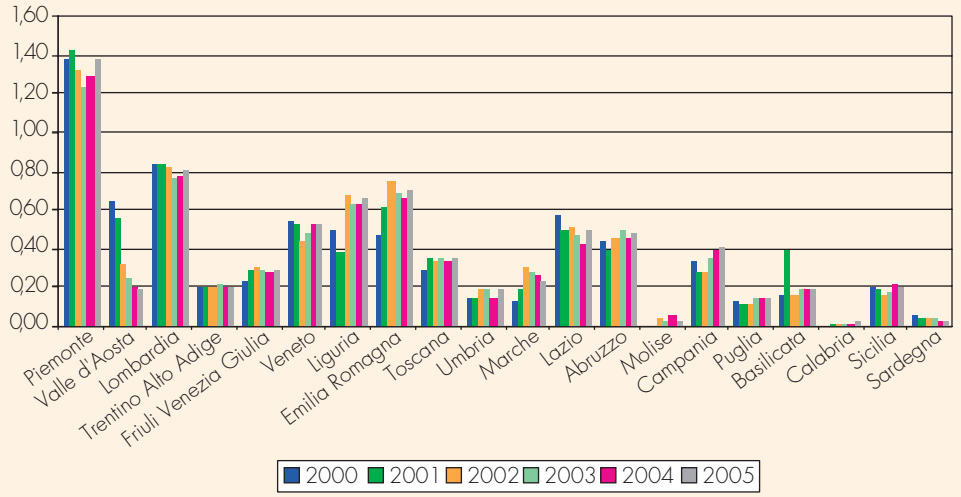
Il contributo pubblico della spesa in R&S è quindi generalmente elevato nell'intera area del Mezzogiorno.

Figura II.14 – INCIDENZA PERCENTUALE DELLA SPESA DELLE IMPRESE IN RICERCA E SVILUPPO SUL TOTALE PER MACROAREE



Fonte: Banca dati indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo, Istat-DPS

Figura II.15 – INCIDENZA DELLA SPESA DELLE IMPRESE IN RICERCA E SVILUPPO SUL TOTALE PER REGIONE



[1] Per motivi di riservatezza il dato del Molise è compreso in quello dell'Abruzzo.
Fonte: Banca dati indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo, Istat-DPS

La prevalenza della componente pubblica nella spesa in ricerca e sviluppo è indice di una fragilità nel sistema delle imprese e di debolezza nei meccanismi di complementarità tra spesa pubblica e spesa privata.

I fattori di contesto per l'attivazione dello sviluppo

La capacità della ricerca di generare innovazione è il frutto di molteplici componenti che, se trovano nella produzione di ricerca un elemento importante, richiedono ulteriori condizioni, in particolare nel determinare aggregazioni (*cluster*) di soggetti (pubblici e privati) che costituiscono sistemi innovativi, in cui l'evoluzione è continua. Alla formazione di un *cluster* innovativo concorrono:

- dotazione e qualità di fattori produttivi pregiati, in primo luogo competenze del capitale umano, ed in seconda battuta l'efficienza dell'apparato pubblico e la sua capacità di produrre e trasmettere stimoli di ammodernamento;
- struttura e caratteristiche di specializzazione del sistema produttivo e capacità delle imprese locali di attivare un sistema di interconnessioni con altre aziende e con i fornitori di servizi specializzati;
- caratteristiche e dimensioni della domanda rivolta alle imprese, laddove un mercato più vasto - e dove maggiore è la concorrenza - comporta la necessità di un maggiore impegno in termini di innovazione, come sembra suggerire la relazione esistente tra dimensione internazionale delle imprese e entità dei processi di innovazione.

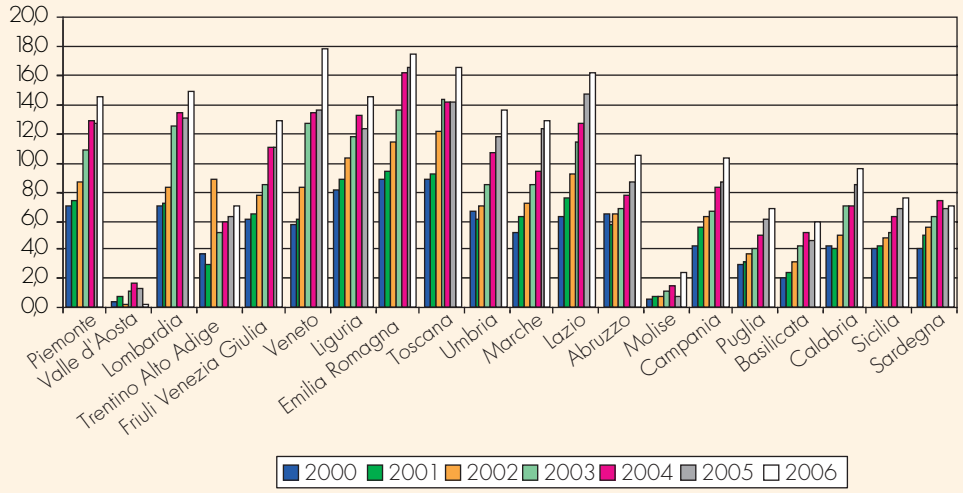
Dotazione di capitale umano

I gruppi di fattori evidenziati in precedenza, se riferiti al complessivo aggregato del Mezzogiorno, evidenziano aspetti di criticità che spiegano il minore livello innovativo delle imprese e la forte propensione a preferire, in generale, forme di innovazione incorporata in nuovi investimenti.

In realtà si assiste nel Mezzogiorno, ed in particolare nelle regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia[66], ad una situazione in cui la minore dotazione dell'offerta di ricerca si combina, da un lato, con l'incapacità strutturale delle imprese locali di esprimere un'adeguata domanda di innovazione, dall'altro, con l'incapacità delle stesse imprese di disporre, al proprio interno, delle competenze necessarie a trasformare in realizzazioni concrete gli impulsi innovativi che possono provenire dall'esterno.

L'incidenza dei laureati in discipline scientifiche e tecniche sulla popolazione giovane (età 20-29 anni) rappresenta un indicatore significativo di tale realtà. In generale, accanto al sottodimensionamento del Mezzogiorno si riscontra, in tale area, anche una dinamica di forte crescita (cfr. Figura II.16), maggiore della media nazionale. In particolare Abruzzo e Campania mostrano una forte accelerazione.

Figura II.16 – LAUREATI IN DISCIPLINE SCIENTIFICHE E TECNOLOGICHE PER MILLE ABITANTI IN ETÀ 20-29 ANNI



Nota: sono stati considerati i diplomati (corsi di diploma del vecchio ordinamento), i laureati, i dottori di ricerca, i diplomati ai corsi di specializzazione, di perfezionamento e dei master di I e II livello (corrispondenti ai livelli Isced 5A, 5B e 6) nelle seguenti facoltà: Ingegneria, Scienze e tecnologie informatiche, Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali, Scienze statistiche, Chimica Industriale, Scienze nautiche, Scienze ambientali e Scienze biotecnologiche, Architettura (corrispondenti ai campi disciplinari Isced 42, 44, 46, 48, 52, 54 e 58). Oltre ai laureati dei corsi di laurea tradizionali, dal 2002 i dati includono anche i laureati provenienti dai nuovi corsi di laurea di primo livello, dai corsi di laurea di secondo livello e dai corsi a ciclo unico. I dati diffusi sul sito di Eurostat, per problemi legati al ritardo nell'aggiornamento dei dati sulla popolazione di riferimento, potrebbero discostarsi leggermente da quelli qui presentati.

Fonte: elaborazioni Istat su dati Miur

Il recupero sul versante dei laureati si colloca comunque in un contesto nel quale la incidenza degli addetti alla ricerca e sviluppo sulla popolazione è nel Mezzogiorno in forte ritardo (cfr. Figura II.17), pur in un quadro di crescita[67].

---

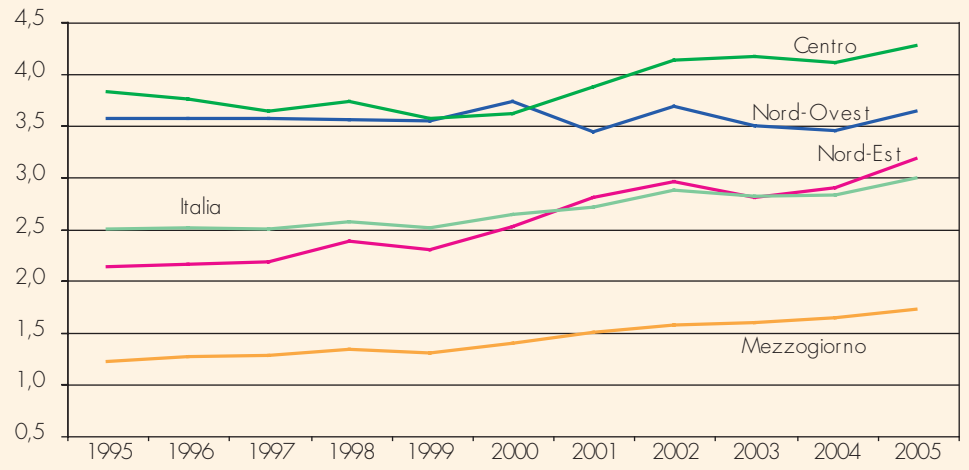
[66] Nel periodo 2007-2013 queste Regioni rappresentano per l'Italia la macroarea territoriale della "Convergenza" così come definita dalla politica di Coesione dell'Unione Europea.

[67] Per comprendere appieno le sfide che le regioni meridionali devono affrontare occorre considerare come la scarsa propensione alla ricerca e sviluppo derivi in buona parte dalla debole offerta di istruzione superiore di elevata qualità, come evidenziano già i dati riportati nel Capitolo I paragrafo 3.1. I dati OCSE (indagine PISA) offrono infatti un quadro di complessivo ritardo dell'Italia rispetto ai Paesi avanzati nelle competenze linguistiche e scientifico-matematiche dei giovani in età scolare. In tale contesto, il Mezzogiorno presenta una situazione decisamente più critica e, almeno per quanto riguarda l'area delle competenze linguistiche, anche in peggioramento, senza considerare le difficoltà strutturali delle università meridionali a trattenere gli studenti universitari con un'offerta di qualità.

Innovazione nel sistema delle imprese

È noto che il fenomeno dell'innovazione tacita è particolarmente diffuso nelle aree distrettuali e – più in generale – a forte presenza di sistemi produttivi locali in cui l'esistenza di ampi fenomeni relazionali, sia interni all'area sia tra imprese fuori dell'area, hanno generato – almeno – nel passato una sorta di capacità innovativa diffusa. Ma nel Mezzogiorno la numerosità, lo spessore e le caratteristiche di queste aggregazioni è molto minore, visto che le rilevazioni dell'Istat collocano in loco un numero inferiore di distretti e che il livello di relazione tra le imprese è comunque molto più modesto rispetto a quello riscontrabile in altre aree, in quanto maggiore è la presenza di aziende isolate, non collegate a *network* relazionali.

Figura II.17 – ADDETTI ALLA RICERCA E SVILUPPO PER 10.000 ABITANTI



Nota: il dato comprende ricercatori, tecnici e altro personale addetto alla ricerca e sviluppo della Pubblica Amministrazione, Università e imprese pubbliche e private; il numero è espresso in unità equivalenti tempo pieno. A partire dall'anno 2002 il dato comprende il personale delle istituzioni private no profit, precedentemente non rilevato dall'indagine di riferimento.

Fonte: Banca dati indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo, Istat-DPS

Le regioni meridionali, secondo i dati dell'Istat, hanno il più alto numero in Italia di sistemi produttivi non specializzati (196 sistemi su 220 in totale), con un numero totale che è pari a circa la metà dell'intero Paese, a segnalare una frammentazione estrema. Tutti gli indicatori comparabili di innovazione nelle imprese suggeriscono un ritardo da parte del sistema produttivo meridionale (cfr. Tavola II.14).

La quota di imprese innovatrici sul totale e la spesa per innovazione per addetto si collocano tra la metà e due terzi della media nazionale e tale ritardo non si determina solo nelle imprese di minori dimensioni, nelle quali si può invocare la indisponibilità di risorse finanziarie o modelli organizzativi tradizionali, ma anche nelle imprese con più di 250 addetti.

Inoltre, questa situazione non è interamente spiegabile in riferimento al modello di specializzazione settoriale. Nell'indagine svolta a partire dalla *Community Innovation Survey (CIS)*, l'Istat, infatti, non registra solo le spese per innovazione delle imprese che svolgono attività strutturata di ricerca e sviluppo, ma anche le spese rappresentate dal design o dalla adozione di nuove tecnologie di processo, che

sono realizzate dalle imprese innovative anche se prive di formali attività di ricerca e sviluppo.

I dati dovrebbero quindi poter riflettere con precisione anche le attività più informali e destrutturate di innovazione, nel caso queste diano luogo a spese documentate.

La debolezza del sistema innovativo meridionale è testimoniata anche dalla incidenza esigua delle imprese in grado di depositare brevetti presso l'Ufficio Europeo dei Brevetti (*European Patent Office*). Ciò può essere spiegato solo in parte con la relativa specializzazione settoriale dell'industria meridionale nei settori tradizionali, resta tuttavia evidente il dato che le regioni meridionali non solo presentano una intensità da 5 a 10 volte inferiore alle altre regioni, ma soprattutto non hanno manifestato alcuna crescita nel periodo 1995-2002, a fronte di un notevole dinamismo nelle altre macroaree geografiche e a livello nazionale (cfr. Figura II.18).

Tavola II.14 – SPESA MEDIA REGIONALE PER INNOVAZIONE PER ADDETTO NEL TOTALE DELLE IMPRESE (in migliaia di euro) **E INCIDENZA DELLE IMPRESE INNOVATRICI SUL TOTALE DELLE IMPRESE** (valori percentuali)

Anni 2002-2004

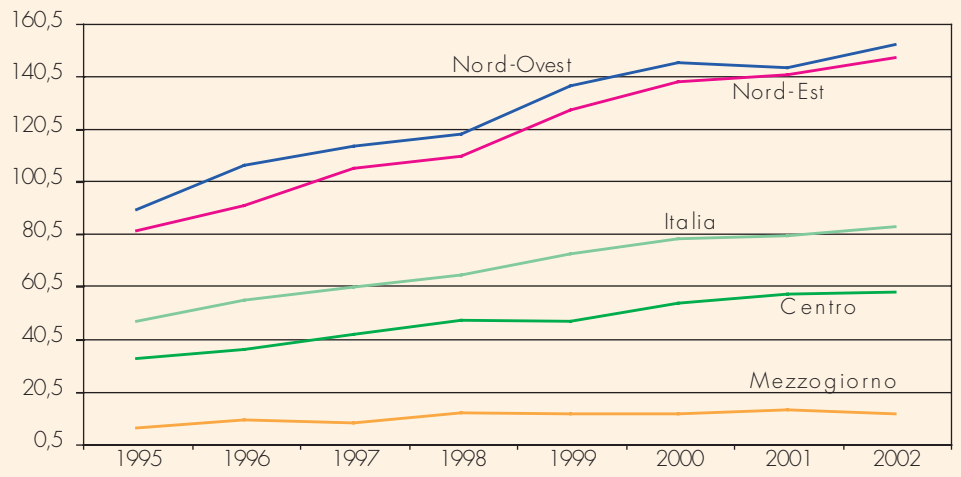
Ripartizioni	Spesa media per addetto	Imprese innovatrici (incidenza)	*di cui: con innovazione di prodotto*	*di cui: con innovazione di processi*	*di cui: con innovazione di prodotto e di processi*
			Totale imprese		
Nord-Ovest	4,5	34,3	*5,9*	*16,8*	*11,6*
Nord-Est	3,7	35,1	*6,1*	*18,0*	*11,1*
Centro	3,6	27,3	*4,7*	*14,3*	*8,3*
Mezzogiorno	2,0	21,6	*3,0*	*11,2*	*7,4*
Italia	**3,7**	**30,7**	***5,2***	***15,5***	***10,0***
			Imprese con 10-249 addetti		
Nord-Ovest		33,7	*5,9*	*16,8*	*11,0*
Nord-Est		34,7	*6,0*	*18,0*	*10,7*
Centro		26,9	*4,6*	*14,2*	*8,0*
Mezzogiorno		21,4	*3,0*	*11,2*	*7,3*
Italia		**30,2**	***5,1***	***15,5***	***9,6***
			Imprese con 250 addetti e oltre		
Nord-Ovest		61,3	*9,9*	*17,2*	*34,2*
Nord-Est		63,0	*12,2*	*17,9*	*32,9*
Centro		52,6	*9,2*	*19,1*	*24,2*
Mezzogiorno		41,2	*8,2*	*12,4*	*20,6*
Italia		**57,8**	***10,2***	***17,2***	***30,4***

Nota: i dati qui presentati sono il risultato di una stima sperimentale condotta dall'Istat in attesa di una metodologia armonizzata a livello europeo. I dati si riferiscono alle Imprese con più di 10 addetti dei settori industria e servizi (settori Ateco 2002 da C a K).

Fonte: Istat, Rilevazione sull'innovazione nelle imprese

Una chiave importante di interpretazione del ritardo dell'industria meridionale sul fronte dell'innovazione è nel limitato grado di apertura internazionale. L'esposizione alla concorrenza internazionale è una delle principali fonti di innesco di processi innovativi indotti dalla tensione competitiva, ma anche dall'apprendimento che si ottiene sui mercati internazionali e dagli *spillover* di conoscenza. La chiusura dei sistemi produttivi, per ragioni culturali e sociali, come pure logistiche e di costi di trasporto, è una delle principali fonti di arretratezza.

Figura II.18 – NUMERO DI BREVETTI REGISTRATI ALLO *EUROPEAN PATENT OFFICE* (EPO) PER MILIONE DI ABITANTI



Nota: i dati sono disaggregati territorialmente in base al codice postale della residenza dell'inventore.
Fonte: elaborazioni Istat, su dati Eurostat New Cronos

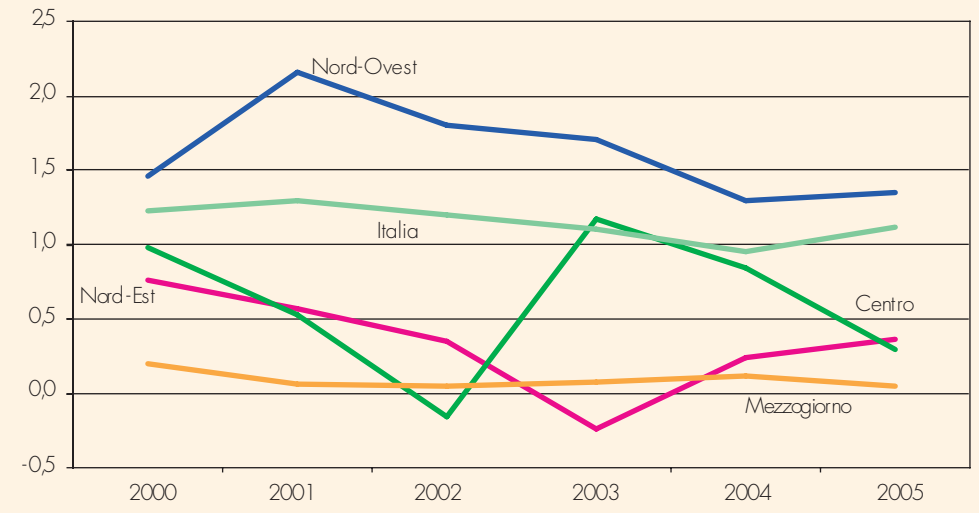
Si tratta di una situazione evidente sia con riferimento ai più tradizionali percorsi di apertura internazionale sia agli investimenti diretti. Sul primo versante l'incidenza del fatturato estero delle PMI locali è stata del 25 per cento nel 2006, contro una media italiana del 40 per cento e un valore delle PMI del Nord-Est del 46 per cento[68]. La minore presenza internazionale è poi ulteriormente confermata dagli investimenti diretti dall'estero in proporzione del Pil, posto che al Sud questo valore (al 2005) è pari allo 0,1 per cento, contro un già modestissimo 1,1 per cento della media italiana (cfr. Figura II.19).

Gli effetti della spesa pubblica in ricerca e innovazione sullo sviluppo economico sono ritardati, incerti e soggetti a effetti cumulativi e a rendimenti crescenti e derivano da una pluralità di condizioni sistemiche.

La natura ritardata degli effetti obbliga ad assumere obiettivi e strumenti con una ottica di medio-lungo termine, costruendo un quadro di politiche stabile, robusto rispetto ai cambiamenti di quadro politico nazionale e regionale, comunicato in modo continuativo e convincente agli attori.

[68] Cfr Unioncamere, *Le piccole e medie imprese nell'economia italiana*. Rapporto 2007, p. 38.

Figura II.19 – INVESTIMENTI DIRETTI NETTI DALL'ESTERO IN ITALIA IN PERCENTUALE DEL PIL



Fonte: Istat e UIC

La natura sistemica implica la necessità per l'attore pubblico di fare leva simultaneamente, ma con tempistiche differenziate, su numerosi strumenti in grado di mobilitare e allineare soggetti che hanno per loro natura funzioni obiettivo molto eterogenee. Non si tratta di politiche di comando e controllo, né di politiche di pura concertazione statica.

La natura incerta dei risultati obbliga ad assumere un orientamento di *policy* flessibile, continuamente soggetto a revisione, esposto in modo sistematico a forme di valutazione e critica severe.

E tuttavia la natura incerta dei risultati si associa a forme di cumulatività e di *feedback* positivo che sono ormai note e tipiche. Riesce a fare buona ricerca solo chi ha già una buona qualità di base, riesce a generare sviluppo economico dalla ricerca solo chi ha per molti anni realizzato buoni livelli di qualità scientifica. Il mondo della ricerca, pur a fronte di un buon livello di base diffuso, si caratterizza per avere risultati importanti fortemente concentrati in pochi scienziati, istituti, laboratori. A differenza di altre politiche, in cui l'azione troppo diffusa può essere motivo di rallentamento, ma non di dispersione negli esiti, nel caso della ricerca, il debole impatto riscontrato nel passato può essere dovuto a un'azione troppo poco mirata[69].

Si tratta quindi di costruire le condizioni di forte complementarità tra spesa pubblica in ricerca e innovazione da parte delle imprese.

[69] Pur in presenza di alcuni risultati circoscritti, l'esito prevalente è nell'insieme insoddisfacente per ragioni di debole raccordo istituzionale e di impianto di policy inadeguato alle condizioni effettive che ha disperso gli effetti potenziali di innesco dello sviluppo economico. Si veda Dipartimento per le Politiche dello Sviluppo (2005) *Il secchio bucato. L'impatto della spesa pubblica in ricerca sullo sviluppo economico delle aree sottoutilizzate, a* cura di A. Bonaccorsi.

Nel contesto attuale delle regioni meridionali, tali condizioni si realizzano solo assumendo come obiettivo prioritario il consolidamento, l'ampliamento e l'internazionalizzazione delle agglomerazioni di ricerca e innovazione già oggi capaci di confrontarsi con il mercato, mentre nel lungo periodo si dovranno intensificare le attività per la costituzione del capitale umano qualificato.

Ciò dovrebbe condurre a privilegiare singole aree tecnologico-produttive e/o singole agglomerazioni territoriali, piuttosto che disperdere gli interventi su tutta la matrice produttiva tradizionale e tutti i territori[70].

Allo stesso tempo occorre rafforzare la capacità innovativa delle imprese anche per traiettorie che non nascono dalla ricerca, ma da altre fonti di creatività e di conoscenza.

RIQUADRO F – INVESTIMENTI IN RICERCA E STRATEGIE DI INNOVAZIONE NEL SISTEMA AGRO-ALIMENTARE

Sempre di più il sistema agro-alimentare italiano perde la natura di settore indifferenziato, produttore di materie prime a basso valore aggiunto, acquisendo invece la natura di sistema produttore di beni a più alto valore aggiunto. L'agricoltura, nella sua natura di settore appartenente a filiere, siano esse produttive come l'agro-alimentare, o territoriali, di cui può rappresentare uno degli asset chiave[1], oltre a prodotti agricoli e materia prima, offre anche, e sempre di più, "servizi". Che il prodotto finale sia un bene alimentare, o che sia la valorizzazione di un territorio, l'agricoltore fa ormai parte di un sistema economico più ampio. Questa dinamica è legata alle evoluzioni del mercato e delle preferenze dei consumatori, e all'affermarsi sempre più deciso della distribuzione organizzata nelle diverse aree del Paese[2].

Nell'evoluzione di prospettiva, risultati migliori sono quindi legati sempre più a ricerca e innovazione in quanto elementi in grado di sostenere un alto valore aggiunto[3].

Nel 2004 il totale della spesa in ricerca e sviluppo del settore è di circa 305 milioni di euro, di cui 222 milioni di euro ricerca pubblica e 83,1 milioni di euro di spesa delle aziende alimentari[4]. Si tratta di una performance leggermente inferiore rispetto a quella registrata nel 2003, dovuta principalmente ad una contrazione della spesa in ricerca e sviluppo delle aziende private. L'intensità di tale spesa corrisponde all'1,2 per cento del valore aggiunto in agricoltura e colloca il nostro Paese su valori decisamente più bassi rispetto ad importanti competitori europei, come la Francia e la Germania (3,6 e 3,5 per cento rispettivamente) (cfr. Figura F.1).

Peraltro, sul totale della spesa pubblica italiana in ricerca e sviluppo[5], quella in favore dell'agricoltura e dell'alimentazione continua ad assorbire un'importante quota (circa 8,2 per cento, media del periodo 2002-2004), molto vicina a quella per la tutela dell'ambiente e del territorio e leggermente superiore a quella dedicata alla ricerca in produzione, distribuzione e uso di energia. In questo stesso periodo, l'insieme delle aziende (comprese quelle alimentari) dei diversi settori che investono in ricerca e sviluppo su prodotti della filiera agro-alimentare, ha

[70] Si tratta di investire in modo mirato e selettivo in quelle aree che presentano il maggiore potenziale di complementarità virtuosa tra ricerca pubblica, ricerca privata e innovazione. Ciò richiede innanzitutto di selezionare e premiare solo la ricerca che ha qualità elevata, secondo gli standard internazionali, ed inoltre di "forzare" con opportune politiche il raccordo tra ricerca e mercato.

Tavola F.I – SPESA IN RICERCA AGRO-ALIMENTARE (PUBBLICA E PRIVATA) SU VALORE AGGIUNTO AGRICOLO: CONFRONTO EUROPEO (valori percentuali)

Paesi	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Francia	3,6	4,0	3,5	3,9	3,8	3,4	3,4	3,4	3,6	3,1	3,1	3,3	3,7	4,2	3,6
Germania	n.d.	3,1	2,7	3,1	4,6	4,9	4,2	4,4	4,0	4,0	3,8	4,0	4,3	4,6	3,5
Grecia	n.d.	n.d.	n.d.	0,3	0,2	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,8	0,3	0,7	0,4
Italia	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,7**	**0,8**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,9**	**0,9**	**1,1**[1]	**1,5**[1]	**1,2**[1]
Olanda	4,2	4,2	4,0	5,1	4,3	4,5	4,1	4,0	4,0	4,7	4,6	5,5	6,1	5,7	4,8
Spagna	0,8	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	0,9	0,9	1,1	1,1	1,2	1,1	1,4	1,5	1,9
Regno Unito	4,8	4,9	5,7	6,0	5,9	5,0	5,7	5,5	6,0	5,8	6,3	7,0	6,2	6,4	4,9

[1] Spesa pubblica in favore del settore agricolo, anni 2002, 2003 e 2004, dati Istat.

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati EUROSTAT (Spesa Pubblica Programmata – GBOARD) e OCSE (Spesa privata del settore agricolo e agroalimentare - RDS 2005)

investito un totale di 143 milioni di euro. Questa componente proveniente da altri comparti comporta un incremento di circa il 58 per cento dell'investimento puramente settoriale. Questo significa che l'effetto di spillover della ricerca di altri settori sull'agro-alimentare registra una contrazione rispetto a quello registrato nel 2000 (80 per cento).

Persiste invece il problema della bassa partecipazione dei privati all'investimento totale in ricerca e sviluppo, anche se la quota assicurata dalle aziende alimentari è leggermente cresciuta (37 per cento). D'altra parte la ricerca privata italiana è fortemente concentrata nel segmento delle grandi imprese, ed il settore alimentare italiano è ancora caratterizzato da una forte presenza di aziende di piccole e medie dimensioni. Come presumibile, inoltre, il grosso della spesa in ricerca delle aziende alimentari consiste in sviluppo sperimentale, (51 per cento) e ricerca applicata (48 per cento).

Prendendo in considerazione la spesa in ricerca e sviluppo delle aziende alimentari nelle diverse aree del Paese, risultano fortemente attive le aziende del Nord-Est. Particolarmente critica è la situazione nel Mezzogiorno. Infatti, nonostante qui sia concentrato il 42 per cento delle unità locali dell'industria alimentare del Paese, circa il 40 per cento del valore aggiunto agricolo e il 30 per cento delle esportazioni agricole nazionali, si registra soltanto il 6 per cento della spesa in ricerca attribuibile alle imprese alimentari (cfr. Tavola F.2). Questo valore è addirittura in diminuzione di due punti percentuali rispetto al livello del 2003. Ciò continua a riflettersi nel limitato peso, peraltro in continua diminuzione, che questa area ha nella costituzione del valore aggiunto alimentare nazionale (22 per cento) e nella più debole partecipazione alle esportazioni totali di beni a più alto valore aggiunto, rispetto ai beni indifferenziati.

Per quanto riguarda le strategie di innovazione, secondo il risultato della rilevazione campionaria dell'Istat, l'agro-alimentare si attesta su livelli di spesa in innovazione al di sopra del livello medio dei diversi settori manifatturieri e ben superiori rispetto a quelli realizzati da altri settori comunemente definiti "tradizionali" ed "indifferenziati", quali quello dell'industria tessile, dell'abbigliamento e del legno. La spesa in innovazione dell'alimentare italiano in valori assoluti è superiore a quella del settore farmaceutico. Tuttavia, se si guarda alla spesa media per addetto, l'alimentare si colloca al di sotto del livello medio dei diversi settori manifatturieri, sebbene pur sempre al di sopra dei settori tradizionali e a basso livello di innovazione (cfr. Figura F.1). Nell'insieme, considerati i 1.016 milioni di euro investiti nel 2004, si registra

però una contrazione del 10 per cento della spesa dell'agro-alimentare per l'innovazione rispetto ai valori del 2000.

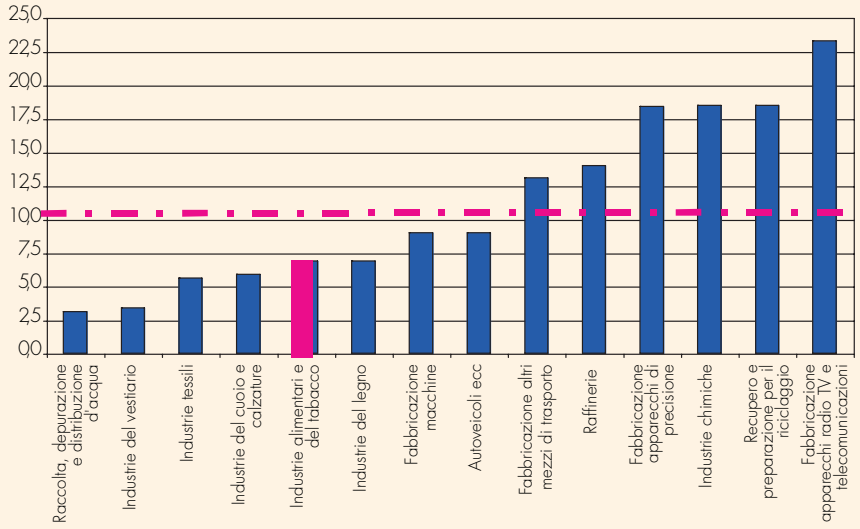
Tavola F.2 – PESO DELL'AGRO-ALIMENTARE E SPESA IN R&S DELLE AZIENDE ALIMENTARI PER RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE

	Valore Aggiunto agricoltura[1]		Valore Aggiunto alimentare[1]		Esportazioni Agricole[2]		Esportazioni Alimentare[2]		Unità Locali dell'Industria Alimentare[3]		Spesa in Ricerca e Sviluppo nelle Aziende Alimentari	
	2006	%	2005	%	2005	%	2005	%	2004	%	2004	%
Nord-Ovest	5.161	20,2	7.707	32,8	760	18,4	6.120	37,1	16.887	21,6	20,1	24,8
Nord-Est	6.011	23,5	7.207	30,7	1.631	39,5	5.808	35,2	15.732	20,2	49,3	60,9
Centro	4.144	16,2	3.320	14,1	518	12,5	1.952	11,8	12.540	16,1	4,9	6,0
Mezzogiorno	10.283	40,2	5.252	22,4	1.219	29,5	2.613	15,8	32.897	42,1	6,6	8,2
Italia	25.600	100	23.486	100	4.130	100	16.497	100	78.056	100	80,9	100

[1] *Fonte*: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, milioni di euro, valori a prezzi correnti
[2] *Fonte*: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Statistiche del Commercio estero
[3] *Fonte*: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Industria e servizi (ASIA-Unità locali)

Del totale delle aziende alimentari incluse nel campione, il 34,5 per cento risultano come innovatrici, in linea con il valore medio registrato dall'insieme del settore manifatturiero ma in diminuzione rispetto alla percentuale registrata nel 2000. Guardando

Figura F.1 – SPESA IN INNOVAZIONE PER ADDETTO NEI SETTORI INDUSTRIALI, 2004 (migliaia di euro)



Fonte: Istat, Statistiche sull'innovazione delle imprese, 2002/2004

alla "tipologia" di spesa per innovazione, continuano a dominare i casi di innovazioni di processo o miste, mentre sono residuali quelle di prodotto. Migliorata invece la quota delle aziende alimentari innovatrici che risulti aver definito accordi di cooperazione per l'innovazione, passata dal 5 per cento (Istat, 1998-2000) all'8,5 per cento[6].

---

[1] Ad esempio agricoltura all'interno di un'area parco, contribuendo alla qualità del paesaggio.

[2] Per maggiori informazioni sul tema si veda anche Materiali UVAL Metodi e Studi N. 15, 2008 "Strategie d'innovazione e trend dei consumi in Italia: il caso dell'agro-alimentare".

[3] Già nel Rapporto Annuale DPS del 2005 è stata presentata un'analisi approfondita dell'investimento in ricerca e sviluppo dell'Italia in favore di questo settore assieme ad un'analisi delle strategie di innovazione delle aziende alimentari. L'investimento in ricerca (privato e pubblico) è stato poi comparato con quello di altri Paesi dell'Unione Europea.

[4] Questo dato, di fonte Istat, include la spesa pubblica intra-muros in ricerca e sviluppo per obiettivo (inclusi enti pubblici di ricerca, Stato ed altri enti pubblici) e quella delle imprese agro-alimentari intra-muros. È da notare che questo dato non include la spesa in ricerca e sviluppo in favore dell'agro-alimentare sostenuta dalle Università.

[5] Dati Istat, Statistiche sulla Ricerca Scientifica, Rilevazioni Annuali.

[6] L'indagine Istat fornisce informazioni circa gli accordi di collaborazione sviluppati dalle aziende innovatrici con soggetti esterni in un contesto di scambio di conoscenze scientifiche e competenze tecnologiche. Questi possono essere soggetti pubblici o privati (clienti, fornitori, società di consulenza, imprese concorrenti, Università e Istituti di ricerca). Statistiche 2002-2004.

III. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO

In questo capitolo viene effettuata, da un lato, una lettura strutturale del complesso della spesa pubblica e della sua distribuzione territoriale con riferimento agli anni 1996-2006, sia per la Pubblica Amministrazione (PA), sia per il Settore Pubblico Allargato (SPA); dall'altro, una analisi puntuale delle componenti della spesa, con particolare riferimento all'anno 2006 e, limitatamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, al 2007.

L'analisi è basata sulla serie storica dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), riferita al Settore Pubblico Allargato[1], utilizzata per lo più in valori costanti, deflazionata a prezzi 2000[2]. L'andamento relativo al 2007 della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e delle sue componenti (investimenti e trasferimenti a famiglie e imprese, pubbliche e private) è descritto utilizzando le stime dell'Indicatore anticipatore[3].

L'attività abituale di controllo della qualità dei dati si è affiancata quest'anno ad un'ulteriore migliore considerazione della componente allargata locale del settore pubblico, con un aumento di informazione e una più ampia copertura dell'universo di riferimento, realizzato grazie al miglioramento della rilevazione effettuata direttamente dai Nuclei Regionali CPT e grazie a una intensa attività di verifica e incrocio con altre banche dati.

L'effetto combinato di tali attività ha comportato una revisione dei valori rispetto a quelli pubblicati nella precedente edizione del Rapporto; i contenuti della revisione e i suoi effetti sono ampiamente descritti nella Appendice Statistica[4].

---

[1] In alcune tavole del presente capitolo, in analogia con i precedenti rapporti del DPS, viene però privilegiata la confrontabilità dei risultati con altre fonti ufficiali, in particolare con la Contabilità Nazionale. Per rispondere a tali esigenze si utilizza l'aggregato riferito alla PA: il dato CPT presenta però alcune differenze – derivanti dalla natura stessa dei Conti – rispetto a quanto pubblicato dalla Contabilità Nazionale (per dettagli circa il confronto CPT-Istat Contabilità Nazionale cfr. Appendice statistica, Nota metodologica CPT, paragrafo 7). Con riferimento all'aggregato di spesa è opportuno precisare come nella Tavola III.4 si utilizzi la Spesa connessa allo Sviluppo, che al totale delle spese in conto capitale aggiunge le spese correnti di formazione, considerate un investimento in capitale umano. Tale aggregato, da considerarsi il più vicino a finalità di sviluppo, è mutuato dalla definizione adottata dall'Unione Europea ai fini della verifica del principio di addizionalità da parte degli Stati membri e fa riferimento all'insieme delle decisioni politiche sulle scelte di spesa in conto capitale di *tutti* gli enti compresi nel SPA. La Tavola III.4 si riferisce inoltre ad una definizione degli aggregati coerente con quanto precedentemente pubblicato dal DPS con fonte CPT e non recepisce, con riferimento agli anni 2001-2005, gli esiti della decisione di Eurostat del 2005 relativamente ai conferimenti di capitale alle Ferrovie dello Stato. A partire dal 2006 tale differenza di trattamento non si rileva più in quanto dette erogazioni hanno modificato la loro natura, passando da apporti al capitale a contributi in conto impianti. Di conseguenza tali flussi sono stati classificati nel Rendiconto dello Stato tra i trasferimenti in conto capitale e come tali sono stati pertanto registrati nei CPT. Si consideri tuttavia come, quando si analizzano i dati relativi al Settore Pubblico Allargato e al conto capitale al netto delle partite finanziarie, i trasferimenti alle Ferrovie sono comunque elisi nel processo di consolidamento e sostituiti dalla spesa diretta sostenuta dall'ente, rendendo, pertanto, neutrale la scelta del trattamento di tali apporti di capitale. Per ulteriori dettagli cfr. Appendice statistica del presente Rapporto, Nota metodologica CPT e quanto pubblicato all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt

[2] I dati assoluti sono stati deflazionati utilizzando il deflatore del Pil, calcolato come rapporto tra il valore del Pil reale a prezzi 2000 e il valore del Pil corrente.

[3] L'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico elaborato dal DPS che fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate anticipate rispetto ai corrispondenti dati dei CPT.

[4] Cfr. Appendice statistica, Nota metodologica CPT, paragrafo 2.

L'ultima parte del capitolo riporta per la prima volta, grazie alla disponibilità dei dati derivanti dalla copertura ormai pressoché totale del fenomeno, una analisi puntuale della distribuzione territoriale della cosiddetta componente allargata locale[5].

III.1 La spesa pubblica complessiva e la sua articolazione territoriale

Nel confronto con gli altri Paesi dell'Unione Europea, la spesa pubblica italiana risulta in linea con i valori medi dell'area. La quota della spesa pubblica complessiva della Pubblica Amministrazione sul Pil corrente nel periodo 2000-2006 risulta pari al 48 per cento a fronte del 47,2 per cento per il resto dei Paesi; la spesa pubblica in conto capitale è pari al 4,2 per cento a fronte del 3,6 per cento del resto dell'Europa (per approfondimenti cfr. Riquadro G).

Tuttavia, benché il volume complessivo della spesa in termini di Pil appaia allineato a quanto emerge dal confronto internazionale, la sua allocazione risulta squilibrata sia a causa di un insoddisfacente livello e di una sperequata distribuzione di spesa per servizi collettivi e per la competitività, sia a causa di uno sbilanciamento a favore dei trasferimenti rispetto agli investimenti diretti.

Il perseguimento di una quota di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno superiore alla rispettiva quota di popolazione rappresenta da quasi un decennio uno degli obiettivi espliciti di politica economica, operando anche come parziale correttivo di una spesa pubblica complessiva assai squilibrata (solo il 28,3 per cento a fronte di una quota di popolazione pari a circa il 36 per cento) a sfavore del Mezzogiorno (cfr. Tavola III.1 e Figura III.2) e fortemente antidistributiva.

Il riorientamento della spesa verso un miglior soddisfacimento dei bisogni effettivi e, soprattutto, il raggiungimento di un adeguato volume di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno rappresenta infatti un pre-requisito per la realizzazione degli obiettivi di crescita fissati e il mezzo per assicurare il miglioramento dei servizi collettivi che ancora frena lo sviluppo dell'area.

Tavola III.1 – INDICATORI DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI POPOLAZIONE, PIL E SPESA DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: ANNI 1996-2006
(valori medi, quote sul totale Italia)

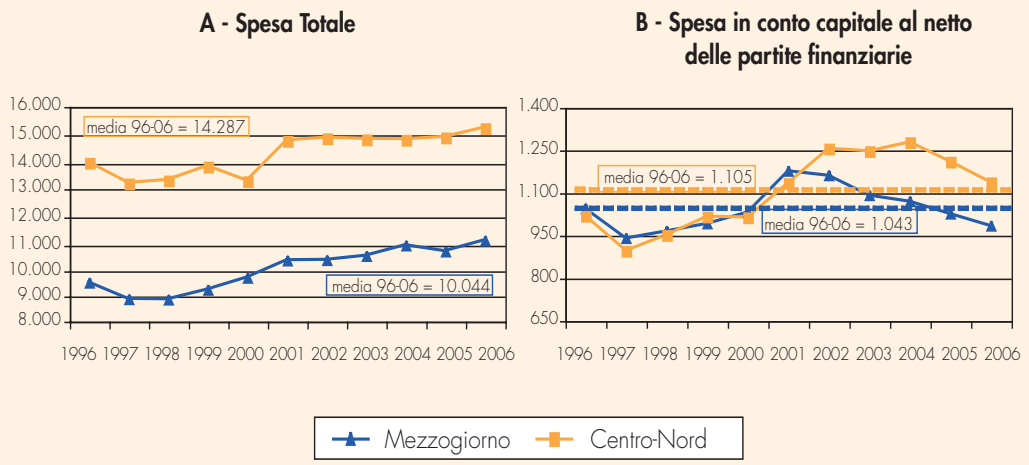
	Popolazione	PIL	Spesa pubblica totale	Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie
Centro-Nord	64,1	75,8	71,7	65,4
Mezzogiorno	35,9	24,2	28,3	34,6
Italia	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

[5] I dati relativi alla componente allargata locale costituiscono uno degli aspetti più rilevanti della banca dati CPT, che rappresenta l'unica rilevazione nel sistema di statistiche sul settore pubblico in grado di offrire un quadro sistematico in argomento, ovvero dei flussi finanziari degli enti dipendenti e/o controllati dagli enti pubblici locali.

Con riferimento al Settore Pubblico Allargato e alla totalità della spesa pubblica regionalizzata, pari in media annua a circa 734 miliardi di euro a prezzi costanti nel periodo 2000-2006, il 71,7 per cento di tale ammontare è risultato concentrato nelle regioni del Centro-Nord e, quindi, solo il 28,3 per cento nel Mezzogiorno. Ciò significa che il cittadino del Centro-Nord si è avvalso mediamente nel periodo di un ammontare, calcolato in valori costanti, pari a 14.287 euro pro capite rispetto ai 10.044 euro del cittadino del Mezzogiorno (cfr. Figura III.1A).

Figura III.1 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: AGGREGATI DI SPESA PUBBLICA PRO CAPITE (euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

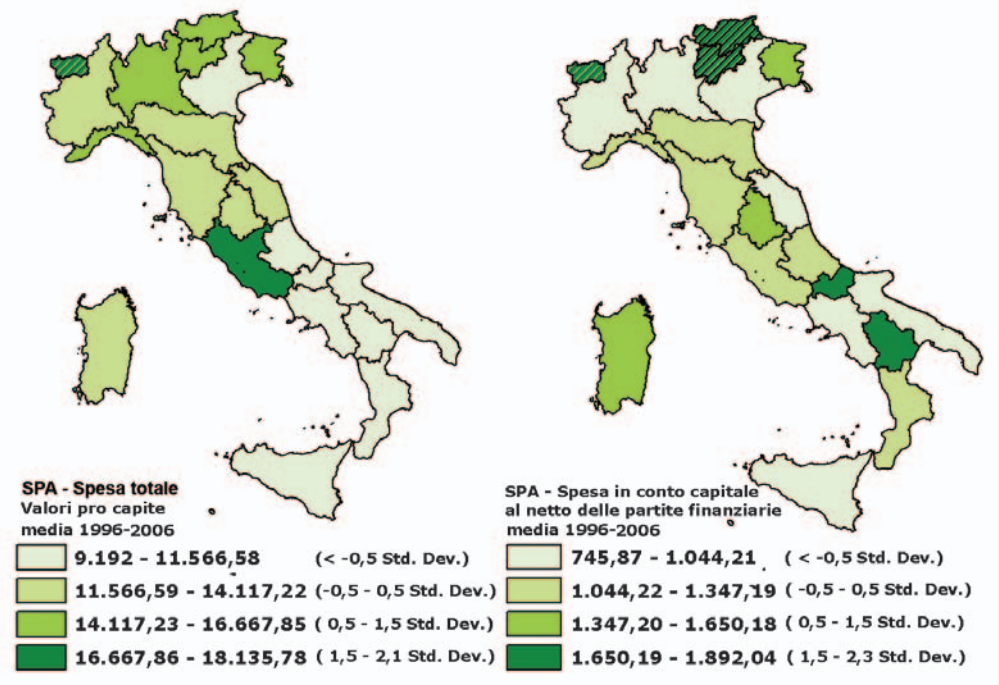
L'andamento della spesa totale pro capite appare simmetrico nelle due aree in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 4.243 euro pro capite tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

La spesa in conto capitale, pur rappresentando una quota assai esigua della spesa pubblica complessiva, ha registrato tra il 1997 e il 2001 una certa coerenza con gli obiettivi di riequilibrio, avvantaggiando le regioni meno sviluppate. Una chiara funzione di riequilibrio è infatti svolta dalla componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale (FAS e Fondi strutturali) che viene allocata territorialmente in base ad un criterio *ex ante* basato su metodi quantitativi definiti, in coerenza con quanto sancito all'art. 119 co. 5 della Costituzione.

Tuttavia il ruolo di riequilibrio a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale, che si era mantenuto fino al 2001, si è andato riducendo negli anni più recenti (cfr. Figura III.1B), soprattutto a causa della spesa per investimenti delle Imprese Pubbliche Nazionali, fortemente orientata verso il Centro-Nord. Dal 2002 il Centro-Nord registra, a valori costanti 2000, una spesa media in conto capitale (1.225 euro pro capite) costantemente superiore rispetto al Mezzogiorno (1.066 euro pro capite), sia pure con una tendenza alla ricomposizione nel 2006.

La distribuzione regionale pro capite rende ancora più evidente la sperequazione generata dalla spesa complessiva[6] ed il ruolo riequilibratore – sia pur modesto – della spesa in conto capitale (cfr. Figura III.2).

Figura III.2 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA SPESA PRO CAPITE (media 1996-2006, euro costanti 2000)



Nota: nella figura sono evidenziati con un tratteggio gli outlier, non considerati nei raggruppamenti effettuati secondo il criterio della minima variazione standard per classe.

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

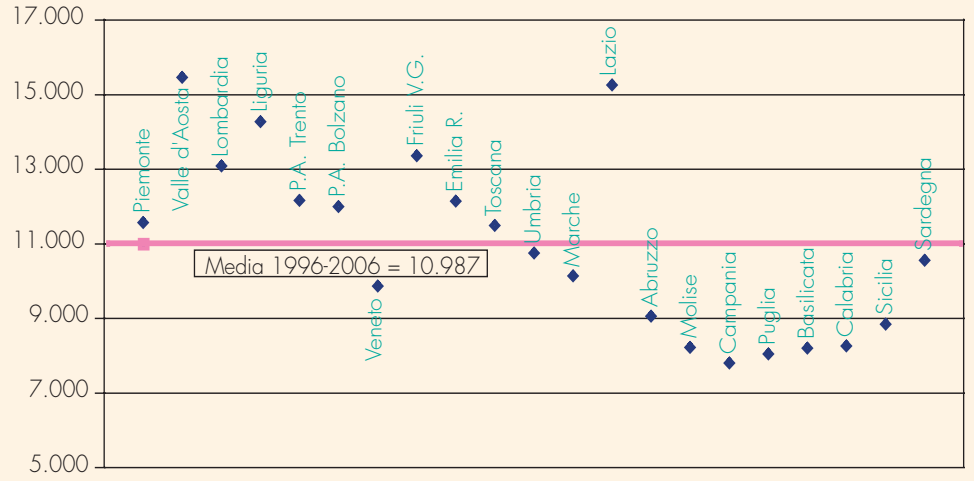
La maggior parte dell'effetto di differenziazione territoriale tra il Centro-Nord ed il Mezzogiorno è comunque imputabile alla spesa corrente che costituisce circa il 90 per cento della spesa complessiva. La distribuzione regionale della spesa corrente pro capite – a valori costanti sul periodo 1996-2006 – mostra come, a fronte di una media italiana di 10.987 euro pro capite, la media del Mezzogiorno è di 8.445 euro (cfr. Figura III.3).

Il ruolo che i diversi soggetti erogatori di spesa assumono nelle due aree del Paese risulta differenziato, soprattutto con riferimento alla spesa in conto capitale.

Infatti, mentre per la spesa nel suo complesso la distribuzione tra soggetti appare piuttosto simmetrica tra le due aree (cfr. Figura III.4), molto diverso è il peso di ciascun erogatore nel caso della spesa in conto capitale (cfr. Figura III.5). La Pubblica Amministrazione eroga, attraverso i suoi tre livelli di go-

[6] Il vantaggio comparato del cittadino del Centro-Nord si mantiene anche escludendo la spesa previdenziale, componente che più delle altre tende a seguire il processo di sviluppo, riflettendo le condizioni strutturali dell'economia (solidità dell'apparato produttivo, struttura delle qualifiche, livelli e composizione dell'occupazione). Escludendo tale componente il divario pro capite medio si riduce da 4.243 a 2.673 euro pro capite, con una leggera tendenza al deterioramento negli ultimi anni.

Figura III.3 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA CORRENTE PRO CAPITE PER REGIONE (media 1996-2006, euro costanti 2000)

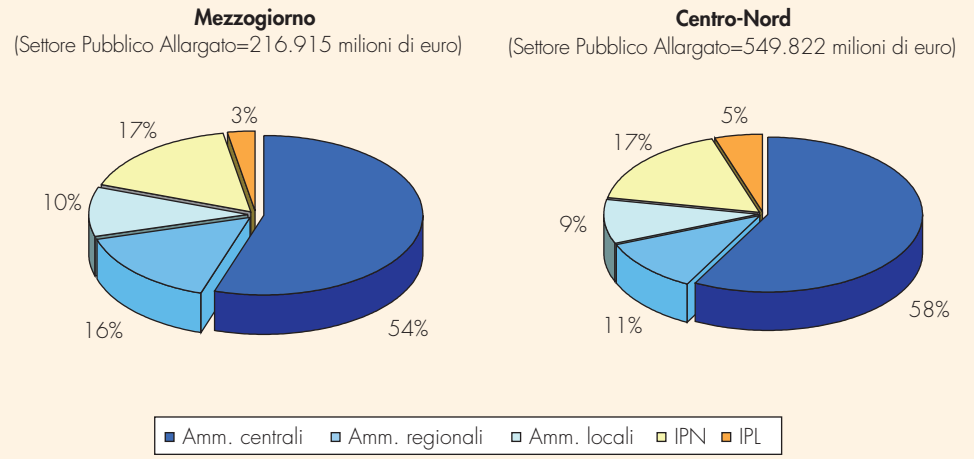


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

verno (centrale, regionale e locale) il 78 per cento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e solo il 64 per cento nel Centro-Nord. Tuttavia lo Stato e tutti gli enti della Amministrazione centrale esercitano un ruolo orientato al riequilibrio territoriale (32 per cento della spesa nel Mezzogiorno, 18 per cento nel Centro-Nord), soprattutto attraverso la erogazione di spesa connessa a strumenti di incentivazione alle imprese.

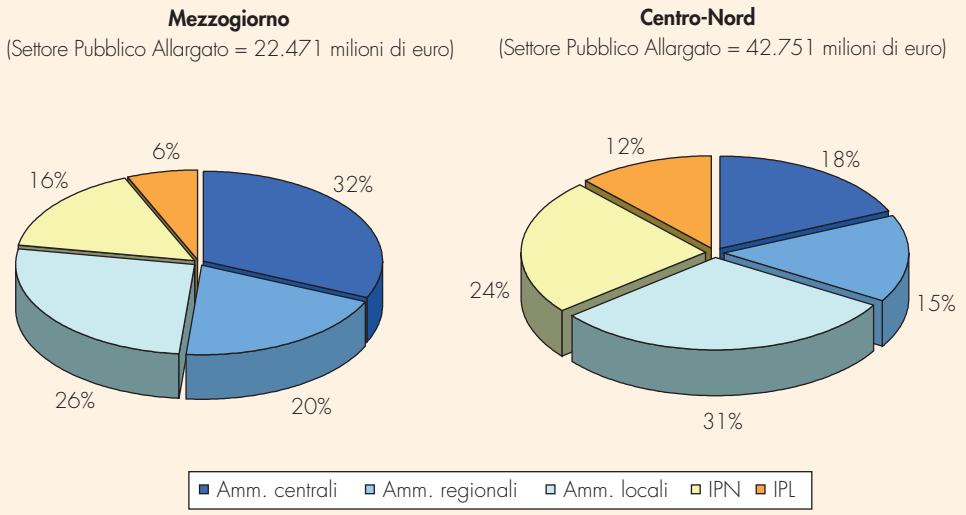
Inoltre tutti gli Enti dell'Extra PA (in particolare le Imprese Pubbliche Nazionali-IPN), più orientati a una logica di mercato, incontrano grandi difficoltà nel rea-

Figura III.4 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA TOTALE PER SOGGETTO EROGATORE (media 1996-2006, valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Figura III.5 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER SOGGETTO EROGATORE (media 1996-2006, valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

lizzare un'azione redistributiva tra le aree del Paese, benché in tal senso indirizzati dal decisore pubblico. La politica di spesa risulta fortemente indirizzata verso il Centro-Nord: le IPN arrivano a pesare il 24 per cento nel Centro-Nord mentre pesano solo il 16 per cento nel Mezzogiorno. La maggior parte dei grandi investitori nazionali risulta del resto lontana dal perseguimento dell'obiettivo programmatico[7] finalizzato ad assicurare al Mezzogiorno una quota di risorse ordinarie in conto capitale pari almeno al 30 per cento e a raggiungere una quota di spesa complessiva in linea con gli obiettivi stabiliti in sede di DPEF per l'area (originariamente fissati al 45 per cento e poi successivamente ridimensionati al 41-42 per cento) (cfr. Tavola III.2), benché nel 2006 sembri evidenziarsi una leggera inversione di tendenza con una lieve ripresa della quota di risorse destinate al Sud.

Tavola III.2 – IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI: QUOTA DELLA SPESA TOTALE IN CONTO CAPITALE DESTINATA AL MEZZOGIORNO (valori percentuali sul totale Italia della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ANAS	31,3	30,6	32,4	37,9	44,0	45,9	44,9	42,1	43,2	47,1	48,1
Ferrovie	29,5	31,9	29,4	24,6	24,8	22,8	20,4	16,7	12,2	14,0	17,8
ENEL	35,6	36,8	37,0	37,5	37,4	28,9	28,3	31,2	31,4	30,1	30,8
Aziende ex IRI [1]	24,0	20,1	20,8	13,0	16,1	18,8	7,8	11,4	9,7	11,1	12,4
ENI	34,9	34,1	44,6	32,7	36,6	29,7	29,0	37,0	43,3	40,0	41,4
Poste	6,6	17,4	24,0	5,0	15,3	30,9	31,4	31,4	31,1	33,6	30,1

[1] Il dato relativo alla Aziende ex IRI comprende Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecna e RAI. Per il periodo antecedente alla liquidazione della società, avvenuta nel corso del 2000, i dati si riferiscono al gruppo IRI nelle sue successive articolazioni.

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

[7] Cfr. Legge n. 311/2004 (Legge Finanziaria per il 2005) articolo 1, comma 17.

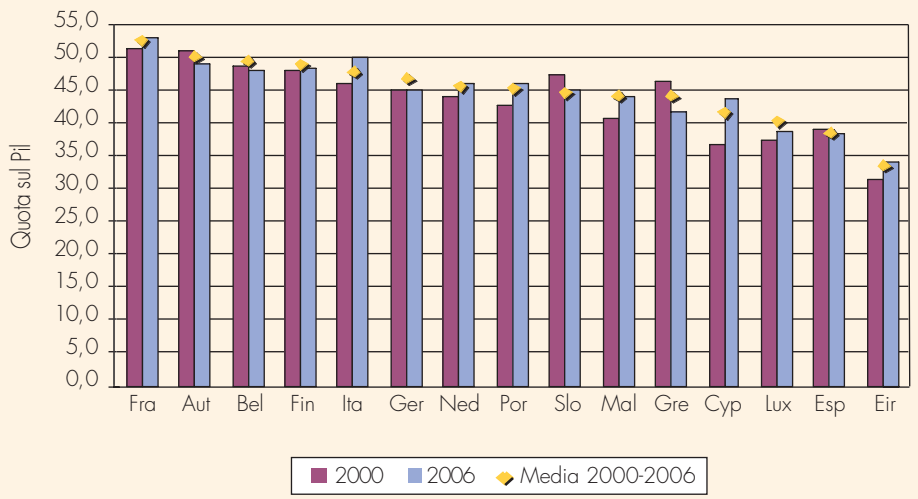
Rilevante appare nel Centro-Nord il peso delle IPL (12 per cento), laddove il loro ruolo nel Mezzogiorno (6 per cento) è più ridotto.

Un ulteriore fattore di distorsione, anche rispetto agli altri paesi dell'UME (cfr. Riquadro G), deriva dal fatto che la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, nonostante la sua rilevanza in quota, rimane notevolmente squilibrata a favore dei trasferimenti. L'obiettivo dichiarato della policy di questi ultimi anni ha ritenuto determinante per il perseguimento di finalità di sviluppo una crescita delle spese dirette, ovvero degli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali, rispetto a quelle per il sostegno al sistema produttivo attraverso trasferimenti. I risultati registrati sono solo in parte soddisfacenti: la contrazione della quota di spesa in conto capitale destinata ai trasferimenti non è infatti particolarmente accentuata e i dati più recenti, riferiti al Settore Pubblico Allargato nel suo complesso, non sembrano prefigurare un recupero di velocità in tale processo di riequilibrio interno della spesa (cfr. paragrafo III.3).

RIQUADRO G – INDICATORI DELLA SPESA PUBBLICA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Nel periodo 2000-2006 la quota di spesa pubblica della Pubblica Amministrazione sul Pil corrente è rimasta in Italia sempre al di sopra di quella del resto dell'Eurozona (area della Unione Monetaria Europea - UME) (tranne che nel 2002): in media essa è infatti risultata pari al 48 per cento a fronte del 47,2 per cento per il complesso degli altri Paesi che adottano l'Euro come valuta nazionale, con un range che varia dal 52,8 per cento della Francia al 33,6 per cento dell'Irlanda (cfr. Figura G.1).

Figura G.1 – SPESA PUBBLICA NELL'EUROZONA (valori percentuali)



Nota: i valori sono ordinati in base alla quota media 2000-2006.
Fonte: General Government Data, autunno 2007

L'analisi delle diverse componenti di spesa non evidenzia differenze sostanziali relative alle uscite correnti: la spesa corrente italiana è infatti in media pari al 43,8 per cento del Pil contro il 43,5 per cento del resto dell'Eurozona. Sempre con riferimento alla spesa corrente, la Francia risulta il paese con la quota più elevata (in media pari al 48,8 per cento nel periodo 2000-2006), mentre l'Irlanda presenta la quota più bassa (28,9 per cento). La spesa pubblica in conto capitale della PA è risultata in Italia pari al 4,2 per cento nel periodo considerato a fronte del 3,6 per cento del resto dell'UME. Questo valore più alto nasconde una composizione abbastanza diversa: per quanto riguarda gli investimenti pubblici infatti, l'Italia – con il 2,3 per cento del Pil – è in linea con il resto dell'UME, attestata al 2,5 per cento. Questo dato è fortemente condizionato dalla bassa quota della Germania[1](1,6 per cento nella media 2000-2006). Al contrario, in Irlanda, Spagna, Grecia, Francia, Paesi Bassi, Portogallo e Slovenia gli investimenti pubblici hanno superato il 3 per cento del Pil e in Lussemburgo e Malta il 4 per cento. La sperequazione nella composizione della spesa in conto capitale fra Italia e resto dell'UME è stata quindi causata, nel periodo considerato, dalle differenze nelle uscite in conto capitale di natura diversa dagli investimenti fissi lordi[2]. Analizzando queste uscite, si nota come la divergenza fra il nostro Paese e il resto dell'UME sia dovuta soprattutto alla dimensione che esse hanno raggiunto nel 2006. Sul periodo 2000-2006 qui considerato, la media di tali uscite è risultata nel nostro Paese pari all'1,9 per cento del Pil a fronte dell'1,1 per cento nel complesso degli altri Stati membri: questa discrepanza di 0,8 punti percentuali è spiegata per la metà dalla spesa in conto capitale del 2006 e per circa 3/8 dalle una tantum contabilizzate in quell'anno[3]. Nella media 2000-2006, solo l'Austria presenta una quota superiore a quella italiana relativamente a tale tipologia di spesa pubblica (2,5 per cento).

Se si considerano i valori pro capite calcolati a prezzi costanti[4], emerge che la spesa pubblica complessiva del nostro Paese è piuttosto bassa nel confronto con quella degli altri Paesi: nel corso del 2006 ci troviamo infatti al di sotto del valore pro capite della UE pari a 11.010 euro (11.088 se si esclude l'Italia) attestandoci a 10.666 euro a fronte dei 14.566 della Finlandia, dei 12.031 euro della Germania e dei 23.117 del Lussemburgo. Nella media del periodo la spesa pubblica valutata a prezzi costanti sarebbe in Italia inferiore rispetto al resto della UME di circa 640 euro pro capite (cfr. Tavola G.1).

---

[1] Ci si riferisce a quote medie calcolate come rapporto di medie e non come medie di rapporti: si può quindi parlare di ponderazione implicita.

[2] Nella spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione rientrano gli investimenti pubblici veri e propri (acquisti di beni mobili, macchine, attrezzature e spese affrontate per la costruzione di immobili) ma anche i trasferimenti in conto capitale a famiglie, istituzioni sociali private e imprese, partecipazioni azionarie e conferimenti, concessioni di crediti e altre somme non attribuibili in conto capitale.

[3] Si tratta dei rimborsi IVA sulle auto aziendali (originariamente stimati in 15.982 milioni di euro), del finanziamento degli oneri finanziari di ISPA a seguito della sua incorporazione nella Cassa Depositi e Prestiti SpA (12.950 milioni di euro) e della retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti ai lavoratori agricoli (734 milioni di euro). Si noti che nei dati più recenti disponibili per l'Italia, le poste relative ai rimborsi IVA del 2006 sono state significativamente ridimensionate in sede di revisione del conto consolidato della PA da parte dell'Istat. Nella revisione complessiva che considererà i nuovi dati, il valore relativo all'Italia dovrebbe quindi risultare ridimensionato.

[4] Per il calcolo delle serie a prezzi costanti per ognuno dei 15 Paesi è stato utilizzato il deflatore del Pil calcolato come rapporto fra serie storica nominale e serie storica reale (a valori concatenati, con anno di riferimento 2000).

Tavola G.1 – SPESA PUBBLICA TOTALE NEI PAESI EUROZONA (euro pro capite costanti 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Media 2000-06
Lussemburgo	18.955	19.485	21.847	22.305	23.589	23.862	23.117	22.081
Austria	13.456	13.366	13.363	13.582	13.591	13.673	13.875	13.617
Finlandia	12.345	12.498	12.937	13.439	13.936	14.365	14.566	13.607
Francia	12.247	12.373	12.669	12.895	13.071	13.336	13.454	12.955
Belgio	12.038	12.101	12.405	12.803	12.617	13.418	12.857	12.664
Olanda	11.591	12.037	12.195	12.410	12.375	12.282	12.895	12.410
Germania	11.312	12.059	12.177	12.240	12.023	12.068	12.031	11.978
UME	**10.127**	**10.496**	**10.607**	**10.745**	**10.746**	**10.857**	**11.010**	**10.704**
Irlanda	8.680	9.600	10.107	10.327	10.745	11.242	11.601	10.589
Italia	9.654	10.215	10.054	10.197	10.092	10.130	10.666	10.185
Spagna	6.120	6.196	6.311	6.320	6.503	6.561	6.720	6.445
Grecia	5.826	5.440	5.593	5.861	6.190	6.053	6.139	5.937
Portogallo	5.150	5.376	5.361	5.427	5.603	5.770	5.651	5.495
Slovenia	4.344	4.808	5.028	5.350	5.630	5.799	6.018	5.390
Cipro	3.142	3.340	3.549	3.975	3.847	3.976	4.075	3.783
Malta	1.926	1.955	1.996	2.187	2.086	2.108	2.118	2.061
UME senza Italia	**10.234**	**10.559**	**10.732**	**10.868**	**10.894**	**11.022**	**11.088**	**10.822**

Nota: dati ordinati per valore medio 2000-2006.
Fonte: elaborazioni DPS su dati General Government Data, autunno 2007 e Eurostat

La spesa corrente pro capite italiana ugualmente deflazionata ha raggiunto i 9.381 euro nel corso del 2006, un valore al di sotto dei quasi 10.000 euro dell'Irlanda, ma superiore ai 5.828 euro della Spagna. Il valore medio per il nostro Paese è superiore a quello irlandese, ma comunque inferiore di circa 550 euro a quello medio dell'UME (cfr. Tavola G.2).

Tavola G.2 – SPESA CORRENTE PRO CAPITE DEFLAZIONATA: EUROZONA (euro pro capite costanti 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Media 2000-06
Lussemburgo	16.502	17.516	18.600	19.157	20.314	20.437	19.737	18.895
Finlandia	11.611	11.712	12.126	12.626	13.040	13.547	13.796	12.637
Austria	12.544	12.401	12.429	12.615	12.535	12.677	12.880	12.583
Francia	11.308	11.459	11.752	11.925	12.093	12.279	12.385	11.886
Belgio	11.277	11.510	11.791	12.036	12.040	12.110	12.194	11.851
Olanda	10.819	10.952	11.089	11.310	11.429	11.336	11.968	11.272
Germania	11.142	11.219	11.362	11.446	11.285	11.334	11.323	11.302
UME	**9.531**	**9.640**	**9.775**	**9.876**	**9.900**	**9.983**	**10.078**	**9.826**
Irlanda	7.432	8.053	8.580	8.892	9.325	9.802	9.977	8.866
Italia	9.113	9.327	9.283	9.283	9.262	9.271	9.381	9.274
Spagna	5.404	5.423	5.492	5.523	5.626	5.720	5.828	5.574
Grecia	5.019	4.744	4.926	5.107	5.330	5.409	5.497	5.147
Portogallo	4.562	4.726	4.844	4.918	5.059	5.246	5.238	4.942
Slovenia	3.902	4.325	4.587	4.822	5.071	5.280	5.451	4.777
Cipro	2.847	3.043	3.236	3.620	3.470	3.649	3.724	3.370
Malta	1.706	1.761	1.789	1.822	1.879	1.880	1.892	1.819
UME senza Italia	**9.626**	**9.710**	**9.886**	**10.010**	**10.045**	**10.145**	**10.236**	**9.951**

Nota: dati ordinati per valore medio 2000-2006.
Fonte: elaborazioni DPS su dati General Government Data, autunno 2007 e Eurostat

Per quanto attiene la spesa reale in conto capitale pro capite, nel periodo 2000-2006 il valore di quella italiana è superiore a quello del resto dell'UME di circa il 5,5 per cento: 875 contro 830 euro circa (cfr. Tavola G.3): questo valore si alza molto nell'ultimo anno a causa delle poste spurie già considerate. Al netto di tali poste, i 1.285 euro del 2006 scenderebbero a 857 euro pro capite. Gli investimenti pubblici deflazionati avrebbero raggiunto in Italia un valore massimo nel 2003 pari a 519 euro, mentre nel 2006 si sarebbero attestati attorno ai 490 euro per residente, con una media nel periodo oggetto d'analisi pari a 487 euro pro capite valutati a base 2000, a fronte dei 577 euro del resto della UME. Gli altri 14 paesi dell'UME avrebbero fatto registrare nel 2003 un valore pari a 570 euro, che si sarebbe innalzato a 590 euro reali nel 2006. Nel corso del periodo di riferimento, si allargherebbe quindi la forbice negli investimenti pubblici pro capite deflazionati fra Italia e resto dell'UME.

Tavola G.3 – SPESA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE DEFLAZIONATA: EUROZONA
(euro pro capite costanti 2000)

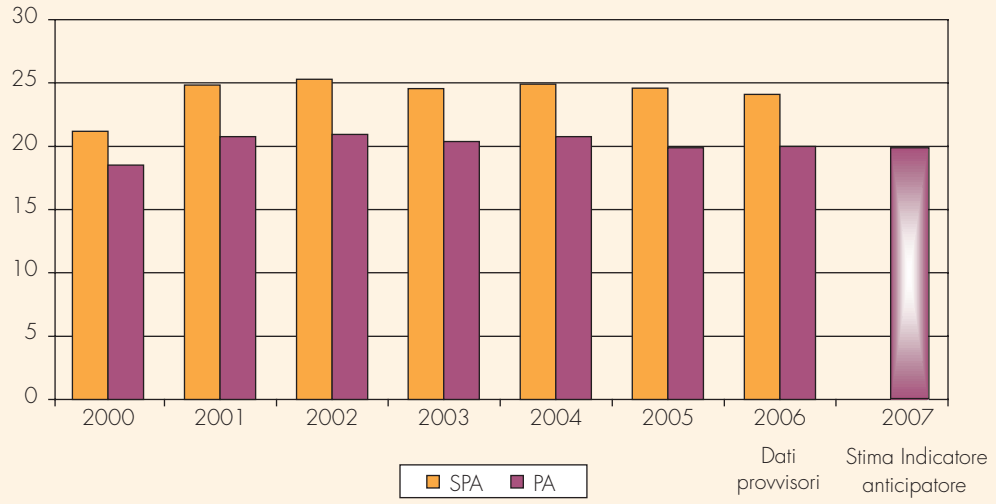
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Media 2000-06
Lussemburgo	2.452	1.969	3.246	3.148	3.275	3.425	3.380	2.985
Irlanda	1.248	1.547	1.528	1.435	1.420	1.440	1.623	1.463
Olanda	772	1.085	1.107	1.100	946	946	927	983
Francia	938	914	917	970	978	1.057	1.070	978
Australia	911	965	935	967	1.056	996	995	975
Italia	541	888	771	914	830	859	1.285	870
UME	**596**	**856**	**832**	**868**	**845**	**874**	**932**	**829**
Spagna	715	773	820	797	877	841	892	816
Finlandia	734	786	811	812	896	818	769	804
Belgio	761	591	615	767	577	1.308	663	754
Grecia	806	696	666	755	860	644	642	724
Germania	170	840	815	793	738	734	708	686
Portogallo	588	649	517	509	543	524	413	535
Slovenia	442	483	441	528	558	518	568	506
Cipro	295	297	313	354	377	327	351	331
Malta	220	193	207	365	207	228	226	235
UME senza Italia	**609**	**849**	**846**	**858**	**849**	**877**	**851**	**820**

Nota: dati ordinati per valore medio 2000-2006.
Fonte: elaborazioni DPS su dati General Government Data, autunno 2007 e Eurostat

III.2 La spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno: gli andamenti più recenti

Nel periodo 2000-2006 la spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno mostra una crescita nei primi due anni e una sostanziale stabilità negli anni successivi. Per il Settore Pubblico Allargato la spesa sale tra il 2000 e il 2001 da 21,2 a 24,8 miliardi di euro; dopo il 2001 il valore assoluto delle erogazioni oscilla in un intervallo piuttosto ridotto, compreso tra 24,1 e 25,3 miliardi di euro (cfr. Figura III.6).

Figura III.6 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2000-2007 (miliardi di euro a prezzi correnti)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Andamenti analoghi a quelli del Settore Pubblico Allargato si registrano per la Pubblica Amministrazione. Un diverso andamento si registra solo tra il 2005 e il 2006, periodo in cui la spesa della PA nel Mezzogiorno si mantiene stabile, passando da 19,9 a 20 miliardi. Tale risultato è però effetto della modifica contabile della natura delle erogazioni in conto capitale alle Ferrovie dello Stato[8] e della trasformazione da erogazioni a fondo perduto a concessioni di crediti agevolati di alcune forme di incentivi alle imprese effettuati dallo Stato[9]. Le prime valutazioni relative al 2007 mostrano un calo della spesa che si attesta a 19,8 miliardi, un dato che sconta oltretutto l'incremento rispetto al 2006 dell'ammontare di trasferimenti alle Ferrovie[10]. Al netto di tale flusso, la contrazione annua del valore delle erogazioni complessive raggiungerebbe gli 800 milioni.

Esaminando i dati a prezzi costanti lo scenario tuttavia muta: la sostanziale stabilità del valore delle erogazioni al Mezzogiorno, registrata in termini nominali per il periodo 2001-2006, si tramuta in un trend decrescente se espresso in termini reali (cfr. Figura III.7).

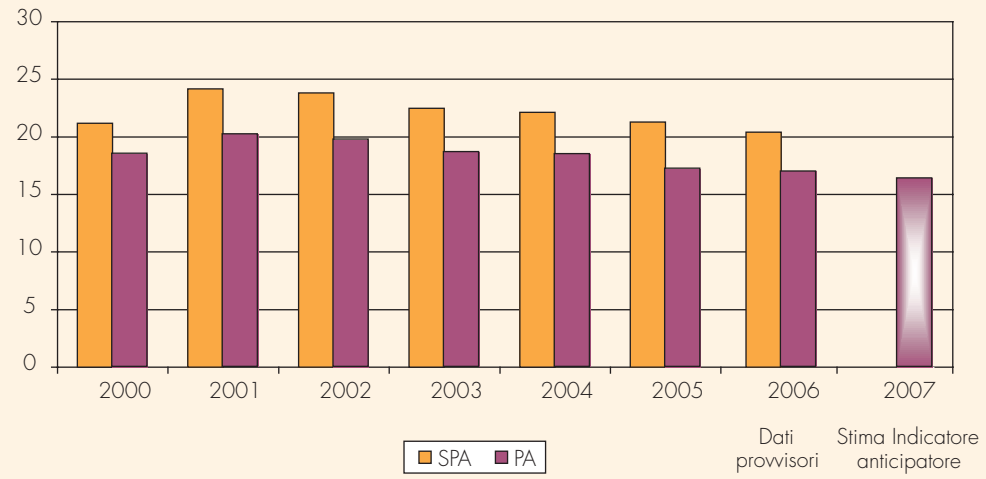
---

[8] Tali erogazioni sono state registrate fino al 2005 tra le operazioni finanziarie (e quindi escluse dall'aggregato in esame che, ricordiamo, è al netto delle partite di natura finanziaria) in quanto erano effettuate nella forma di apporto al capitale sociale; dal 2006 figurano tra i trasferimenti in conto capitale a seguito della trasformazione in contributi in conto impianti (o di contributi agli investimenti pluriennali nel caso del finanziamento dell'alta velocità). Tali erogazioni ammontano nel 2006 a circa 2,5 miliardi di cui 0,5 attribuiti al Mezzogiorno sulla base della ripartizione territoriale delle spese sostenute dalle Ferrovie dello Stato. Per effetto del consolidamento questa situazione non ha invece inciso sui dati a livello di Settore Pubblico Allargato.

[9] Data la nuova natura assunta da tali flussi, questi sono ora classificati come concessioni di crediti e non più come trasferimenti e pertanto sono esclusi dall'aggregato della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie. L'ammontare delle spese in oggetto è stato pari a 0,2 miliardi per il Mezzogiorno nel 2006.

[10] Nel 2007 i trasferimenti alle Ferrovie dello Stato erogati dal Bilancio dello Stato hanno superato i 4,8 miliardi con una stima delle risorse affluite al Mezzogiorno di circa 1 miliardo.

Figura III.7 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2000-2007 (miliardi di euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Tale dinamica è attribuibile soprattutto a una marcata riduzione delle erogazioni per trasferimenti di capitale ad imprese, solo parzialmente compensata da una leggera crescita della spesa per investimenti diretti[11].

Per il Settore Pubblico Allargato la quota di spesa destinata al Mezzogiorno, che ha toccato il suo livello massimo nel 2001 (36,8 per cento ottenuto anche in virtù dell'accelerazione delle erogazioni effettuate a valere sul ciclo di programmazione comunitaria 1994-1999 in chiusura in quell'anno), registra una diminuzione fino all'anno 2004 e una modesta ripresa negli ultimi due anni del periodo, nei quali si è passati dal 31,5 per cento al 32,1.

Una dinamica simile è registrata per la Pubblica Amministrazione, con un calo dal valore massimo di 41,1 per cento del 2001 al minimo di 36,6 registrato nel 2004. L'effetto dei contributi alle Ferrovie dello Stato ha invece un impatto rilevante negli ultimi anni della serie. L'inclusione nella spesa del 2006 di una componente principalmente destinata al Centro-Nord determina infatti un calo di un decimo di punto, da 36,8 a 36,7 per cento della quota Sud registrata in questo comparto[12]. In assenza di tale effetto, per la PA si sarebbe registrato un incremento della quota Sud maggiore di quello del SPA.

---

[11] Il valore decrescente dei trasferimenti è essenzialmente attribuibile alle erogazioni statali che risultano essere diminuite per le principali forme di incentivazione alle imprese (Crediti di Imposta, Programmazione Negoziata, legge 488) mentre l'aumento degli investimenti è attribuibile principalmente all'ANAS (con un aumento registrato in particolare nella regione Calabria, attribuibile agli interventi sull'autostrada SA-RC) e alle Ferrovie dello Stato (dove l'aumento è attribuibile agli interventi sulla rete convenzionale nonché all'effetto della riduzione degli importi complessivi destinati all'Alta Velocità, principalmente destinati al Centro-Nord) e in misura minore agli enti locali di livello sub-regionale (Province, Comuni, Autorità Portuali, Enti per il Diritto allo Studio).

[12] Lo stesso effetto non si rileva nelle informazioni contenute nel Quadro Finanziario Unico riportato nel Capitolo IV, che, basandosi sui dati della Contabilità Nazionale, già da alcuni anni comprende la totalità degli apporti alle Ferrovie, secondo la metodologia indicata dall'Eurostat per il trattamento di tale poste.

Il passaggio da PA a SPA provoca una diminuzione della quota Sud di circa 5 punti percentuali, a conferma del fatto che la spesa della componente Extra PA è maggiormente orientata a favore delle regioni centro-settentrionali. Tuttavia, mentre le IPN stanno mostrando una leggera inversione di tendenza, con una lieve ripresa della quota di risorse destinate al Sud[13], altrettanto non accade nel comparto delle imprese locali in cui il divario tra le due aree si sta ampliando. L'offerta di servizi da parte delle Imprese Pubbliche Locali del Centro-Nord si sta infatti rafforzando grazie a fenomeni come le fusioni ed aggregazioni di imprese e il crescente diffondersi delle aziende *multiutility*. L'effetto è la creazione di soggetti pubblici più solidi, a volte attivi su scala sovraregionale, con elevate quote di mercato e forti economie di scala e di scopo. Tale processo non risulta ancora avviato nelle regioni meridionali e determina un trend decrescente della quota di spesa attribuita alle Imprese Pubbliche Locali, pur in presenza di livelli assoluti in aumento (cfr. paragrafo III.6).

Il 2007 è invece un anno di notevole riduzione del peso della spesa nel Mezzogiorno per la PA: la contrazione dei flussi relativi alle principali forme di incentivazione alle imprese e l'incremento del trasferimento alle Ferrovie avrebbero determinato, secondo le prime indicazioni derivanti dall'indicatore che consente stime anticipate per il segmento PA dei CPT, una quota pari al 35,3 per cento (cfr. Riquadro H).

RIQUADRO H – PRIME INDICAZIONI DELL'INDICATORE ANTICIPATORE DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI PER IL 2007

Nel 2007 la spesa in conto capitale della PA stimata dall'Indicatore Anticipatore (IA) dei Conti Pubblici Territoriali[1] ammonta a circa 56 milioni di euro con un incremento del 3 per cento rispetto all'anno precedente (cfr. Tavola H.1). Crescono sia gli investimenti che i trasferimenti; tuttavia, mentre i primi mostrano un debole incremento rispetto all'anno precedente (1,9 per cento), in un quadro di sostanziale stabilità dopo la caduta del 2004, i secondi crescono del 5 per cento confermando l'andamento già registrato nel 2006. Tali dinamiche determinano negli ultimi anni una diminuzione della quota degli investimenti sulla spesa totale, che nel 2007 si attesta a 61,7 per cento.

[1] L'indicatore anticipatore (IA) è uno strumento statistico che, sulla base delle informazioni disponibili in corso d'anno, fornisce una stima preliminare della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione per l'intero anno di riferimento. Tale stima è soggetta a revisioni sulla base della disponibilità di informazioni complete e, successivamente, a sostituzione con il dato definitivo dei Conti Pubblici Territoriali (dopo circa 12 mesi). Per dettagli metodologici sull'IA è possibile consultare il paragrafo 6 della Nota metodologica alle tavole dei CPT nell'Appendice statistica di questo Rapporto.

[13] Sul punto vedi quanto riportato in precedenza a commento della Tavola III.2.

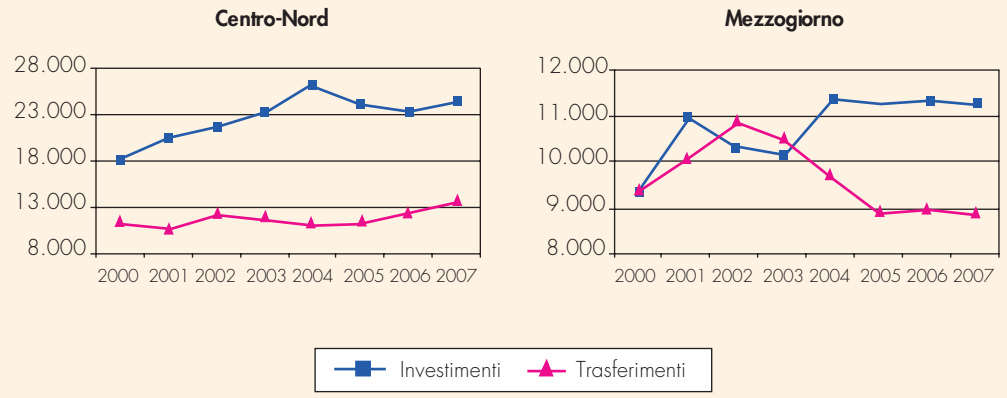
Tavola H.1 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA 2006-2007 (milioni di euro e percentuale)

Ripartizioni	Investimenti (a)		Trasferimenti (b)		Totale (c)		Quota investimenti su spesa totale	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Centro-Nord	22.868	23.567	11.641	12.809	34.509	36.377	66,3	64,8
Mezzogiorno	11.190	11.130	8.806	8.693	19.996	19.823	56	56,1
Totale Italia	34.058	34.698	20.447	21.503	54.505	56.200	62,5	61,7
Centro-Nord a/c	66,3	64,8	33,7	35,2	100	100	-	-
Mezzogiorno a/c	56	56,1	44	43,9	100	100	-	-
Mezzogiorno su totale Italia	**32,9**	**32,1**	**43,1**	**40,4**	**36,7**	**35,3**	**-**	**-**

Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2006 e stima Indicatore Anticipatore 2007

Gli andamenti territoriali evidenziano una dinamica sia degli investimenti che dei trasferimenti differenziata nelle due aree (cfr. Figura H.1). Entrambe le componenti crescono rispetto al 2006 nel Centro-Nord (+3 e +10 per cento) mentre scendono, seppure di poco, nel Mezzogiorno (-0,5 e -1 per cento circa).

Figura H.1 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACROAREE (milioni di euro)

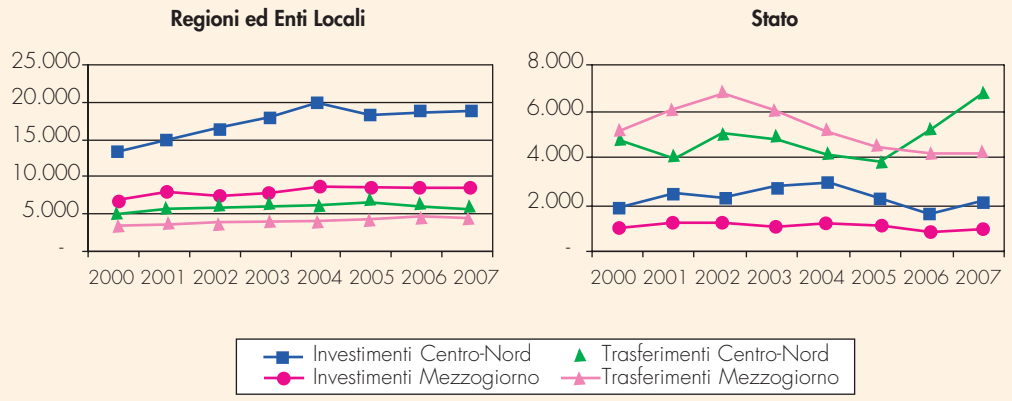


Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2006 e stima Indicatore Anticipatore 2007

Ciò determina un'ulteriore contrazione della quota della spesa del Mezzogiorno sul totale nazionale, dal 36,7 per cento del 2006 al 35,3 per cento del 2007. Essa dipende da entrambe le componenti ma in maggior misura dai trasferimenti: gli investimenti, infatti, scendono dal 32,9 nel 2006 al 32,1 nel 2007; i trasferimenti, dal 43,1 per cento al 40,4 (cfr. Tavola H.1), in linea con la tendenza osservata dal 2001.

Analizzando gli stessi andamenti per ente, si osserva una dinamica più debole delle Regioni e degli Enti Locali rispetto a quella dello Stato, e del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (cfr. Figura H.2). Complessivamente, la spesa di Regioni e Enti Locali è stabile (-0,4 per cento), con una crescita degli investimenti dell'1,7 per cento e una diminuzione dei trasferimenti del 5,5 per cento rispetto al 2006. Nel Centro-Nord gli investimenti crescono del 2 per cento e i trasferimenti calano del 7 per cento. Meno dinamico il Mezzogiorno dove gli investimenti sono stabili (+0,9 per cento) e i trasferimenti in calo (-3 per cento). Con riferimento allo Stato, la spesa cresce del 18 per cento (22 per cento gli investimenti, 17 per cento i trasferimenti), ma mentre il Mezzogiorno è sostanzialmente stabile con un + 4 per cento per gli investimenti ed un -0,6 per cento per i trasferimenti, nel Centro-Nord crescono sia investimenti che trasferimenti del 31 per cento.

Figura H.2 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACROAREE E PRINCIPALI SOGGETTI EROGATORI (milioni di euro)



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2000-2006 e stima Indicatore Anticipatore 2007

Gli investimenti dell'ANAS scendono tra 2006 e 2007 del 10 per cento. A livello territoriale, a seguito di una crescita più sostenuta del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord a partire dal 2004, nel 2007 si osserva una contrazione minore del comparto meridionale (-6,6 contro il -13 per cento del Centro-Nord) e il raggiungimento dell'equilibrio di spesa tra le due aree.

L'analisi per ente consente di "spiegare" la migliore performance del Centro-Nord come effetto principalmente delle dinamiche dello Stato. In particolare dal lato dei trasferimenti, che ne rappresentano la posta di maggior peso, la Figura H.2 evidenzia la robusta crescita registrata in tale area a partire dal 2006: ciò è prevalentemente da attribuire al passaggio contabile dei versamenti destinati all'Ente Ferrovie da partecipazioni azionarie (voce economica esclusa dalla definizione di spesa in conto capitale adottata) a trasferimenti in conto capitale, all'incremento di tale posta ed alla sua destinazione territoriale. Nel 2007 sono infatti stati trasferiti alle Ferrovie 4.800 milioni di euro, contro i 2.400 del 2006 e buona parte di tali risorse è stata destinata ad opere ferroviarie nel Centro-Nord.

Tavola III.3 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (valori in milioni di euro a prezzi correnti)

	Spese d'investimento (A)							Trasferimenti di capitale (B)							Spese d'investimento + trasferimenti di capitale (C=A+B)							Spese connesse allo sviluppo (D)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Italia																												
valori assoluti (milioni di euro)	41.512,9	48.946,2	53.771,8	55.528,3	60.382,0	58.932,4	58.321,0	16.559,3	18.477,5	20.531,0	19.673,8	18.664,4	18.546,7	16.717,3	58.072,2	67.423,7	74.302,8	75.202,1	79.046,4	77.479,1	75.038,3	59.924,2	69.353,9	76.404,8	77.569,7	81.564,9	79.700,0	77.105,2
quota su spesa totale (%)	6,1	6,3	6,7	6,6	6,8	6,5	6,1	2,4	2,4	2,5	2,3	2,1	2,0	1,7	8,5	8,7	9,2	8,9	9,0	8,5	7,8	8,8	9,0	9,5	9,2	9,2	8,8	8,0
quota su PIL (%)	3,5	3,9	4,2	4,2	4,3	4,1	4,0	1,4	1,5	1,6	1,5	1,3	1,3	1,1	4,9	5,4	5,7	5,6	5,7	5,4	5,1	5,0	5,6	5,9	5,8	5,9	5,6	5,2
variazione % annua		17,9	9,9	3,3	8,7	-2,4	-1,0		11,6	11,1	-4,2	-5,1	-0,6	-9,9		16,1	10,2	1,2	5,1	-2,0	-3,2		15,7	10,2	1,5	5,2	-2,3	-3,3
Mezzogiorno																												
valori assoluti (milioni di euro)	13.178,5	15.211,6	15.134,5	15.098,0	16.096,9	16.096,9	16.349,2	8.019,2	9.620,0	10.157,1	9.456,8	8.799,2	8.504,6	7.733,5	21.197,8	24.831,6	25.291,6	24.554,8	24.896,1	24.601,5	24.082,8	21.866,8	25.484,5	25.806,8	25.175,2	25.456,8	25.116,3	24.676,2
quota su spesa totale (%)	6,6	6,9	6,7	6,3	6,3	6,2	6,0	4,0	4,4	4,5	4,0	3,4	3,3	2,8	10,6	11,3	11,1	10,3	9,7	9,5	8,8	10,9	11,6	11,4	10,6	9,9	9,7	9,0
quota su PIL (%)	4,6	5,0	4,8	4,7	4,8	4,7	4,6	2,8	3,2	3,2	2,9	2,6	2,5	2,2	7,4	8,2	8,1	7,6	7,5	7,2	6,8	7,6	8,4	8,2	7,8	7,6	7,4	7,0
variazione % annua		15,4	-0,5	-0,2	6,6	0,0	1,6		20,0	5,6	-6,9	-7,0	-3,3	-9,1		17,1	1,9	-2,9	1,4	-1,2	-2,1		16,5	1,3	-2,4	1,1	-1,3	-1,8
Quota Mezz./Italia	**31,7**	**31,1**	**28,1**	**27,2**	**26,7**	**27,3**	**28,0**	**48,4**	**52,1**	**49,5**	**48,1**	**47,1**	**45,9**	**46,3**	**36,5**	**36,8**	**34,0**	**32,7**	**31,5**	**31,8**	**32,1**	**36,5**	**36,7**	**33,8**	**32,5**	**31,2**	**31,5**	**32,0**

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Tavola III.4 – PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (valori in milioni di euro a prezzi correnti)

	Spese d'investimento (A)								Trasferimenti di capitale (B)								Spese d'investimento + trasferimenti di capitale (C=A+B)								Spese connesse allo sviluppo (D)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007[1]	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007[1]	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007[1]	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Italia																															
valori assoluti (milioni di euro)	26.832,3	30.647,0	31.235,7	32.821,5	36.785,1	34.583,8	34.057,9	*34.697,7*	19.992,2	19.894,4	22.091,9	21.463,1	20.011,4	19.462,4	20.446,8	*21.502,5*	46.824,5	50.541,4	53.327,6	54.284,6	56.796,6	54.046,2	54.504,8	*56.200,2*	48.649,3	52.447,5	55.381,4	56.604,8	59.269,0	56.231,1	56.527,0
quota su spesa totale (%)	4,6	4,9	4,8	4,9	5,5	5,0	4,8	*n.d.*	3,5	3,2	3,4	3,2	3,0	2,8	2,9	*n.d.*	8,1	8,1	8,2	8,1	8,6	7,9	7,7	*n.d.*	8,4	8,4	8,6	8,5	8,9	8,2	8,0
quota su PIL (%)	2,3	2,5	2,4	2,5	2,6	2,4	2,3	*2,2*	1,7	1,6	1,7	1,6	1,4	1,4	1,4	*1,4*	3,9	4,0	4,1	4,1	4,1	3,8	3,7	*3,6*	4,1	4,2	4,3	4,2	4,3	4,0	3,8
variazione % annua		14,2	1,9	5,1	12,1	-6,0	-1,5	*1,9*		-0,5	11,0	-2,8	-6,8	-2,7	5,1	*5,2*		7,9	5,5	1,8	4,6	-4,8	0,8	*3,1*		7,8	5,6	2,2	4,7	-5,1	0,5
Mezzogiorno																															
valori assoluti (milioni di euro)	9.206,9	10.835,1	10.189,0	10.029,8	11.249,6	11.122,2	11.190,4	*11.130,2*	9.301,3	9.941,3	10.748,5	10.336,8	9.527,0	8.774,6	8.805,6	*8.693,2*	18.508,3	20.776,4	20.937,5	20.366,6	20.776,6	19.896,8	19.996,0	*19.823,5*	19.170,2	21.411,4	21.435,3	20.966,0	21.323,8	20.400,2	20.571,1
quota su spesa totale (%)	5,4	5,9	5,4	5,1	5,7	5,5	5,3	*n.d.*	5,5	5,4	5,7	5,3	4,8	4,3	4,2	*n.d.*	10,9	11,4	11,2	10,4	10,5	9,8	9,5	*n.d.*	11,3	11,7	11,4	10,7	10,8	10,1	9,8
quota su PIL (%)	3,2	3,6	3,3	3,1	3,4	3,3	3,2	*3,0*	3,2	3,3	3,4	3,2	2,9	2,6	2,5	*2,4*	6,4	6,9	6,7	6,3	6,2	5,8	5,7	*5,4*	6,7	7,1	6,8	6,5	6,4	6,0	5,8
variazione % annua		17,7	-6,0	-1,6	12,2	-1,1	0,6	*-0,5*		6,9	8,1	-3,8	-7,8	-7,9	0,4	*-1,3*		12,3	0,8	-2,7	2,0	-4,2	0,5	*-0,9*		11,7	0,1	-2,2	1,7	-4,3	0,8
Quota Mezz./Italia	**34,3**	**35,4**	**32,6**	**30,6**	**30,6**	**32,2**	**32,9**	***32,1***	**46,5**	**50,0**	**48,7**	**48,2**	**47,6**	**45,1**	**43,1**	***40,4***	**39,5**	**41,1**	**39,3**	**37,5**	**36,6**	**36,8**	**36,7**	***35,3***	**39,4**	**40,8**	**38,7**	**37,0**	**36,0**	**36,3**	**36,4**

Nota: la serie riportata nella tabella si riferisce ad una definizione degli aggregati coerente con quanto precedentemente pubblicato dal DPS con fonte CPT e non recepisce gli esiti della decisione di Eurostat del 2005 relativamente ai conferimenti di capitale alle Ferrovie dello Stato. A partire dal 2006 tale differenza di trattamento non si rileva più in quanto dette erogazioni hanno modificato la loro natura, passando da apporti al capitale a contributi in conto impianti. Per effetto del consolidamento queste modifiche non incidono sui dati a livello di Settore Pubblico Allargato.

[1] Stima Indicatore anticipatore.

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

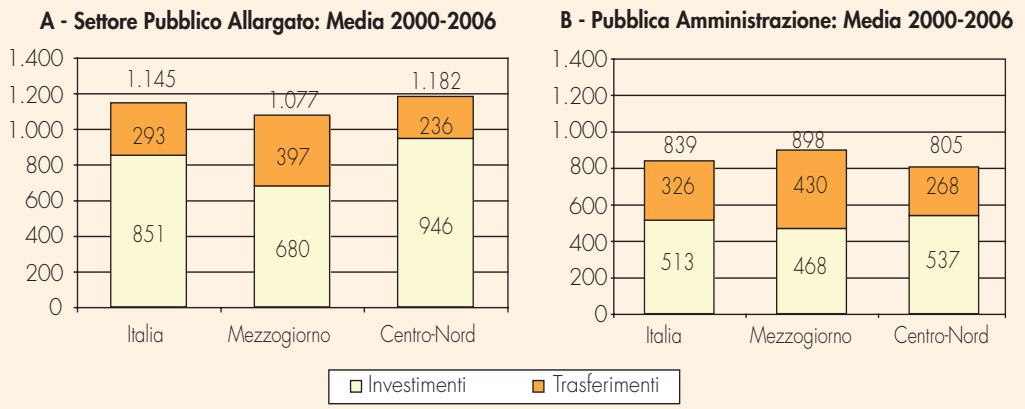
III.3 La spesa in conto capitale: investimenti e trasferimenti

L'analisi della ripartizione della spesa pubblica in conto capitale nelle sue due componenti, investimenti diretti e trasferimenti a famiglie e imprese, fornisce una importante chiave di lettura dell'intervento pubblico a sostegno dello sviluppo.

Un utile confronto può essere effettuato comparando le due macroaree, il Mezzogiorno e il Centro-Nord, in termini pro capite, con riferimento sia alla spesa in conto capitale complessivamente considerata, sia soprattutto alle sue componenti (cfr. Figura III.8).

La spesa in conto capitale pro capite del Settore Pubblico Allargato in Italia nella media del periodo 2000-2006 ammonta a 1.145 euro (a prezzi costanti con base 2000) con un peso maggiore degli investimenti diretti (851 euro a fronte dei 293 euro registrati per i trasferimenti). Il dato nazionale deriva da situazioni diverse registrate nelle due macroaree. A fronte di una spesa totale più alta nel Centro-Nord (1.182 euro contro 1.077 del Mezzogiorno), la composizione nelle due aree è significativamente diversa con un peso della spesa per trasferimenti molto superiore nel Sud, in virtù della maggiore allocazione in tale area delle principali forme di incentivazione alle imprese.

Figura III.8 – SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE DELLA PA E DEL SPA: INVESTIMENTI E TRASFERIMENTI (euro pro capite costanti 2000)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Particolarmente interessante, oltre all'analisi dei valori medi del periodo, è quella dei valori registrati nei singoli anni. Il periodo 2000-2006 si è avviato con due annualità nelle quali la spesa pro capite in conto capitale del SPA nel Mezzogiorno risultava ancora superiore a quella del Centro-Nord; dal 2002, soprattutto con l'incremento della spesa per investimenti sostenuta dalle Imprese Pubbliche Nazionale e Locali, destinata principalmente alle regioni centro-settentrionali, si sono invertiti i rapporti relativi con un gap tra le due aree che ha raggiunto nel 2004 i 209 euro pro capite a favore del Centro-Nord. Gli ultimi due anni, pur

confermando i valori più elevati nel Centro-Nord, hanno fatto segnare un lieve recupero della spesa pro capite al Sud e il divario registrato nel 2006 si è ridotto a circa 153 euro.

Una dinamica del tutto simile a quella registrata per il totale della spesa si riscontra per la componente di investimento diretto, mentre per la componente di trasferimento si rileva un progressivo ridursi del vantaggio a favore del Mezzogiorno. Infatti a fronte della riduzione delle erogazioni statali, destinate principalmente alle regioni meridionali, si osserva una contestuale crescita dei trasferimenti effettuati dalle Amministrazioni regionali e locali, nelle quali i flussi originati dagli enti del Centro-Nord sono invece prevalenti.

Per il comparto Pubblica Amministrazione, si registra una ripartizione tra le due voci di conto capitale molto diversa con un peso dei trasferimenti sul totale decisamente maggiore (per un approfondimento sulla voce trasferimenti si veda il *Riquadro I - Articolazione dei trasferimenti in conto capitale per soggetto erogatore e finalità della spesa*). Ciò non sorprende se si considera che la PA non include, come invece è il caso del SPA, gli enti aventi forma di impresa (IPN e IPL), che hanno una trascurabile attività di erogazione di trasferimenti e per i quali, di conseguenza, la spesa in conto capitale di fatto coincide con gli investimenti diretti.

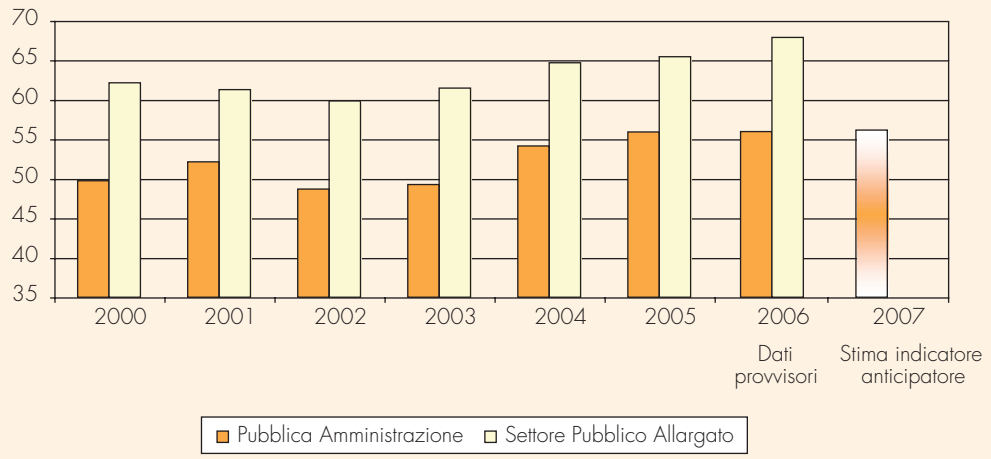
Per la PA, il Sud è l'area che presenta la spesa pro capite più elevata, con un valore degli investimenti che, seppure inferiore a quello del Centro-Nord, ha superato quello dei trasferimenti a partire dal 2004, anno in cui la spesa diretta è divenuta stabilmente la voce più consistente[14].

Per gli investimenti nel periodo 2000-2006 il divario a favore del Centro-Nord è di 69 euro pro capite (468 euro contro 537), nel comparto PA, ma molto superiore e quasi di 270 euro (680 contro 946) nel SPA. Nella PA il divario risulta però in diminuzione negli ultimi anni, attestandosi nel 2006 su un valore di circa 53 euro pro capite.

Per il Mezzogiorno, a partire dal 2003 si registra comunque un progressivo incremento della quota di spesa destinata ad investimenti in entrambi i comparti e che per la PA sembra confermarsi anche nel 2007 (cfr. Figura III.9). Oltre alla già citata progressiva riduzione degli incentivi statali che negli ultimi due anni ha riguardato i principali interventi (leggi 488/92, 46/82, 64/86, programmazione negoziata), l'incremento della quota è dovuto alle maggiori spese di investimento sostenute dall'ANAS (raddoppiate nel Mezzogiorno rispetto al 2003, che ha costituito il punto di minimo), dagli Enti locali e, a livello di SPA, da alcune delle principali Imprese Pubbliche Nazionali. Nell'ultimo biennio, fermo restando un valore in quota relativa ancora decisamente inferiore agli obiettivi normativi per l'area, si registra un incremento della spesa destinata al Mezzogiorno per FS, ENI e, con l'eccezione dell'ultimo anno in cui si è registrato un leggero calo, Poste Italiane.

[14] Questa situazione si era verificata già nel 2001, ma si trattava di un caso isolato dovuto alla concentrazione delle spese a valere sui fondi comunitari relativi alla conclusione del ciclo di programmazione 1994-1999.

Figura III.9 – QUOTA DEGLI INVESTIMENTI SUL TOTALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2000-2007



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

RIQUADRO I – ARTICOLAZIONE DEI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTO EROGATORE E FINALITÀ DELLA SPESA

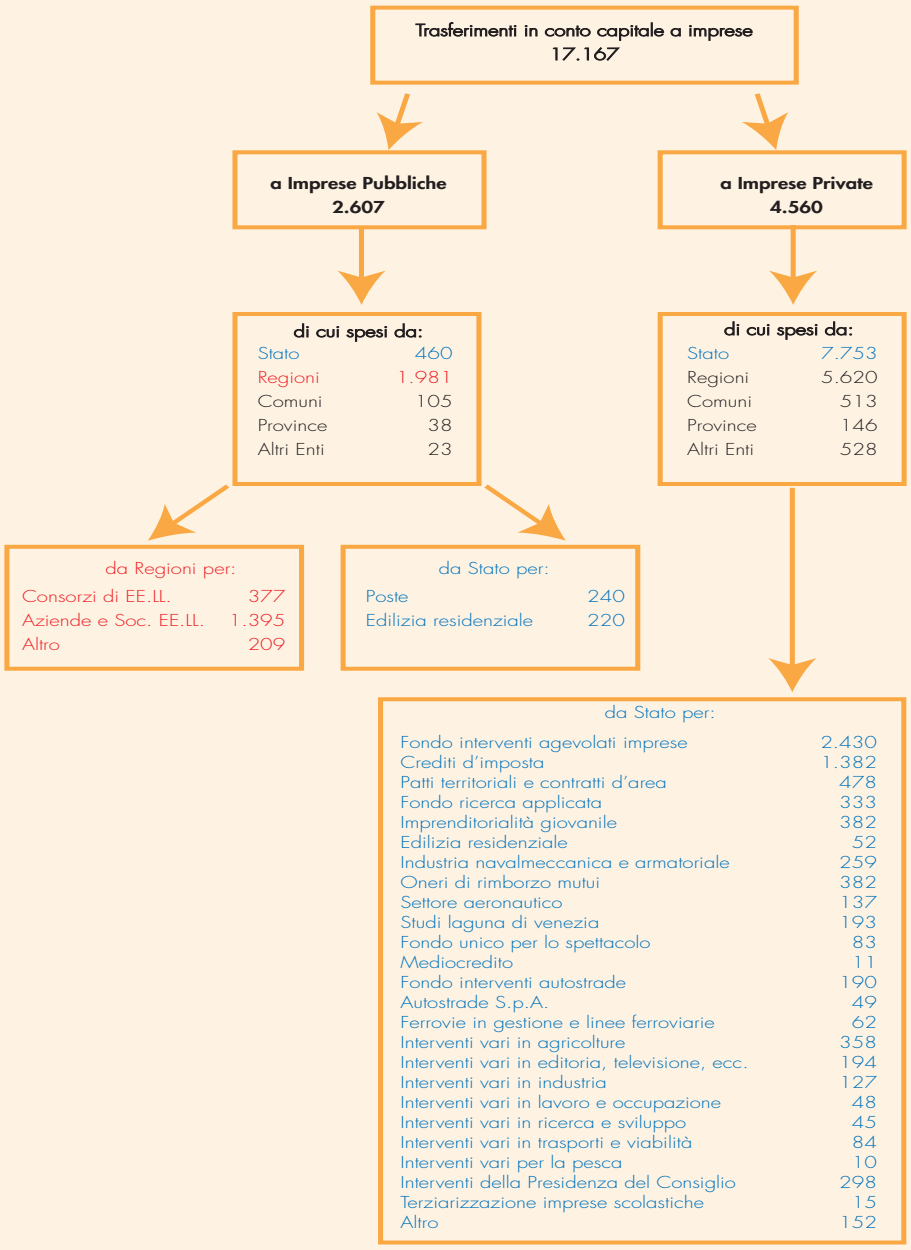
All'interno della componente della spesa per trasferimenti è possibile individuare forme d'intervento che presentano caratteristiche diverse a seconda che siano destinate all'incremento della dotazione infrastrutturale o meno. Qui si presenta un quadro di dettaglio dei trasferimenti alle imprese della PA nel 2005. Tale analisi perviene, soprattutto con riferimento agli interventi statali, ad un livello di disaggregazione ben superiore a quello normalmente ricavabile dalla banca dati CPT, della quale può quindi essere considerato un "modulo satellite", la cui costruzione consente all'utilizzatore una comparazione con altre fonti relative allo stesso fenomeno[1]*.*

A fronte di una spesa complessiva pari a 54 miliardi di euro, i trasferimenti ad imprese costituiscono una quota attorno al 30 per cento (del rimanente 70 per cento, circa il 65 per cento è costituito dagli investimenti e il restante 5 per cento dai trasferimenti a famiglie) (cfr. Figura I.1).

[1] Il confronto è effettuato a livello nazionale sia per garantire la piena confrontabilità con le altre fonti, relative in genere al totale delle erogazioni senza ulteriori disaggregazioni territoriali, sia perché, proprio per la natura di "modulo satellite" dei CPT, i dati presentati nella figura presentano un dettaglio più fine di quello offerto dai dati "core" e quindi non è sempre possibile trarre da essi gli elementi per una regionalizzazione puntuale dei singoli flussi. E' importante inoltre segnalare come i CPT, nella loro natura di rilevazione esaustiva dei flussi finanziari generati dall'operatore pubblico, registrano nei trasferimenti la totalità delle erogazioni unilaterali alle imprese operate a vario titolo dagli enti della PA (includendo ad esempio la copertura da parte dello Stato degli oneri finanziari di mutui accesi da privati o i trasferimenti a copertura di perdite di esercizio) delle quali quelle legate agli interventi definiti comunemente di incentivazione, generalmente prese in esame negli studi sul fenomeno, costituiscono un sottoinsieme. Tali interventi sono tuttavia chiaramente evidenziati nella figura, garantendo la piena confrontabilità dei valori presentati con le quantificazioni operate in altre sedi.

Nella figura è evidenziata l'articolazione del dato complessivo secondo la natura, pubblica o privata, del soggetto beneficiario. I dati così ottenuti sono ulteriormente ripartiti secondo il soggetto erogatore: per i principali erogatori (Stato e Regioni) è poi aggiunto un ulteriore livello informativo, riguardante la tipologia di intervento, consentendo un'analisi dettagliata dell'intervento pubblico a sostegno del sistema produttivo.

FIGURA I.1 – P.A.: SCOMPOSIZIONE DELLA SPESA PER TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE IMPRESE IN ITALIA NEL 2005 (milioni di euro correnti)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

In dettaglio i trasferimenti alle imprese, pari nel 2005 a 17 miliardi di euro, sono destinati per circa il 15 per cento alle imprese pubbliche e per l'85 per cento a quelle private. I trasferimenti ad imprese pubbliche sono erogati principalmente (circa 2,6 miliardi) dalle Regioni ad Aziende, Consorzi e Società da esse controllate, mentre quote minori sono riferibili allo Stato, che trasferisce risorse, nell'anno in esame, a Poste Italiane e agli enti per l'edilizia residenziale pubblica[2].

I trasferimenti a imprese private sono principalmente erogati dallo Stato (oltre 7,8 miliardi) e dalle Regioni (5,6 miliardi). Il dettaglio delle forme di intervento è però disponibile solo per lo Stato[3] *(il minor dettaglio delle informazioni disponibili per le Regioni non consente un analogo esercizio). Si può evidenziare come circa 5 miliardi sui 7,8 complessivi siano concentrati su un numero limitato di forme di incentivazione, legate alle principali misure di sostegno al sistema produttivo: il Fondo interventi agevolativi imprese*[4]*, i crediti di imposta per investimenti e occupazione, i patti territoriali e i contratti d'area, i fondi per la ricerca applicata e per l'imprenditorialità giovanile. La parte restante si suddivide in numerosi interventi di varia natura volti ad incentivare l'attività di investimento in specifici settori (industria navalmeccanica ed aeronautica, trasporti ferroviari e stradali, agricoltura e allevamento, ecc.). Tali interventi non raggiungono mai, se considerati singolarmente, dimensioni significative: quelli di maggiore entità si riferiscono ad esempio a fondi di solidarietà per le imprese agricole, agli interventi della Presidenza del Consiglio a favore dell'editoria, agli oneri per il rimborso dei mutui accesi per la realizzazione del progetto MOSE per la salvaguardia della Laguna di Venezia e ad altre spese dello Stato per il rimborso di mutui accesi da altri enti.*

---

[2] Si noti che, essendo l'anno di riferimento il 2005, non compaiono in queste disaggregazioni i trasferimenti alle Ferrovie dello Stato, fino a quell'anno contabilizzati nei CPT tra le partite finanziarie. Dal 2006, tale voce viene invece classificata tra i trasferimenti ad imprese pubbliche.

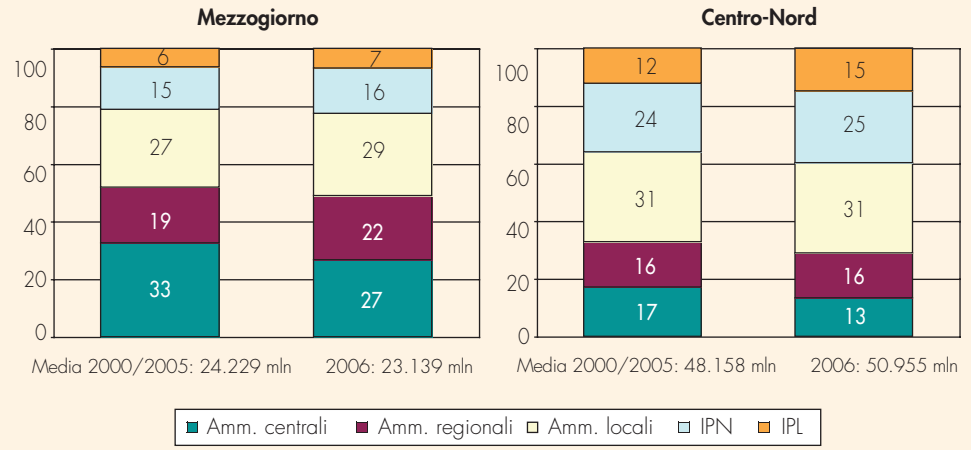
[3] Per alcune voci si potrà poi notare come l'ammontare presente nella figura si discosti dal dato riportato nel Rendiconto Generale dello Stato, pur rappresentando questo la fonte primaria utilizzata dai CPT. È il caso dei crediti di imposta per investimenti e occupazione, dei patti territoriali e dei contratti d'area, di alcuni fondi come quello per la ricerca applicata e quello per l'imprenditorialità giovanile. La differenza è dovuta alla scelta di rilevare, nella banca dati CPT, le effettive erogazioni alle imprese (o i crediti portati in compensazione nel caso dei crediti di imposta), laddove nel bilancio si usano criteri diversi (nel caso dei fondi, ad esempio, il bilancio riporta l'assegnazione al fondo anziché l'erogazione all'economia effettuata da quest'ultimo). Questa eterogeneità delle modalità di veicolazione delle risorse ai beneficiari finali e dei sistemi di registrazione nelle fonti contabili ha reso particolarmente complesso lo sforzo di riportare a coerenza i diversi flussi e di presentare uno schema esaustivo.

[4] Alcune voci presenti nella figura meritano un approfondimento: in particolare la voce definita "Fondo interventi agevolativi imprese" comprende le erogazioni dall'omonimo capitolo del bilancio del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE). Una parte di tali erogazioni, quelle relative agli incentivi previsti dalle leggi 46/82, 64/86 e 488/92, è effettuata attraverso contabilità speciali costituite presso la Tesoreria, mentre la parte restante, anch'essa precedentemente gestita in contabilità speciale, è passata dal 2004 ad un regime ordinario: si tratta principalmente di incentivi al settore aeronautico (leggi 421/96 e 140/99), aggiuntivi rispetto a quelli già indicati nella voce omonima, a quello siderurgico (legge 481/94), interventi nelle aree colpite da eventi sismici (legge 219/81) e nelle aree di crisi industriale (Legge Finanziaria per il 2003, art. 73).

III.4 Spesa in conto capitale: risultati per settore e per soggetti erogatori

L'analisi della spesa in conto capitale in questo paragrafo vuole offrire, attraverso la lettura dei dati per settori e soggetti erogatori, uno spaccato sia del ruolo che le diverse Amministrazioni assumono nelle aree del Paese, che delle priorità da esse assunte. Un primo contributo a questa interpretazione parte dal confronto (cfr. Figura III.10) del peso che ciascun soggetto erogatore ha avuto sul totale del SPA nel 2006 rispetto al periodo 2000-2005 (valori medi).

Figura III.10 – SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER SOGGETTI EROGATORI, MEDIA 2000-2005 E ANNO 2006 (composizione percentuale)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il dato più rilevante nel caso del Mezzogiorno è la flessione della quota di spesa erogata dalle Amministrazioni centrali che scende nel 2006 di sei punti rispetto alla media del periodo precedente. Tale flessione è determinata dal graduale calo negli ultimi anni della spesa da parte dello Stato, dovuto, come già evidenziato, alla diminuzione delle somme erogate a titolo di agevolazioni alle imprese (Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese, ai Patti Territoriali e al Credito d'Imposta).

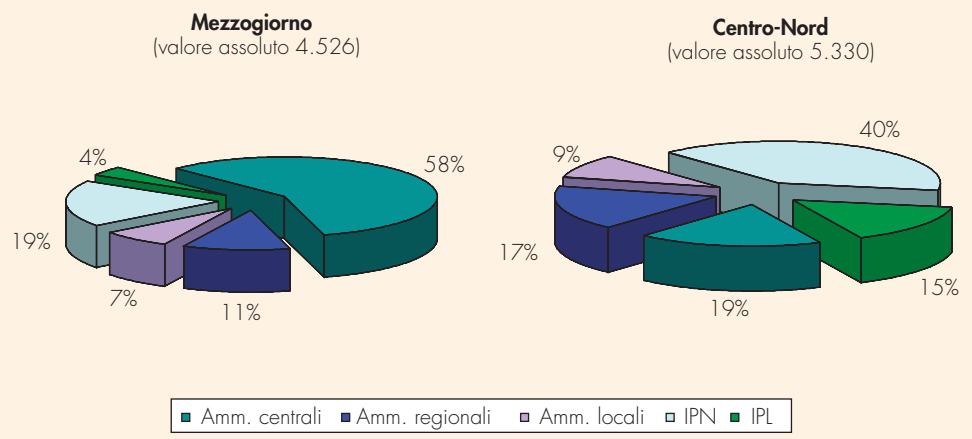
Considerando il contributo dei vari settori alla spesa in conto capitale, l'analisi sui quattro settori che da soli assorbono le maggiori risorse (51 per cento della spesa), consente una lettura della distribuzione territoriale della spesa. I settori considerati sono: Industria e servizi[15], Viabilità, Altri trasporti ed Energia. Per quanto concerne il peso di questi settori, si rileva come nel Sud il macrosettore cui viene destinata la quota maggiore di risorse (circa il 19 per cento) è quello

[15] Ottenuto dalla aggregazione dei settori: Industria e artigianato, Commercio e Altre spese in campo economico. La descrizione sintetica del contenuto di tutti i settori è riportata nella Nota metodologica alle tavole dei Conti Pubblici Territoriali dell'Appendice di questo Rapporto.

dell'Industria e servizi, in cui sono contabilizzati la maggior parte degli incentivi alle imprese e gli investimenti diretti dell'ENI e delle imprese pubbliche ex IRI, mentre nelle regioni centro settentrionali è quello degli Altri trasporti (19 per cento). Il peso di ciascuno degli altri settori è minore e abbastanza simile nelle due aree.

Nel settore Industria e servizi (cfr. Figura III.11) si evidenzia quanto sia differente il contributo che ciascun soggetto erogatore destina alle due aree del Paese.

Figura III.11 – SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE INDUSTRIA E SERVIZI NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD, ANNO 2006
(valori percentuali)



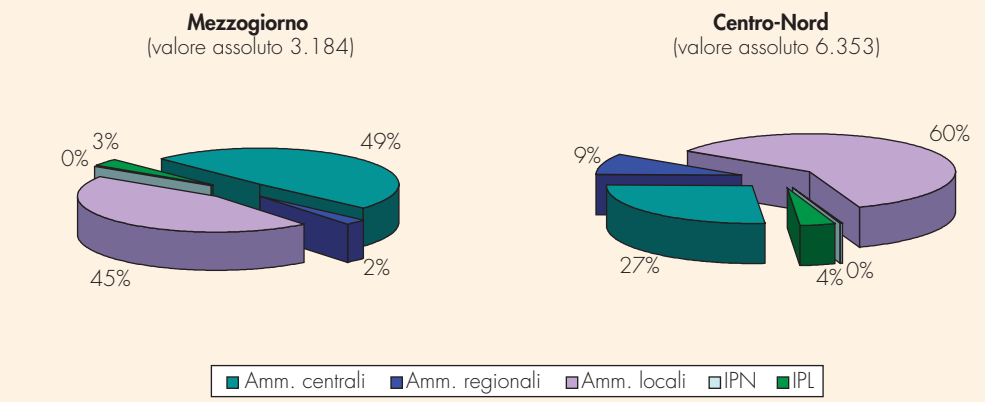
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Per il settore, nel Mezzogiorno la quota relativa alle Amministrazioni centrali raggiunge il 58 per cento, mentre nel Centro-Nord tale quota è pari al 19 per cento. Infatti, escludendo l'ICE, che ha un ruolo assolutamente marginale, lo Stato è l'unico soggetto delle Amministrazioni centrali ad impegnare risorse in questo settore, destinando il 73 per cento al Sud e il 27 per cento al Centro-Nord. La voce dei trasferimenti alle imprese private è quella assolutamente prevalente tra questi soggetti erogatori, raggiungendo il 99 per cento della spesa in conto capitale. Tuttavia, il quadro risulta più chiaro se si prendono in considerazione i valori pro capite: nel Sud la spesa per abitante è pari a 127 euro, al Nord di 27 euro. Una situazione opposta emerge dal confronto del contributo delle IPN alla spesa in conto capitale nelle due aree. Nelle regioni centro-settentrionali, infatti, la quota arriva al 40 per cento mentre nel Mezzogiorno è solo del 19 per cento. Tale scarto è dovuto dalla distribuzione della spesa, in questo caso investimenti, tra le due aree (71 per cento nel Centro-Nord e 29 per cento nel Mezzogiorno). Sono soprattutto le ex Aziende IRI (in particolare Finmeccanica e Fintecna) che, impiegando 1.107 milioni di euro al Centro-Nord, rispetto ai 228 milioni di euro destinati al Sud, determinano la maggiore concentrazione di spesa nell'area centro settentrionale.

Le indicazioni che provengono dal contributo degli altri comparti del SPA (Amministrazioni regionali, locali e Imprese Pubbliche Locali), che hanno quote nel Centro-Nord maggiori rispetto al Sud, possono essere considerate *proxy* del grado di autonomia, e di conseguenza di una più spiccata propensione all'attuazione del processo di decentramento, soprattutto se si osserva il dato relativo alle IPL (15 per cento del Nord a fronte del 4 per cento del Sud).

La spesa nel settore della Viabilità (cfr. Figura III.12), quasi esclusivamente destinata alla costruzione di infrastrutture, è stata per il 67 per cento destinata al Nord e per il restante 33 per cento al Mezzogiorno.

Figura III.12 – SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE VIABILITÀ NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD, ANNO 2006 (valori percentuali)

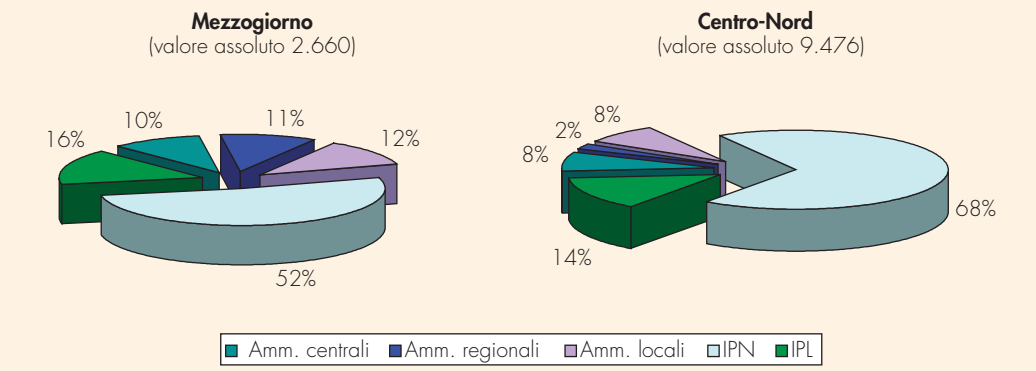


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

In quest'ultima area, la spesa delle Amministrazioni centrali, nel caso specifico dell'Anas, rappresenta il 49 per cento della spesa totale, parte della quale, negli ultimi anni, assorbita dagli interventi di adeguamento della Salerno-Reggio Calabria. Nel Centro-Nord, la spesa dell'Anas copre il 27 per cento mentre le Amministrazioni locali, attraverso i Comuni, impegnano una quota più alta con un livello di spesa che, nel 2006, ha raggiunto 3.823 milioni di euro, a fronte dei 1.434 milioni di euro dei Comuni meridionali. Tale spesa risulta superiore, anche in termini pro capite, rispetto a quella sostenuta dalla stessa tipologia di soggetti nel Mezzogiorno: 100 euro per ogni abitante delle regioni centro settentrionali e 69 euro per quelle meridionali. Marginali, soprattutto nell'area meridionale, risultano gli apporti degli altri soggetti.

Nel settore Altri trasporti, la composizione tra i diversi gruppi di enti (cfr. Figura III.13) è più omogenea sul territorio, con le IPN che gestiscono, attraverso le Ferrovie dello Stato e l'Alitalia, la quota di spesa maggiore.

Figura III.13 – SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE ALTRI TRASPORTI NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD, ANNO 2006 (valori percentuali)

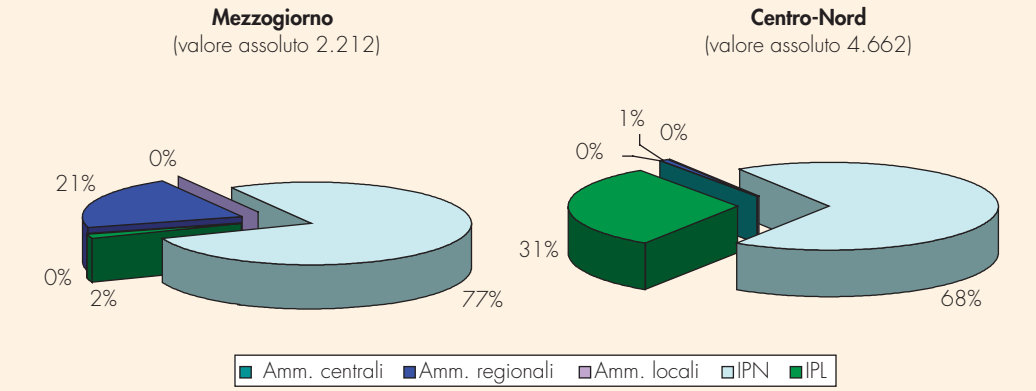


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Se si analizzano i dati in valori assoluti si evidenzia un forte *gap* tra le due aree geografiche del Paese, che persiste anche nel confronto tra i dati pro capite: 247 euro nel Centro-Nord e 128 euro nel Mezzogiorno. Questa sostanziale differenza è determinata soprattutto dalla spesa per investimenti che le Ferrovie dello Stato indirizzano verso le regioni centro-settentrionali, le quali ricevono l'82 per cento delle risorse complessive (il 77 per cento se si considerano le spese al netto degli investimenti per l'Alta Velocità). Analoga tendenza si riscontra negli altri soggetti erogatori del settore: anche le Amministrazioni centrali e le IPL, ad esempio, indirizzano verso il Centro-Nord quote superiori al 70 per cento della loro spesa in conto capitale.

Il settore dell'Energia (cfr. Figura III. 14) riceve gran parte delle risorse dalle Imprese Pubbliche Nazionali ed in particolare dall'Enel, dall'Eni e dal GSE. La ripartizione della spesa tra le due macroaree è analoga a quella della popolazione, determinando un allineamento dei livelli di spesa pro capite (82 euro).

Figura III.14 – SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE ENERGIA NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD, ANNO 2006 (valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

I dati relativi alle IPL evidenziano nel Mezzogiorno un contributo minimo agli investimenti nel settore (2 per cento del totale), di gran lunga inferiore a quello riscontrato nelle regioni centro-settentrionali (31 per cento). Questo dato indica in modo evidente come nel Centro-Nord le IPL si siano introdotte, con maggiore successo, in un mercato liberalizzato da qualche anno. Il ruolo che al Centro-Nord è svolto dalle IPL sembra essere, in parte, assicurato nel Mezzogiorno da un maggior peso delle Amministrazioni regionali (21 per cento, contro l'1 per cento del Centro-Nord).

RIQUADRO J – LA SPESA PUBBLICA NEL SETTORE DELLO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI: UNA LETTURA DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

La spesa del Settore Pubblico Allargato (SPA) per la gestione dei rifiuti, urbani e assimilabili[1], in Italia, nel periodo 2000-2006, supera in media annua i 9 miliardi di euro, di cui circa 8 (pari all'89,5 per cento del totale) costituiscono spesa corrente (cfr. Tavola J.1).

La spesa in conto capitale si attesta su un valore medio annuo di circa 710 milioni di euro, pari a circa l'8 per cento del totale del SPA[2]. In termini assoluti la spesa in conto capitale è concentrata nel Centro-Nord (più dell'80 per cento del totale erogato, a fronte di un 69 per cento in termini di spesa corrente).

Tavola J.1 – LA SPESA PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA CORRENTE E IN CONTO CAPITALE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE (milioni di euro a prezzi costanti 2000)

	Spesa Corrente			Spesa in conto capitale			Spesa totale		
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
2000	5.277	2.140	7.417	616	143	759	5.731	2.246	8.271
2001	5.484	2.326	7.810	501	112	614	5.912	2.449	8.564
2002	5.591	2.477	8.068	566	159	725	6.038	2.592	9.028
2003	5.713	2.589	8.302	514	95	609	6.273	2.712	9.279
2004	5.775	2.609	8.384	663	109	771	6.478	2.760	9.458
2005	5.948	2.548	8.497	589	156	745	6.580	2.671	9.552
2006	6.123	2.598	8.721	569	190	759	6.915	2.767	9.752

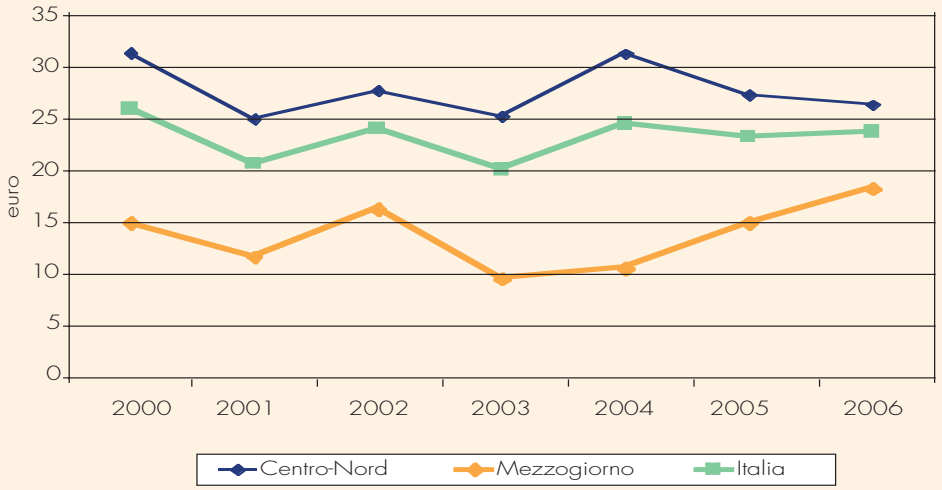
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

[1] Nella classificazione dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) lo smaltimento dei rifiuti include "teoricamente" anche i contributi pubblici per la gestione dei rifiuti speciali. Tuttavia, poiché questi contributi – principalmente trasferimenti a imprese industriali – sono nella quasi totalità contabilizzati nel settore CPT Industria, l'ammontare classificato nel settore rifiuti dai CPT corrisponde in larga misura alla gestione dei rifiuti urbani.

[2] Escluse le Partite Finanziarie che ammontano, nel periodo considerato, a circa 250 milioni di euro l'anno.

La maggiore spesa totale per Investimenti erogata al Centro-Nord non riflette solo la differenza di popolazione tra le due macroaree, ma incorpora un investimento per tonnellata di rifiuto prodotto, in media più che doppio rispetto al Mezzogiorno. Nel periodo considerato, sono stati infatti spesi in media circa 28 euro per tonnellata di rifiuto urbano prodotto al Centro-Nord, contro meno di 14 euro nel Mezzogiorno (cfr. Figura J.1). Nonostante l'ampio divario, l'ultimo triennio ha registrato un trend incrementale nell'area Mezzogiorno, dovuto a consistenti aumenti, in termini di spesa erogata, da parte di Molise, Campania e Sicilia. Nell'area del Centro-Nord, sono Trentino Alto Adige, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia a presentare i valori più alti in termini di spesa per investimento per tonnellata di rifiuto urbano prodotto (con valori superiori a 40 euro), mentre Piemonte e Lombardia presentano i valori più bassi (con una spesa media annua inferiore a 20 euro).

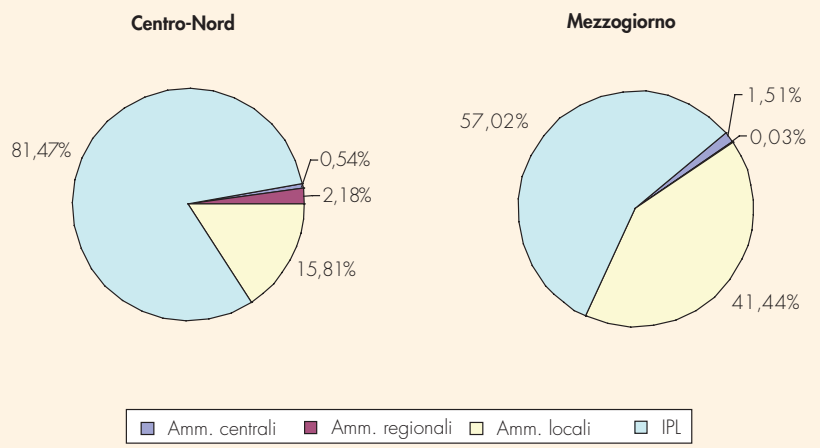
FIGURA J.1 – SPESA PER INVESTIMENTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO (SPA) PER TONNELLATA DI RIFIUTO URBANO PRODOTTO 2000-2006
(euro costanti 2000)



Fonte: elaborazioni DPS su banca dati Conti Pubblici Territoriali e APAT

Le Imprese Pubbliche Locali (IPL), come è mostrato in Figura J.2, sono i principali erogatori di spesa per investimenti, con oltre 545 milioni di euro spesi in media ogni anno nel periodo 2000-2006 (pari al 76,8 per cento del totale erogato). Considerando la sola Pubblica Amministrazione (PA), le Amministrazioni locali erogano la quasi totalità della spesa, (circa 148 milioni di euro spesi in media ogni anno, pari al 20,7 per cento della spesa per investimenti del SPA e all'89 per cento se si considera la sola PA). La Figura J.2 mostra inoltre come vi siano delle differenze marcate tra le ripartizioni territoriali. Nel Mezzogiorno infatti, essendo minore il numero di IPL presenti sul territorio, la percentuale di spesa erogata dalle Amministrazioni locali è di conseguenza maggiore (41,4 per cento contro il 15,8 per cento del Centro-Nord). Al contrario, la spesa delle IPL nel Centro-Nord supera l'80 per cento del totale erogato, mentre la stessa spesa nel Mezzogiorno non raggiunge il 60 per cento.

FIGURA J.2 – RIPARTIZIONE DELLA SPESA PER INVESTIMENTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO (SPA), MEDIA 2000-2006 (percentuale)



Fonte: elaborazioni UVAL - DPS su banca dati Conti Pubblici Territoriali

III.5 Lo stato di attuazione del decentramento

All'esigenza di valutare in modo oggettivo lo stato di attuazione del decentramento si cerca di rispondere con l'analisi di un indicatore della cosiddetta 'spesa decentrabile', ovvero della spesa potenzialmente oggetto di decentramento verso soggetti erogatori inferiori che agiscono sul territorio[16]. L'analisi di questo indicatore permette di evidenziare la portata degli effetti finanziari conseguenti sia alle riforme amministrative che all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, dando conto dell'effettivo decentramento di funzioni dallo Stato alle autonomie locali e del grado dei cambiamenti del ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella gestione della spesa pubblica. In questo ambito, un ruolo importante rivestono le Imprese Pubbliche Locali (IPL), a cui gli enti pubblici territoriali delegano la fornitura di alcuni servizi pubblici.

Dall'analisi della spesa consolidata pro capite decentrabile si desume che non solo il livello di decentramento raggiunto in Italia al 2006 è di rilievo, ma che, a partire dal 2000 (anno in cui è stato avviato il decentramento amministrativo di cui alla legge n. 59 del 1997), è andato man mano crescendo in entrambe le aree pur con caratteristiche diverse. Ciò è evidenziato dalla dinamica della spesa delle Amministrazioni centrali, che, tra il 2001 e il 2006, si è ridotta sia nel Mezzogiorno (-8 per cento) che nel Centro-Nord (-14 per cento) a fronte di un aumento nella spesa del complesso delle altre Amministrazioni considerate (+4 per cento al Sud, +6 per cento al Centro-Nord).

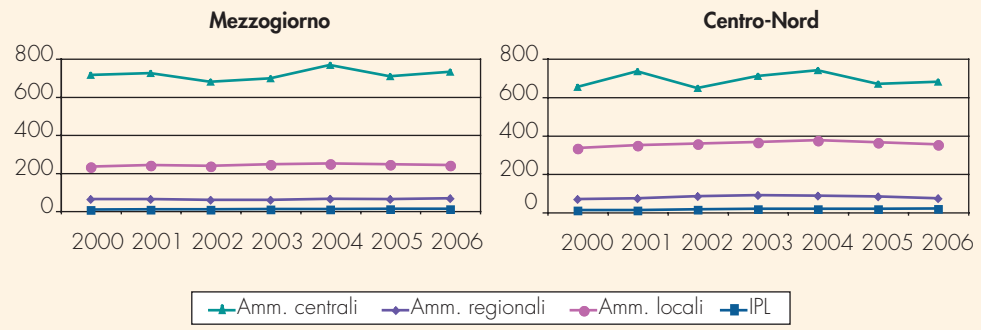
[16] L'indicatore è costituito dalla somma delle poste di spesa pubblica consolidata pro capite al netto degli interessi sul debito pubblico e degli esborsi relativi al settore previdenziale di quei soggetti del Settore Pubblico Allargato interessati dalle scelte fondanti delle riforme. Sono quindi esclusi i flussi relativi alle Imprese Pubbliche Nazionali, in quanto ritenute gestori di servizi nazionali non decentrabili.

La politica di devoluzione sembra quindi essere stata maggiormente recepita nel Centro-Nord, confermando come l'attuazione concreta del decentramento sia un fenomeno fortemente influenzato dal livello di sviluppo economico e amministrativo raggiunto nelle diverse regioni. Inoltre, nel Mezzogiorno, dove – peraltro ai sensi di un esplicito dettato costituzionale (art. 119, comma 5) – lo Stato interviene ancora a sostegno dello sviluppo economico dell'area, il livello di spesa in conto capitale delle Amministrazioni centrali risulta più elevato e caratterizzato da una più lieve flessione nel tempo.

Gli effetti del decentramento e il diverso modo in cui questi si manifestano nelle aree del Paese, emergono in modo più evidente dalla rappresentazione della spesa totale per alcuni macrosettori più interessati dalla manovra federalista.

Nel macrosettore relativo ai flussi di spesa per Istruzione, formazione professionale, cultura e Ricerca e sviluppo (cfr. Figura III.15), in entrambe le aree l'Amministrazione centrale detiene ancora un forte accentramento della spesa, dovuto essenzialmente alla spesa per il personale delle scuole, ai vari livelli, e delle università in capo al bilancio dello Stato. Le Amministrazioni locali, gestendo parte delle scuole primarie, sono, tra le Amministrazioni territoriali, quelle che forniscono l'apporto maggiore. Nel settore, l'impegno delle Amministrazioni locali del Centro-Nord è però superiore rispetto a quello del Mezzogiorno (in media rispettivamente 355 contro 240 milioni di euro in termini reali), a fronte di livelli di spesa degli altri soggetti pressoché simili nelle due aree. Sulla base delle riforme varate, le future fasi del decentramento dovrebbero comunque portare ad una riduzione del peso delle Amministrazioni centrali in questo macrosettore nonostante molte competenze rimangano a livello centrale (con l'eccezione del sottosettore Formazione).

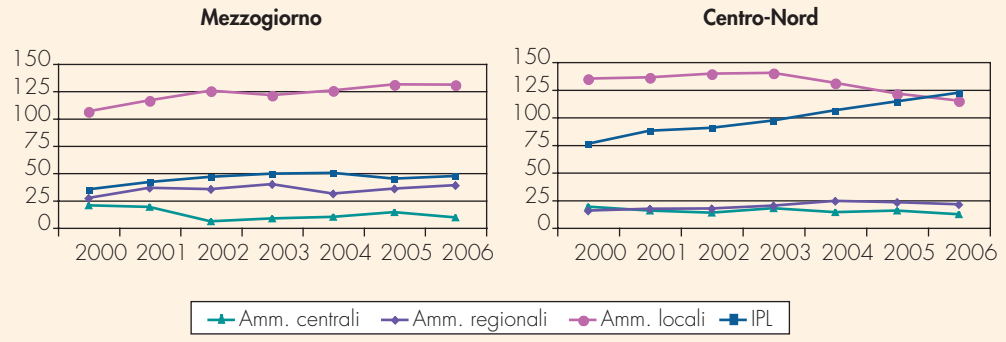
Figura III.15 – SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN ISTRUZIONE, CULTURA, FORMAZIONE E R&S, ANNI 2000-2006 (euro pro capite costanti 2000)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il maggior contributo al settore Ambiente e smaltimento dei rifiuti (cfr. Figura III.16) è dato invece dalle Amministrazioni territoriali, che da molti anni hanno competenze in questo settore, come mostrato dal basso livello della spesa delle Amministrazioni centrali già all'inizio del periodo.

Figura III.16 – SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN AMBIENTE E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI, ANNI 2000-2006 (euro pro capite costanti 2000)

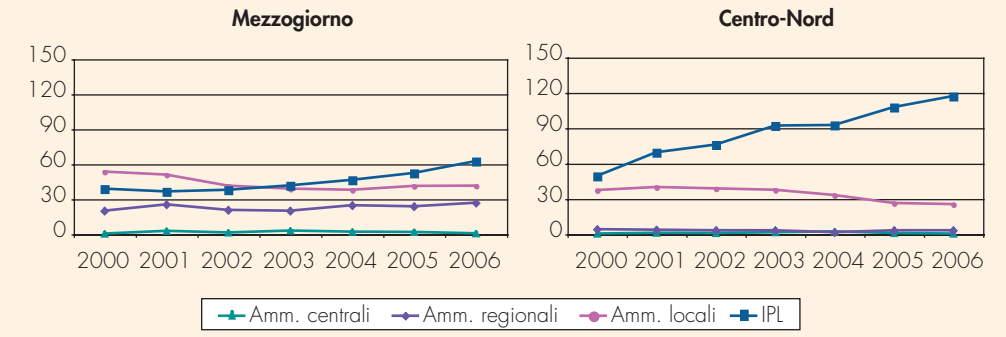


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

È interessante però porre attenzione sul ruolo delle IPL. La spesa di questi soggetti, più bassa nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, è cresciuta in entrambe le macroaree ma con intensità e modalità diverse. In particolare, mentre nel Mezzogiorno il debole aumento della spesa si è accompagnato ad un più marcato aumento della spesa delle Amministrazioni locali, nel Centro-Nord, soprattutto a partire dal 2004, si è assistito ad un andamento decrescente del ruolo di queste ultime (-18 per cento tra il 2003 e il 2006) a fronte di un forte aumento di quello delle IPL (+26 per cento), attestante un più avanzato processo di decentramento verso le aziende e le società del territorio. Residuale e in calo, soprattutto nel Centro-Nord il ruolo delle Amministrazioni centrali e regionali. Nel Mezzogiorno, un maggior ruolo relativo di tali soggetti deriva dal maggior peso di interventi diretti collegati ai programmi di sviluppo.

Nel macrosettore del Ciclo integrato dell'acqua (cfr. Figura III.17) si nota come le IPL nel Mezzogiorno registrino una spesa crescente per tutto il periodo (+61 per cento), che a partire dal 2004 supera quella degli Enti locali. Nel Centro-Nord, dove anche in questo settore il decentramento è più avanzato, la spesa delle IPL è, fin dall'inizio del periodo, molto più elevata di quella delle Amministrazioni locali (in media rispettivamente 86 milioni di euro costanti contro 34).

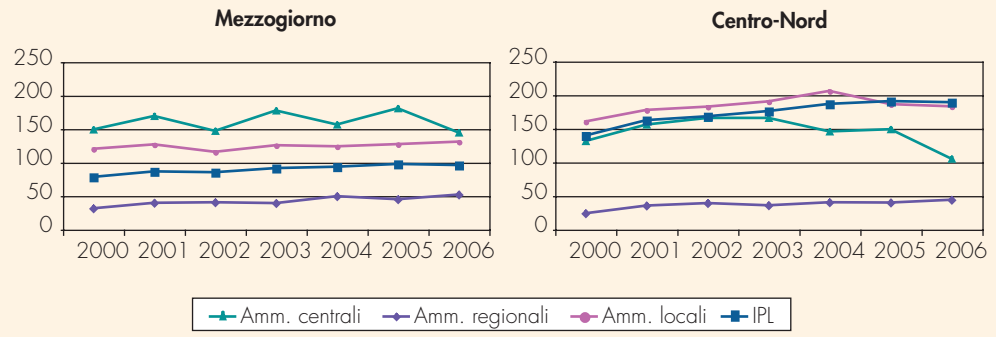
Figura III.17 – SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA, ANNI 2000-2006 (euro pro capite costanti 2000)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Diversa è infine la situazione nei settori Viabilità e Altri trasporti (cfr. Figura III.18), in cui l'Amministrazione centrale, attraverso la spesa dell'Anas e dello Stato, risulta avere ancora un ruolo importante, soprattutto nel Sud. Nonostante il forte ruolo delle Amministrazioni centrali, gli enti territoriali nel loro complesso hanno accresciuto il loro ruolo nel settore, passando nel Mezzogiorno da 230 milioni di euro costanti del 2000 a 278 milioni del 2006 e nel Centro-Nord da 324 a 415.

Figura III.18 – SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN VIABILITÀ E ALTRI TRASPORTI, ANNI 2000-2006 (euro pro capite costanti 2000)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Non è da trascurare, inoltre, il ruolo sempre più rilevante delle IPL nella gestione della spesa per il trasporto pubblico locale, soprattutto nel Centro-Nord, dove a partire dal 2005 hanno superato pur di poco in termini di spesa pro capite le Amministrazioni locali, tradizionalmente responsabili del settore.

III.6 La componente allargata locale del settore pubblico

Le Imprese Pubbliche Locali (IPL) costituiscono un tassello ormai fondamentale nella comprensione dell'economia pubblica di un territorio in quanto, a seguito delle riforme dei servizi pubblici locali varate a partire già dal 1990, vanno assumendo un ruolo sempre più importante nell'erogazione di quei servizi una volta erogati direttamente dagli Enti territoriali della Pubblica Amministrazione.

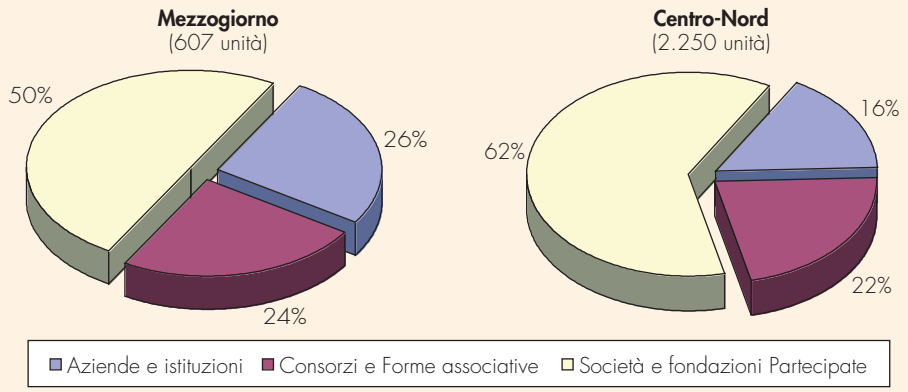
Grazie alla sua organizzazione sul territorio, il progetto Conti Pubblici Territoriali, unico nel sistema di statistiche sul settore pubblico[17], rileva la dinamica dei flussi finanziari originati da questa tipologia di soggetti, con una copertura pressoché totale sul territorio. L'universo delle IPL è una realtà in continua evoluzione costituita al momento da circa 3.000 unità tra Aziende e istituzioni, Consorzi e forme associative, Società e fondazioni partecipate[18]. Il fenomeno assume entità e caratteristiche diverse nelle due aree del Paese. Una prima differenza si riscontra

[17] Nei manuali di Contabilità Nazionale è prevista, infatti, una distinzione tra imprese soggette a controllo pubblico e altre imprese, ma la diffusione di dati con tale livello di dettaglio non è richiesta dai regolamenti internazionali, mentre nelle altre fonti o il focus è posto sulla sola Pubblica Amministrazione, oppure le informazioni che sono diffuse sono di natura essenzialmente anagrafica.

[18] Si veda Guida ai Conti Pubblici Territoriali, UVAL – DPS, 2007. La pubblicazione è disponibile su: www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp

nella composizione delle IPL tra Consorzi, Aziende e Società (cfr. Figura III.19): malgrado la generale prevalenza delle Società, nel Mezzogiorno queste assorbono una quota minore rispetto al Centro-Nord (rispettivamente 50 per cento contro 62), mentre è più alta la quota di Consorzi e, soprattutto, di Aziende.

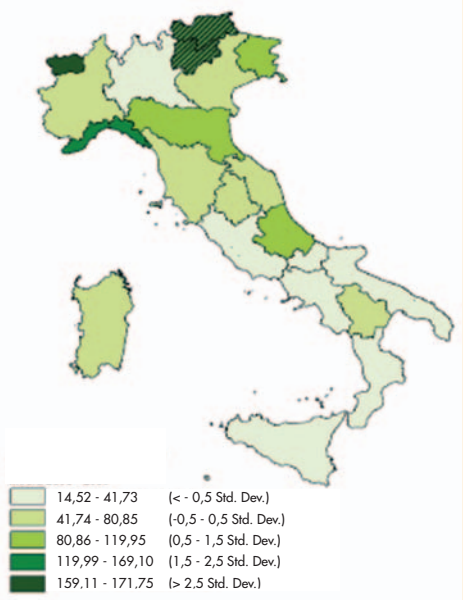
Figura III.19 – COMPOSIZIONE PER CATEGORIA DI ENTI DELL'UNIVERSO DELLE IPL, MEDIA 2000-2006 (valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Nella Figura III.20 sono fornite informazioni a livello regionale sul numero di IPL per abitante. La colorazione delle regioni conferma il maggior dinamismo del comparto nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, nonostante alcune regioni del Centro-Nord non si differenzino in modo significativo da quelle del Mezzogiorno.

Figura III.20 – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE IPL (numero di imprese per milione di abitanti, media 2000-2006)

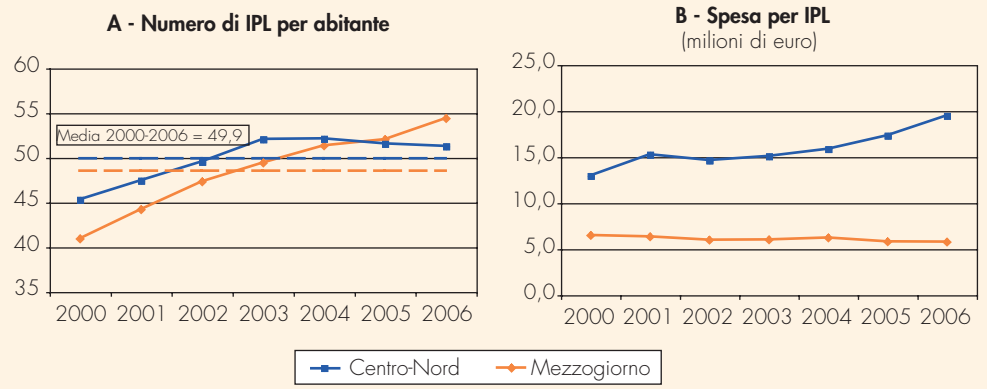


Nota: nella figura sono evidenziati con un tratteggio gli outlier, non considerati nei raggruppamenti effettuati secondo il criterio della minima variazione standard per classe.

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

La Figura III.21A mostra come, nella media del periodo, il numero di IPL per abitante sia al Centro-Nord solo di poco più elevato rispetto al Mezzogiorno.

Figura III.21 – EVOLUZIONE DELLA NUMEROSITÀ E DELLA DIMENSIONE DELLE IPL

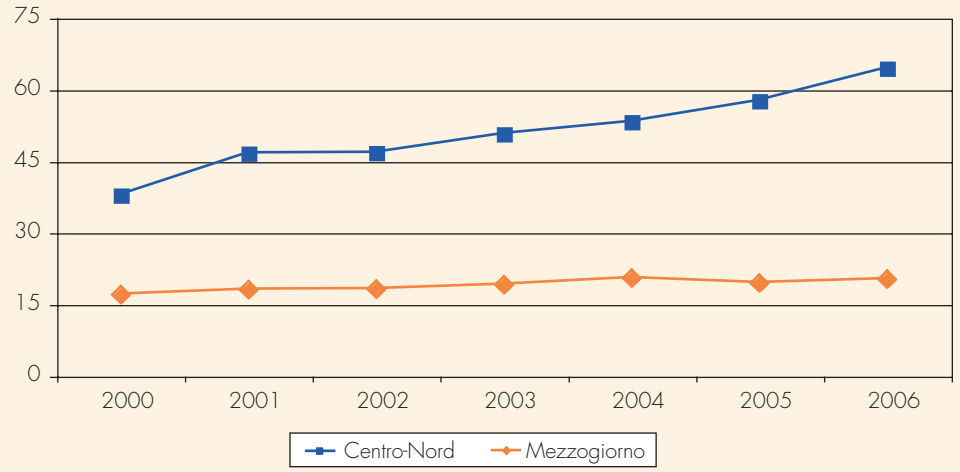


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il numero delle imprese per abitante è cresciuto costantemente nel Mezzogiorno, fino a superare, già dal 2005, quello del Centro-Nord; tuttavia, in questa area la dimensione media delle stesse (cfr. Figura III.21B), qui approssimata dal rapporto tra la spesa e il numero di imprese sul territorio, è molto bassa ed è rimasta costante lungo tutto il periodo, mentre nel Centro-Nord ha subito una forte impennata a partire dal 2004. Tale andamento testimonia l'avvio nel Centro-Nord di una nuova fase evolutiva del sistema che si manifesta nella creazione, attraverso l'aggregazione di quelle esistenti, di grandi imprese *multi-utilities*, maggiormente in grado di sfruttare le economie di scala.

Un'indicazione più immediata deriva dall'analisi della spesa pro capite a valori costanti (cfr. Figura III.22).

Figura III.22 – EVOLUZIONE DELLA SPESA TOTALE DELLE IPL (euro pro capite costanti 2000)

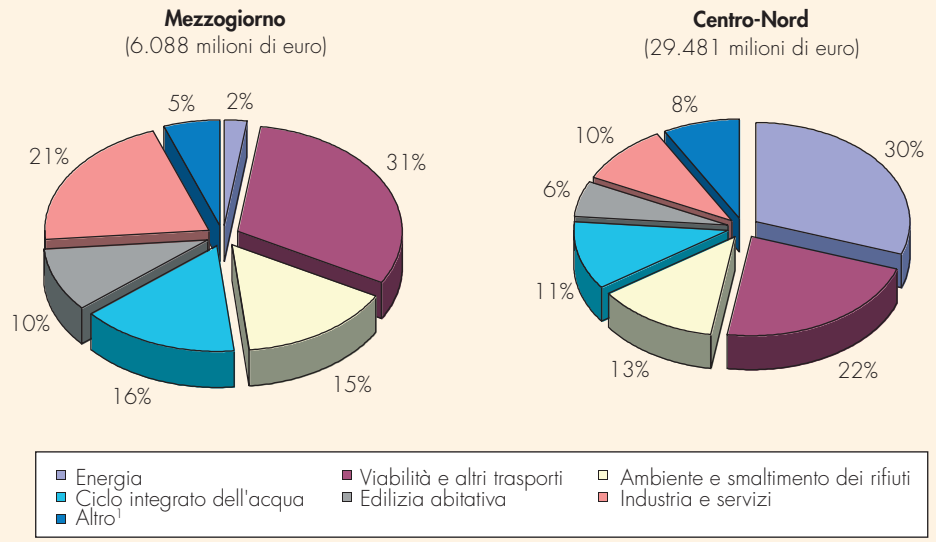


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Già nel 2000 gli abitanti del Centro-Nord potevano contare su un livello di spesa pro capite delle IPL più che doppio rispetto a quello del Mezzogiorno (38 euro contro 17). Successivamente nel Mezzogiorno il valore pro capite della spesa è rimasto approssimativamente stabile, laddove si è incrementato significativamente nel Centro-Nord.

La spesa delle IPL si concentra nei settori Energia, Viabilità e Altri trasporti, Ambiente e Smaltimento dei rifiuti, Ciclo integrato dell'acqua, Edilizia abitativa e, in ultimo, Industria e servizi (cfr. Figura III.23). Anche riguardo questo aspetto, le due macroaree del Paese si differenziano tra loro: nel Centro-Nord infatti le IPL hanno agito, nel periodo, maggiormente in Energia e nei servizi collegati alla gestione del servizio idrico e dei rifiuti (54 per cento complessivamente), oltre che nel più tradizionale ambito del trasporto pubblico locale (22 per cento). Nel Mezzogiorno quest'ultimo settore (31 per cento) è solo poco al di sotto del peso complessivamente assunto dai settori dei Servizi energetici, idrici, ambientali e dei Rifiuti (33 per cento), a testimoniare nell'area il perdurare in questi settori di modalità di gestione diretta da parte delle Amministrazioni locali.

Figura III.23 – COMPOSIZIONE SETTORIALE DELLA SPESA DELLA COMPONENTE ALLARGATA LOCALE DEL SPA: MEDIA 2000-2006 (valori percentuali)

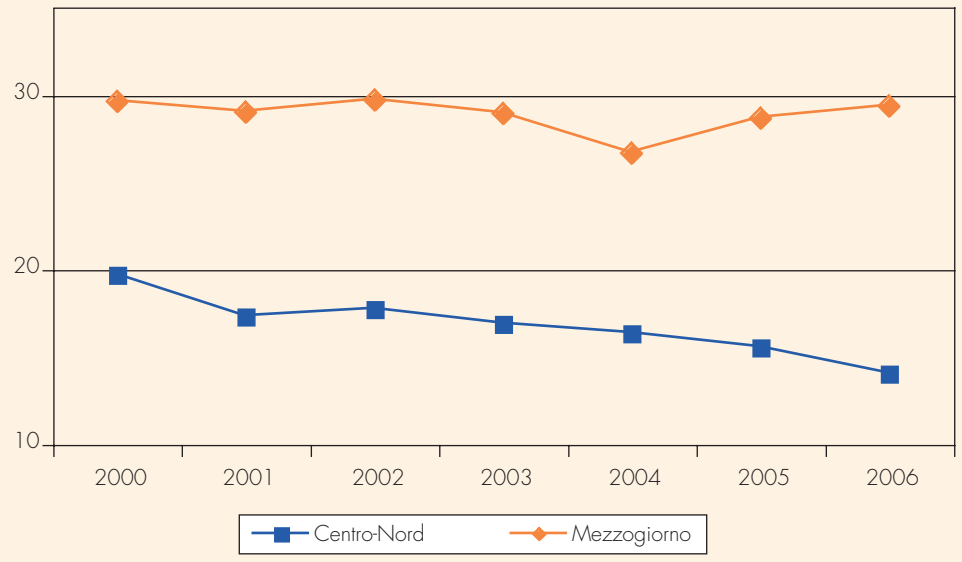


[1] Il settore Altro comprende i settori: Amministrazione generale, Difesa, Giustizia, Sicurezza, Istruzione, Formazione, Ricerca e Sviluppo, Cultura, Sanità, Interventi in campo sociale, Lavoro, Previdenza e integrazioni salariali, Altri interventi igienico sanitari, Telecomunicazioni, Agricoltura, Pesca, Turismo e Oneri non ripartibili.

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Se il diverso livello della spesa pro capite è indice, come detto, del diverso grado di radicamento di questo fenomeno nell'economia del territorio, un buon indicatore della qualità della spesa e, in qualche misura della sua efficienza, può invece esser dato dal rapporto tra la spesa per il personale e il totale della spesa (cfr. Figura III.24).

Figura III.24 – EVOLUZIONE DELLA QUOTA DELLA SPESA DI PERSONALE SUL TOTALE DELLA SPESA (valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Rispetto a questo indicatore, il Centro-Nord appare in una posizione migliore rispetto al Mezzogiorno, dove le IPL sostengono costi di gestione proporzionalmente maggiori. L'andamento dell'indicatore negli ultimi anni conferma questa tendenza. Una possibile spiegazione del fenomeno potrebbe risiedere nel processo di fusione delle IPL al Centro-Nord che, aumentando le dimensioni medie delle imprese, genera economie di scala abbassando i costi di gestione dei servizi offerti.

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

In questo capitolo si richiamano gli elementi caratteristici del metodo e degli obiettivi della politica di sviluppo territoriale in Italia e in Europa e si dà conto della impostazione della politica regionale per i prossimi anni (cfr. paragrafo IV.1), nonché dell'avanzamento e dell'esperienza delle politiche regionali in attuazione (cfr. paragrafo IV.2).

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), quale documento quadro di strategia e organizzazione formalmente approvato nelle sedi competenti, costituisce oggi il riferimento unificante di prospettiva della politica regionale in Italia. Nella prima parte del capitolo, oltre a un richiamo sintetico ai suoi contenuti e obiettivi principali, si fa il punto dello stato di attuazione del suo disegno a fine 2007 e delle modifiche intervenute nel quadro regolamentare per darvi seguito operativo. Inoltre, si fornisce anche un inquadramento finanziario più generale, riferito sia alle principali decisioni definite in tema di sviluppo con la Legge Finanziaria, sia all'aggiornamento del Quadro Finanziario unico di cassa della spesa in conto capitale della PA (QFU), che illustra le dimensioni e l'allocazione territoriale della spesa pubblica in conto capitale nel consuntivo degli ultimi anni e nella prospettiva programmatica di medio termine, in coerenza con lo stesso QSN e l'ultimo Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF).

Il QSN 2007-2013 interviene in una fase in cui molti interventi di politica di sviluppo territoriale, definiti dalla fine dagli anni '90 all'epoca più recente, sono in corso di realizzazione. La seconda parte del capitolo è pertanto dedicata alla descrizione dell'articolazione e dello stato di avanzamento di tali interventi cercando di fornire una visione tematica e territoriale (per macroaree) degli stessi. Rispetto a precedenti edizioni del Rapporto, la trattazione è maggiormente focalizzata sui contenuti della politica regionale complessivamente intesa, considerando congiuntamente gli interventi finanziati dai programmi dei Fondi strutturali comunitari e dalle risorse nazionali del Fondo aree sottoutilizzate (FAS) dedicate allo sviluppo territoriale. Ai singoli strumenti programmatici e attuativi sono dedicati specifici Riquadri di approfondimento, nonché tavole di maggior dettaglio presentate, come di consueto, in Appendice al Rapporto.

IV.1 La politica regionale unitaria: strategia, obiettivi e risorse

IV.1.1 Impostazione, obiettivi e attori delle politiche di sviluppo territoriale

Le politiche di sviluppo territoriale: recupero dei ritardi di sviluppo e attenzione alle caratteristiche dei territori

Le politiche di sviluppo territoriale – nell'accezione europea, politiche di sviluppo regionale – perseguono il raggiungimento di adeguati livelli di sviluppo, benessere e funzionamento dei diversi territori; hanno cioè come riferimento la promozione di aree simultaneamente definite da dimensioni spaziali e dalle collettività di cittadini, imprese e istituzioni che in quelle aree risiedono e operano. Tali politiche promuovono innanzitutto interventi diretti a stimolare la crescita e lo sviluppo dei territori che risultano più arretrati rispetto alla media dei sistemi di

riferimento[1]. In Italia, di lunga data è la presenza di obiettivi di sviluppo delle aree che presentano i maggiori ritardi, segnatamente del Mezzogiorno, e che perciò si caratterizzano per una significativa distanza relativa dai livelli di sviluppo medi nazionali. Nel tempo a tale impostazione si è associata quella propria della politica di coesione comunitaria che, sulla base dei Trattati istitutivi, ha considerato obiettivo indispensabile la promozione della coesione regionale nei livelli di sviluppo. La riforma del titolo V della Costituzione italiana (art. 119 comma 5) ha, inoltre, più recentemente ribadito l'impegno dello Stato ad agire per contrastare gli squilibri economici e sociali interni al Paese. Obiettivi di riequilibrio territoriale nei livelli di sviluppo sono quindi da lungo tempo sanciti e esistenti, tuttavia l'elaborazione della migliore impostazione delle politiche costituisce un processo continuo, alla luce di un dibattito intenso e acceso, dal punto di vista teorico, pratico, normativo e politico.

Nella UE e in Italia, nell'ultimo decennio diversi elementi hanno caratterizzato l'evoluzione della politica regionale: la progressiva articolazione delle funzioni statuali in più livelli di governo; la scelta di perseguire gli obiettivi di riequilibrio e valorizzazione del potenziale dei territori attraverso il rafforzamento della loro capacità autonoma di funzionamento e di progresso; la necessità di disporre di risorse dedicate, esplicitamente aggiuntive allo sforzo ordinario; l'importanza di considerare le differenziazioni territoriali nei livelli di sviluppo anche nelle grandi politiche ordinarie di sistema[2]. Inoltre, in parte in considerazione delle medesime istanze, si è progressivamente associata all'idea della politica di sviluppo territoriale come diretta soprattutto alle aree più deboli, anche l'esigenza di definire in modo appropriatamente diversificato sui territori l'intervento pubblico. Politiche di sviluppo territoriale vengono quindi anche realizzate in aree relativamente meno deboli, sia perché anche in queste aree possono intervenire eventi specifici che le indeboliscono, sia perché permangono aree di esclusione al loro interno, sia anche con la finalità di

---

[1] Le ragioni della necessità di obiettivi di politica economica in tal senso sono da ricercare nella duplice circostanza che *a)* nelle economie di mercato tendenze alla convergenza (che spingerebbero naturalmente verso percorsi di allineamento nei risultati di sviluppo) sono teoricamente esistenti almeno alla stregua di processi cumulativi (che invece agiscono in senso contrario e avvantaggiano le aree già sviluppate) e che *b)* nei sistemi unitari (come è il caso di uno stesso Paese o dell'Unione Europea) l'esistenza stessa e il valore del sistema unitario sono collegati a quanto esso risulti in grado di assicurare condizioni e opportunità non troppo dissimili ai territori di cui sono costituiti; condizioni e opportunità la cui sostenibilità può essere assicurata solo attraverso un tendenziale progresso verso livelli di sviluppo il più possibile comuni. Il dibattito su questi temi è ampio, per riferimenti in ordine all'argomentazione sub *a)* cfr. *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion e S. Durlauf (eds), North Holland, 2007; per quanto riguarda la questione sub *b)* si può fare riferimento ai contributi interpretativi degli obiettivi dei Trattati della UE.

[2] Molte questioni di sviluppo di singoli territori, nonché l'apporto che lo sviluppo dei singoli territori può dare a un sistema Paese (o a un sistema più ampio come l'Unione Europea) non sono affrontabili nell'ambito delle politiche regionali, ma richiedono maggiore attenzione alle specificità territoriali da parte delle politiche nazionali che determinano il funzionamento complessivo di un sistema Paese, in tema, ad esempio, di grandi reti di trasporto, della ricerca, dell'istruzione, della sanità, dei mercati, etc.. Tale esigenza è percepita anche a livello comunitario dove, all'interno dei processi di coordinamento delle diverse politiche della UE (ad esempio nella Strategia di Lisbona), si va accentuando lo spazio di specificazione territoriale delle politiche e la partecipazione diretta di livelli di governo diversi da quello nazionale nelle sedi di discussione.

sostenere in modo mirato le loro potenzialità[3], contribuendo tra l'altro così a innalzare i livelli di sviluppo e benessere di comune riferimento. La ricerca di interventi pertinenti alle condizioni e alle potenzialità dei territori compresi nella loro realtà ha assunto una crescente importanza. Essa costituisce oggi la chiave unificante della politica regionale italiana che interviene, seppure con intensità finanziaria e articolazione di ambito di intervento diversa in ragione della assai differente dimensione e connotazione delle questioni di sviluppo, sia nelle aree del Mezzogiorno, sia in quelle del Centro-Nord.

Pluralità degli attori di policy e cooperazione interisitituzionale

Con il tempo, in tutti i Paesi si sono moltiplicati i centri pubblici di responsabilità per il governo dei territori e per l'assunzione di decisioni rilevanti per le loro prospettive di sviluppo. La collaborazione tra livelli di governo nella politica regionale appare quindi uno snodo indispensabile: quale necessario apprendimento delle responsabilità centrali su come declinare in senso favorevole allo sviluppo territoriale le politiche ordinarie nazionali; per trovare soluzioni pertinenti a questioni che richiedono visioni e interventi di scala diversa ma che devono essere reciprocamente compatibili; come luogo di definizione e attuazione di decisioni che richiedono impegni congiunti, coordinati e cooperativi. In Italia, la pluralità e l'articolazione delle funzioni statuali sancite dalla Costituzione sono particolarmente pregnanti. Partendo da questo dato, la politica regionale, basata su comportamenti attivi dell'operatore pubblico, ha adottato esplicitamente uno schema basato sulla cooperazione interistituzionale. La sfida di prospettiva è costituita dalle modalità operative con cui sarà individuata l'assunzione formale di compiti e responsabilità, in un quadro di effettiva collaborazione e fiducia reciproca tra i diversi attori istituzionali.

Importanza della chiarezza della programmazione e della capacità dell'operatore pubblico

Gli obiettivi di trasformazione di medio e lungo termine, caratteristici delle politiche di sviluppo territoriale, richiedono una forte intenzionalità ovvero una capacità di immaginare e attuare strategie esplicite di trasformazione, chiaramente definite non solo negli obiettivi, ma anche negli strumenti e nei percorsi in modo da consentire: effettiva condivisione di impegni tra i molti attori pubblici coinvolti; orientamento all'attuazione concreta; un quadro di riferimento stabile per le aspettative degli operatori economici e dei cittadini; il pieno e attivo coinvolgimento del partenariato economico e sociale[4]. Inoltre, la natura dell'intervento diretta all'accumulazione di capitale pubblico e sociale per la trasformazione dei ter-

[3] In molti Paesi europei è in corso una riflessione sugli obiettivi, sulle componenti, sui meccanismi di governance della politica di sviluppo territoriale. Questa riflessione è in parte autonoma e collegata all'accresciuto peso delle istanze regionali nei contesti nazionali, in parte è connessa al dibattito sui contenuti della politica di coesione europea che è seguito al recepimento dell'agenda di Lisbona – esplicitamente diretta, a seguito del suo rilancio nel 2005, a politiche di competitività di sistema – all'interno delle politiche di coesione comunitarie nel corso dell'identificazione delle strategie per la programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali (si veda in proposito il Rapporto DPS 2006). Questi eventi hanno condotto ad adottare per le politiche territoriali una prospettiva tendenzialmente più ampia rispetto al passato, associando all'attenzione per le aree che mostrano problematiche strutturali di ritardo economico un interesse più generale per il rafforzamento della competitività di tutte le regioni, indotto anche dalle pressioni competitive prodotte dai processi di globalizzazione.

[4] Le politiche regionali italiane hanno formalmente mutuato dall'impostazione europea il principio del partenariato, che prevede un coinvolgimento attivo e funzioni non solo per l'operatore pubblico, ma anche per il partenariato economico e sociale. L'adesione a tale principio implica che il programma oggetto di condivisione partenariale sia ragionevolmente esplicito e verificabile.

ritori ha tempi di realizzazione mai brevi, ovvero richiede azioni che si protraggono nel tempo. Solo se i programmi esplicitano chiaramente a cosa dedicano le risorse assegnate, definiscono natura e tempi delle proprie aspirazioni di trasformazione (stabiliscono i propri obiettivi) e chiariscono i percorsi che intendono seguire per il loro raggiungimento (identificano gli strumenti che saranno utilizzati) è possibile rendere comprensibile la politica al partenariato e agli osservatori, nonché seguire e, nel tempo, valutare, confermare, perfezionare o correggere le scelte. Questo modello di programmazione per la politica regionale – ancorché sovente ribadito – costituisce però ancora, in molti casi, un traguardo da raggiungere. È per questi motivi che la politica regionale, in Italia e in Europa, si è caratterizzata in questi anni per un forte accento sulla necessità di individuare non solo strategie appropriate nei contenuti e inquadrate nel più generale disegno di sviluppo dei diversi Paesi (si veda in proposito il *Riquadro K - Esperienze di politica di sviluppo territoriale in Europa*), ma anche percorsi di capacitazione dell'operatore pubblico, verso l'acquisizione di abilità di osservazione e lettura consapevole delle realtà obiettivo; di ascolto delle istanze della società; di programmazione e progettazione; di confronto partenariale; di monitoraggio e di valutazione, necessarie per l'azione e indispensabili per la legittimazione e la credibilità delle politiche.

RIQUADRO K – ESPERIENZE DI POLITICA DI SVILUPPO TERRITORIALE IN EUROPA

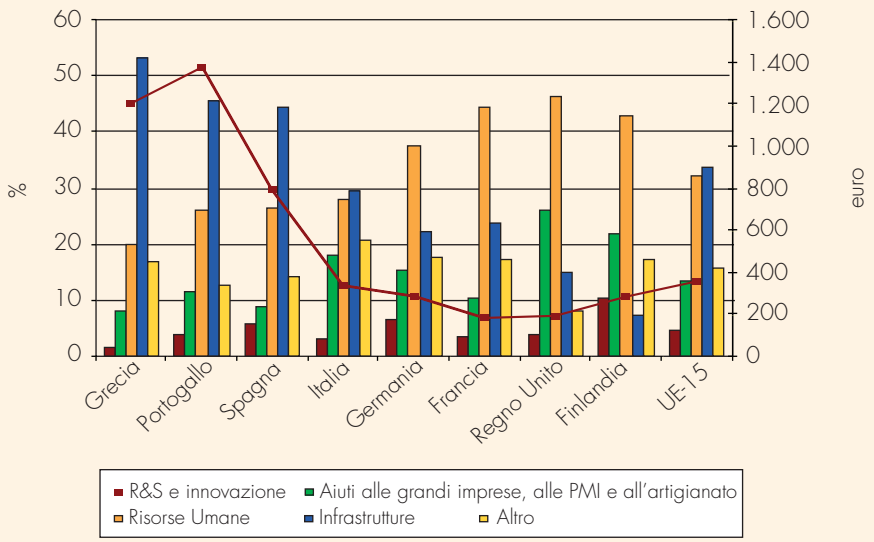
I modelli che la politica di sviluppo territoriale ha finora adottato nei diversi Paesi europei non sono facilmente riconducibili ad unità e variano in funzione della natura delle problematicità regionali, di come esse sono percepite, della cornice istituzionale di riferimento, del peso quantitativo e di indirizzo che nei diversi Paesi ha assunto l'esperienza delle politiche regionali cofinanziate dai Fondi strutturali comunitari. Questi hanno infatti un peso finanziario importante in molti Paesi europei, e, a seconda dei casi, condizionano o seguono la programmazione della più ampia politica di sviluppo territoriale comprendente anche strumenti nazionali, consentendo però così di leggerne, per grandi linee, le scelte strategiche. Alcune indicazioni di come è stata intesa la politica di sviluppo territoriale sono quindi derivabili dall'analisi dei dati di spesa dei Fondi strutturali europei nel periodo di programmazione 2000-2006, considerando tutti gli obiettivi rilevanti, quindi non solo quello (Obiettivo 1) del recupero del ritardo delle regioni più arretrate (cfr. Figura K.1).

Come atteso, elemento comune a molte delle esperienze analizzate è la quota rilevante di spesa destinata alle infrastrutture. In particolare, nei Paesi con elevata popolazione nelle aree Obiettivo 1 per il 2000-2006, come Grecia, Portogallo e Spagna[1], la percentuale destinata a infrastrutture, al netto del Fondo di coesione a queste specificamente indirizzato, è più elevata[2].

[1] La quota di popolazione residente in aree Obiettivo 1 nella programmazione 2000-2006 era pari al 57 per cento in Spagna e al 78 per cento in Portogallo. In Grecia risiedeva in Obiettivo 1 la totalità della popolazione (dati 2004).

[2] Si noti che i dati di spesa qui considerati non includono la spesa del Fondo di Coesione, strumento anch'esso dedicato alla realizzazione di opere infrastrutturali, del quale hanno beneficiato Grecia, Portogallo e Spagna, integrando la strategia delineata attraverso l'impiego dei Fondi strutturali.

Figura K.1 – SPESA CERTIFICATA DEI FONDI STRUTTURALI 2000-2006 PER LE PRINCIPALI MACROAREE DI INTERVENTO[1] (quote percentuali e valori pro capite)



[1] Si fa riferimento alla spesa certificata dei Fondi strutturali (FESR, FSE, FEOGA Garanzia, SFOP) per Paese, relativa al solo contributo comunitario, per il periodo di programmazione 2000-2006 (certificazioni di spesa fino ad aprile 2007). I settori di spesa considerati sono quelli indicati nel Regolamento CE 438/2001. Nella voce "Altro" sono comprese le spese corrispondenti ai seguenti settori presenti nella classificazione delle aree di intervento individuate dal Regolamento: Agricoltura, Silvicoltura, Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle aree rurali, Pesca, Turismo, Assistenza tecnica e azioni innovative, Varie.

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea - DG Regio

In questi stessi Paesi la composizione percentuale della spesa è abbastanza omogenea, ad eccezione della voce R&S e innovazione, più consistente in Spagna.

Grecia, Portogallo e Spagna sono anche identificabili come il gruppo di Paesi che, nell'ambito della politica di sviluppo territoriale, ha seguito un approccio definito come "nazionale" ovvero in cui sono prevalsi obiettivi unitari di sviluppo dell'intero Paese rispetto a obiettivi diversificati di sviluppo di singole regioni. Ciò anche in ragione del fatto che i problemi di ritardo di sviluppo interessavano nel ciclo 2000-2006 la maggior parte del territorio nazionale. In Spagna, l'orientamento "nazionale" alla politica di sviluppo territoriale è presente sia nel sistema di gestione dei Fondi strutturali, sia nell'essere le strategie della politica di sviluppo territoriale parte integrante di importanti programmi di natura settoriale gestiti dal governo centrale (in passato focalizzati sulle grandi infrastrutture e negli anni più recenti anche sulle politiche per la ricerca e l'innovazione). In Grecia, la politica di sviluppo territoriale è stata considerata uno strumento per contrastare la perifericità del Paese rispetto alle regioni più ricche dell'Europa, che penalizzava in misura più o meno grave tutte le regioni. In tal senso, tale politica si è posta l'obiettivo di migliorare la competitività e l'attrattività del territorio nel suo complesso. Similmente, in Portogallo il focus della politica regionale è stato il rafforzamento della competitività di tutto il territorio nazionale, puntando però sull'area della capitale come principale motore di crescita del Paese[3].

[3] In Portogallo il tema di una maggiore valorizzazione delle specificità dei territori nella definizione delle strategie per la competitività del Paese è, da qualche tempo, oggetto di discussione nel dibattito nazionale sulla politica regionale e nella stessa direzione si muove la creazione di una nuova Commissione nazionale per il coordinamento dello sviluppo regionale (cfr. OCSE, Territorial Review of Portugal, presentata al Territorial Development Policy Committee, Parigi, Novembre 2007, in via di pubblicazione).

In Germania e in Italia[4], Paesi con maggiore polarizzazione dei livelli di sviluppo, la ripartizione della spesa è più articolata ed equilibrata nelle diverse componenti. Tale risultato appare l'esito dell'adozione, in questi Paesi, di un modello di intervento più diversificato tra le regioni[5]. La spesa destinata a incentivi alle imprese in Italia e Germania è, inoltre, più alta della media UE-15, con valori, rispettivamente, del 18 e 15 per cento, contro un valore medio del 13 per cento.

Il Regno Unito, con l'8 per cento della popolazione in Obiettivo 1, ha speso per infrastrutture una quota pari al 15 per cento dei fondi disponibili mentre una parte più consistente di tali fondi (26 per cento) è stata indirizzata al sostegno del settore produttivo. Di contro, in Francia (3 per cento della popolazione in Obiettivo 1, ma residente nei Dipartimenti d'Oltremare) prevale la spesa per le infrastrutture.

In Francia, Regno Unito e Finlandia, considerata la differente natura delle problematiche territoriali di questi Paesi rispetto agli altri Stati membri, una quota importante di spesa è stata destinata allo sviluppo del capitale umano, in linea con l'ammontare relativamente significativo dei fondi per tale finalità messi a disposizione di questi Paesi.

Con riferimento alla voce R&S e innovazione, si rileva una bassa spesa in tutti i Paesi ad eccezione dei valori della Finlandia[6], che ha destinato il 10 per cento dei fondi a tale settore, e della Germania e della Spagna (rispettivamente, 7 e 6 per cento), rispetto a una media UE-15 del 5 per cento.

Dall'osservazione della scomposizione della spesa per la voce Infrastrutture (cfr. Figura K.2), si evidenzia la prevalente destinazione di fondi al sub-settore Infrastrutture di trasporto in Grecia, Portogallo, Spagna, Italia e Germania, con quote più elevate in Spagna e Grecia. La spesa destinata a Infrastrutture per il settore energetico risulta invece contenuta in tutti i Paesi. Si segnalano i valori relativamente più alti di Finlandia e Portogallo, rispettivamente, del 6 e 4 per cento, rispetto a una media di spesa nell'UE-15 del 2 per cento. Interessante è il dato sulla spesa destinata al sub-settore Infrastrutture per le telecomunicazioni e la società dell'informazione, più alto della media UE-15 in Italia e Grecia, oltre che nel Regno Unito e in Finlandia. Infine, con riferimento alla spesa per Infrastrutture primarie ambientali, Italia e Germania mostrano i valori più elevati trai i Paesi osservati (rispettivamente, 20 e 23 per cento), rispetto a un valore medio dell'UE-15 del 14 per cento.

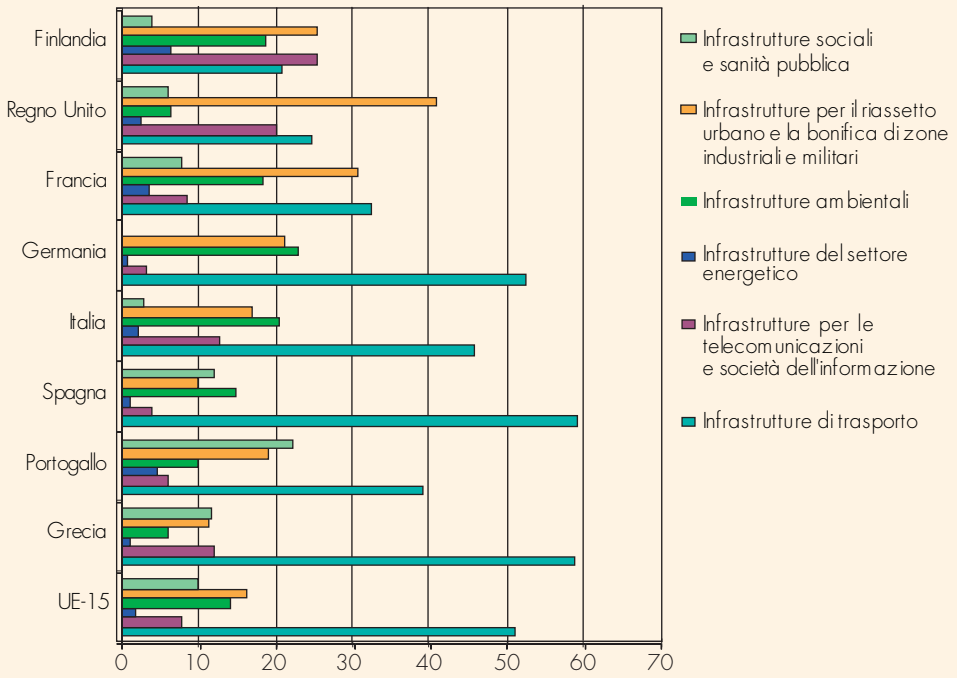
---

[4] La popolazione residente in Obiettivo 1 nel 2000-2006 è il 33 per cento in Italia e il 16 per cento in Germania.

[5] In Germania la logica di programmazione dal centro della politica di sviluppo territoriale è stata mediata attraverso il coinvolgimento dei Laender. Tale coinvolgimento ha portato all'adozione di strategie di sviluppo diversificate tra le regioni in funzione dei vantaggi comparati e degli svantaggi dei singoli territori. Negli anni più recenti, si è registrata una tendenza verso modelli di politica di sviluppo territoriale regionally-based anche in Paesi con problemi meno importanti di sviluppo e di disparità interne come la Francia e il Regno Unito. In Francia le problematiche di sviluppo territoriale sono affrontate in maniera differenziata tra i territori attraverso la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) (ex DATAR), ovvero la struttura del governo centrale che ha il compito di predisporre, promuovere e coordinare le decisioni relative alla politica di sviluppo del territorio. Una nuova legge del 2004 introduce forme di decentramento in materia di sviluppo territoriale riconoscendo alle associazioni di municipalità competenze specifiche nel campo dello sviluppo economico. Sono state poi sperimentate forme di regionalizzazione nella gestione dei Fondi strutturali nella regione della Alsazia. Nel Regno Unito, vanno nella stessa direzione la creazione delle Agenzie di Sviluppo Regionale – le strutture responsabili di definire le strategie di sviluppo regionale di ciascuna regione – e la loro crescente autonomia finanziaria e i processi di devoluzione in Scozia e Galles.

[6] La Finlandia è stato uno dei primi paesi dell'area OCSE a investire sulla dimensione regionale dell'innovazione attraverso la creazione di network tra attori istituzionali di livello locale, università e centri di ricerca. Per tale finalità sono stati realizzati i cd Centres of Expertise già attivi nel periodo di programmazione 2000-2006. Anche in Francia, a partire al 2005, la politica regionale sta puntando in misura più significativa rispetto al passato sulle politiche per l'innovazione industriale attraverso la collaborazione tra industria, centri di ricerca e università in specifiche aree territoriali (Poles de Compétitivité).

Figura K.2 – SCOMPOSIZIONE DELLA SPESA PER L'AREA DI INTERVENTO "INFRASTRUTTURE" - FONDI STRUTTURALI 2000-2006 (quote percentuali)



Nota: si fa riferimento alla scomposizione della spesa certificata dei Fondi strutturali (FESR, FSE, FEOGA Garanzia, SFOP), contributo comunitario, per Paese, per l'area di intervento "Infrastrutture", relativa al periodo di programmazione 2000-2006 (certificazioni di spesa fino ad aprile 2007). I settori di spesa sono quelli indicati nel Regolamento CE 438/2001.

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea - DG Regio

IV.1.2 L'avvio del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013

Avanzamento degli atti formali connessi all'attuazione del QSN nel 2007

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), documento di indirizzo strategico e di organizzazione della politica regionale in Italia, è stato adottato, dopo l'approvazione del CIPE nel dicembre 2006, con decisione comunitaria nel luglio 2007[5]. Elemento caratterizzante del QSN è l'unificazione della programmazione tra strumenti e fonti finanziarie (nazionali per lo sviluppo territoriale del FAS e comunitarie delle politiche di coesione dei Fondi strutturali) in modo che la politica regionale, piuttosto che dalla molteplicità dei suoi

[5] Nel dicembre 2006, il CIPE con la Delibera n. 147, previo parere della Conferenza Unificata, ha approvato il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN). Successivamente, il QSN è stato inoltrato alla CE per l'avvio della fase di negoziato propedeutica all'adozione della relativa decisione comunitaria. A conclusione di tale fase – che ha comportato affinamenti della proposta, ma non ne ha modificato l'impianto già approvato – è intervenuta il 13 luglio 2007 la definitiva decisione comunitaria (Decisione CCI 2007 IT 16 1 UNS 001) che ha stabilito, in particolare, l'allocazione delle risorse ai diversi programmi cofinanziati dai Fondi comunitari per il ciclo 2007-2013 nonché gli impegni cd. di addizionalità nella spesa strutturale per l'intervento nelle aree coperte dall'Obiettivo Convergenza (sul punto, vedi oltre il paragrafo IV.1.4). Per dettagli sul percorso partenariale che ha portato alla definizione del QSN, si veda il Rapporto del DPS 2006, paragrafo IV.1. Il testo integrale del QSN è disponibile sul sito web del DPS: http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf

strumenti di intervento[6], sia caratterizzata da una strategia unitaria di medio termine.

La scelta di "unificazione" della programmazione ha trovato riscontro nella Legge Finanziaria per l'anno 2007 che, nello stabilire l'entità delle risorse del FAS per la politica regionale 2007-2013, ha allineato l'appostamento di bilancio sul FAS a quello previsto dal bilancio comunitario per i Fondi strutturali per il 2007-2013. La Legge Finanziaria per l'anno 2008 (cfr. paragrafo IV.1.3) ha poi modulato per annualità le disponibilità finanziarie dedicate per l'intero periodo 2007-2015, completando così il quadro normativo necessario a dare seguito concreto alle esigenze della programmazione congiunta dei Fondi strutturali e del FAS.

A fine dicembre 2007, il CIPE (con Delibera 166) ha approvato in via definitiva sia le assegnazioni finanziarie a valere sulle risorse aggiuntive del FAS (già stabilite dalla Legge Finanziaria per il 2007), sia l'impianto regolamentare attuativo della programmazione unitaria 2007-2013 (cfr. paragrafo V.3)[7].

Se il 2006 è stato dedicato alla formulazione della proposta strategica di merito del QSN, il 2007 è risultato quindi un anno cruciale per la definizione del suo impianto operativo.

Approvazione dei programmi comunitari 2007-2013

Oltre alla conduzione del processo di partenariato istituzionale e alla predisposizione della istruttoria per l'adozione della prima richiamata Delibera del CIPE contenente le regole di funzionamento della politica regionale unitaria, sono stati infatti definiti, negoziati e poi approvati dalla Commissione europea quasi tutti i Programmi Operativi (PO) collegati alle risorse comunitarie 2007-2013 che sono quindi entrati a tutti gli effetti nella fase attuativa[8].

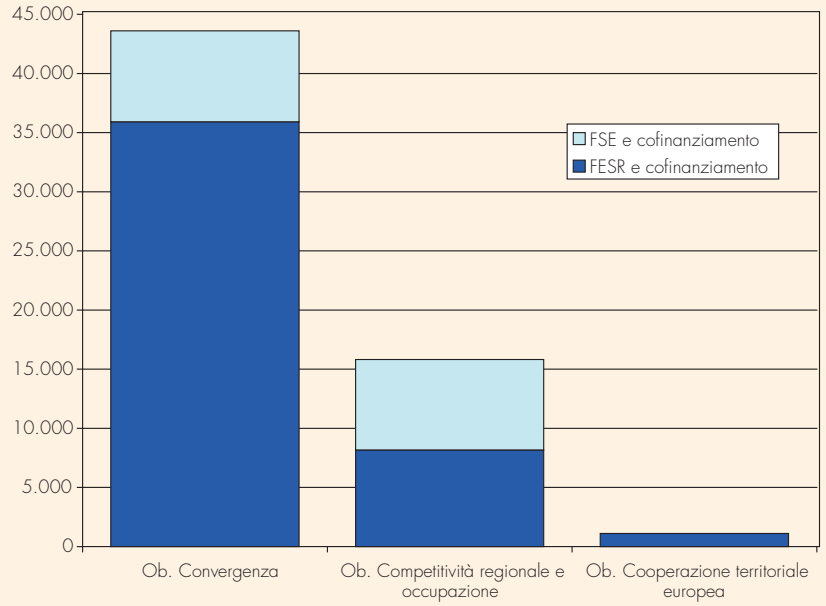
---

[6] La molteplicità degli strumenti di intervento (strumenti di programmazione operativa che devono essere distinti perché le fonti finanziarie che li alimentano fanno capo a impianti regolatori differenziati in termini di ammissibilità della spesa; accordi operativi tra amministrazioni per l'identificazione delle azioni e delle diverse responsabilità; istituti normativi che abilitano all'intervento in favore di soggetti privati; sottoprogrammi relativi al finanziamento di progetti locali; etc.) costituiscono una caratteristica indispensabile per la legittimità dell'azione pubblica per lo sviluppo, in quanto essa, impiegando risorse pubbliche sulla base di decisioni sequenziali nel tempo, deve inquadrarsi in un insieme di regole adeguate e verificabili. Tuttavia, tale articolazione costituisce anche un elemento che non agevola, per gli osservatori e gli stessi soggetti singolarmente responsabili, la comprensione del quadro d'insieme e il peso relativo dell'azione nei diversi ambiti di intervento.

[7] La Delibera CIPE di attuazione del QSN – n. 166 del 2007 – è stata adottata, come quella di approvazione dell'anno precedente, previo parere della Conferenza Unificata. Oltre all'assegnazione delle risorse aggiuntive del FAS per il ciclo 2007-2013 (vedi le tavole a.III.1 *f, g, h* e *i* in Appendice a questo Rapporto), con la Delibera è stato definito l'insieme delle regole di funzionamento operativo della programmazione unitaria connessa al QSN, incluse regole per la definizione di veri e propri programmi per la componente nazionale del FAS della politica regionale e l'estensione alla stessa dei principali meccanismi di funzionamento della politica regionale comunitaria. Anche per la componente FAS sono, infatti, previste sedi partenariali per la sorveglianza, meccanismi di valutazione e attività di verifica.

[8] L'articolazione dei PO dei Fondi strutturali 2007-2013 e le relative risorse finanziarie sono presentate nelle tavole a.III.3 *f, g, h* e *i* in Appendice a questo Rapporto. La notevole numerosità dei programmi (66 programmi considerando tutti gli obiettivi in cui intervengono i Fondi strutturali 2007-2013: Obiettivo Convergenza; Competitività regionale e occupazione; Cooperazione territoriale) è dovuta al fatto che, contrariamente al passato, per il ciclo 2007-2013 per ciascuno dei Fondi strutturali comunitari (Fondo sociale europeo - FSE e Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR) è richiesto dai Regolamenti comunitari di definire uno specifico programma (non sono pertanto ammessi programmi plurifondo), sia nel caso di programmi regionali, sia nel caso di programmi nazionali tematici. I PO cofinanziati dai Fondi strutturali per il 2007-2013 sono quindi più numerosi di quelli del periodo 2000-2006. Tale elemento, peraltro contrastato senza successo dall'Italia nella fase dell'impostazione del ciclo 2007-2013, costituisce indubbiamente un potenziale fattore di appesantimento burocratico che però, nel caso italiano, è, in parte, attenuato dalla scelta nazionale di unificazione complessiva della struttura della programmazione della politica regionale realizzata con il QSN.

Figura IV.1 – FONDI STRUTTURALI COMUNITARI CON COFINANZIAMENTO NAZIONALE NEL CICLO 2007-2013 - DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE PER FONDO E PER OBIETTIVO COMUNITARIO (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni DPS

I 19 programmi per l'Obiettivo Convergenza (destinato alle regioni più in ritardo della UE)[9] assorbono la quota maggioritaria delle risorse (72 per cento, cfr. Figura IV.1); le risorse destinate all'Obiettivo Competitività regionale e occupazione coprono tutti i territori che non ricadono nell'Obiettivo Convergenza e sono relative a 33 programmi; le risorse destinate all'Obiettivo Cooperazione territoriale si riferiscono a 14 programmi che costituiscono un ambito privilegiato di sperimentazione operativa di collaborazione tra regioni europee e di apprendimento, in uno spazio allargato, delle migliori modalità di intervento (cfr. oltre il *Riquadro M – L'Obiettivo cooperazione territoriale*).

Documenti da definire nel 2008

Sulla base della Delibera di attuazione del QSN e secondo lo schema in essa contenuto, nel 2008 dovranno essere predisposti sia i documenti strategici generali con cui Regioni e Amministrazioni centrali renderanno esplicita – come prevede il QSN – la propria strategia unitaria di politica regionale, territoriale e settoriale, in

[9] L'Obiettivo Convergenza della politica di coesione 2007-2013 (corrispondente all'Ob.1 del ciclo 2000-2006 e cioè l'obiettivo destinato a promuovere la crescita delle regioni europee con un valore del Pil pro capite inferiore al 75 per cento della media UE) copre, nel caso italiano, i territori delle regioni Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e, a titolo di sostegno transitorio, Basilicata.

relazione a tutte le fonti finanziarie disponibili[10], sia i programmi attuativi collegati alle risorse FAS[11]. Se i tempi previsti dalla Delibera CIPE di attuazione del QSN saranno rispettati, l'Italia potrà così disporre per la fine del 2008 di un quadro di riferimento, non solo strategico, ma anche operativo di medio termine per l'azione di politica regionale. Inoltre, per la prima volta, tale quadro sarà sottoposto a un monitoraggio unitario in relazione sia agli aspetti finanziari che di contenuto degli interventi finanziati.

Strategia generale del QSN

Dal punto di vista dei contenuti strategici e di modello di policy, il QSN presenta elementi di continuità, ma anche sostanziali innovazioni rispetto alle aspirazioni della politica regionale dell'ultimo decennio. L'articolazione del documento strategico e della conseguente distribuzione delle risorse in dieci Priorità tematiche[12] (cfr. Figura IV.2), in larga parte relativamente consuete nelle politiche di sviluppo, non deve però condurre al giudizio di aver adottato solo un impianto canonico.

Il QSN compie scelte esplicite di sostegno a missioni ordinarie dell'azione pubblica, considerandole presupposti indispensabili per l'azione di sviluppo (com'è il caso del Programma Istruzione esplicitamente indirizzato a colmare il deficit di abilità degli studenti del Mezzogiorno - Priorità 1). Rilancia l'azione per lo sviluppo locale, subordinandola però ad un utilizzo rigoroso del metodo del progetto e all'impegno di cooperazione non solo finanziaria a favore di singoli territori (Priorità 7). Apre un credito di grandi dimensioni alle politiche per l'innovazione e la ricerca – non solo nelle aree più avanzate, ma anche in quelle più deboli – con cui le responsabilità e le competenze nazionali sono chiamate a misurarsi (Priorità 2). Introduce per la prima volta una esplicita considerazione delle tematiche dell'inclusione sociale, dedicandovi una esplicita riflessione strategica e mantenendo alta l'attenzione sui temi della legalità e della sicurezza quali condizioni irrinunciabili per lo sviluppo (Priorità 4). Riduce drasticamente l'apporto delle politiche regionali agli strumenti di incentivazione alle imprese che non potranno superare nel Mezzogiorno il 25-30 per cento (rispetto a circa la metà della spesa destinata a questo scopo nell'esperienza recente), segnalando quindi l'improrogabile esigenza di cimentarsi più ampiamente con interventi che conducano alla produzione di beni pubblici e servizi di cui il tessuto imprenditoriale possa avvantaggiarsi (Priorità 7). Aumenta l'impegno nel

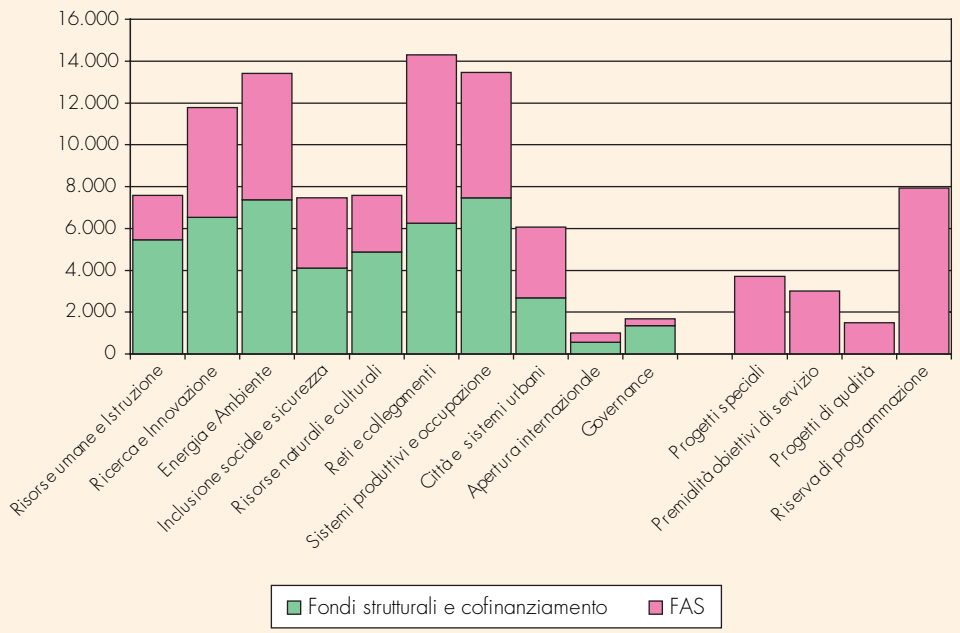
---

[10] Tali documenti di strategia (denominati Documenti unitari di programmazione – DUP per le Regioni e Documenti unitari di strategia specifica – DUSS per le Amministrazioni centrali) costituiscono il momento critico di passaggio da una programmazione sin qui svolta essenzialmente per strumenti operativi e programmi parziali (sostanzialmente ritagliati sulle regole delle diverse fonti disponibili) alla programmazione unitaria della politica regionale. Per le Amministrazioni centrali, tali documenti devono costituire anche il luogo in cui vengono chiarite le relazioni tra impiego delle risorse loro assegnate per le politiche regionali e politiche nazionali di settore attuate con risorse ordinarie. Per i contenuti di tali documenti si veda il QSN 2007-2013, paragrafo VI.1.3 e oltre, in questo Rapporto, il paragrafo V.3.

[11] La parte più operativa della programmazione, che stabilisce le azioni concrete da finanziare in relazione agli obiettivi scelti, come disposto dalla Delibera CIPE di attuazione del QSN è definita nel nuovo ciclo di politica regionale unitaria 2007-2013 anche nel caso del FAS (e non più solo limitatamente ai Fondi strutturali) attraverso veri e propri programmi che costituiscono il punto di collegamento tra impostazione strategica e attuazione concreta.

[12] La strategia generale del QSN è esposta in dettaglio nel capitolo III del documento, disponibile sul sito web del DPS http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf

Figura IV.2 – ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE DEL QSN 2007-2013 PER PRIORITÀ E COMPOSIZIONE DEI FINANZIAMENTI NEL MEZZOGIORNO[1] (milioni di euro)



[1] La maggior parte delle risorse è stata già inizialmente allocata programmaticamente alle Priorità previste dal QSN, tuttavia le allocazioni riguardano anche altre destinazioni, comunque relative agli ambiti di intervento previsti dalle Priorità. In particolare sono previsti progetti speciali relativi a tematiche (Salute; Bonifica e recupero siti inquinati; Protezione civile) incluse nelle Priorità 3, 4 e 7. Le risorse per la premialità relative agli obiettivi di servizio verranno allocate in base al raggiungimento degli obiettivi in una prima quota al 2009 e poi al 2010 e sono da impiegarsi nei medesimi ambiti per cui verranno ottenute (istruzione, acqua, rifiuti, servizi sociali). Per i progetti di qualità, le risorse sono relative a un fondo premiale da attivarsi nel corso della programmazione. La riserva di programmazione, da allocarsi dopo il 2010 sulle Priorità del QSN, è interamente finanziata sul FAS.

Fonte: elaborazioni DPS

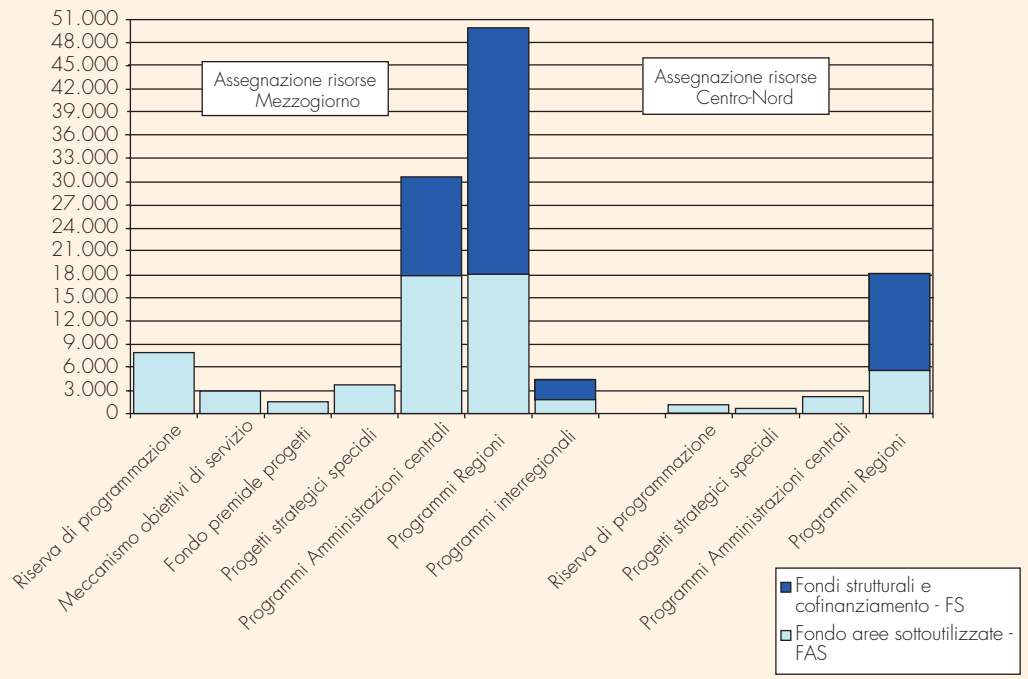
campo dell'uso sostenibile delle risorse ambientali (Priorità 3). Subordina a un più evidente indirizzo di rendimento le risorse finanziarie nel campo della valorizzazione culturale e naturale a fini turistici (Priorità 5). Esprime sostegno e affida ancora risorse, ma segnala anche la necessità di superare le difficoltà che hanno condotto in passato a una modesta aggiuntività, all'intervento nazionale sulla delicata questione del sistema dei trasporti (Priorità 6). Raccoglie la sfida di considerare le città un luogo di produzione e di innovazione, allocando risorse sostanzialmente più importanti che in passato, ma fissando anche criteri rigorosi sulle iniziative finanziabili (Priorità 8). Segnala la necessità di superare un approccio troppo ristretto alle tematiche dello sviluppo dedicando un'articolata riflessione al tema dell'internazionalizzazione (Priorità 9) e ribadisce la necessità di un'azione dedicata al rafforzamento della capacità di intervento dell'operatore pubblico in relazione ai temi dello sviluppo (Priorità 10).

Ruolo delle Regioni e delle Amministrazioni centrali nel QSN

Inoltre, il QSN pur nell'ambizione di fornire indicazioni rilevanti soprattutto nelle aree meno sviluppate – nel Mezzogiorno si concentra oltre l'80 per cento delle risorse aggiuntive della politica regionale 2007-2013 (pari per l'Italia a 123 miliardi di euro) – è un documento di strategia nazionale con un impianto metodologico unitario. Questo demanda alle Regioni il compito principale di

definire, nell'ambito della strategia generale, interventi pertinenti alle differenziate situazioni dei territori sub regionali; alle Amministrazioni centrali di disegnare interventi, con spiccata attenzione territoriale, in grado di sostenere sia l'innovazione nelle pratiche, sia l'accelerazione di obiettivi di grandi politiche di sistema che travalicano la capacità operativa di singole Regioni. In ragione delle evidenti differenze nei livelli di sviluppo del Paese, ne discende una diversa intensità delle responsabilità assegnate ai livelli di governo coinvolti (cfr. Figura IV.3). Più fortemente regionale e locale, nelle aree più avanzate (Centro-Nord) dove è più dominante l'aspetto del metodo di attenzione alle diversità territoriali; un ruolo del centro ancora di rilievo, anche se non preponderante, nelle aree con maggiori ritardi (Mezzogiorno), dove l'obiettivo di riequilibrio nei livelli di sviluppo richiede, accanto alla indispensabile mobilitazione delle energie dei territori, un sostegno di visione esterna e globale più incisivo e un maggiore sforzo di coordinamento con le politiche ordinarie.

Figura IV.3 – ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE DEL QSN 2007-2013 PER STRUMENTI E LIVELLI DI GOVERNO[1] - MEZZOGIORNO E CENTRO-NORD (milioni di euro)



[1] Il dettaglio delle assegnazioni 2007-2013 relative ai singoli strumenti del FAS e dei Fondi strutturali comunitari, oggetto della figura, è riportato in Appendice al Rapporto.

Fonte: elaborazioni DPS

Carta degli aiuti

A completamento del quadro regolamentare, a novembre del 2007 è stata approvata dalla Commissione europea la Carta degli aiuti 2007-2013, indispensabile per l'operatività delle norme di agevolazione riferite a specifiche porzioni del territorio nazionale, nonché altri aiuti regionali (cfr. il *Riquadro L – La Carta Italiana degli aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013*).

RIQUADRO L – LA CARTA ITALIANA DEGLI AIUTI DI STATO A FINALITÀ REGIONALE 2007-2013

Dopo un negoziato complesso avviato con la pre-notifica del 30 marzo del 2007, cui è seguita la notifica ufficiale il successivo 12 giugno, la Commissione europea, con decisione del 28 novembre 2007, ha approvato la carta italiana degli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013. La carta definisce le aree in cui si applicano le disposizioni riguardanti il contributo pubblico massimo concedibile per regimi di agevolazione dell'investimento privato concessi con la finalità di incrementare lo sviluppo produttivo regionale. I contributi concedibili, in deroga al principio generale di divieto di sostenere in modo selettivo le imprese per non distorcere la concorrenza, sono graduati in ragione della situazione di difficoltà relativa delle aree (più elevati nelle aree con minori livelli di sviluppo, ammesse alla cd. deroga dell'art. 87.3.a e minori in altre aree che presentano svantaggi di minore entità, ammesse alla cd. deroga dell'art. 87.3.c) e della dimensione di impresa (con incrementi dell'aiuto concedibile per quelle di minori dimensioni). La possibilità di concedere agevolazioni a titolo dello sviluppo regionale per il 2007-2013 riguarda l'intero territorio delle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata (ammesse alla deroga dell'art. 87.3.a) e, fino al raggiungimento del plafond di popolazione assegnato all'Italia, alcune aree delle altre Regioni (per la deroga dell'art. 87.3.c) fino al 31 dicembre 2013 ovvero, fino al 31 dicembre 2008, in base al regime di phasing-out[1].

Tavola L.1 – POPOLAZIONE AMMESSA ALLA DEROGA 87.3.C) NEL PERIODO 2000-2006 E 2007-2013 PER REGIONE

	POPOLAZIONE AMMESSA alla deroga 87.3.c)		
REGIONE	**Periodo 2000-2006**	**Periodo 2007-2013**	**Periodo 2007-2008** *phasing-out*
Piemonte	1.257.955	57.162	877.294
Valle d'Aosta	13.832	8.220	4.057
Liguria	196.002	50.155	109.009
Lombardia	961.730	–	676.281
Veneto	228.718	50.070	128.870
Friuli V. Giulia	147.640	231.629	–
Emilia Romagna	66.032	50.001	11.873
Toscana	581.876	68.350	378.234
Umbria	159.466	26.120	101.003
Marche	187.202	26.679	120.309
Lazio	995.656	348.724	474.323
Abruzzo	687.337	275.228	303.222
Molise	262.394	178.072	85.767
TOTALE	**5. 745. 840**	**1.370. 410**	**3. 270. 242**
Sardegna	(in 3.a) 1.649.041	909.619	–
Totale inclusa Sardegna	**7. 394. 881**	**2. 280. 029**	

Fonte: elaborazioni DPS

[1] Si veda l'Appendice al Rapporto nella sezione CARTINE, la cartina a.V.9 – Italia: carta degli aiuti di Stato a finalità regionale, ciclo di programmazione 2007-2013, per la rappresentazione geografica della carta e la relativa nota metodologica per la specifica delle intensità di aiuto concedibili.

L'iter di definizione della carta è risultato lungo e complesso per l'Italia soprattutto perché le aree da proporre alla deroga dell'art. 87.3.c per l'intero periodo 2007-2013 si riferiscono a una quota di popolazione modesta (pari a 2,280 milioni di abitanti) che, considerando le sole Regioni che nel 2000-2006 avevano usufruito della deroga dell'art. 87.3.c - al netto quindi della Sardegna in quel periodo ammessa alla deroga dell'art. 87.3.a - determinano una contrazione dell'89 per cento della popolazione candidabile rispetto al 2000-2006 (cfr. Tavola 1).

La definizione della proposta nazionale ha impegnato per quasi due anni le Regioni coinvolte nell'applicazione della deroga dell'art. 87.3.c (Centro-Nord, Abruzzo, Molise e Sardegna). Il DPS ha coordinato le Amministrazioni in tutte le fasi: dalla individuazione della metodologia per la ripartizione del plafond di popolazione fino alla definizione della soluzione tecnica per fronteggiare, senza eccessive penalizzazioni per l'Italia, la drastica riduzione del plafond di popolazione. Con l'utilizzo delle "sezioni di censimento" come unità elementari, che il DPS ha lungamente negoziato, con successo, con la Commissione europea e la raccolta e sistematizzazione delle informazioni, con l'ausilio dell'Istat e delle Regioni a livello locale, si è giunti alla elaborazione della proposta metodologica contenente le previste giustificazioni di carattere statistico-economico, presentate ai servizi della Commissione, in sostegno delle singole aree proposte ai fini dell'adozione della decisione.

Il passaggio alla fase attuativa del QSN

Il QSN sta quindi entrando nella sua fase attuativa, anche se ancora elevato è lo sforzo richiesto alle diverse amministrazioni (regionali e centrali) per definire compiutamente la programmazione e procedere nelle scelte concrete degli interventi da realizzare. Infatti, se il QSN e il suo impianto strategico e di regole costituisce una struttura di guida e di inquadramento, la sua effettiva realizzazione rimane nella volontà e capacità delle diverse responsabilità politiche e amministrative cui sono state assegnate le risorse. L'attuazione, e l'affinamento delle scelte, coprirà comunque un orizzonte non breve, dal momento che essa dovrà essere completata entro il 2015 per l'impiego delle risorse comunitarie e entro il triennio successivo per l'impiego delle risorse del FAS. L'unitarietà della programmazione, se adeguatamente interpretata, costituisce però uno strumento decisivo per affrontare la sfida principale che la politica regionale deve affrontare nel futuro prossimo, consistente nel delicato passaggio da responsabilità di completamento di singoli strumenti di spesa – finora decisamente prevalente anche a causa del quadro regolatorio e di osservazione frammentato – a quella del raggiungimento di risultati concreti.

Investimenti e migliore funzionamento della gestione: gli obiettivi di servizio del QSN per il Mezzogiorno

Un contributo a rafforzare tale mutamento dovrà provenire, per il Mezzogiorno, dall'impegno verso il raggiungimento dei cd. obiettivi di servizio previsti dal QSN in alcuni ambiti (i livelli d'istruzione, il servizio idrico e la gestione dei rifiuti urbani, la disponibilità dei servizi socio-sanitari a favore dell'infanzia e della popolazione anziana) concordemente considerati in fase di impostazione strategica quali fattori indispensabili allo sviluppo. In tali ambiti sono stati stabiliti traguardi espliciti (target) sulla base di indicatori rappresentativi e meccanismi premiali (approvati dal CIPE nell'agosto del 2007) per il loro raggiungimento[13]. L'importanza degli obiettivi di servizio va però ben

[13] Agli Obiettivi di servizio sono dedicate risorse in via diretta all'interno di quelle disponibili per il complesso della programmazione e meccanismi premiali per 3 miliardi di euro da allocarsi in una parte più modesta a una prima verifica prevista per il 2009 e poi, per la quota più consistente, alla verifica del 2013. Sui meccanismi di incentivo premiale e sui traguardi definiti, vedi oltre il paragrafo V.5.

oltre il loro ruolo all'interno della strategia del QSN. La loro introduzione ha infatti innescato già oggi, in una fase molto precoce dell'attuazione del QSN, una riflessione non solo teorica, ma anche operativa[14], sui nessi necessari tra politica di sviluppo – tradizionalmente concentrata sugli investimenti – e politica pubblica ordinaria, più assorbita dall'attenzione alla sostenibilità dell'azione corrente e ai modelli di gestione. Poiché gli obiettivi di servizio sono espressi in termini di servizio effettivamente erogato, essi richiedono un'azione congiunta, tra responsabilità di investimento e responsabilità di spesa di funzionamento, che non era stata così esplicitamente centrale nelle politiche pregresse, ma che risulta invece sempre cruciale per l'ottenimento dei risultati di sviluppo cui mirano le politiche. Accanto a tale rilevante innovazione di metodo, gli impegni presi sugli obiettivi di servizio segnalano un'ulteriore evoluzione delle politiche di sviluppo per le aree deboli in quanto non subordinano i traguardi di benessere minimo solo alla crescita (che pure ne rimane obiettivo centrale), ma anzi cercano di favorirla attraverso una riqualificazione diretta e immediatamente fruibile di alcuni servizi di base.

Crucialità dell'azione ordinaria per gli obiettivi di sviluppo

Nel complesso, con il QSN è stato quindi messo a punto un ampio ventaglio di politiche dedicate per far recuperare momento all'azione pubblica per lo sviluppo. È evidente però che nel medio periodo la possibilità di incidere in modo significativo sui processi di crescita economica e di benessere delle collettività, soprattutto nel Mezzogiorno, dipenderà – come il QSN sottolinea - soprattutto dalla capacità della politica ordinaria di prendere in carico la missione dello sviluppo. Innanzitutto, perché ordinarie sono le amministrazioni che gestiscono i programmi di sviluppo dedicati: la loro positiva realizzazione dipende quindi dai progressi che tali amministrazioni faranno nel loro funzionamento e nella capacità tecnica che sapranno esprimere. Inoltre, perché ordinarie sono soprattutto le grandi politiche di sistema, cui i programmi aggiuntivi possono dare un contributo di accelerazione temporale o di sperimentazione di innovatività, la cui portata però dipende dall'esistenza di presupposti che solo l'azione ordinaria può definire. La stessa capacità dei programmi di promuovere un'azione aggiuntiva è, infatti, subordinata all'esistenza di una efficace e congrua azione ordinaria[15].

---

[14] Alle otto Regioni del Mezzogiorno (e al Ministero dell'Istruzione) è infatti richiesto di stendere un Piano di azione in cui rappresentare i percorsi attivi che intendono compiere per il raggiungimento degli obiettivi di servizio.

[15] In Italia, le politiche di sviluppo territoriale hanno formalmente carattere "aggiuntivo" ricevendo dal Bilancio nazionale assegnazioni finanziarie dedicate e predeterminate nell'allocazione tra Mezzogiorno (85 per cento) e Centro-Nord (15 per cento), a queste si associano, con finalità e modalità di assegnazione delle risorse analoghe, cioè predeterminate ex ante, quelle attribuite alle diverse Regioni dal Bilancio comunitario per le politiche di coesione, che operano sia nel Mezzogiorno (con un'attribuzione di risorse intorno all'80 per cento per il ciclo 2007-2013), sia nel Centro-Nord. Considerando la spesa complessiva in conto capitale della Pubblica Amministrazione, nel suo insieme diretta a sostenere la funzionalità e l'incremento del capitale pubblico disponibile, quella relativa alle politiche di sviluppo territoriale è stimabile avere avuto (vedi oltre il paragrafo IV.1.4), nella media dell'ultimo decennio (1998-2007), un'incidenza di circa il 25 per cento. Al Mezzogiorno, però è dedicata una quota di spesa in conto capitale complessiva solo prossima a quella della popolazione (che può essere considerato un valore che approssima lo sforzo di spesa che mantiene nel tempo il valore iniziale di capitale pubblico pro capite, e quindi da solo insufficiente a determinare l'avvio di un recupero dei divari, se non subordinatamente a una maggiore redditività sociale per unità di investimento, cfr. capitolo III), mentre l'incidenza delle politiche di sviluppo territoriale sulla spesa pubblica in conto capitale totale dell'area è assai maggiore e attorno al 50 per cento. Ne deriva una rilevante anomalia delle politiche di sviluppo territoriale in Italia che, pur dirette ex ante largamente alle aree meno sviluppate, non hanno costituito finora un apporto finanziario aggiuntivo netto per le aree più deboli, in quanto il loro maggiore peso ex ante in fase di assegnazione di risorse dedicate, risulta ex post riassorbito da un minore apporto delle politiche ordinarie.

RIQUADRO M – L'OBIETTIVO COOPERAZIONE TERRITORIALE

La programmazione della politica comunitaria di coesione ha introdotto, tra i tre obiettivi assegnati ai Fondi strutturali 2007-2013, l'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea", che è inteso a "rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato"[1]. L'Italia dispone, per il periodo 2007-2013, di 846 milioni di euro[2] (oltre 1 miliardo e 100 milioni considerando anche il cofinanziamento nazionale) per tale obiettivo, partecipando a 14 programmi transfrontalieri e transnazionali, ai quali si aggiungono quattro programmi di cooperazione interregionale, che dispongono di ulteriori 445 milioni di euro destinati indistintamente all'insieme dei 27 Stati membri dell'UE. La maggior parte delle risorse (il 75 per cento circa) sono destinate ai 10 programmi di cooperazione transfrontaliera, che riguardano sia le frontiere lungo l'arco alpino (Italia-Francia confine terrestre, Italia-Svizzera e Italia-Austria) e l'alto Adriatico (Italia-Slovenia), sia quelle marittime con la Francia, la Grecia e Malta, sia le frontiere con Paesi partner dell'UE, lungo il bacino marittimo dell'Adriatico e del Mediterraneo e tra Italia e Tunisia. I quattro programmi di cooperazione transnazionale riguardano macroregioni europee che interessano una pluralità di Stati membri dell'UE: Spazio Alpino, Europa Centrale, Europa Sudorientale, Mediterraneo. I quattro programmi di cooperazione interregionale promuovono sia la creazione di reti europee per lo sviluppo di buone pratiche che rafforzino l'efficacia della programmazione regionale in materia di sviluppo urbano (Urbact) o di innovazione, economia della conoscenza, ambiente e prevenzione dei rischi (Interreg IV C), sia la predisposizione di studi e analisi delle tendenze di sviluppo nell'UE (Espon), sia, infine, la diffusione di buone pratiche nella gestione degli stessi programmi di cooperazione territoriale europea (Interact).

I programmi di cooperazione transfrontaliera ai quali partecipa l'Italia sono stati strutturati, in generale, in tre priorità: l'innovazione e lo sviluppo economico; l'ambiente e la protezione dei rischi; il miglioramento della qualità della vita e l'attrattività dei territori. In qualche caso la priorità ambiente e qualità della vita è unificata in un solo asse prioritario (Italia-Austria), in qualche caso il programma distingue una priorità per l'accessibilità, in considerazione della particolare conformazione geografica dell'area eleggibile (Italia-Francia, confine marittimo). Sono interessate praticamente tutte le Priorità del QSN, con particolare accento per quelle che riguardano la ricerca e l'innovazione, l'energia e ambiente, la valorizzazione delle risorse naturali e culturali, le reti e collegamenti per la mobilità, la competitività dei sistemi produttivi.

I programmi di cooperazione transnazionale sono tutti strutturati su quattro assi prioritari corrispondenti alle priorità indicate dal Regolamento (CE) 1080/2006: innovazione, ambiente, accessibilità, sviluppo urbano. Sono incoraggiate le collaborazioni tra ricerca, impresa e autorità locali e le collaborazioni tra distretti, tra centri di ricerca, tra poli tecnologici per favorire lo sviluppo e la diffusione di innovazioni, lo sviluppo di

[1] Regolamento (CE) 1083/2006, art. 3.

[2] Per il dettaglio delle attribuzioni finanziarie ai programmi, si veda in Appendice la Tavola a.III.3.h.

brevetti, di nuovi processi produttivi, il miglioramento delle politiche per l'innovazione e la capacità regionale d'innovazione, il rafforzamento dell'apertura internazionale delle PMI. Nei temi ambientali l'azione è concentrata sulla gestione dei bacini idrici (sia fluviali che marittimi) soprattutto dal punto di vista della sicurezza e della prevenzione dei rischi; sulla promozione dell'energia rinnovabile e il miglioramento dell'efficienza energetica; sulla gestione e valorizzazione del patrimonio naturale. Il tema dell'accessibilità è declinato sia nel senso dello sviluppo delle reti transeuropee, sia nel senso del miglioramento dell'accessibilità ai servizi attraverso l'uso delle tecnologie per la comunicazione. Il tema dello sviluppo urbano è affrontato promuovendo la creazione di reti tra città, nell'intento di facilitare lo sviluppo di sistemi urbani europei.

Alla fine del 2007 risultavano approvati quasi tutti i programmi ai quali partecipa l'Italia e, in qualche caso, risultavano avviate anche le procedure di selezione dei progetti: è dunque possibile tracciare qualche primo elemento di analisi della fase di programmazione. È evidente l'interesse crescente dei territori a partecipare ad iniziative di cooperazione, che trascende di gran lunga le dotazioni finanziarie di cui ciascun programma (i programmi di cooperazione territoriale, sommando le risorse messe a disposizione dagli Stati partecipanti a ciascun programma, dispongono mediamente di una dotazione finanziaria che oscilla tra i cento e i duecento milioni di euro). Gli eventi di lancio dei programmi hanno attirato un numero elevatissimo di partecipanti (anche quattrocento partecipanti a eventi nazionali di presentazione dei programmi e più di mille partecipanti agli eventi congiunti di presentazione dei programmi di cooperazione transnazionale e interregionale). I partner italiani sono molto attivi: i progetti che presentano un Lead partner italiano rappresentano una percentuale elevata delle proposte progettuali, se non la più elevata (come è avvenuto e continua ad avvenire nel caso dei programmi di cooperazione interregionale).

È però ancora difficile perseguire una reale integrazione tra i programmi di cooperazione territoriale e i programmi in attuazione degli obiettivi "Competitività territoriale e occupazione" e "Convergenza", anche se le priorità tematiche sono affini. L'integrazione avviene più nei territori che nell'ambito della programmazione regionale: non vi è dubbio che la gran parte delle Autorità locali, dei centri di ricerca, degli stakeholder locali partecipa a progetti di cooperazione territoriale, mentre è ancora poco visibile l'esistenza di filiere coerenti di progetti regionali che usino la cooperazione territoriale per rafforzare la programmazione degli interventi regionali.

D'altro canto anche i programmi di cooperazione territoriale mostrano una certa carenza di unitarietà di visione strategica rispetto alle prospettive di sviluppo delle aree di cooperazione, che vengono ancora percepite più come sommatoria di regioni appartenenti a diversi Stati membri, che come regioni europee unitarie. La definizione di regioni europee integrate è particolarmente ardua nel caso italiano, per la natura stessa delle frontiere, caratterizzate da elementi geografici che costituiscono una barriera fisica che finisce per diventare l'elemento fondante delle aree di cooperazione (lo spazio alpino, i bacini marittimi sui quali si affaccia l'Italia).

È ancora notevole lo sforzo che occorre per ricondurre i programmi di cooperazione territoriale nel solco dell'utilizzo della strumentazione ordinaria dei Fondi strutturali. La stratificazione di una esperienza legata all'attuazione di una Iniziativa comunita-

ria, nella quale l'aspetto sperimentale prevale sull'applicazione dei Regolamenti, rende a volte difficile la messa a punto degli strumenti attuativi che accompagnano i programmi: tale difficoltà è evidente, anche per una carenza di attenzione e di definizione di indirizzi coerenti da parte della Commissione europea, nell'applicazione delle regole in materia di Aiuti di Stato e in materia di appalti e affidamento di servizi; nelle questioni legate all'eleggibilità delle spese e alla loro rendicontazione; nella definizione di criteri e procedure di selezione dei progetti.

Un accenno, infine, va dedicato ai programmi di cooperazione che riguardano le frontiere esterne. Questi vengono attuati utilizzando congiuntamente le risorse messe a disposizione dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dagli strumenti finanziari di sostegno alla politica di preadesione (IPA) e di vicinato (ENPI). Mentre i programmi IPA, essendo destinati a Paesi che hanno come obiettivo l'ingresso nell'UE, sono totalmente allineati, come strategia e regole di attuazione, ai programmi FESR, i programmi ENPI riguardano Paesi che non prevedono al momento di aderire all'UE. Tali programmi si inquadrano dunque, per quanto riguarda quelli cui partecipa l'Italia, nella strategia definita dal partenariato Euromediterraneo, che non persegue le stesse finalità della politica di coesione. La finalità del coinvolgimento del FESR consiste, quindi, più nel favorire la partecipazione delle regioni europee all'attuazione del partenariato Euromediterraneo, che non nel perseguire obiettivi di coesione economica, sociale, territoriale all'interno dell'area di programma. Si cerca anche di favorire lo sviluppo della democrazia partecipativa negli Stati partner mediterranei, promuovendo il coinvolgimento, almeno a livello di sviluppo dei progetti, degli attori locali e introducendo il metodo della programmazione, che è proprio della politica regionale, a supporto del partenariato euromediterraneo.

IV.1.3 La Legge Finanziaria per il 2008 e altri provvedimenti rilevanti per lo sviluppo regionale

Risorse assegnate alla programmazione unitaria 2007-2013

Anche per il 2008 la Legge Finanziaria non ha mancato di dettare numerose disposizioni di rilievo per la politica regionale. Come è noto, la Legge Finanziaria per il 2007 aveva introdotto la settennalizzazione delle assegnazioni relative al Fondo aree sottoutilizzate (FAS) per favorire la nuova programmazione integrata delle risorse aggiuntive nazionali e delle risorse comunitarie, ma aveva modulato gli stanziamenti soltanto per il periodo 2007-2009[16]. La Legge Finanziaria per il 2008 esplicita gli appostamenti per le annualità successive al 2010 e fino al 2015, rimodula le assegnazioni per il 2008, accrescendone le disponibilità pur nell'invarianza del volume complessivo delle assegnazioni definito lo scorso anno[17] e conferma, altresì, la piena e immediata impegnabilità delle risorse stesse fin dal primo anno.

[16] Si veda l'art. 1, comma 863 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria per il 2007).

[17] L'art. 2, comma 537 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge Finanziaria per il 2008) ha modificato l'art.1, comma 863 della finanziaria per il 2007 per la parte relativa alle assegnazioni del FAS, stabilendo 100 milioni di euro per il 2007, 1.100 milioni di euro per il 2008, 4.400 milioni di euro per il 2009, 9.166 milioni di euro per il 2010, 9.500 milioni di euro per il 2011, 11.000 milioni di euro per il 2012, 11.000 milioni di euro per il 2013, 9.400 per il 2014 e 8.713 milioni di euro per il 2015.

L'obiettivo di creare le condizioni per una piena ed efficace programmazione è confermato anche dall'incremento del Fondo di rotazione per il co-finanziamento dei Fondi comunitari che ha a disposizione per il 2008 quasi 9 miliardi di euro destinati alla chiusura dei programmi comunitari 2000-2006 e all'avvio dei nuovi Programmi Operativi 2007-2013.

Provvedimenti connessi all'azione di sviluppo territoriale

Si segnalano, inoltre, diverse misure previste per sostenere le aree in maggiore difficoltà di sviluppo, in particolare del Mezzogiorno:

- l'introduzione per gli anni 2008, 2009 e 2010 di un credito d'imposta pari a 333 euro mensili per ciascun lavoratore assunto a tempo indeterminato nel 2008 nelle regioni del Mezzogiorno. Tale bonus è elevato a 416 euro mensili in caso di lavoratrici. Le risorse disponibili, pari a 200 milioni per ciascuno degli anni previsti, sono poste a carico del FAS[18] e confluiscono in apposito Fondo, costituito nello stato di previsione del Ministero dello Sviluppo Economico[19];
- l'utilizzo dell'85 per cento delle economie accertate annualmente, derivanti da provvedimenti di revoca totale o parziale delle agevolazioni di cui alla legge n. 488/1992, per il finanziamento di un programma nazionale di inserimento lavorativo di giovani laureati residenti nelle regioni meridionali; per la costituzione di un Osservatorio sulla migrazione interna nell'ambito del territorio nazionale[20]; per interventi a sostegno dell'attività di ricerca nel sistema energetico e di riutilizzo di aree industriali, in particolare nel Mezzogiorno, nonché per numerosi altri interventi di sviluppo economico sul territorio nazionale[21];
- le agevolazioni fiscali e contributive riconosciute alle piccole e microimprese, che avviino nuove attività economiche nelle "zone franche urbane" (ZFU)[22], ridefinite quali aree e quartieri degradati che – confermando la relativa dotazione finanziaria di 100 milioni di euro per il biennio 2008-2009 – seppure non più limitate a macroaree specifiche,[23] dovrebbero, per la gravità delle condizioni di contesto che caratterizzano soprattutto alcune sub-aree delle città del Sud, consentire in queste ultime la sperimentazione di una forma di intervento che coniughi promozione di sviluppo e attenzione sociale;
- il rifinanziamento di programmi già avviati, come l'assegnazione sul 2008 di 50 milioni di euro per la prosecuzione del Programma di sviluppo della

[18] Quale indirizzo quindi di una quota delle azioni destinate al sostegno dei sistemi produttivi dal QSN.

[19] Art. 2, commi 539-548 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

[20] Art. 2, comma 554 lett. a) e b) della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

[21] Art. 2, comma 554 lett. c), d), e), f),g) della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

[22] Art. 2, commi 561-563 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. In proposito, il DPS ha elaborato una proposta tecnica contenente i parametri socio-economici per l'individuazione delle ZFU e i criteri per l'allocazione delle risorse, che è stata approvata in seduta preliminare del CIPE il 30 gennaio 2008, cui seguirà l'individuazione, d'intesa con le Regioni, delle ZFU da proporre al CIPE per l'ammissione a finanziamento.

[23] Come, invece, era nella previsione della Legge Finanziaria precedente (art. 1, commi 340-342 della legge 27 dicembre 2006, n. 296) che limitava l'intervento al solo Mezzogiorno e che è stata successivamente corretta su richiesta della Commissione europea che ha suggerito, ai fini del necessario parere di conformità alla disciplina comunitaria, una formulazione più aderente alla situazione specifica delle sub-aree interessate, piuttosto che un generico riferimento di macroarea.

larga banda nel Mezzogiorno da parte del Ministero delle Comunicazioni, nonché per il sostegno a nuovi processi di realizzazione di tali infrastrutture sul territorio nazionale[24].

Disposizioni sui crediti di imposta per investimenti e spesa in ricerca e sviluppo

Tra le misure agevolative che, seppure previste per l'intero territorio nazionale, possono avere un impatto economico rilevante anche per il Mezzogiorno, va segnalato il credito d'imposta per ricerca e innovazione, già istituito dalla Legge Finanziaria per il 2007[25]. In particolare per l'anno in corso viene elevata dal 15 al 40 per cento la misura del credito d'imposta sui costi sostenuti dalle imprese per attività di ricerca industriale, avviata a seguito di contratti stipulati con Università e Enti pubblici di ricerca, mentre il totale dei costi agevolabili per ogni periodo d'imposta viene portato da 15 a 40 milioni di euro[26]. Quanto al credito d'imposta per nuovi investimenti nel Mezzogiorno introdotto nel 2007, la Commissione europea con decisione C(2008)380 del 25 gennaio 2008 lo ha approvato, ritenendolo conforme alle norme sugli aiuti di Stato e applicabile ai nuovi investimenti avviati tra il 1° gennaio 2007 ed il 31 dicembre 2013[27] [28].

Tra le disposizioni fiscali per le aree sottoutilizzate, va segnalata la norma secondo cui il limite annuale di 250.000 euro di credito d'imposta[29] può essere derogato dal 1° gennaio 2010 da coloro che si avvalgono del credito d'imposta investimenti, di cui all'art. 1, comma 271 della Legge Finanziaria per il 2007. Tale deroga opera fin da subito per le imprese impegnate in processi di ricerca e sviluppo ubicate nelle aree del Mezzogiorno, ammissibili alle deroghe previste per gli aiuti di Stato a finalità regionale, con un fatturato annuo non superiore a 5 milioni di euro[30].

Disposizioni in merito al Fondo per le aree sottoutilizzate

Sotto il profilo delle assegnazioni, la Legge Finanziaria per il 2008 ha però operato alcune riduzioni sulle disponibilità del FAS. Tali disposizioni hanno dato luogo a modifiche della dotazione del fondo in relazione alle assegnazioni pregresse a quelle effettuate a beneficio della programmazione 2007-2013, ma che a quest'ultima si sovrappongono negli anni 2008 e 2009.

Si segnalano, inoltre, anche alcune preallocazioni di destinazione per le risorse 2007-2013. In particolare, oltre a quella già citata e relativa al nuovo credito d'imposta occupazione, la destinazione di 500 milioni di euro rispettivamente per

---

[24] Art. 2, comma 299 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

[25] Art. 1, commi 280-284 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

[26] Art. 1, comma 66 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

[27] L'operatività retroattiva dello strumento consente di "recuperare" gli investimenti effettuati nel lasso di tempo compreso tra la sua istituzione e la decisione comunitaria di approvazione, ma ha richiesto una manovra correttiva di copertura (effettuata successivamente alla Legge Finanziaria per il 2008 all'interno del cd. decreto "milleproroghe" approvato il con legge di conversione n. 31 del 28 febbraio 2008), perché le disponibilità a suo tempo assegnate dalla Legge Finanziaria 2007 (350 milioni di euro) erano state recuperate dalla Legge Finanziaria per il 2008 (art. 1, commi 284-285 della legge 24 dicembre 2007, n. 244) che le ha fatte confluire nel Fondo degli interventi strutturali di politica economica, ipotizzando lo spostamento al 1 gennaio 2008 dell'operatività dello strumento che, invece, la decisione comunitaria ha ripristinato al 1 gennaio 2007.

[28] Invece, è stata soppressa (art. 1, comma 65 della legge 24 dicembre 2007, n. 244) per i beneficiari del "vecchio" credito d'imposta investimenti la proroga per completare gli investimenti, che era stata concessa dal decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, convertito dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17; ciò determina un risparmio di risorse per 1.500 milioni di euro che vengono riversati al bilancio dello Stato.

[29] Credito da portare in compensazione nel quadro RU della dichiarazione dei redditi.

[30] Art. 1, commi 53-54 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

il 2008 e per il 2009, occorrenti a realizzare interventi di viabilità secondaria in Calabria e in Sicilia[31] e l'assegnazione di 50 milioni di euro alla Regione Siciliana per fronteggiare i danni provocati nel 2007 alle imprese vitivinicole dalla "peronospora"[32]. Inoltre, si è previsto il ricorso alle disponibilità del Fondo aree sottoutilizzate per dare copertura ad interventi non propriamente di riequilibrio territoriale, anche se tali riduzioni sono compensate con assegnazioni di pari ammontare sulla competenza degli anni successivi al 2011. Si segnalano, in proposito, la riduzione delle assegnazioni 2007 per gli incentivi di cui alla legge 488/1992, comunque facenti capo al FAS, per dare copertura a detrazioni relative a spese di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente[33], e la diminuzione di 150 milioni di euro delle disponibilità 2008 del FAS per l'acquisto di veicoli per il soccorso civile[34].

Il D.L. 159/2007 provvedimento collegato alla Finanziaria 2008

A ciò si aggiunge la riduzione operata dal decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 che, per dare copertura agli interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale da esso previsti, ha disposto una decurtazione delle assegnazioni FAS pari a 1.100 milioni di euro per il 2007 (ancorché compensata dall'assegnazione di pari importo recata dalla tabella D della Legge Finanziaria per il 2008), 9,02 milioni di euro per il 2008 e 16,9 milioni di euro per il 2009[35]. Il medesimo decreto, oltre a prevedere i prima richiamati interventi di viabilità della rete stradale in Calabria e Sicilia[36], ai quali ha dato copertura la Legge Finanziaria 2008, ha ampliato l'ambito di operatività del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese includendovi gli interventi per la realizzazione delle infrastrutture strategiche previste dalla Legge Obiettivo[37]; ha disposto che i criteri di intervento per il sostegno dell'imprenditoria femminile siano adottati dal Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro per i diritti e le pari opportunità[38]; ha assegnato ulteriori risorse sul 2007 per il finanziamento del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e del Fondo per le politiche sociali[39].

---

[31] L'art. 2, comma 538 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 che ha disposto tale destinazione, è intervenuto a copertura del relativo provvedimento disposto con il decreto legge 159/2007 che ha anticipato la vigenza di diversi provvedimenti della Legge Finanziaria per il 2008. In relazione alla disposizione specifica (considerando 500 milioni di euro a favore della viabilità secondaria di Sicilia e Calabria), la Delibera CIPE, n. 166/2007, di attuazione del QSN – richiamata nel precedente paragrafo IV.1.2 – ha stabilito che la disposizione del decreto va considerata quale anticipazione dell'allocazione della riserva di programmazione definita per la politica regionale 2007-2013 demandando all'atto di destinazione della riserva stessa le modalità con cui tale anticipazione verrà considerata.

[32] Art. 2, comma 135 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

[33] Art. 1, comma 22 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

[34] Art. 3, comma 158 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

[35] Art. 47 del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni nella legge 29 novembre 2007, n. 222.

[36] Art. 8 del decreto legge n. 159/2007.

[37] Art. 20 bis del decreto legge n. 159/2007.

[38] Art. 46 ter del decreto legge n. 159/2007.

[39] Art. 45 del decreto legge n. 159/2007.

Tenuto conto delle rimodulazioni, delle assegnazioni in articolato, delle nuove risorse recate dalla tabella D della Legge Finanziaria, nonché delle riduzioni finora illustrate, la dotazione finanziaria del Fondo per le aree sottoutilizzate per il 2008 ammonta a 4.948,8 milioni di euro[40], a cui si aggiungono 23.299 milioni di euro di residui e disponibilità extra-bilancio al 31 dicembre 2007, per un totale complessivo di risorse spendibili pari a 28.248 milioni di euro (cfr. Tavola IV.1).

Tavola IV.1 – FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE: RISORSE NAZIONALI SPENDIBILI (milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Dotazioni leggi finanziarie precedenti	4.132,8	9.102,1	67.005,5						80.240,4
accantonamento per copertura tagli predisposti con L.F. per il 2007 comma 507	440,8	669,7							1.110,6
rimodulazioni e arrotondamenti operate in Tab F L.F. 2008	-965,9	677,1	-59.890,9	60.179,7					-0,0
Riduzioni in articolato (art. n. 2, commi: 135, 538, 547 - art. 3, comma 158 - L.F. 2008) (sett. 4)	-1.000,0	-700,0	-200,0						-1.900,0
Dotazione aggiuntiva tab. D (L.F. 2008)	1.100,	0 7,4	11,7						1.119,1
rimodulazioni operate in articolato (art. n. 2. - comma: 537 lett. a) - L.F. 2008)	1.000,0	-600,0	10.164,9	-50.677,9	11.000,0	11.000,0	9.400,0	8.713,0	0,0
Credito imposta occupazione Mezzogiorno Agenzia delle Entrate MEF comma 547	200,0	200,0	200,0						600,0
L. n. 222/07 di conversione del D.L. 159/07	-9,0	-16,9							-25,9
Dotazioni aggiuntive in articolato (art. n. 2. - comma: 299 - L.F. 2008)	50,0								50,0
Arrotondamento				-1,8					-1,8
Totale Fondi aree sottoutilizzate	**4.948,8**	**9.339,4**	**17.291,2**	**9.500,0**	**11.000,0**	**11.000,0**	**9.400,0**	**8.713,0**	**81.192,4**
Stima residui e disponibilità extrabilancio al 31/12/2007	23.299,4								23.299,4
TOTALE RISORSE SPENDIBILI	**28.248,2**	**9.339,4**	**17.291,2**	**9.500,0**	**11.000,0**	**11.000,0**	**9.400,0**	**8.713,0**	**104.491,8**

Nota: nella Tavola è evidenziata la dotazione del credito d'imposta occupazione introdotto dalla Legge Finanziaria 2008, poiché anche non trattandosi di una dotazione aggiuntiva (gli importi evidenziati sono già inclusi nelle rimodulazioni con segno negativo), ne è previsto l'appostamento contabile separato.

Fonte: elaborazioni DPS

Confrontando l'attuale situazione con quella corrispondente lo scorso anno[41] si evidenzia, da un lato, un aumento sia nel volume complessivo delle risorse spendibili, sia delle disponibilità 2008 rispetto all'anno precedente (che ammontavano a 3.457,1 milioni di euro). Dall'altro, il fatto che l'operazione di rimodulazione delle

[40] Su tale importo sono stati già sottratti 440,8 milioni di euro, accantonati e resi indisponibili, ai sensi dell'art. 1, comma 507 della Legge Finanziaria per il 2007, che ha disposto il blocco lineare del 50 per cento della quota a legislazione vigente nel 2007 per il 2008 e 2009.

[41] Si veda la Tavola III.6 del Rapporto DPS 2006.

nuove risorse già assegnate nel 2007, finalizzata ad anticipare al 2008 la disponibilità di 1.000 milioni di euro per la programmazione 2007-2013, è stata parzialmente riassorbita dagli interventi in diminuzione sulle risorse pregresse[42].

IV.1.4 Il Quadro Finanziario Unico di medio termine della spesa in conto capitale della PA

Contenuto e funzioni del Quadro Finanziario Unico

Il complesso della spesa pubblica in conto capitale della P.A., che comprende sia le risorse ordinarie, sia le risorse aggiuntive (comunitarie, di cofinanziamento e nazionali destinate al finanziamento della politica regionale) è programmato e monitorato con il Quadro Finanziario Unico Pluriennale di cassa (QFU) che evidenzia la ripartizione delle risorse per macroaree[43]. La programmazione delle risorse è ristabilita annualmente su un arco pluriennale in stretto raccordo con il contesto delle compatibilità macroeconomiche e di finanza pubblica nazionali ed europee. Il QFU è dunque uno strumento insieme di programmazione, definito alla luce degli impegni sul totale della spesa pubblica in conto capitale e della sua distribuzione territoriale presi nel Documento di programmazione economica e finanziaria, e di trasparenza, poiché viene annualmente aggiornato nella sezione di consuntivo, consentendo così di verificare se e quanto le realizzazioni effettive si siano discostate dai valori programmati.

Difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi programmatici di riequilibrio della spesa in conto capitale a favore delle aree deboli

Nell'esperienza della politica regionale, il QFU è quindi risultato un importante strumento con cui valutare la capacità sistemica di dare seguito agli impegni programmatici, in particolare per quanto riguarda la spesa in conto capitale per il Mezzogiorno, alla cui dimensione totale sono collegati anche gli impegni cd. di addizionalità con la UE nell'utilizzo delle risorse comunitarie (richiesti per evitare che ciascuno Stato membro utilizzi tali risorse riducendo contestualmente lo sforzo nazionale a favore delle aree a maggior ritardo di sviluppo). L'esistenza del QFU ha negli anni consentito di apprezzare le grandi difficoltà riscontrate nel dare seguito agli obiettivi programmatici di incremento della spesa pubblica in conto capitale a favore del Mezzogiorno, rivelatasi assai inferiore a quella ipotizzata alla partenza del ciclo dei Fondi strutturali 2000-2006[44] (cfr. Figura IV.4).

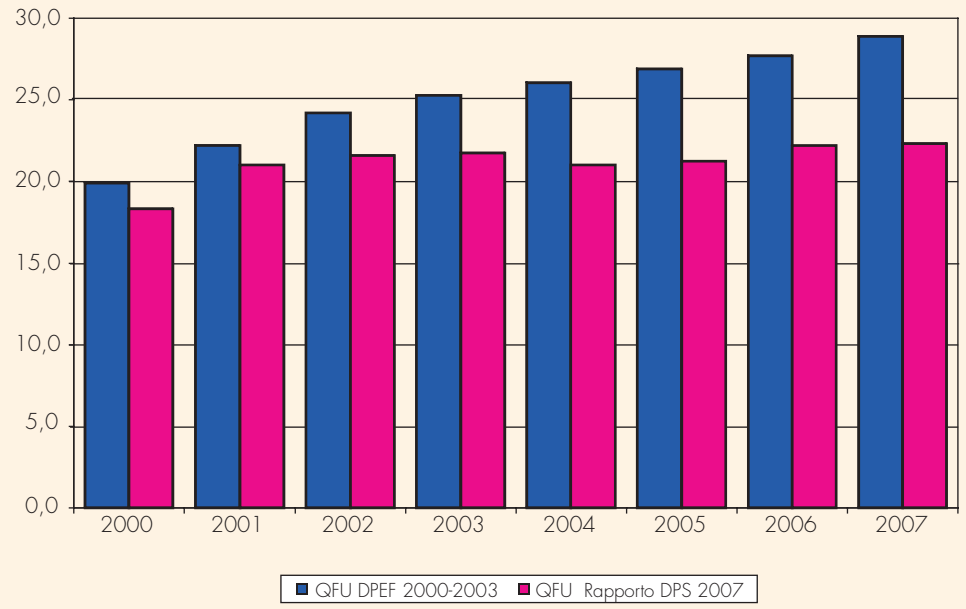
---

[42] Sia dalle rimodulazioni operate in tabella F nel corso dell'approvazione della manovra per il 2008, sia dalle riduzioni apportate in articolato alla Legge Finanziaria per il 2008.

[43] Il QFU è stato introdotto nel 1999 nei documenti programmatici nazionali quale strumento di programmazione e verifica finalizzato a sostenere gli impegni di dimensione e orientamento territoriale della spesa pubblica in conto capitale complessiva. Per maggiori dettagli sulla metodologia di costruzione del QFU e sulle ipotesi su cui poggiano le previsioni di spesa si rimanda alla "Nota Metodologica al Quadro Finanziario Unico" nell'Appendice di questo Rapporto.

[44] Sul punto si veda anche il QSN 2007-2013, paragrafo V.5 dove si identificano le principali cause che hanno impedito, nel ciclo di programmazione 2000-2006, la realizzazione di una piena aggiuntività della politica regionale nel Mezzogiorno, circostanza che, infatti, ha condotto a rinegoziare gli impegni di addizionalità assunti con la UE durante la revisione di metà periodo del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Seppure nel tempo ridimensionati, gli impegni a favore del riequilibrio della spesa in conto capitale a favore del Mezzogiorno sono stati comunque ribaditi negli ultimi DPEF (che stabiliscono un valore della quota di spesa da raggiungere nel Mezzogiorno non più del 45, ma intorno al 41-42 per cento del totale) anche in occasione del rinnovo degli impegni in tema di addizionalità della spesa strutturale nazionale rispetto a quella comunitaria assunti formalmente con il QSN 2007-2013.

Figura IV.4 - VALORI PROGRAMMATICI INIZIALI E REALIZZAZIONI DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE DAL 2000 AL 2007 NEL MEZZOGIORNO
(miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni DPS

Le motivazioni di tali difficoltà sono molteplici. Concorrono ai risultati poco soddisfacenti della spesa realizzata nel Mezzogiorno, sia la lentezza con cui si realizzano gli investimenti (il cui ciclo attuativo è in Italia particolarmente dilatato nel tempo); sia l'insufficiente coordinamento tra disposizioni normative che governano le assegnazioni di risorse e quelle che governano l'accesso alle risorse effettivamente spendibili; sia, ancora, i vincoli di finanza pubblica (che, indirettamente, finiscono spesso per invalidare le intenzioni programmatiche di incremento della spesa di investimento nelle aree deboli a favore o di spesa corrente nelle medesime aree ovvero di investimento in altre aree). Peraltro, a sostegno delle esigenze di equilibrio finanziario nazionale, la spesa viene indirizzata in modo concentrato nei programmi comunitari per favorire il rientro nel bilancio nazionale dei rimborsi dal bilancio comunitario. Questi hanno rappresentato negli ultimi anni flussi in entrata per valori molto consistenti (per il solo Obiettivo 1 del ciclo 2000-2006, dall'avvio della programmazione alla fine del 2007, gli accrediti comunitari ammontano a oltre 17,6 miliardi di euro; considerando il complesso dei Fondi strutturali, gli accrediti si attestano dal 2003 al 2007 su una media di oltre 4 miliardi di euro l'anno). Tale necessario esercizio di responsabilità finanziaria non contribuisce però ad agevolare i pur previsti percorsi di incremento netto dell'investimento nelle aree deboli dove i programmi comunitari si concentrano, generando sia distorsioni nei comportamenti di attuazione,

sia soprattutto un effetto sostitutivo, e non aggiuntivo, degli stessi in relazione alla spesa in conto capitale complessiva[45].

Rafforzamento della capacità di orientamento del QFU

In tale contesto non semplice, la rilevanza e la validità del QFU per il monitoraggio e la previsione delle grandezze finanziarie di spesa in conto capitale nelle due macroaree del territorio nazionale – anche per la verifica del rispetto della prescritta addizionalità della politica regionale – è stata confermata dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, che ha però anche segnalato l'esigenza di rafforzare la capacità del QFU di orientare i comportamenti delle molte responsabilità coinvolte nella determinazione dell'entità e articolazione della spesa in conto capitale.

A partire dal 2008, come previsto dalla Delibera CIPE di attuazione del QSN, l'aggiornamento del QFU sarà dunque alimentato anche dalla predisposizione, da parte di tutte le Amministrazioni interessate, di un crono-programma complessivo per annualità di spesa relativo a tutte le risorse aggiuntive loro assegnate (anche in periodi precedenti al ciclo 2007-2013) di fonte comunitaria e nazionale. I crono-programmi saranno aggiornati annualmente sia per la parte di consuntivo che per la parte previsionale, con un dettaglio regionale[46].

Ridefinizione del QFU: dati di consuntivo degli ultimi anni e valori programmatici fino al 2015

Il QFU, presentato nella Tavola IV.2, che tiene conto del preconsuntivo Istat per il 2007 del Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche[47], mostra negli ultimi anni un rallentamento della spesa in conto capitale nazionale, al netto delle vendite degli immobili e di alcune altre voci[48], dal 4,4 del 2003 al 4,1 per cento del Pil nel 2006. La stima del 2007 registra una sostanziale stabilità rispetto all'anno precedente della quota rispetto al Pil, mentre in valori assoluti la spesa in conto capitale raggiunge i 63,2 miliardi di euro, dopo essere sempre rimasta, dal 2003, fra i 58,5 e i 60 miliardi di euro.

Rispetto al totale nazionale, la quota di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno rimane inferiore alle originali previsioni programmatiche e dal 2003 relativamente stabile intorno al 36 per cento, mentre si ridurrebbe al 35,3 per cento nel 2007, anno in cui sono stati reintrodotti i vincoli alla spesa in conto capitale posti dal Patto di stabilità interno.

---

[45] Tale meccanismo implica anche che le realizzazioni di investimento connesse ai programmi comunitari siano in realtà inferiori a quanto appare dai dati di esecuzione contabile dei programmi stessi che includono anche spesa originata da decisioni assunte a valere su fonti finanziarie diverse e che i programmi assorbono anche per agevolare il mantenimento degli equilibri finanziari complessivi.

[46] Contestualmente le amministrazioni presenteranno crono-programmi di spesa aggregati per ciascun programma FAS con dimensione annuale e con dettaglio di percorso di impegni e spesa per le cd. azioni cardine, cioè quegli interventi che i programmi identificheranno quali cruciali per l'ottenimento degli obiettivi prefissati (vedi oltre il paragrafo V.4).

[47] Cfr. Istat, *Conti economici nazionali. Anni 2004-2007*, comunicato del 29 febbraio 2008.

[48] Si tratta di poste inserite nell'aggregato Istat per motivi di classificazione contabile (regole di Contabilità nazionale SEC 95) che ne alterano la dimensione reale e dunque l'effetto netto sul mercato. Si tratta in particolare degli incassi da vendita e cartolarizzazione degli immobili (che viene contabilizzata in riduzione degli investimenti fissi) e di altre voci minori (ad es. alcune spese della Difesa più propriamente di natura corrente). Dal 2001 in poi, l'Istat ha riclassificato gli apporti al capitale di Ferrovie SpA, che sono stati inseriti nel conto della PA (giugno 2005). Nel 2006 sono state contabilizzate alcune uscite straordinarie: 13,0 miliardi per il finanziamento dell'Alta Velocità, in conseguenza dell'accollo diretto del debito di Infrastrutture SpA disposto dalla Legge Finanziaria per il 2007 e 0,734 miliardi per la retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli. Infine nel 2007 è stato contabilizzato il rimborso degli anticipi effettuati dai Concessionari di riscossione (per 4,9 miliardi) e gli effetti dei rimborsi IVA sulle auto aziendali a seguito della sentenza della Corte di Giustizia Europea (per 0,8 miliardi).

La spesa per infrastrutture materiali e immateriali e incentivi affluita alle regioni meridionali, in leggera crescita in valore nominale tra il 2005 e il 2006, si stabilizza a 22,3 miliardi nel 2007.

La scomposizione delle risorse destinate al Mezzogiorno per fonte di finanziamento per il 2007 mostra un andamento crescente soprattutto delle erogazioni a valere sulle risorse comunitarie (e relativo cofinanziamento) che si attestano intorno ai 6,9 miliardi, e più contenuta dei flussi di cassa originati dai fondi aggiuntivi nazionali, pari a 5,2 miliardi di euro nelle stime relative all'anno appena trascorso. L'incremento già evidenziatosi per il 2007 e previsto per il 2008 nelle fonti di finanziamento comunitario è dovuto, come nella precedente esperienza di programmazione, all'accelerazione che imprime la chiusura delle procedure del ciclo di programmazione 2000-2006.

Per il totale nazionale della spesa in conto capitale, le previsioni per il periodo fino al 2015 si basano sull'ipotesi di una sostanziale stabilità della quota sul Pil intorno al 4,2 per cento, target ribadito nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) 2008-2011. In tale contesto, l'incremento della spesa nel Mezzogiorno dovrà essere sostenuto, oltre che dalle risorse comunitarie 2007-2013, dal consistente ammontare di risorse stanziate dalla Legge Finanziaria 2007, nonché dai fondi già assegnati a programmi comunitari e nazionali in via di conclusione. Risulta confermato l'obiettivo programmatico, esposto nell'ultimo DPEF, di raggiungere nel tempo una quota di spesa per infrastrutture e contributi all'investimento nel Mezzogiorno intorno al 41,4 per cento del totale nazionale nel 2007-2011.

L'andamento della spesa ipotizzato per la Programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali comunitari sconta nel biennio 2007-2008 la sovrapposizione di due cicli di programmazione (2000-2006 e 2007-2013). Il profilo annuo di spesa è stato stimato tenendo conto del vincolo cd. "N+2" (le regole che governano il disimpegno automatico delle risorse comunitarie nel caso in cui la spesa risulti inferiore all'impegno definito sul bilancio comunitario) rapportato al profilo finanziario contenuto nella decisione di assegnazione delle risorse all'Italia. Il profilo delle previsioni relative alla spesa finanziata dal Fondo per le aree sottoutilizzate è formulato sulla base delle disponibilità finanziarie autorizzate fino al 2015 dalla Legge Finanziaria per il 2007 e modulate su base annua lungo tutto l'arco del ciclo di programmazione dalla successiva Legge Finanziaria per il 2008[49].

Si noti che, sulla base delle disposizioni della Delibera CIPE di attuazione del QSN[50], la spesa del FAS rappresentata nel QFU fino al 2015 non esaurisce la dotazione del FAS destinata alla politica regionale unitaria. La Delibera prevede infatti che, ferma restando la data del 2015 per l'assunzione di impegni sulle risorse del fondo da parte delle diverse amministrazioni cui le risorse sono assegnate, la spesa dovrà essere realizzata entro il biennio (e in alcuni casi il triennio) successivo all'anno di conclusione dell'attuazione finanziaria dei programmi comunitari 2007-2013 che, in base alle regole di esecuzione del bilancio comunitario, è fissato all'anno 2015.

---

[49] Le ulteriori ipotesi sottostanti le stime del QFU, oltre ad essere riportate nelle note alla Tavola IV.2 vengono dettagliatamente illustrate nell'Appendice al Rapporto.

[50] Delibera del CIPE n. 166 del 2007 già precedentemente richiamata.

Tavola IV.2 – QUADRO FINANZIARIO UNICO: SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER FONTE DI FINANZIAMENTO (erogazioni in miliardi di euro, valori correnti)

	Consuntivo									Proiezioni programmatiche					Estensione protezioni			
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ITALIA																		
risorse ordinarie	33,1	35,5	35,2	36,1	44,1	47,2	45,3	45,7	46,9	47,7	48,4	56,3	52,2	54,1	56,3	58,6	60,5	59,4
risorse comunitarie Fondi strutturali[1]	2,5	2,4	3,1	4,9	2,3	3,6	3,9	4,1	3,9	4,6	5,7	2,1	5,0	5,0	5,0	5,2	5,3	7,3
risorse cofinanziamento nazionale[1]	2,5	2,4	3,0	4,5	2,4	3,6	3,9	4,1	3,8	4,7	5,9	2,3	5,4	5,4	5,4	5,6	5,6	7,8
risorse aree sottoutilizzate[2]	4,2	5,8	5,6	6,5	7,3	4,9	5,4	5,0	5,9	6,2	6,5	7,8	9,0	9,5	9,8	10,2	10,6	10,5
Totale spesa in c/capitale[3]	42,3	46,2	46,9	52,0	56,1	59,2	58,5	58,9	60,4	63,2	66,5	68,5	71,5	74,0	76,5	79,5	82,0	85,0
MEZZOGIORNO																		
risorse ordinarie:componente base[4]	8,1	8,6	8,6	8,7	10,9	11,6	11,2	11,3	11,7	12,0	12,3	14,5	13,4	13,9	14,5	15,0	15,6	15,3
componente perequativa[4]	1,3	1,0	0,9	-0,7	0,7	0,7	-0,6	-0,4	-0,2	-1,8	-2,0	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
risorse comunitarie Fondi strutturali[1]	1,7	1,6	2,3	4,0	2,0	2,8	3,1	3,3	2,9	3,6	4,9	1,7	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	5,6
risorse cofinanziamento nazionale[1]	1,4	1,4	1,9	3,5	1,9	2,4	2,7	2,8	2,7	3,3	4,8	1,7	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	5,5
risorse aree sottoutilizzate[5]	3,8	5,0	4,7	5,5	6,2	4,2	4,6	4,2	5,0	5,2	5,5	6,6	7,7	8,1	8,3	8,7	9,0	8,9
Totale spesa in c/capitale	16,2	17,7	18,3	21,0	21,6	21,8	21,0	21,2	22,2	22,3	25,6	25,7	29,7	30,6	31,4	32,6	33,5	36,2
Quota c/cap Mezzogiorno su Italia (%)[3]	*38,3*	*38,2*	*39,1*	*40,4*	*38,5*	*36,7*	*35,9*	*36,0*	*36,7*	*35,3*	*38,4*	*37,5*	*41,5*	*41,4*	*41,1*	*41,0*	*40,9*	*42,6*
Quota ordinarie Mezzogiorno su Italia (%)	*28,1*	*27,2*	*26,7*	*22,2*	*26,2*	*26,2*	*23,5*	*23,8*	*24,7*	*21,6*	*21,4*	*27,8*	*27,6*	*27,5*	*27,5*	*27,4*	*27,4*	*27,4*

[1] Per le risorse comunitarie e il cofinanziamento nazionale i valori sono netti della spesa per la formazione; per gli anni 1998-2001 viene inoltre detratta la parte che affluisce direttamente ai privati senza essere computata nel conto della PA . G li ammontari, rilevati dal SIRGS, tengono conto, per il ciclo 1994-99, dello stato di attuazione dei programmi, per il ciclo 2000-2006, dei quadri finanziari dei Programmi Operativi Regionali e Nazionali del QCS 2000-2006 adeguati ai dati di spesa; dal 2007 si tiene conto di una ipotesi di spesa del nuovo ciclo 2007-2013 comprensiva oltre che dei Fondi strutturali (FESR e FSE) anche dei Fondi comunitari (FEASR e FEP).

[2] Per il 1998-2002 si tiene conto delle stime del conto risorse e impieghi per le aree sottoutilizzate al netto del cofinanziamento nazionale; per i successivi anni i dati derivano da stime e proiezioni effettuate sulla base di un monitoraggio presso gli Enti attuatori (delibere CIPE n. 16 del 9/5/03 e n. 19 del 29/9/04).

[3] Spesa in c/capitale Conto consolidato P.A. al netto eurotassa, cartolarizzazioni, sentenza IVA, debito ex ISPA ecc.; gli apporti al capitale di F.S. per omogeneità di confronto sono stati aggiunti anche negli anni precedenti al 2001. Per il 2008-2015, valori programmatici che assicurano una crescita della spesa in c/capitale costante in termini reali (intorno al 4,1 per cento del PIL), in coerenza con quanto indicato nel DPEF. È stata stimata e detratta dalla spesa in c/capitale la spesa per acquisti della difesa che ha natura di spesa corrente per renderla coerente con i CPT (oltre alla quota riclassificata in sede Istat)

[4] Si ipotizza che le risorse ordinarie per il Mezzogiorno siano pari alla quota di Pil (crescente) più una parte perequativa stimata in modo da tenere conto dell'ipotesi che le decisioni politico-amministrative di Enti e Amministrazioni convergano nel rispetto tendenziale di investire il 30 per cento della loro spesa ordinaria nel Mezzogiorno.

[5] Si ipotizza che le risorse per le aree sottoutilizzate destinate al Mezzogiorno siano pari all'85 per cento del totale nazionale come adottato nelle delibere CIPE di ripartizione.

Fonte: DPS

IV.1.5 Gli obiettivi di crescita per il Mezzogiorno

Il quadro programmatico 2008-2011

Il quadro macroeconomico programmatico relativo al Mezzogiorno per il 2008-2011 tiene conto delle previsioni a livello nazionale formulate in sede di Relazione unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica del 2008. Il tasso di crescita dell'economia italiana si è attestato nel 2007 al 1,5 per cento, segnalando una dinamica inferiore rispetto al resto dell'economia europea; le previsioni per il 2008 risultano fortemente ridotte (attorno allo 0,6 per cento), in considerazione dell'elevata incertezza che caratterizza il contesto internazionale (e in particolare quello dei mercati finanziari) e degli effetti negativi per il nostro Paese che possono derivare dall'apprezzamento dell'euro nei confronti delle principali valute, dell'aumento dei prezzi dei prodotti energetici e da una più recente spinta inflazionistica. Per il triennio 2009-2011, si prospettano tassi di aumento del Pil nazionale in ripresa, ma di entità modesta e comunque ben inferiori agli altri paesi europei che, secondo stime dell'Eurostat, potrebbero complessivamente raggiungere nel 2008 e 2009 il 2,4 per cento.

Le valutazioni territoriali, in particolare per il Mezzogiorno (cfr. Figura IV.5) si basano, oltre che sul quadro macroeconomico nazionale, sul profilo programmatico della spesa in conto capitale derivante dal Quadro Finanziario Unico e incorporano le simulazioni del modello econometrico di valutazione del contributo delle politiche di sviluppo alla crescita di medio-lungo termine[51].

Secondo le analisi condotte[52], il rallentamento della crescita dalla metà del 2007 sarebbe diffuso in maniera abbastanza omogenea nel Paese, indicando per il 2007 una crescita nel Centro-Nord sostanzialmente in linea con la media italiana, ma inferiore nel Mezzogiorno vista la situazione stagnante del mercato del lavoro nel Sud in quest'ultimo anno. Ci si attende per il 2008 un sostanziale allineamento delle tendenze delle due macroaree, anche se il tasso di crescita del Mezzogiorno potrebbe stabilirsi sullo 0,7 per cento grazie a un incremento dell'investimento pubblico che potrà essere determinato dalla chiusura del ciclo dei Fondi strutturali europei 2000-2006 entro lo stesso anno.

L'attivazione di percorsi di crescita più sostenuti nel Mezzogiorno a medio-lungo termine è, da un lato, decisamente condizionata alla capacità di cogliere le opportunità offerte dall'avvio di interventi rilevanti connessi al Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (e da un completamento tempestivo delle opere di infrastrutturazione già in corso) per modificare le condizioni di contesto materiali e le aspettative degli operatori. Dall'altro, tuttavia, per conseguire risultati migliori e sostenibili, è anche necessario un deciso recupero di incisività e

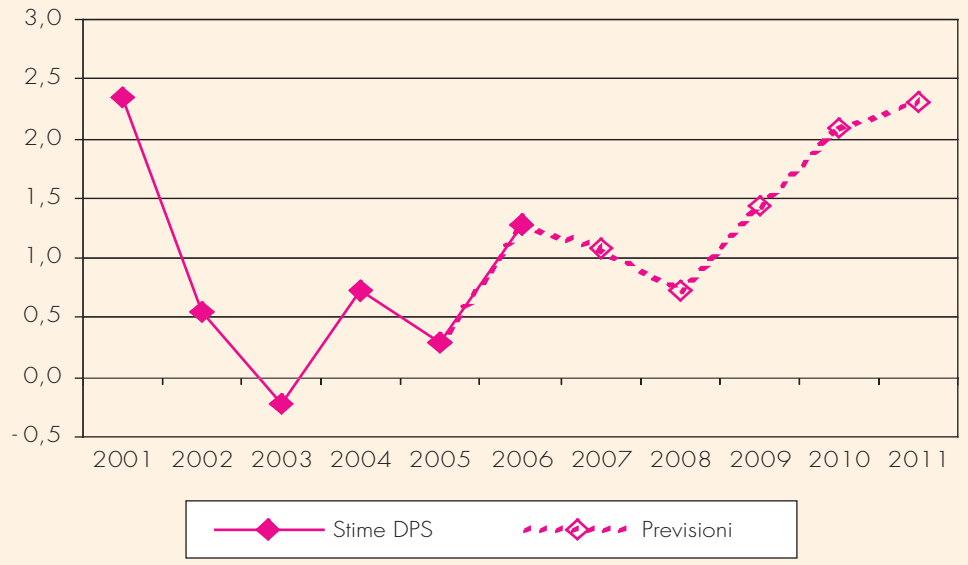
---

[51] Il DPS adotta da diversi anni un modello di simulazione per la valutazione dell'impatto di medio termine sulla crescita del Mezzogiorno delle politiche di sviluppo territoriale. Il modello viene nel tempo aggiornato e rivisto, sia per incorporare le modifiche nei dati di base, sia per meglio considerare l'evoluzione dell'impianto della policy. Nel modello la crescita è innescata dall'impatto della politica di ampliamento e riqualificazione dell'intervento pubblico sul contesto economico e sociale dell'area (colta sia da variabili programmatiche di spesa in conto capitale, derivate dal QFU, sia da variabili di contesto su cui la policy ha previsto target espliciti), che sollecita un aumento di produttività del sistema. Questo a sua volta sospinge il processo di accumulazione del capitale fisico e umano, e quindi permette di incrementare il prodotto e l'occupazione. Sull'entità della crescita hanno però un impatto anche variabili esterne, non connesse direttamente alle politiche di sviluppo, derivanti da trend che non sono sotto il controllo della policy, nonché relative alla dinamica del Pil europeo e ai volumi di commercio internazionale.

[52] Si veda anche il capitolo I.

di coordinamento del complesso dell'azione pubblica, che veda un contributo coerente della politica ordinaria sia in termini di realizzazioni complementari, sia in termini di responsabilizzazione dei diversi livelli di governo volta a valorizzare la politica aggiuntiva. Nel considerare le prospettive possibili (cfr. Figura IV.5), assumono quindi grande rilievo gli impegni specifici che l'azione di policy assume in relazione alla modificazione diretta di variabili capaci di incidere in senso favorevole sui processi di crescita (cfr. *il Riquadro N – Indicatori e target per il Mezzogiorno in ambiti rilevanti per le politiche di sviluppo 2007-2013*).

Figura IV.5 – STIME E PREVISIONI DI CRESCITA DEL PIL NEL MEZZOGIORNO[1]: 2001-2011 (variazioni percentuali, valori concatenati anno di riferimento 2000)



[1] Per gli anni 2001-2006 la crescita del Mezzogiorno è una stima DPS basata sugli ultimi dati di contabilità territoriale diffusi dall'Istat (3 gennaio 2008) e resi coerenti con la nuova serie della contabilità nazionale (Istat, 29 febbraio 2008). Si noti che, quindi, i valori assoluti rappresentati per il periodo presentano alcune differenze rispetto ai dati ufficiali della contabilità territoriale presentati nel capitolo I. Per il 2007 – 2011 i dati sono previsioni formulate sui quadri macroeconomici disponibili per l'Italia e sulle simulazioni d'impatto della spesa in conto capitale programmatica del QFU.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat Conti economici territoriali 2001-2006, previsioni e simulazioni DPS per il 2007-2011.

RIQUADRO N – INDICATORI E TARGET PER IL MEZZOGIORNO IN AMBITI RILEVANTI PER LE POLITICHE DI SVILUPPO 2007-2013

Oltre a fornire indicazioni sull'articolazione della spesa programmata nell'ambito delle politiche di sviluppo per il prossimo futuro, il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 individua un insieme di traguardi misurabili per settori di intervento rilevanti. Tali traguardi sono identificati tramite valori obiettivo ("target") che ci si propone di raggiungere entro il 2013 in relazione ad alcuni indicatori relativi a servizi essenziali per i cittadini (i cosidetti "obiettivi di servzio", cfr. prima il paragrafo IV.1.2 e oltre il paragrafo V.5[1]) e ad altri relativi a temi quali come la ricerca, l'ambiente, la legalità, i trasporti, la formazione degli adulti e l'energia[2]. La dichiarazione degli obiettivi con riferimento a traguardi espliciti consente in generale di ridurre il grado di indetermina-

tezza delle politiche e ne facilita la focalizzazione, ed è per questi motivi divenuta prassi raccomandata in ambito comunitario. A tale modalità, per certi versi tradizionale anche se poco praticata, di programmazione, si è però associato lo sforzo ulteriore di procedere gradualmente nell'identificazione anche dei percorsi e delle azioni per il raggiungimento degli obiettivi dichiarati, in modo da aprire alla possibilità di osservare nel corso del tempo l'effettivo verificarsi delle condizioni dei progressi auspicati e correggere l'azione in caso contrario.

La selezione degli indicatori e l'identificazione dei target è il risultato di un lavoro di partenariato effettuato in primo luogo con le amministrazioni regionali (e alcune amministrazioni centrali) responsabili dell'attuazione degli interventi della politica regionale. Per gli obiettivi di servizio tale processo ha trovato la sua piena realizzazione nell'approvazione con Delibera del CIPE dell'agosto 2007 di meccanismi premiali in relazione a target espliciti. Per gli altri indicatori (che non sono collegati a meccanismi premiali), un lavoro preliminare svolto nel corso del 2007 verrà sottoposto a verifica ed eventuale revisione nella prima parte del 2008, man mano che viene portata a completamento la programmazione complessiva.

Non va però taciuta la circostanza che l'esercizio di programmazione così inteso è complesso e implica l'acquisizione graduale di molte informazioni, nonché l'individuazione non generica degli interventi da realizzare e l'impegno a decidere di realizzarli. In esso confluiscono componenti tecniche e di decisione sulla policy che solo gradualmente si vanno chiarendo nel loro significato. L'attività svolta su indicatori e target non è infatti finalizzata a una mera adesione formale ai requisiti richiesti dal QSN, ma ambisce a far gradualmente maturare nel programmatore una visione di insieme sul complesso delle politiche rilevanti e dei loro effetti in un arco temporale reale, in modo da indirizzare in modo consapevole lo sforzo della politica aggiuntiva. Per favorire la realizzazione effettiva degli obiettivi prefissati è quindi divenuto più chiara l'utilità di condurre sistematiche valutazioni sulle implicazioni in termini operativi delle scelte strategiche, ovvero sulle azioni da intraprendere, i luoghi in cui effettuare gli interventi e i tempi di realizzazione, nonché le assegnazioni finanziarie.

---

[1] A questi indicatori è collegato un meccanismo incentivante in cui premi finanziari sono collegati al raggiungimento di target fissati *ex ante* per un insieme di undici indicatori che misurano la disponibilità e qualità dei servizi offerti (obiettivi di servizio) in relazione a istruzione, cura dei bambini e degli anziani, servizio idrico integrato e gestione dei rifiuti urbani. Cfr. http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp

[2] Gli indicatori e i target relativi a questi altri ambiti, che non sono oggetto di meccanismi premiali, sono descritti nelle pagine del sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/Indicatori/Mezzogiorno.asp

Secondo le simulazioni effettuate, con un profilo di spesa sul territorio coerente con quanto programmato nel Quadro Finanziario Unico e il manifestarsi di mutamenti visibili nella qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese – in proposito, un sottoinsieme degli indicatori relativi sia agli obiettivi di servizio, sia agli altri temi per cui si è concordato di stabilire target espliciti, è stato introdotto nel modello macroeconomico per la valutazione delle politiche di sviluppo come rappresentativi della "qualità" dell'intervento pubblico – si potrebbe raggiungere un tasso di crescita medio annuo tra il 2,1 e il 2,6 per cento nel periodo da oggi al 2015, valore

appena in linea con i tassi di crescita attesi per l'UE, ma superiore all'esperienza degli ultimi anni. I risultati in termini di occupazione potrebbero superare le stime attuali (che continuano a segnalare un potenziale nell'area non sufficientemente utilizzato), soprattutto attraverso una maggiore intenzionalità nella promozione di regolarità nelle condizioni dell'impiego e un'attenzione più mirata ai possibili effetti degli interventi sull'occupazione femminile, in considerazione dei livelli molto bassi di impiego delle donne del Mezzogiorno.

Tavola IV.3 – VALORI OSSERVATI E STIME DI CRESCITA DEL PIL E DELL'OCCUPAZIONE NEL MEZZOGIORNO: 2000-2015 (variazioni percentuali, valori concatenati anno di riferimento 2000)

	VALORI OSSERVATI NEL PERIODO[1]	STIME (INTERVALLO)[2]		
	2000-2006	2007-2010	2011-2015	2007-2015
Tasso di crescita del PIL (var. % media annua)	0,7	*(1,4 - 1,6)*	*(2,4 - 2,9)*	*(2,1 - 2,6)*
Unità di lavoro totali (var. % media annua)	0,7	*(0 - 0,1)*	*(0,6 - 0,9)*	*(0,4 - 0,7)*
Tasso di occupazione (media)	45,9	*(45,3 - 45,4)*	*(46,4 - 47)*	*(45,9 - 46,3)*

[1] Elaborazioni su dati Istat Conti economici territoriali 2001-2006, Rilevazioni continua delle Forze di Lavoro, 2006.
[2] Le stime sono effettuate con l'ausilio di un modello di simulazione dell'impatto della politica regionale sull'economia. I sotto periodi 2007-2010 e 2011-2015 considerano rispettivamente la crescita a partire dall'anno 2006 e dall'anno 2010.

Fonte: elaborazioni DPS

IV.2 L'attuazione della politica regionale nei territori negli ultimi anni: ambiti e strumenti di intervento nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord

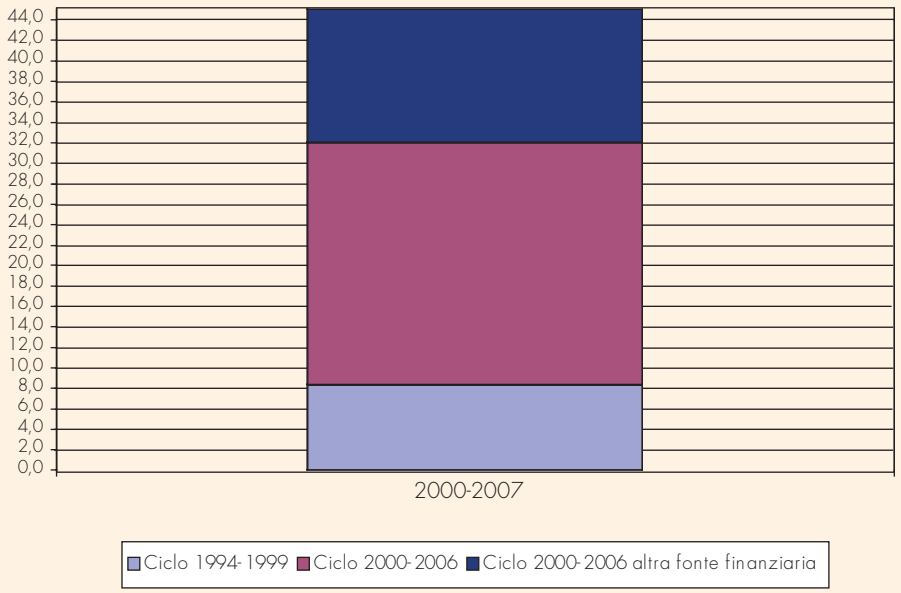
IV.2.1 L'attuazione delle politiche di sviluppo regionale definite dalla fine degli anni '90

Nei dati presentati nella sezione di consuntivo del Quadro Finanziario Unico (QFU) si considera per ciascun anno una stima dell'intera spesa in conto capitale della PA, evidenziando quella relativa alle fonti aggiuntive (Fondi strutturali e cofinanziamento, Fondo per le aree sottoutilizzate) dedicate alla politica regionale (cfr. paragrafo IV.1.4). Considerando il valore complessivo della spesa cumulata dal 2000 al 2007, su circa 455 miliardi di euro, 107 sono considerati a valere sulle fonti aggiuntive destinate allo sviluppo territoriale (il 23,5 per cento). Per il solo Mezzogiorno tali valori sono, rispettivamente, 169 e 84 miliardi (con un'incidenza delle fonti aggiuntive del 50 per cento). Tuttavia tale spesa, realizzata nel periodo 2000-2007, solo in parte corrisponde alle politiche definite dalla fine degli anni '90 e più oltre in dettaglio esaminate (nei paragrafi IV.2.2 e IV.2.3).

Nelle realizzazioni di spesa dal 2000 al 2007 imputabili a programmi comunitari, ad esempio, nel caso del Mezzogiorno rilevante è il peso sia della chiusura del ciclo dei Fondi strutturali del 1994-1999 (formalmente conclusosi solo nel 2001 e che ha avuto un picco di spesa nell'ultimo biennio di attuazione relativo agli anni 2000 e 2001), sia degli interventi contabilizzati sui Fondi strutturali

2000-2006, ma relativi a interventi già coperti da altra fonte finanziaria e relativi quindi ad altri contesti decisionali, talora anche temporalmente pregressi al ciclo 2000-2006[53] (cfr. Figura IV.6).

Figura IV.6 – COMPOSIZIONE DELLA SPESA RELATIVA A PROGRAMMI DEI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI NEL MEZZOGIORNO NEL PERIODO 2000-2007 (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni DPS

La natura delle politiche di investimento pubblico che riguardano sovente interventi la cui attuazione compiuta richiede diversi anni, infatti, crea un notevole disallineamento tra i tempi in cui le politiche vengono definite e discusse e quelli della loro effettiva realizzazione, che solitamente segue solo a distanza di alcuni anni nella spesa e, ancor di più, nell'effettiva fruibilità delle realizzazioni, soprattutto quando queste sono relative ad opere infrastrutturali per il cui utilizzo è necessario attenderne il completamento. Quale ulteriore esempio relativo alle risorse nazionali, vanno richiamati gli interventi nazionali collegati alla cd. chiusura dell'intervento straordinario (relativi sia a realizzazioni di interventi infrastrutturali, sia ancora a regimi di incentivazione), le cui realizzazioni concrete e la spesa relativa progrediscono ancora a tutt'oggi (si vedano le voci relative nella Tavola IV.4).

Anche in relazione alla composizione dell'intervento tra investimenti pubblici e incentivi, che in sede di assegnazione delle risorse è stata già da molti anni riequilibrata a favore dei primi nella destinazione delle risorse nazionali per lo

[53] Si tratta dei cd. progetti coerenti; su questo punto, già trattato nel paragrafo IV.1.4, si vedano i maggiori dettagli forniti nel *Riquadro R – Il Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 1 2000-2006* nel paragrafo IV.2.2.

sviluppo (FAS), nei dati di spesa quella per incentivi continua ad essere prevalente, benché si vada incrementando quella relativa agli investimenti (si veda ancora la Tavola IV.4 relativa a una stima delle principali voci di spesa del FAS per il totale nazionale nel periodo 2003-2006[54]).

Tavola IV.4 – SPESA DEL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE PER STRUMENTI DI INTERVENTO, ANNI 2003-2006, STIME (milioni di euro e distribuzione percentuale)

	Spesa				
	2003	2004	2005	2006	Totale 2003-2006 %
Investimenti	**1.332**	**2.267**	**2.072**	**2.726**	**39,8**
Completamento intervento straordinario nel Mezzogiorno relativo a iniziative gestite dai Ministeri	351	650	400	200	7,6
Investimenti pubblici[1]:					
- Regioni per APQ	482	667	848	1.245	15,4
- Amministrazioni Centrali	299	700	480	650	10,1
Accelerazione opere pubbliche	-	-	162	479	3,0
Varie[2]	200	250	182	152	3,7
Incentivi	**3.581**	**3.090**	**2.880**	**3.146**	**60,2**
Imprenditorialità e autoimpiego	357	496	382	675	9,1
Crediti d'imposta per agevolazioni degli investimenti nelle aree svantaggiate[3]	770	892	1.003	850	16,7
Crediti d'imposta per incentivi ulteriori all'incremento dell'occupazione[4]	366	249	207	233	5,0
Bandi legge 488/1992	619	590	534	500	10,6
Contratti di Programma - Patti Territoriali - Contratti d'area	1.469	857	698	607	17,2
Crediti d'imposta per agevolazioni investimenti in campagne pubblicitarie locali[5]	-	6	11	17	0,2
Contratti di filiera agroalimentare	-	-	30	20	0,2
Sospensione pagamenti contributi previdenziali settore agricolo	-	-	-	15	0,1
Pacchetti integrati di agevolazioni	-	-	-	16	0,1
Programmi Operativi allo sviluppo	-	-	-	30	0,1
Fiscalità di vantaggio IRAP	-	-	15	183	0,9
Totale	**4.913**	**5.356**	**4.952**	**5.872**	**100,0**

[1] Riferimento normativo: legge 208/1998.
[2] Comprende la spesa per settori gestiti da altre Amministrazioni non assegnatarie di risorse a titolo della legge 208/1998.
[3] Riferimento normativo: art. 8, legge 388/2000 e successive modificazioni.
[4] Riferimento normativo: art. 7, legge 388/2000 e successive modificazioni.
[5] Riferimento normativo: art. 61, c. 13, legge 289/2002.

Fonte: elaborazioni DPS. Per gli investimenti: dati provenienti dal monitoraggio degli Accordi di programma quadro e da informazioni provenienti dalle Amministrazioni che gestiscono gli interventi; per gli incentivi: dati provenienti dal monitoraggio previsto dalla Delibera CIPE di assegnazione

[54] Si noti che per quanto riguarda gli interventi finanziati dal FAS, solo una parte di essi risulta osservabile nei diversi sistemi di monitoraggio esistenti e con un dettaglio di singolo progetto. In particolare, ancora assai incompleta è l'informazione relativa all'attuazione di progetti, non inseriti nello strumento dell'Accordo di programma quadro, a titolarità di Amministrazioni centrali per cui è previsto dalle disposizioni regolamentari solo una forma di reportistica aggregata di natura finanziaria. La ricostruzione della stima completa della spesa per il 2007 nella sua articolazione anche per singolo strumento finanziato sarà quindi possibile solo a distanza di alcuni mesi dalla chiusura dell'annualità corrispondente sulla base dell'incrocio di informazioni diverse per contenuto e disponibili con tempistiche differenziate. Tale incompletezza, peraltro, è destinata ad essere superata per il ciclo di programmazione unitaria 2007-2013 per il quale, invece, è previsto un sistema unitario di monitoraggio esteso alla totalità degli interventi.

I dati di spesa, quindi, anche se segnalano abbastanza correttamente ciò che è effettivamente in realizzazione possono creare distorsioni interpretative rispetto all'effettivo corso e evoluzione della decisione di policy. Ciò è in parte accentuato dalla ancora modesta diffusione della valutazione ex post nel nostro Paese e, più in generale, dal fatto che i dati di monitoraggio assai raramente sono letti in relazione agli specifici progetti che rappresentano. A tale riguardo va segnalata l'interessante esperienza di monitoraggio e verifica realizzata in relazione all'iniziativa di completamento delle infrastrutture incompiute lanciata all'avvio della ridefinizione della programmazione per lo sviluppo nel 1998, all'epoca dell'avvio molto considerata nella discussione, ma poco nota nei suoi esiti (cfr. il *Riquadro O - Il programma dei "completamenti" e la valutazione di efficacia dei progetti*).

Nei paragrafi successivi, nell'esaminare le politiche di impianto relativamente più recente si fa riferimento, oltre che ai settori di intervento e alla spesa, anche ai progetti finanziati, per segnalare sia che una quota rilevante degli stessi è ancora in corso di realizzazione e quindi troverà compimento solo negli anni futuri, sia che alcune iniziative sono davvero giunte a conclusione solo nel passato recente. Se quindi ciò deve essere considerato con attenzione per evitare giudizi frettolosi rispetto all'efficacia delle politiche e ricordare che nel campo dell'intervento strutturale è possibile valutare gli esiti delle decisioni solo quando le iniziative intraprese sono state effettivamente portate a compimento, va anche segnalato che l'intervento stesso procede assai lentamente e che tale lentezza realizzativa non sempre trova giustificazione compiuta nella natura delle decisioni (cfr. il *Riquadro P - Tempistiche e difficoltà dell'attuazione dei progetti: evidenze dall'analisi degli interventi inseriti in APQ*). Ne discende quindi la duplice implicazione che per gli anni immediatamente futuri è, da un lato, necessario compiere tutti i possibili passi per portare a compimento le decisioni già prese e gli interventi in corso in un'ottica che superi la distinzione tra strumenti e cicli di programmazione per concentrarsi sui necessari risultati a livello territoriale; dall'altro, è indispensabile compiere ogni sforzo e ricercare il massimo della cooperazione per rendere comunque meno distanti gli esiti concreti rispetto ai tempi delle decisioni anche per quanto riguarderà i nuovi interventi collegati al nuovo ciclo di programmazione 2007-2013.

RIQUADRO O – IL PROGRAMMA DEI "COMPLETAMENTI" E LA VALUTAZIONE DI EFFICACIA DEI PROGETTI

Il programma "completamenti" è stato avviato nel 1998 su iniziativa del CIPE con la duplice finalità di rendere fruibili infrastrutture non completate, realizzando così un ottimale impiego delle risorse pubbliche, e di sperimentare un metodo di lavoro per progetti, in sinergia con le Amministrazioni responsabili e gli enti attuatori, sostenuto da un sistema di monitoraggio dedicato realizzato a cura dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici del DPS (UVER). Complessivamente sono stati finanziati 320 progetti (302 interventi di completamento veri e propri e 18 opere commissariate) cui il CIPE ha destinato la somma di 1.807,6 milioni di euro (3.500 miliardi di lire dell'epoca), derivanti dalle risorse per le politiche di sviluppo della legge 208/98.

A fine dicembre 2007, secondo il monitoraggio diretto del programma e le estrapolazioni del sistema di previsione specificamente sviluppato dall'UVER, l'88 per cento degli interventi di completamento (266 su 302) risultava ultimato. Le 18 opere commissariate, ridotte a 16 in seguito a 2 definanziamenti, risultavano tutte ultimate ad eccezione del "Raddoppio della ferrovia circumvesuviana linea Napoli-Poggioreale"; di quelle ultimate sono 5 quelle non ancora entrate in esercizio.

Per quanto riguarda i risultati raggiunti in termini di servizi offerti, nel corso del 2006 e del 2007 sono stati complessivamente esaminati dall'UVER oltre 250 dei 320 interventi originariamente finanziati sui quali è stata elaborata una valutazione di efficacia. Tale valutazione è stata diretta non solo ad accertare l'effettiva e compiuta realizzazione fisica degli interventi stessi, ma anche il risultato da questi conseguito in termini di servizio per i cittadini-utenti e l' impatto socioeconomico e ambientale sul contesto di riferimento. L'esito finale dell'analisi d'efficacia è stato sintetizzato in un giudizio qualitativo sintetico d'efficacia "Positiva/Negativa", supportato dalla rilevazione di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto circa l'ottemperamento delle finalità del progetto individuate in fase di progettazione, ossia circa l'effettiva erogazione dei servizi e delle utilità sociali per cui l'opera era stata finanziata. Nella formulazione del giudizio è stato determinante quindi non solo l'esistenza dell'output fisico atteso dall'intervento al momento della sua definizione progettuale, ma anche e soprattutto la verifica dei benefici generati secondo quanto previsto in fase di progettazione e/o secondo quanto dedotto dalla fase istruttoria e dai colloqui con gli stakeholder.

La valutazione dell'efficacia in senso stretto, intesa come effettiva realizzazione ed entrata in esercizio delle strutture fisiche ha dato esito positivo per il 94 per cento dei casi. Al contrario 16 tra gli interventi conclusi ed in esercizio (il restante 6 per cento) non hanno mantenuto le promesse progettuali iniziali, cioè non hanno dato il risultato di servizio per cui erano state originariamente finanziate.

Il giudizio d'efficacia è stato poi integrato da valutazioni relative ai costi, ai tempi, alle criticità e alla governance per individuare le eventuali ragioni dei casi di successo e di insuccesso. In generale emergono alcuni fattori determinanti per l'efficacia in termini di utilità sociale dell'opera che rappresentano le principali "lezioni" che discendono dal processo di verifica messo in atto. Innanzitutto, emerge il rilievo della questione temporale anche per la piena soddisfazione dei bisogni identificati (che possono mutare se i tempi sono eccessivamente dilatati). Anche per questo motivo occorre migliorare notevolmente le performance realizzative – che, con riferimento ai progetti esaminati, si sono attestate su tempi mediamente doppi rispetto a quelli previsti in fase di progetto – senza sottovalutare la necessità di colmare il gap organizzativo che spesso si riscontra tra la realizzazione dell'opera e la sua messa in esercizio. Inoltre, appare indispensabile rafforzare la fase di programmazione dei progetti, per i quali si è riscontrata l'assenza quasi sistematica della quantificazione degli obiettivi di servizio attesi, e di stimolare la capacità di automonitoraggio da parte delle Amministrazioni responsabili.

Al di là degli esiti puntuali sulle specifiche azioni di verifica e di analisi, l'esperienza fin qui condotta ha evidenziato l'urgenza di rafforzare tutto il ciclo valutativo, fin dalle sue prime fasi, come condizione per la corretta e tempestiva realizzazione degli interventi ed il conseguente proficuo utilizzo dei relativi finanziamenti.

---

[1] Le risorse di 18 interventi sono da riprogrammare, in quanto essi sono stati definanziati o realizzati con altri fondi. La stima dell'avanzamento della spesa complessiva per l'intero programma si attesta al 79 per cento su base nazionale: nel Mezzogiorno è al 77 per cento (con 14 interventi ancora in attuazione), mentre nel Centro-Nord, dove gli interventi ancora in attuazione sono solo 4, l'avanzamento della spesa ha raggiunto il 94 per cento. Un quadro dello stato di attuazione dei progetti e del relativo avanzamento, articolato per regione e per settore, è riportato nell'Appendice Statistica del Rapporto (Tavole aIII.7.a-d e Cartine aV.13).

RIQUADRO P – TEMPISTICHE E DIFFICOLTÀ DELL'ATTUAZIONE DEI PROGETTI: EVIDENZE DALL'ANALISI DEGLI INTERVENTI INSERITI IN APQ

Il tema della lunghezza dei tempi e della difficoltà di attuazione dei progetti infrastrutturali in Italia va acquisendo crescente importanza nel dibattito complessivo solo di recente, benché sia invece da lungo tempo all'attenzione degli addetti ai lavori. Infatti molti elementi di conoscenza sulle motivazioni sottostanti tali ritardi di attuazione si sono nel tempo accumulati sulla base delle attività di verifica sugli investimenti condotte in continuità negli ultimi anni da parte del DPS attraverso il lavoro svolto dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici sugli interventi inseriti in APQ[1]. Per l'ampiezza dello spettro settoriale e la molteplicità delle fonti di copertura, tali progetti costituiscono, infatti, un campione bilanciato e significativo di progetti infrastrutturali dalla cui analisi possono essere tratti elementi validi in generale.

Relativamente alle tempistiche, sulla base dei dati di monitoraggio effettivi, sono stati stimati i tempi medi di realizzazione degli interventi per due classi di progetti, rispettivamente al di sopra e al di sotto dei 5 milioni di euro. I risultati indicano un tempo medio di realizzazione per gli interventi di importo superiore ai 5 milioni di euro pari a circa 10 anni mentre, per gli interventi al di sotto dei 5 milioni di euro di poco superiore ai 4 anni. I tempi di realizzazione risultano, inoltre, sistematicamente superiori rispetto a quelli inizialmente preventivati[2]. Tale fenomeno ha evidentemente effetti sulla progressione della spesa, poiché il ritardo nella realizzazione degli interventi inficia la pianificazione finanziaria e rende meno efficiente l'impiego delle risorse stesse. A tale riguardo è da segnalare però che il progressivo rafforzamento dei meccanismi di selezione per i progetti in APQ, che ha imposto l'individuazione di interventi "più maturi" in termini di progettazione (cfr. Figura P.1)[3], favorisce in prospettiva una migliore correlazione della spesa rispetto ai tempi di disponibilità delle risorse.

Sulle motivazioni che ostacolano l'attuazione, l'analisi sui progetti ha evidenziato che le più ricorrenti sono relative all'assenza di una piena condivisione del progetto (mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni, incompletezza della progettazione, criticità finanziarie, interferenze e varianti) e inerzie o addirittura inadeguatezza tecnica dell'ente attuatore. A tale ultimo riguardo, va considerato che la costruzione degli indicatori di tempistica media di realizzazione prima richiamati è stata compiuta considerando le singole fasi che costituiscono il ciclo del progetto (progettazione, aggiudicazione lavori, esecuzione lavori) ed i periodi "intercorrenti" tra dette fasi che rappresentano i tempi decisionali ed i tempi burocratici. Per quanto riguarda la classe di progetti al di sopra dei 5 milioni di euro è risultato che la quota dei tempi "intercorrenti" ammonta a circa il trenta

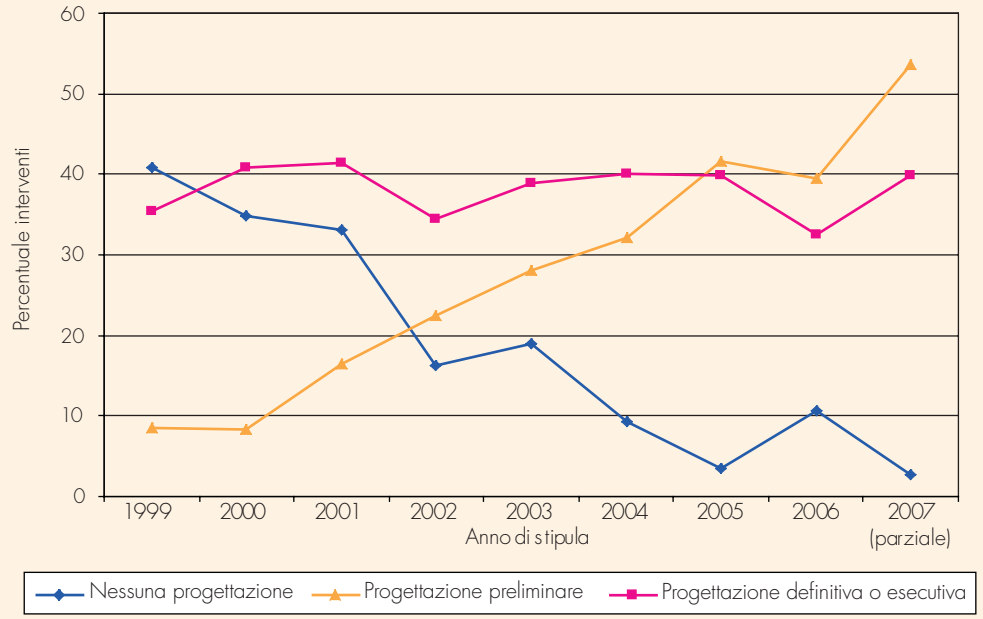
---

[1] Nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, l'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) e la Direzione Generale per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese Istituzionali di Programma (DG STI) del DPS hanno stabilito una collaborazione avente ad oggetto la verifica degli interventi, inseriti negli Accordi di Programma Quadro. L'UVER ha percorso a questo fine un duplice approccio, effettuando da una parte verifiche puntuali su 377 interventi e dall'altra effettuando elaborazioni sui dati di monitoraggio, a partire dal sistema di previsione della spesa fino all'analisi di influenza sui tempi di spesa delle variabili che caratterizzano gli interventi. Per maggiori dettagli si possono consultare le relazioni e i rapporti dell'UVER disponibili sul sito del DPS all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/uver/uver.asp

[2] I dati raccolti in loco hanno evidenziato che oltre il 40 per cento degli interventi esaminati presenta una data di fine lavori aggiornata ritenuta non attendibile e per circa il 7 per cento dei casi con ritardi anche superiori ai dodici mesi.

[3] Analizzando lo stato della progettazione per gli interventi considerati dagli APQ dal 1999 al 2007 (Figura P.1), si osserva che la quota di interventi con progettazione definitiva o esecutiva si mantiene sostanzialmente costante in tutto il periodo, oscillando intorno al valore complessivo di circa il 38 per cento. Al contrario, le quote degli interventi senza progettazione e di quelli che entrano in APQ con il progetto preliminare hanno una tendenza marcata e di segno opposto, rispettivamente in diminuzione e in crescita. In particolare, il numero di interventi che entrano in APQ senza aver già completato alcun livello di progettazione si mantiene inferiore al 10 per cento dal 2004, mentre dal 2005 il numero di quelli con progettazione preliminare ha superato quelli con progettazione definitiva o esecutiva.

Figura P.1 – CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI ALLA STIPULA PER LIVELLO DI PROGETTAZIONE INZIALE (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS-UVER

per cento del tempo complessivo necessario per realizzare un intervento (circa 3 anni), ad indicare dunque una chiara difficoltà delle amministrazioni nel prendere decisioni tempestive. Inoltre, in relazione alla gestione del percorso attuativo, si è riscontrata in generale una capacità spesso modesta, con particolare criticità nei sistemi di gestione e controllo.

Sia sulla base delle verifiche in loco, sia sulla base di analisi delle diverse fonti di monitoraggio disponibili non vi sono, invece, evidenze che le fonti finanziarie di copertura originaria dei progetti (con la loro eventuale diversità di regolamentazione di utilizzo) risultino determinanti sulla velocità relativa dei percorsi attuativi. Il fenomeno di una apparente maggiore rapidità di attuazione dei progetti rendicontati sui programmi dei Fondi strutturali comunitari appare, invece, dipendere dall'attrazione ex post nei programmi stessi di progetti che presentano una percentuale di avanzamento più significativa, indipendentemente dalle fonti iniziali di copertura.

IV.2.2 Le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno

Quadro generale delle assegnazioni di risorse aggiuntive dal 2000 al 2006

Assegnazioni al Mezzogiorno

Nel Mezzogiorno le assegnazioni aggiuntive per la politica regionale corrispondenti per arco temporale al ciclo di programmazione 2000-2006[55] sono pari a circa 105 miliardi di euro. Di queste, circa il 45 per cento (46,4 miliardi) sono relative ai Fondi strutturali comunitari e cofinanziamento nazionale e, per la parte restante, a

[55] Si considera l'arco temporale corrispondente al ciclo di programmazione dei Fondi strutturali "2000-2006" che riguarda il periodo dal 2000 al 2008 (ultimo anno di attuazione dei programmi comunitari 2000-2006). In tale arco temporale si considerano sia le risorse comunitarie e di cofinanziamento assegnate per la programmazione comunitaria 2000-2006 a titolo dell'Obiettivo 1 e degli Obiettivi 2 e 3 limitatamente alla Regione Abruzzo (vedi paragrafo IV.2.3), sia le assegnazioni effettuate dal CIPE al Mezzogiorno (a Regioni e Amministrazioni centrali) per il periodo corrispondente, e cioè tutte le assegnazioni in competenza dal 2000 fino alle ultime assegnazioni avvenute nel 2006 (precedenti quindi a quelle effettuate in connessione al QSN 2007-2013).

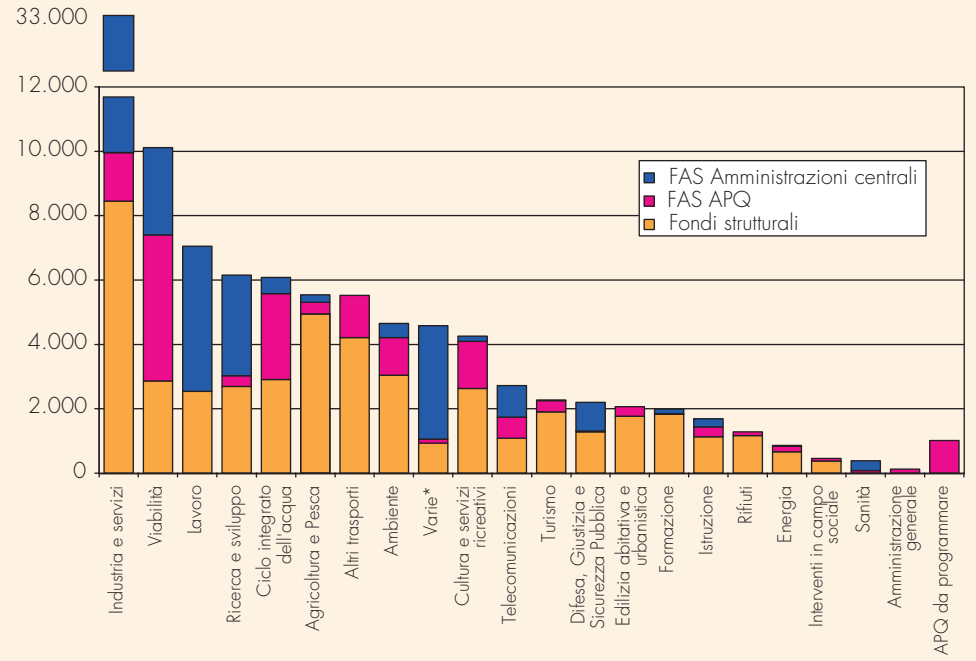
risorse del Fondo aree sottoutilizzate (FAS) assegnate direttamente dal CIPE ad Amministrazioni centrali per l'attivazione di strumenti nazionali (40 per cento, pari a 42 miliardi) e alle Regioni (prevalentemente) per la programmazione in Accordi di Programma Quadro (per il 16 per cento del totale, pari a circa 17 miliardi di euro).

Destinazione programmatica delle risorse per settore

Considerando la destinazione programmatica per settore[56] del complesso delle risorse, essa risulta concentrata per circa un terzo (33 miliardi) nel settore industria e servizi che comprende sia i principali strumenti nazionali di incentivazione alle imprese sia la predisposizione di aree attrezzate o servizi a sostegno delle attività produttive (cfr. Figura IV.7).

Al settore trasporti (composto da "viabilità" – strade nazionali e regionali, autostrade – e "altri trasporti" – ovvero rete ferroviaria, porti, aeroporti) – sono assegnate nel complesso circa il 15 per cento delle risorse, pari a poco più di 15 miliardi di euro. Seguono i settori lavoro e ricerca sviluppo (con una dotazione complessiva rispettivamente di 7,5 e 6,1 miliardi). Ai settori ciclo integra-

Figura IV.7 – RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE DI INTERVENTO - CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006[1]
(milioni di euro)



[1] Si considerano le risorse dei Fondi strutturali comunitari relative all'Obiettivo 1 2000-2006, al DOCUP Obiettivo 2 e POR Obiettivo 3, sempre 2000-2006, dell'Abruzzo e alla quota destinata alla Regione del PON Obiettivo 3. Per quanto riguarda le risorse del FAS sono considerate le assegnazioni alle Regioni per la finalizzazione in Accordi di programma quadro nell'ambito delle Intese istituzionali di programma e le assegnazioni effettuate dal CIPE direttamente ad Amministrazioni centrali. Queste ultime risorse includono le assegnazioni per strumenti di incentivazione alle imprese o all'occupazione, assegnazioni dirette a Ministeri per investimenti infrastrutturali nei campi della ricerca, telecomunicazioni, sicurezza, istruzione e sanità. Sono indicate le risorse assegnate alle Intese per la programmazione in APQ ancora da programmare e pari nel Mezzogiorno a poco più di un miliardo di euro.
* La categoria Varie include le premialità da assegnare e alcune assegnazioni per opere pubbliche per le quali non è stato possibile effettuare la classificazione per settore.

Fonte: elaborazioni DPS

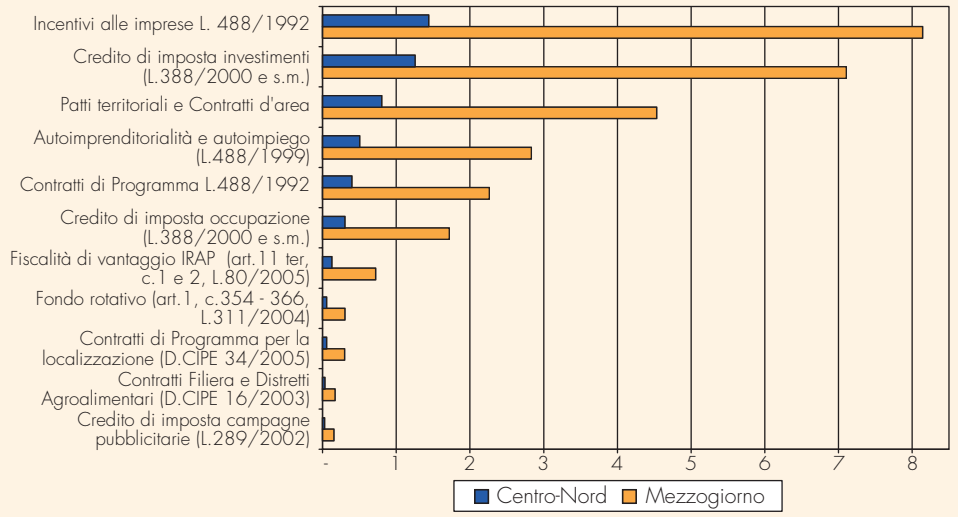
[56] La classificazione per settore utilizzata è quella dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) derivata dalla classificazione per funzioni del Bilancio dello Stato. Per maggiori dettagli cfr. il Capitolo III e l'Appendice al Rapporto nella sezione delle note metodologiche relative ai CPT.

to dell'acqua, agricoltura e pesca, ambiente, cultura e servizi ricreativi sono assegnate risorse tra il 4 e il 5 per cento ciascuno. Percentuali di risorse attorno al 2 per cento, sono destinate a telecomunicazioni, turismo, difesa, giustizia e sicurezza pubblica, edilizia abitativa e urbanistica, formazione, istruzione, rifiuti.

Differenziazioni tra fonti di finanziamento nella destinazione delle risorse

Le tre diverse modalità di finanziamento individuate[57] mostrano alcune differenziazioni nella destinazione programmatica delle risorse. Le assegnazioni di risorse FAS da parte del CIPE ad Amministrazioni centrali (parte superiore degli istogrammi della Figura IV.7) sono concentrate per quasi il 70 per cento nei settori industria e servizi e lavoro (assegnazioni a principali strumenti di incentivazione alle imprese e bonus occupazione, cfr. Figura IV.8 per il dettaglio per strumento); per il resto riguardano finanziamenti diretti ad Amministrazioni centrali di settore nei campi della ricerca, viabilità, infrastrutture di rete, telecomunicazioni.

Figura IV.8 – ASSEGNAZIONI CIPE PER STRUMENTO DI INCENTIVAZIONE, ANNI 2000-2007 (miliardi di euro)



Nota: gli strumenti segnalati nel grafico sono tutti classificati nel settore CPT industria e servizi fatta eccezione per il bonus occupazione che è classificato nel settore lavoro e per i contratti di filiera e distretti agroalimentari classificati nel settore agricoltura e pesca (cfr. Figura IV.7).

Fonte: elaborazioni DPS su dati CIPE

Risorse FAS in APQ

Per quanto riguarda la programmazione del FAS in APQ, il settore di gran lunga prevalente è quello dei trasporti, in particolare viabilità, seguito da ciclo integrato dell'acqua (i due settori coinvolgono rispettivamente il 37 e il 17 per cento delle risorse, pari a rispettivamente 5,5 e 2,5 miliardi di euro). Si noti che nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro è finalizzata la destinazione di risorse provenienti da fonti finanziarie diverse; il Fondo aree sottoutilizzate costituisce nel Mezzogiorno circa un terzo del valore complessivo degli Accordi[58]. Nella Tavola IV.5 è riportato il

[57] Si tratta delle modalità evidenziate nella Figura IV.7.

[58] Le restanti risorse sono nel Mezzogiorno per oltre il 36 per cento di fonte ordinaria statale o regionale, per il 13 per cento di Fondi strutturali del QCS che cofinanziano progetti inclusi in APQ; per circa il 10 per cento di risorse di privati e per circa il 7 per cento di risorse di altri enti (pubblici) sub regionali. Nel complesso quindi la politica aggiuntiva finanzia oltre il 45 per cento del valore complessivo degli APQ. Cfr. *Riquadro U*.

valore complessivo degli Accordi di programma quadro e il contributo del FAS, qui esaminato per ciascun settore. In termini di valore complessivo degli Accordi, includendo quindi anche le risorse provenienti da altre fonti finanziarie, la concentrazione sul settore trasporti è ancora più accentuata (nel complesso al settore è destinato oltre il 50 per cento del valore degli Accordi per il finanziamento di circa 2000 progetti) a causa del loro maggior ruolo nell'ambito "altri trasporti" (il cui peso è pari nel complesso a oltre il 20 per cento[59]). Dal punto di vista della numerosità dei progetti, nei settori ciclo integrato dell'acqua e cultura e servizi ricreativi è concentrato il 45 per cento degli oltre 10.600 progetti previsti.

Tavola IV.5 – PROGRAMMAZIONE E SPESA IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE, ANNI 2000-2007

Settore CPT	Numero Progetti		Valore Accordi[1]		di cui risorse FAS		Progetti conclusi[2]		Costo realizzato al 2006[3]	Costo realizzato nel 2007[3]
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	milioni di euro
Agricoltura e Pesca	134	1,3	1.126,02	2,5	347,39	2,3	20	0,8	162,74	11,18
Altri trasporti	539	5,1	9.718,36	21,7	1.257,72	8,4	125	4,8	2.247,92	155,27
Ambiente	963	9,1	1.512,04	3,4	1.108,78	7,4	202	7,7	261,18	48,67
Amministrazione generale	18	0,2	128,93	0,3	114,46	0,8	-	-	2,16	3,53
Ciclo integrato dell'acqua	2.561	24,1	6.501,72	14,5	2.548,97	17,0	825	31,5	2.046,71	149,12
Cultura e servizi ricreativi	2.206	20,7	2.248,96	5,0	1.399,60	9,3	559	21,3	619,38	124,18
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	40	0,4	37,90	0,1	36,58	0,2	6	0,2	8,61	1,05
Edilizia abitativa e urbanistica	314	3,0	362,22	0,8	281,51	1,9	23	0,9	47,84	12,42
Energia	353	3,3	557,98	1,2	157,78	1,1	101	3,9	55,17	5,93
Formazione	46	0,4	56,38	0,1	17,63	0,1	25	1,0	16,04	0,27
Industria e Servizi	542	5,1	5.244,96	11,7	1.431,47	9,6	92	3,5	1.972,20	71,46
Interventi in campo sociale	255	2,4	237,98	0,5	74,32	0,5	72	2,7	131,03	12,76
Istruzione	153	1,4	470,34	1,0	288,00	1,9	3	0,1	31,22	3,98
Lavoro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricerca e sviluppo	231	2,2	520,69	1,2	319,92	2,1	7	0,3	52,98	27,18
Rifiuti	31	0,3	519,85	1,2	109,94	0,7	3	0,1	24,17	0,19
Sanità	120	1,1	290,34	0,6	78,47	0,5	14	0,5	77,32	5,37
Telecomunicazioni	320	3,0	1.138,63	2,5	623,24	4,2	64	2,4	377,95	67,78
Turismo	197	1,9	1.046,20	2,3	330,29	2,2	9	0,3	255,67	31,82
Varie	215	2,0	158,02	0,4	123,54	0,8	27	1,0	28,29	9,23
Viabilità	1.399	13,2	12.920,90	28,8	4.333,58	28,9	442	16,9	1.657,64	276,63
Totale Mezzogiorno	**10.637**	**100,0**	**44.798,41**	**100,0**	**14.983,18**	**100,0**	**2.619**	**100,0**	**10.076,22**	**1.018,02**

Nota: nella Tavola i valori nulli sono identificati con il simbolo "-"; i valori che non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo considerato sono segnalati con il valore "0,0".
[1] Il valore complessivo dell'Accordo può variare nel corso del tempo a causa di integrazioni o rimodulazioni rispetto al valore iniziale alla stipula. Il valore qui riportato, riferito a giugno 2007, può pertanto differire dal valore alla stipula e da quello riportato in Appendice riferito ai dati disponibili a fine 2007 che include la stipula di ulteriori Accordi nel secondo semestre del 2007. Analoghe considerazioni valgono per il valore delle risorse del FAS programmate negli Accordi. Sono riferiti a giugno 2007 anche il numero di progetti inclusi in Accordi e i progetti conclusi.
[2] In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti che hanno terminato la fase di "Esecuzione lavori" ovvero che si trovano nelle fasi successive quali "Conclusione lavori", "Collaudo", "Entrata in funzione".
[3] Il costo realizzato approssima l'avanzamento della spesa. La quota è calcolata sul valore dell'Accordo all'ultimo monitoraggio al netto delle economie. Il valore del costo realizzato nell'anno 2007, rilevato nel sistema di monitoraggio a marzo 2008, può subire ulteriori integrazioni in corso d'anno. L'avanzamento delle realizzazioni è influenzato sia dall'anno di stipula degli Accordi, sia dal settore di intervento.

Fonte: elaborazioni DPS

[59] In questo settore è molto rilevante il contributo alla programmazione da parte delle risorse statali ordinarie. Il valore complessivo delle risorse di diversa fonte destinate all'ambito trasporti (viabilità e altri trasporti) in APQ supera i 22 miliardi di euro, cfr. oltre.

Pur considerando le rilevanti percentuali di risorse attribuite ai settori industria e servizi e trasporti, (cui è destinato circa il 20 per cento delle risorse ciascuno) la programmazione delle risorse comunitarie nel Mezzogiorno[60] è più uniformemente distribuita tra settori (cfr. Tavola IV.6). Considerando il complesso delle fonti finanziarie, i Fondi strutturali risultano prevalenti nel finanziamento di numerosi settori dove il ruolo del FAS è invece contenuto: istruzione e formazione, rifiuti, energia, ambiente, turismo, interventi in campo sociale, edilizia e urbanistica. Circa un quarto della programmazione in termini di numerosità di progetti è concentrata sul settore agricoltura e pesca (che finanzia tipicamente progetti di valore molto contenuto e largamente a natura di trasferimento a imprese private), mentre i progetti del settore istruzione sono quasi il 20 per cento del totale.

Tavola IV.6 – PROGRAMMAZIONE E SPESA DEI FONDI STRUTTURALI NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE, ANNI 2000-2007

Settore CPT	Numero Progetti		Costo ammesso Totale[1]		Progetti conclusi[2]		Pagamenti cumulati al 2006		Pagamenti anno 2007[3]	
	n.	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%
Agricoltura e pesca	64.138	26,1	4.910	8,9	34.078	25,7	3.029	9,6	696	11,9
Altri Trasporti	493	0,2	5.604	10,2	52	0,0	3.739	11,8	437	7,5
Ambiente	5.916	2,4	3.441	6,3	1.874	1,4	1.715	5,4	352	6,0
Amministrazione generale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ciclo integrato dell'acqua	1.930	0,8	3.897	7,1	694	0,5	2.543	8,0	274	4,7
Cultura e servizi ricreativi	4.175	1,7	2.739	5,0	1.064	0,8	1.338	4,2	302	5,2
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	760	0,3	1.246	2,3	504	0,4	825	2,6	173	3,0
Edilizia abitativa e urbanistica	2.019	0,8	2.283	4,1	661	0,5	926	2,9	158	2,7
Energia	7.368	3,0	565	1,0	4.528	3,4	253	0,8	39	0,7
Formazione	21.300	8,7	1.542	2,8	7.611	5,7	845	2,7	217	3,7
Industria e Servizi	43.934	17,9	10.507	19,1	23.497	17,7	6.373	20,2	875	15,0
Interventi in campo sociale	1.137	0,5	439	0,8	249	0,2	228	0,7	113	1,9
Istruzione	48.268	19,7	1.248	2,3	41.880	31,5	862	2,7	176	3,0
Lavoro	24.395	9,9	3.107	5,6	8.147	6,1	1.892	6,0	566	9,7
Ricerca e sviluppo	4.432	1,8	3.416	6,2	2.093	1,6	2.088	6,6	190	3,3
Rifiuti	1.960	0,8	1.128	2,1	930	0,7	503	1,6	220	3,8
Sanità	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Telecomunicazioni	3.936	1,6	1.051	1,9	907	0,7	589	1,9	152	2,6
Turismo	3.779	1,5	2.238	4,1	1.131	0,9	857	2,7	252	4,3
Varie	4.382	1,8	914	1,7	2.819	2,1	610	1,9	105	1,8
Viabilità	982	0,4	4.753	8,6	96	0,1	2.390	7,6	536	9,2
Totale Mezzogiorno	**245.304**	**100,0**	**55.026**	**100,0**	**132.815**	**100,0**	**31.605**	**100,0**	**5.833**	**100,0**

Nota: nella Tavola i valori nulli sono identificati con il simbolo "-"; i valori che non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo considerato sono segnalati con il valore "0,0".
[1] Il costo ammesso totale indica il valore complessivo dei progetti ammessi a finanziamento nell'ambito del sistema di monitoraggio della programmazione comunitaria. Esso può risultare superiore al totale delle risorse stanziate dagli strumenti di programmazione (QCS e POR e DOCUP Regione Abruzzo), ma approssima correttamente il valore complessivo della programmazione secondo i principi e i criteri di selezione comunitari. Il valore qui riportato, come il numero di progetti avviati e conclusi è riferito a giugno 2007.
[2] In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti identificati come tali nel monitoraggio procedurale.
[3] I pagamenti sono riferiti al 30 dicembre.
Fonte: elaborazioni DPS

Differenziazioni tra fonti di finanziamento nelle tipologie di progetto

Maggiori differenziazioni nella destinazione delle risorse si osservano esaminando le tipologie di progetti ammessi al finanziamento. Nel caso della programmazione del FAS destinato ad Amministrazioni centrali prevalgono largamente i trasferimenti a privati effettuati tramite i regimi nazionali di incentivazione alle imprese o gli strumenti di promozione dello sviluppo locale.

[60] Comprendenti quindi le Regioni dell'Obiettivo 1 2000-2006, incluso il Molise in *phasing-out* dall'Obiettivo 1 e per la Regione Abruzzo il DOCUP Obiettivo 2, il POR Obiettivo 3 e la quota destinata alla Regione del PON Obiettivo 3.

Nel caso della programmazione in APQ[61], circa l'80 per cento delle risorse (corrispondenti a oltre l'84 per cento dei progetti previsti, cfr. Tavola IV.7) è destinata a opere fisiche infrastrutturali a fronte del 50 per cento di risorse dei Fondi strutturali che finanziano poco più del 10 per cento degli interventi inseriti nei relativi programmi. La dimensione media dei progetti a natura infrastrutturale è più che doppia nel caso degli APQ (dove è pari a circa 4 milioni a fronte di circa 1 milione di euro per i progetti finanziati da Fondi strutturali). Anche la natura dei trasferimenti a privati (imprese, enti non profit e individui) risulta assai diversificata: con il 30 per cento delle risorse si finanziano il 50 per cento dei progetti nell'ambito della programmazione dei Fondi strutturali (con una dimensione media di 133.000 euro), mentre nell'ambito di APQ risultano finanziati relativamente pochi progetti di trasferimenti a privati ma di dimensione elevata (il 3,4 per cento dei progetti a fronte del 15 per cento delle risorse, con un valore medio dei progetti – in molti casi contratti di programma e strumenti assimilati – che si avvicina ai 20 milioni di euro).

Tavola IV.7 – ARTICOLAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE PER LO SVILUPPO 2000-2007 PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO NEL MEZZOGIORNO
(milioni di euro e valori percentuali)

	Accordo di Programma Quadro			Fondi strutturali	
Tipologia di interventi	Numero Progetti	Valore Accordi[1]	*di cui FAS*	Numero Progetti	Costo ammesso totale[2]
	n.	mil. euro	*mil. euro*	n.	mil. euro
opere fisiche	8.969	35.636,27	*12.221,95*	28.843	27.375,82
interventi immateriali	1.306	2.295,42	*1.157,11*	90.314	10.834,28
trasferimenti a privati	362	6.866,73	*1.604,13*	126.146	16.816,15
Totale	**10.637**	**44.798,41**	***14.983,18***	**245.303**	**55.026,24**
	Valori percentuali				
	n.	mil. euro	*mil. euro*	n.	mil. euro
opere fisiche	84,3	79,5	*81,6*	11,8	49,8
interventi immateriali	12,3	5,1	*7,7*	36,8	19,7
trasferimenti a privati	3,4	15,3	*10,7*	51,4	30,6
Totale	**100,0**	**100,0**	***100,0***	**100,0**	**100,0**

[1] Il valore complessivo dell'Accordo può variare nel corso del tempo a causa di integrazioni o rimodulazioni rispetto al valore iniziale alla stipula. Il valore qui riportato, riferito a giugno 2007, può pertanto differire dal valore alla stipula e da quello riportato in Appendice riferito ai dati disponibili a fine 2007 che include la stipula di ulteriori Accordi nel secondo semestre del 2007. Analoghe considerazioni valgono per il valore delle risorse del FAS programmate negli Accordi. È riferito a giugno 2007 anche il numero di progetti inclusi in Accordi.
[2] Il costo ammesso totale indica il valore complessivo dei progetti ammessi a finanziamento nell'ambito del sistema di monitoraggio della programmazione comunitaria. Esso può risultare superiore al totale delle risorse stanziate dagli strumenti di programmazione (QCS e POR e DOCUP Regione Abruzzo), ma approssima correttamente il valore complessivo della programmazione secondo i principi e i criteri di selezione comunitari. Il valore qui riportato, come il numero di progetti, è riferito a giugno 2007.

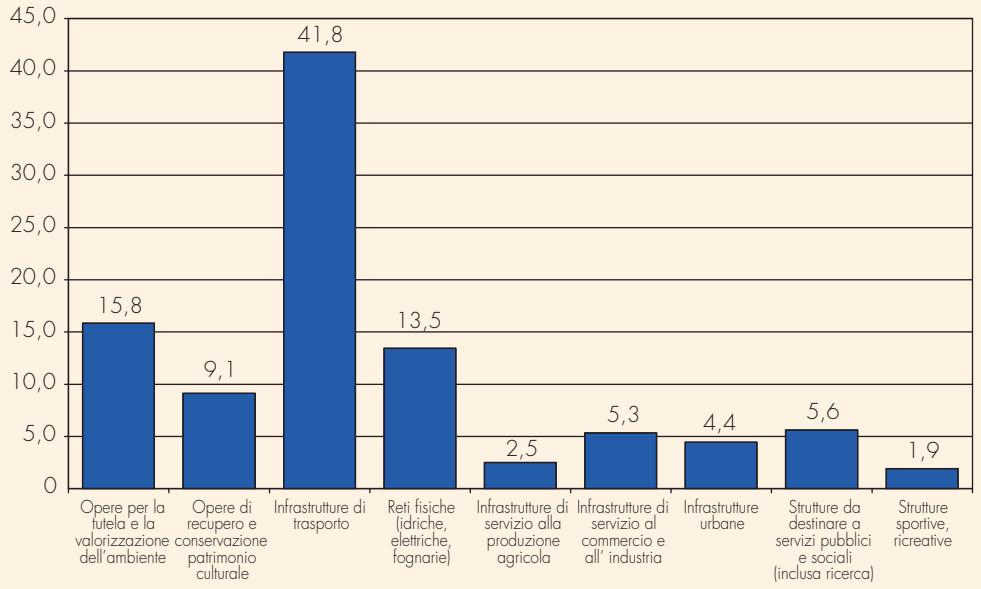
Fonte: elaborazioni DPS

[61] In questa programmazione le diverse fonti finanziarie, tra cui quelle della politica regionale aggiuntiva FAS e Fondi strutturali contribuiscono congiuntamente al finanziamento dei progetti per cui quando si considerano i progetti, ammessi o conclusi è necessario fare riferimento al complesso del valore degli Accordi.

Considerando il solo ruolo delle risorse aggiuntive (programmazione comunitaria e FAS in APQ), per opere fisiche infrastrutturali sono stanziati circa 39,5 miliardi di euro, pari a oltre il 56 per cento del totale.

Il ruolo di maggior rilievo nell'ambito delle infrastrutture finanziate (cfr. Figura IV.9) è svolto da quelle di trasporto (quasi il 42 per cento), seguito dalle opere per la valorizzazione dell'ambiente (16 per cento) e dalle reti fisiche (idriche, fognarie, elettriche, 13 per cento). Poco meno del 10 per cento delle risorse sono destinate al recupero e conservazione del patrimonio culturale. Percentuali attorno al 5 per cento sono destinate alle strutture da destinare a servizi pubblici e sociali (incluse le strutture per la ricerca), e alle infrastrutture di servizio per il commercio e l'industria.

Figura IV.9 – ARTICOLAZIONE DELLE RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE AGGIUNTIVA[1] DESTINATE AD OPERE FISICHE NEL MEZZOGIORNO (valori percentuali)



[1] Si considera il costo ammesso totale dei Fondi strutturali e le risorse del FAS programmate negli Accordi stipulati. Entrambe le variabili sono riferite a giugno 2007.

Fonte: elaborazioni DPS

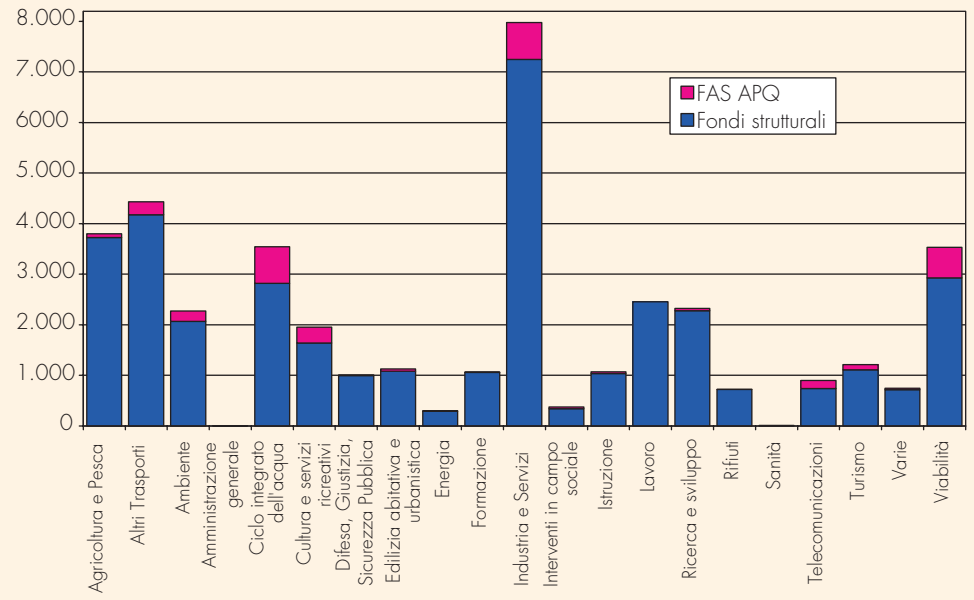
Quadro generale della spesa nel triennio 2003-2006

Nel complesso del periodo 2003-2006, per il quale sono disponibili dati omogenei per tutte le fonti finanziarie della politica aggiuntiva, la spesa complessiva nel Mezzogiorno è stata effettuata per il 60 per cento a valere sui Fondi strutturali (24 miliardi, concentrati in trasporti, industria e servizi, agricoltura e pesca), per un terzo è stata effettuata da Amministrazioni centrali a valere su risorse del FAS (13 miliardi, per quasi 90 per cento concentrati su industria e servizi e lavoro) e per

la parte restante pari a quasi il 7 per cento su risorse del FAS programmate in APQ, concentrate nei settori del ciclo integrato dell'acqua, industria e servizi e viabilità (cfr. Figura IV.11; nella Figura IV.10 sono presentate le spese a valere sul FAS in APQ e sui Fondi strutturali per l'intero periodo 2000-2007).

Considerando l'evoluzione della composizione della spesa nel Mezzogiorno per fonte finanziaria a partire dal 2003 si rileva un progressivo aumento della quota di risorse erogate nell'ambito di Accordi di Programma Quadro. In termini assoluti tutti i flussi annuali di erogazioni aumentano nel corso del periodo; le erogazioni complessive crescono tra 2003 e 2006 di circa il 18 per cento[62] grazie a incrementi di tutte le fonti finanziarie. Nella media del periodo le risorse erogate del FAS in APQ sono pari a circa il 6 per cento e la rimanente parte FAS è pari a circa il 35 per cento.

Figura IV.10 – DESTINAZIONE PER SETTORE DI INTERVENTO DELLA SPESA DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FAS PROGRAMMATO IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2000-2007
(milioni di euro)



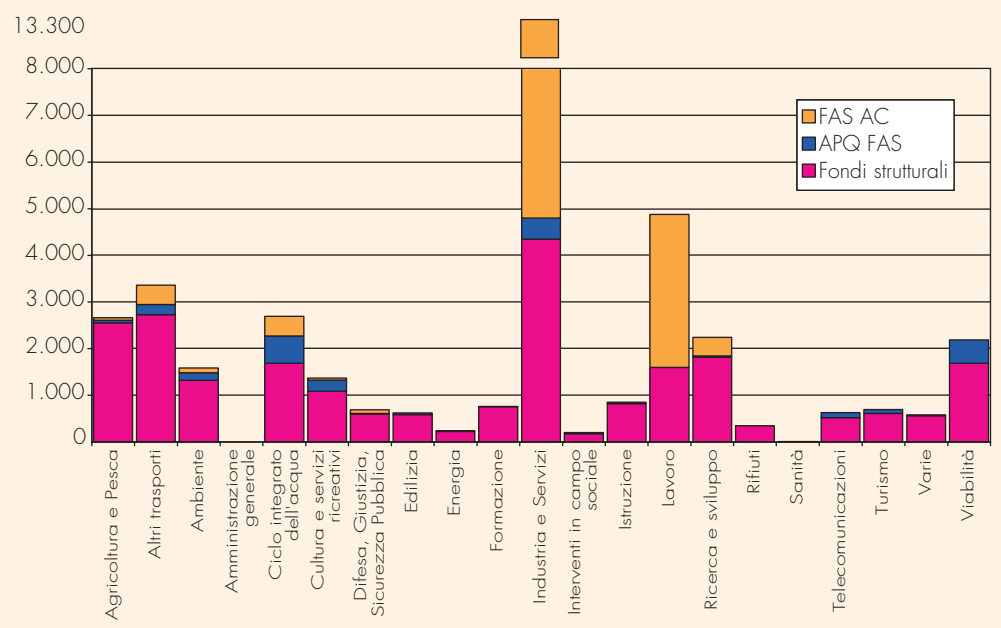
Fonte: elaborazioni DPS

Confrontando per questi stessi anni la spesa a valere sulle fonti di finanziamento aggiuntive sul totale della spesa in conto capitale per settore del Settore Pubblico Allargato si rileva un ruolo prevalente delle fonti aggiuntive per quanto riguarda gli interventi nel settore industria e servizi, ricerca, turismo, risorse idriche, rifiuti, agricoltura e pesca.

[62] Le erogazioni a valere sui Fondi strutturali passano da 5,3 a 5,7 miliardi l'anno; le erogazioni a valere su risorse FAS non in APQ superano sempre i 3 miliardi l'anno, tranne che nel 2004; le risorse erogate in Accordi di Programma Quadro passano da circa 200 milioni nel 2003 a oltre un miliardo nel 2006.

Per il 2006, ultimo anno per il quale sono disponibili informazioni relative a tutte le fonti di finanziamento, la spesa in conto capitale a valere su risorse aggiuntive risulta pari a circa 10,5 miliardi di euro (con un incremento di circa il 13 per cento rispetto al 2005), di cui circa il 55 per cento di Fondi strutturali comunitari e cofinanziamento nazionale, il 35 per cento di risorse del FAS di titolarità delle Amministrazioni centrali con erogazioni concentrate per oltre il 70 per cento (2,6 miliardi) in sostegni al sistema produttivo tramite strumenti di incentivazione alle imprese o all'occupazione e, per la quota restante, investimenti nei settori idrico e ambientale e in ricerca. Il 10 per cento delle erogazioni dell'anno sono effettuate a valere su risorse del FAS programmate in APQ e riguardano principalmente i settori trasporti, ciclo integrato dell'acqua, industria e servizi.

Figura IV.11 – SPESA DELLE RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE DI INTERVENTO, ANNI 2003-2006
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni DPS

Articolazione della programmazione per regione

Rispetto alla distribuzione complessiva tra settori descritta nei paragrafi precedenti, è interessante esaminare se e quali siano le differenziazioni all'interno del Mezzogiorno con riferimento alle risorse aggiuntive (Fondi strutturali e FAS in APQ) per le quali è maggiore il ruolo delle Regioni nelle decisioni sulla destinazione dei fondi. Tali scelte, se differenziate, possono fornire alcune

indicazioni in merito alle caratteristiche specifiche della programmazione nei territori[63].

Nella media del Mezzogiorno, anche escludendo quindi il contributo dei regimi di incentivazione nazionali finanziati con risorse del FAS destinate ad Amministrazioni centrali, industria e servizi, e trasporti sono i settori verso i quali si è maggiormente concentrata la programmazione, seguiti da ciclo integrato dell'acqua, agricoltura e pesca, ambiente, con le seguenti articolazioni regionali (cfr. Tavola IV.8);

- il settore industria e servizi risulta prevalente in Puglia e Campania (22,5 e 17,6 per cento delle risorse, pari rispettivamente a 2,5 e a 3 miliardi) e, sia pure con ammontari meno ingenti in valore assoluto, anche in Abruzzo e Basilicata; in tutte le regioni il settore ha un peso comunque pari o superiore al 15 per cento delle risorse;
- prevalgono gli investimenti programmati in viabilità in Calabria e Sicilia (dove sono destinati al settore, rispettivamente, 2,3 miliardi pari al 21,5 per cento delle risorse e 2,7 miliardi pari a circa il 16 per cento delle risorse); anche in Molise il settore supera il 20 per cento, corrispondente a oltre 200 milioni di euro;
- rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno, la regione Campania si caratterizza per una maggiore concentrazione nelle modalità di trasporto diverse dalla viabilità, a cui sono dedicati 2,5 miliardi pari al 14,5 per cento delle risorse, e per gli investimenti programmati in ricerca e sviluppo (1,4 miliardi pari a oltre l'8 per cento delle risorse); anche in Puglia la dotazione del settore ricerca e sviluppo, pari al 7 per cento delle risorse, appare molto superiore alla media del Mezzogiorno;
- in Sardegna, e sia pure in misura minore in Puglia e in Calabria, risultano rilevanti gli interventi nel ciclo integrato dell'acqua (con percentuali di risorse superiori al 10 per cento e stanziamenti attorno a 1 miliardo ciascuna);
- in Abruzzo e Basilicata sono presenti valori molto superiori alla media nei finanziamenti all'ambito del settore lavoro.

Per quanto riguarda in particolare le realizzazioni di opere fisiche infrastrutturali (cfr. Tavola IV.9), in Abruzzo circa un quarto delle risorse è dedicato alle opere per la tutela e valorizzazione dell'ambiente, mentre quasi il 50 per cento di quelle finanziate in Calabria riguarda infrastrutture di trasporto. La maggiore variabilità tra regioni si osserva nel finanziamento delle reti idriche, elettriche, ecc. molto più elevato della media in Sardegna e Basilicata (dove sono pari a circa un quarto di tutte le infrastrutture). Valori particolarmente elevati rispetto alla media si segnalano per gli investimenti in infrastrutture urbane in Sardegna e per le strutture per servizi pubblici e sociali in Puglia, Molise e Basilicata.

Un'analisi più dettagliata degli interventi e delle articolazioni regionali dei principali settori è contenuta nei paragrafi successivi.

---

[63] Le variabili considerate sono il costo ammesso totale per i Fondi strutturali comunitari e il valore della componente FAS del valore degli Accordi di Programma Quadro. Entrambe sono considerate al monitoraggio di giugno 2007.

Tavola IV.8 – ARTICOLAZIONE PER REGIONE E SETTORE DELLA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE[1]: FONDI STRUTTURALI E FAS IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2000-2007 (valori percentuali e milioni di euro)

SETTORI CPT	ABRUZZO	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	MOLISE	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	MEZZOGIORNO	Per memoria totale risorse per settore
					valori percentuali					milioni di euro
Agricoltura e Pesca	0,1	8,8	7,7	6,3	7,1	6,3	9,9	8,8	7,5	5.256,94
Altri trasporti	8,0	3,9	8,0	14,5	2,4	11,5	6,3	8,7	9,8	6.861,49
Ambiente	11,1	4,8	7,2	6,0	11,3	5,9	7,9	5,9	6,5	4.549,79
Amministrazione generale	0,0	-	0,9	0,0	1,4	0,0	-	0,0	0,2	114,46
Ciclo integrato dell'acqua	7,3	10,5	9,3	6,6	9,6	10,3	14,8	8,3	9,2	6.445,72
Cultura e servizi ricreativi	5,7	4,9	3,5	6,8	10,7	4,3	7,0	7,0	5,9	4.138,59
Difesa, Giustizia, Sic. Pubblica	0,1	2,6	1,5	1,6	0,1	2,2	2,2	2,0	1,8	1.282,18
Edilizia abitativa e urbanistica	0,8	2,5	5,9	5,2	1,4	2,3	4,7	1,8	3,7	2.564,41
Energia	-	0,6	0,7	0,8	0,8	0,3	1,4	2,0	1,0	722,61
Formazione	6,4	3,6	2,1	2,2	4,1	1,8	1,6	2,1	2,2	1.559,58
Industria e Servizi	19,3	17,9	15,0	17,6	13,8	22,5	14,9	15,0	17,1	11.938,19
Interventi in campo sociale	0,2	0,4	0,5	0,3	0,1	0,0	0,7	1,9	0,7	513,43
Istruzione	1,4	3,9	1,4	2,3	1,9	2,5	3,0	1,7	2,2	1.536,41
Lavoro	13,3	7,8	5,4	2,9	2,2	5,6	4,9	3,0	4,4	3.106,55
Ricerca e sviluppo	2,8	4,9	2,1	8,1	1,4	7,0	2,6	5,3	5,3	3.735,66
Rifiuti	0,8	0,8	1,1	1,7	0,4	1,5	1,6	2,9	1,8	1.238,38
Sanità	0,1	0,7	0,1	-	1,7	-	-	0,2	0,1	78,47
Telecomunicazioni	5,8	3,9	0,8	2,1	4,2	3,2	3,2	2,0	2,4	1.674,73
Turismo	3,2	4,4	3,9	4,7	1,1	2,3	1,6	4,4	3,7	2.567,83
Varie	3,0	2,4	1,3	1,4	3,1	1,5	1,5	1,2	1,5	1.037,51
Viabilità	10,5	10,8	21,5	8,9	21,4	8,8	10,4	15,8	13,0	9.086,55
Totale settori	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**70.009,48**
Per memoria: totale risorse per regione *(milioni di euro)*	**1.718,06**	**3.539,15**	**10.604,11**	**16.909,54**	**1.064,20**	**11.162,66**	**7.891,91**	**17.119,85**	**70.009,48**	

Nota: nella Tavola i valori nulli sono identificati con il simbolo "-"; i valori che non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo considerato sono segnalati con il valore "0,0".
[1] Si considera il costo ammesso totale per i Fondi strutturali e il FAS programmato in APQ stipulati. Le variabili sono riferite a giugno 2007

Fonte: elaborazioni DPS

Tavola IV.9 – ARTICOLAZIONE PER REGIONE DELLA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE DESTINATA AD OPERE FISICHE NEL MEZZOGIORNO[1], ANNI 2000-2007 (milioni di euro e valori percentuali)

TIPOLOGIA DI PROGETTO	ABRUZZO	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	MOLISE	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	MEZZOGIORNO
			milioni di euro						
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	247,46	217,44	774,78	1.393,65	153,52	813,36	899,09	1.773,58	6.272,87
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	81,27	175,66	404,62	1.122,97	92,32	345,47	503,07	889,44	3.614,82
Infrastrutture di trasporto	316,81	588,18	3.173,97	4.200,15	259,75	2.374,25	1.337,18	4.286,09	16.536,38
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	117,44	399,78	756,50	770,70	97,24	882,00	1.147,59	1.156,85	5.328,10
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	0,96	7,07	221,57	236,00	26,36	185,02	104,59	211,31	992,87
Infrastrutture di servizio al commercio e all' industria	147,53	101,48	283,60	673,36	70,57	306,30	76,42	450,64	2.109,89
Infrastrutture urbane	16,78	36,49	338,10	409,91	1,00	224,48	402,02	325,77	1.754,55
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali (inclusa ricerca)	52,13	142,75	244,97	551,52	75,55	528,13	230,69	400,66	2.226,39
Strutture sportive, ricreative	24,15	36,18	203,20	252,02	4,84	36,18	61,16	144,15	761,90
TOTALE OPERE FISICHE	**1.004,52**	**1.705,03**	**6.401,32**	**9.610,28**	**781,15**	**5.695,18**	**4.761,81**	**9.638,47**	**39.597,76**

TIPOLOGIA DI PROGETTO	ABRUZZO	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	MOLISE	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	MEZZOGIORNO
			valori percentuali						
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	24,6	12,8	12,1	14,5	19,7	14,3	18,9	18,4	15,8
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	8,1	10,3	6,3	11,7	11,8	6,1	10,6	9,2	9,1
Infrastrutture di trasporto	31,5	34,5	49,6	43,7	33,3	41,7	28,1	44,5	41,8
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	11,7	23,4	11,8	8,0	12,4	15,5	24,1	12,0	13,5
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	0,1	0,4	3,5	2,5	3,4	3,2	2,2	2,2	2,5
Infrastrutture di servizio al commercio e all' industria	14,7	6,0	4,4	7,0	9,0	5,4	1,6	4,7	5,3
Infrastrutture urbane	1,7	2,1	5,3	4,3	0,1	3,9	8,4	3,4	4,4
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali (inclusa ricerca)	5,2	8,4	3,8	5,7	9,7	9,3	4,8	4,2	5,6
Strutture sportive, ricreative	2,4	2,1	3,2	2,6	0,6	0,6	1,3	1,5	1,9
TOTALE OPERE FISICHE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

[1] Include le risorse della programmazione FAS in APQ e il costo ammesso totale dei Fondi strutturali comunitari. Le variabili sono riferite a giugno 2007.

Fonte: elaborazioni DPS

Analisi dei principali settori di intervento

Industria e servizi

Ruolo del settore nella programmazione

Nell'ambito della politica regionale il settore industria e servizi riceve risorse innanzitutto dalle assegnazioni del FAS effettuate annualmente dal CIPE alle Amministrazioni Centrali per regimi di aiuto alle imprese e per il finanziamento degli strumenti di promozione dello sviluppo locale, e riveste un ruolo rilevante anche considerando la programmazione in APQ delle Regioni e le risorse della programmazione comunitaria (cfr. *Riquadro Q - Aiuti alle imprese nel Mezzogiorno*). Considerando queste due fonti finanziarie, nel periodo 2000-2007 risultano programmate risorse aggiuntive pari a circa 12 miliardi di euro, corrispondenti al 17 per cento della programmazione finanziaria delle politiche aggiuntive[64].

Per comprendere il ruolo di questo ingente ammontare di risorse nei confronti del sistema produttivo è utile esaminare quale sia la composizione tra trasferimenti diretti e infrastrutture a sostegno dell'attività economica, quale sia la tipologia prevalente di aiuto e se vi siano differenziazioni tra le regioni. Per quanto riguarda il primo aspetto, le risorse sono indirizzate prevalentemente, ma non esclusivamente, ad aiuti (rispettivamente il 69 per cento per il FAS in APQ e l'84,8 per cento per i Fondi strutturali). I trasferimenti interessano in prevalenza le piccole e medie imprese, mentre sono rilevanti i trasferimenti alle grandi imprese in Campania e Puglia (dove sono finanziati sia da FAS che da Fondi strutturali)[65]. In quasi tutte le regioni del Mezzogiorno (fa eccezione il Molise) le risorse del FAS sono utilizzate per il cofinanziamento di contratti di programma e, nel caso della Puglia, a tal fine sono utilizzati anche i Fondi strutturali.

Nella Figura IV.12 si mostra l'articolazione per regione delle risorse riconducibili al settore industria e servizi evidenziando il contributo dei Fondi strutturali e del complesso delle risorse programmate in APQ distinguendo il contributo del FAS da quello delle altre risorse, di fonte ordinaria statale o regionale, o di privati[66], definita *programmazione collegata* in quanto sviluppata attorno alle scelte strategiche effettuate nell'ambito della politica regionale di sviluppo.

Considerando anche la programmazione collegata in APQ, le risorse destinate al settore nel Mezzogiorno ammontano a 15,4 miliardi di euro per la realizzazione di circa 44.000 progetti. Al 2006 le realizzazioni di spesa cumulate sono pari a circa 8 miliardi e nel 2007 è stato speso poco meno di un miliardo. I progetti che risultano conclusi sono oltre la metà di quelli ammessi, ovvero 23.500.

In termini assoluti, spicca la posizione della regione Campania dove ai 3 miliardi di programmazione di risorse aggiuntive si aggiungono quasi 2 miliardi di programmazione collegata in APQ, seguita da Puglia e Sicilia con valori comunque superiori ai 2,5 miliardi di euro.

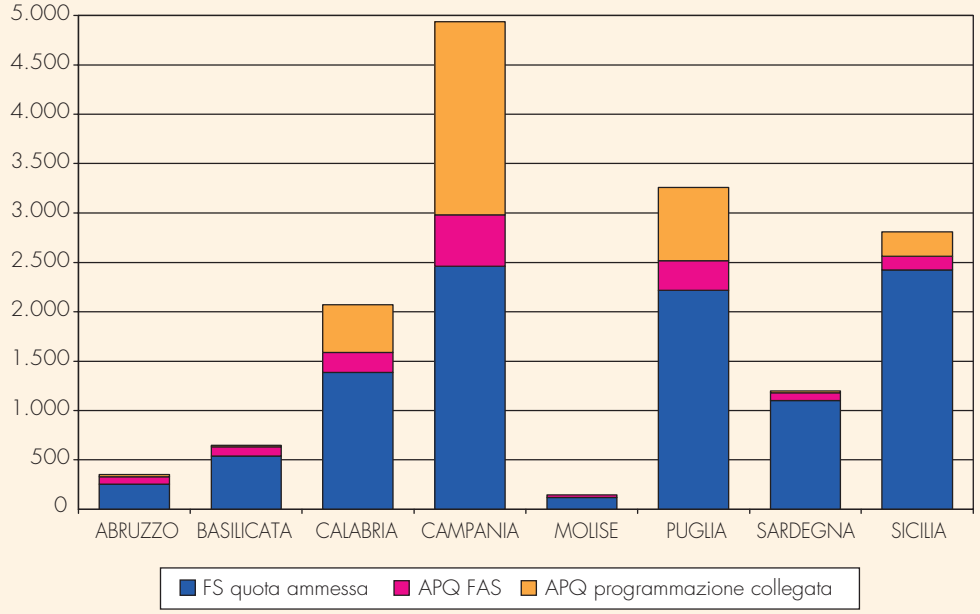
---

[64] Nello specifico, per le risorse FAS in APQ, il settore rappresenta il 10 per cento, mentre per i Fondi strutturali il 18 per cento.

[65] A valere su risorse FAS, trasferimenti a grandi imprese sono presenti anche in Calabria, Basilicata, e Sicilia.

[66] Nell'ambito degli APQ sono anche finalizzate risorse di fonte comunitaria che sono quindi incluse nella parte Fondi strutturali.

Figura IV.12 – PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE NEL SETTORE[1] INDUSTRIA E SERVIZI PER FONTE DI FINANZIAMENTO NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2000-2007 (milioni di euro)



[1] Si considerano tutte le risorse programmate: costo ammesso totale Fondi strutturali, FAS in APQ e programmazione collegata in APQ a valere su altre risorse. Le variabili sono riferite a giugno 2007.

Fonte: elaborazioni DPS

Nell'ambito della programmazione in APQ al 2007, a questo settore le regioni meridionali hanno destinato risorse finanziarie pari a 5,2 miliardi di euro[67] per la realizzazione di 542 interventi, concentrati soprattutto in Campania e Puglia[68], regioni dove il peso finanziario relativo del settore è molto superiore alla media Mezzogiorno (rispettivamente pari al 32,2 per cento e al 24,7 per cento, a fronte di un valore medio pari all'11,7 per cento). In particolare, le risorse destinate alla sola Campania sono pari al 47 per cento del totale. Gli interventi più rilevanti dal punto di vista finanziario sono relativi al finanziamento di strumenti di promozione dello sviluppo locale tramite Contratti di programma, di localizzazione o Patti territoriali (Contratto di Localizzazione Digital Display Device S.p.A: 900 milioni di euro per la realizzazione stabilimento industriale, Campania; IVECO: 266 milioni di euro, Puglia; Contratto di programma Consorzio Eurosviluppo S.C.a r.l: 134 milioni di euro, Calabria; Patto Territoriale delle ACI: 126 milioni di euro, Sicilia; Contratto di localizzazione Helesi: 26 milioni di euro in Basilicata,; Infrastrutture Patto Territoriale Trigno-Sinello: circa 5 milioni in Abruzzo).

Nelle altre regioni rivestono un ruolo rilevante alcune infrastrutturazioni tecnologiche avanzate ("Distretto Tecnologico della Biomedicina e delle Tecnologie per la Salute": 22,4 milioni in Sardegna; "Sviluppo e Consolidamento reti di imprese mediante connettività e infrastrutturazione digitale": 3,3 milioni in Molise).

[67] La principale fonte di finanziamento è rappresentata dai finanziamenti privati che hanno un peso relativo pari al 37,8 per cento, seguiti dal FAS Regionale con il 17,7 per cento.

[68] Le quattro regioni convergenza hanno attratto 93 per cento del totale dei finanziamenti.

Il costo realizzato è pari poco meno di 2 miliardi di euro, pari al 38 per cento del valore complessivo degli APQ stipulati nel settore; la regione con la percentuale più elevata di costo realizzato è la Campania con il 45 per cento. Risultano conclusi 92 interventi[69] (corrispondenti a circa un quarto del totale delle risorse) per un valore complessivo di oltre 1,361 miliardi di euro, di cui 278 milioni di euro di risorse FAS. I principali interventi conclusi riguardano per quasi la metà delle risorse Contratti di Programma (IVECO, Puglia: 266 milioni di euro; Grande Impresa PIRELLI, Campania: 167 milioni di euro; Biomasse Italia S.p.A., Calabria: 131 milioni di euro)[70].

Industria e servizi nei Fondi strutturali

Considerando la programmazione dei Fondi strutturali, il valore complessivo degli investimenti per il settore industria e servizi – comprensivo delle risorse provenienti dai singoli Programmi Operativi Regionali e dal Programma Operativo Nazionale "Sviluppo Imprenditoriale Locale" – supera i 10 miliardi di euro di costo ammesso, di cui circa l'85 per cento costituito da trasferimenti (per un contributo di circa 7 punti percentuali si tratta di incentivi mirati).

Per tutte le regioni del Mezzogiorno[71] gli interventi sono in prevalenza a sostegno delle piccole e medie imprese (in Sardegna per oltre il 70 per cento delle risorse), e solo nel caso di Puglia e Campania risultano finanziate anche grandi imprese. Le infrastrutture di servizio contano per circa un terzo della programmazione, mentre gli interventi immateriali costituiscono circa il 10 per cento della programmazione; fa eccezione la Sardegna dove invece tale ultima tipologia supera il 20 per cento e dove le infrastrutture di servizio pesano per meno del 5 per cento (cfr. Tavola IV.10).

Tavola IV.10 – TIPOLOGIE DI INTERVENTO DEI FONDI STRUTTURALI NEL SETTORE INDUSTRIA E SERVIZI PER REGIONE[1], ANNI 2000-2007 (valori percentuali)

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Mezzogiorno
Infrastrutture di servizio	26,1	29,5	34,6	18,8	38,7	19,9	4,6	32,5	**24,0**
Interventi immateriali	13,7	4,3	13,4	8,4	11,1	3,1	23,3	9,9	**9,3**
Traferimenti alle:									
Grandi Imprese	-	-	-	15,5	-	34,9	-	-	**12,4**
PMI	60,2	66,3	51,9	57,2	50,2	42,0	72,2	57,6	**54,3**
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Per memoria: Totale (milioni di euro)	**255,74**	**192,75**	**484,04**	**993,99**	**119,87**	**1.253,12**	**380,65**	**1.089,24**	**4.769,39**

[1] I valori percentuali sono calcolati sul costo ammesso totale. Non sono incluse le risorse del PON Sviluppo Locale; dati al 30 giugno 2007.

Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

[69] Gli interventi conclusi hanno una dimensione media pari a circa 15 milioni di euro e si concentrano in Campania (33), in Abruzzo (23) ed in Calabria (11).

[70] Nelle altre Regioni gli interventi conclusi più rilevanti, di dimensione comunque inferiore ai 5 milioni sono relativi a infrastrutturazione di aree attrezzate o PIP: Progetto per la realizzazione di uno stabilimento per la produzione di manufatti in cemento, 3,8 milioni, Basilicata; Realizzazione di un centro di conferimento, selezione e smistamento dei prodotti ortofrutticoli del Medio Campidano, 3,1 milioni, Sardegna; Realizzazione infrastrutture primarie, 2,3 milioni, Abruzzo; Completamento PIP 1,6 milioni, Sicilia; Implementazione PIP, 1 milione di euro, Molise.

[71] Si considera la programmazione delle Regioni al netto del contributo del PON Sviluppo Locale. I fondi del PON sono distribuiti tra le misure "Legge 488/92 Industria" (80,7 per cento), "Pacchetto Integrato di Agevolazioni – P.I.A." (17,2 per cento) e "Interventi di formazione per il P.I.A." (2,1 per cento).

RIQUADRO Q – AIUTI ALLE IMPRESE NEL MEZZOGIORNO

Considerando le informazioni derivanti dalla Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, nel 2006 l'importo totale degli investimenti agevolati nel Mezzogiorno[1] è risultato pari a 16 miliardi e 300 milioni di euro. Gli investimenti agevolati sono cresciuti del 130 per cento rispetto al 2005, interrompendo in tal modo un trend negativo cha ha caratterizzato il periodo 2003-2005. Sempre nel 2006, il valore complessivo delle agevolazioni approvate è stato pari a 6 miliardi di euro con un incremento rispetto al 2005 del 74 per cento, dovuto principalmente all'aumento delle approvazioni a valere su credito di imposta investimenti e contratti di programma (cfr. Tavola Q.1). L'importo complessivo delle erogazioni nel 2006 è risultato di poco inferiore a 2 miliardi di euro registrando una diminuzione del 22 per cento rispetto al 2005 e confermando la dinamica negativa iniziata nel 2002. Si tratta di tendenze comuni a tutte le regioni del Mezzogiorno, fatta eccezione per Abruzzo e Molise.

Tavola Q.1 – MEZZOGIORNO, INCENTIVI ALLE IMPRESE[1], ANNI 2003-2006 (milioni di euro e valori percentuali)

	2003	2004	2005	2006	Media annua	Variazione 2003-2006
	milioni di euro					
Investimenti	14.379,2	9.272,6	7.106,2	16.332,7	11.772,7	13,6
Agevolazioni	5.389,7	4.653,0	3.483,6	6.059,0	4.896,3	12,4
Erogazioni[2]	3.301,7	2.985,9	2.454,8	1.903,5	2.661,5	-42,3
	composizione percentuale delle erogazioni tra livelli di governo					
di cui interventi nazionali	91,6	90,1	89,9	89,5	90,4	
di cui interventi decentrati[3]	3,2	5,3	5,1	4,4	4,4	
di cui interventi regionali[4]	5,2	4,6	5,0	6,1	5,2	
TOTALE INTERVENTI	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	

[1] Sono considerati tutti gli strumenti di incentivazione negoziali, automatici e valutativi.
[2] Le erogazioni annuali non si riferiscono necessariamente alle agevolazioni approvate nell'anno poiché possono corrispondere ad agevolazioni approvate negli anni precedenti.
[3] Si tratta dei cosiddetti "regimi trasferiti" ovvero di interventi istituiti da norme statali, ma non espressamente riservati alla gestione delle Amministrazioni centrali; dall'anno 2000 le Regioni hanno iniziato ad assumerne la gestione.
[4] Stabiliti sulla base di specifiche leggi regionali; possono includere aiuti erogati a valere su risorse dei Programmi Operativi Regionali.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, 2007

Nell'ambito delle erogazioni il ruolo dei regimi nazionali è stabile intorno al 90 per cento; rispetto al 2005 si riduce leggermente il peso della componente relativa ai cd. regimi trasferiti, mentre aumenta leggermente quello delle erogazioni erogate a valere sui regimi a titolarità regionale, secondo una tendenza comune a quasi tutte le regioni. Il ruolo dei regimi trasferiti o a titolarità regionale, pari in media al 4-5 per cento del totale delle erogazioni presenta alcune rilevanti differenziazioni tra regioni: è significativamente superiore alla media il peso dei regimi trasferiti in Calabria (circa l'8 per cento), in Molise (7 per cento) ed

in Puglia circa il 6 per cento); mentre quello delle erogazioni sugli interventi regionali è più elevato in Abruzzo (circa il 10 per cento) e in Sardegna (circa il 32 per cento).

Per il periodo 2003-2006 i principali strumenti in termini agevolazioni approvate nel Mezzogiorno (cfr. Tavola Q.2) sono il credito di imposta investimenti, la legge 488/92 per le Attività produttive nelle aree depresse, i PIA innovazione ed i contratti di programma, che insieme hanno un peso relativo di quasi il 60 per cento. In termini di numerosità delle domande approvate, i principali strumenti risultano essere il prestito d'onore, il credito d'imposta e il fondo di garanzia, sui quali è concentrato oltre il 50 per cento delle domande. Riguardo alla scelta dei principali strumenti di agevolazione non risultano significative differenziazioni tra le regioni meridionali.

Tavola Q.2 – MEZZOGIORNO, PRINCIPALI STRUMENTI DI AGEVOLAZIONE[1], ANNI 2003-2006 (milioni di euro e valori percentuali)

	2003		2004		2005		2006		2003-2006		Peso percentuale sul totale generale 2003-2006	
	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €
Legge 388/2000 art. 8 Credito di imposta per le aree sottoutilizzate*	9.940	1.579,5	6.378	936,6	4.561	977,5	6.776	1.489,9	27.655	4.983,4	19,0	25,4
Legge 488/92 art.1 c. 2 Attività produttive nelle aree depresse*°	1.793	1.305,1	1.164	845,5	316	1.94,4	371	139,2**	3.644	2.484,3	2,5	12,7
PIA Innovazione Pacchetto Integrato di agevolazioni (PON 2000-2006)°	235	685,8	-	-	-	-	546	1.512,7	781	2.198,5	0,5	11,2
Contratti di programma*	10	267,7	11	466,3	15	366,9	20	880,3	56	1.981,1	0,0	10,1
D.Lgs. 185/2000 Titolo II Incentivi a favore dell'auto impiego (ex L. 608/96 - Prestito d'onore)*	12.051	411,4	12.678	541,6	8.046	514,4	6.971	467,4	39.746	1.934,9	27,2	9,9
D.Lgs. 297/99, D.M. 593/00 art. 5, 6, 9, 10, 11, 14, 16 - agevolazioni automatiche o valutative del Fondo agevolazione alla ricerca (FAR) °	73	104,3	350	547,2	218	284,5	121	181,4	762	1.117,5	0,5	5,7
Legge 488/92 Turismo Estensione delle agevolazioni al turismo (legge 449/97, art. 9)*	619	416,1	-	-	391	354,3	352	159***	1.362	929,4	0,9	4,7
Legge 662/96 art. 2 c. 100 lett.a Fondo di garanzia	1.239	143,7	1.764	131,0	2.186	161,2	3.367	305,6	8.556	741,5	5,9	3,8
D.Lgs. 185/2000 Titolo I Incentivi a favore dell'autoimprenditorialità*	25	32,8	168	171,3	84	89,3	73	78,7	350	372,1	0,2	1,9
Legge 181/89 artt. 5 e 8 Reindustrializzazione aree siderurgiche e successive estensioni	1	5,8	2	16,4	8	128,5	4	61,3	15	211,9	0,0	1,1
Totale strumenti considerati[1]	**25.986**	**4.952,0**	**22.515**	**3.655,9**	**15.825**	**3.071,0**	**18.601**	**5.275,4**	**82.927**	**16.954,4**	**56,8**	**86,6**
TOTALE GENERALE[2]	**42.695**	**5.389,7**	**41.457**	**4.653,0**	**26.710**	**3.483,6**	**35.044**	**6.059,0**	**145.906**	**19.585,3**	**100,0**	**100,0**

* Regime cofinanziato con risorse FAS
° Regime cofinanziato con risorse dei Fondi strutturali
[1] Nella Tavola sono considerati gli strumenti nazionali automatici o valutativi e negoziali più rilevanti nella media del periodo, presentati in ordine decrescente secondo il peso percentuale dell'ammontare delle agevolazioni approvate sul totale del periodo 2003-2006. Non sono inclusi gli ammontari di finanziamento diretto agevolato agli investimenti.
[2] Nel totale generale della regione, riportato per memoria (cfr. Tavola Q.1), sono inclusi anche gli strumenti decentrati e regionali nonché quelli a carattere negoziale.
** A seguito di modifiche normative a partire dal 2006 parte dei finanziamenti sono erogati in conto interessi riducendo la quota di contributo in conto capitale riportata nella Tavola. I 371 interventi sono finanziati con finanziamento agevolato pari a 892,14 milioni di euro.
*** I 352 interventi sono finanziati anche con finanziamento agevolato pari a 392,60 milioni di euro.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, 2007

La politica regionale aggiuntiva contribuisce al finanziamento dei principali strumenti di agevolazione come indicato nella Tavola Q.2. Nel complesso gli importi cofinanziati dai Fondi strutturali nell'ambito della programmazione regionale o del PON Sviluppo Locale sono pari al 30 per cento del totale generale (per il finanziamento della legge 488/92, delle agevolazioni alla ricerca e del PIA), mentre quelli cofinanziati dal FAS, tramite le assegnazioni effettuate direttamente alle Amministrazioni centrali titolari degli strumenti di incentivazione sono pari al 65 per cento e finanziano legge 488/92 aree sottoutilizzate, turismo e contratti di programma, credito di imposta, agevolazioni per l'autoimpiego). Nel complesso nel Mezzogiorno, gli importi agevolati cofinanziati dalle risorse aggiuntive rappresentano l'82 per cento del totale degli strumenti considerati nella rilevazione (si noti che alcuni strumenti sono cofinanziati da entrambe le fonti[2]).

[1] La Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, pubblicata annualmente dal MISE come documento collegato al DPEF, contiene informazioni sui principali strumenti di incentivazione alle imprese. I dati contenuti nella relazione non sono però del tutto confrontabili con altre fonti più aggregate e relative al fenomeno dei trasferimenti in conto capitale alle imprese private (come ad esempio quelle dei Conti Pubblici Territoriali, per cui cfr. in questo Rapporto il *Riquadro I* nel capitolo III) sia per le differenti fonti primarie (dati di natura amministrativa per la Relazione, dati di bilancio per i CPT), sia per le conseguenti diversità negli universi di riferimento. In particolare possono risultare sottostimati alcuni interventi a titolarità regionale anche cofinanziati dalle risorse della politica aggiuntiva (vedi oltre) e alcuni strumenti di sostegno all'agricoltura.

[2] Agli strumenti nazionali si aggiungono inoltre regimi regionali cofinanziati da risorse aggiuntive comunitarie. La rilevazione effettuata quantifica gli interventi a valere su risorse POR nel Mezzogiorno in media nel periodo 2000-2006, in circa 400 milioni di erogazioni all'anno e circa 1 miliardo di agevolazioni approvate. Tali risorse possono essere in parte già incluse nella Tavola Q.1.

Trasporti e viabilità

Ruolo del settore nella programmazione

Le risorse programmate nel settore trasporti e viabilità nel Mezzogiorno sono pari a poco meno di 16 miliardi di euro, il 22,8 per cento della programmazione[72] del complesso delle risorse dei Fondi strutturali e FAS in APQ. Per quanto riguarda la composizione, la viabilità (strade regionali e nazionali, autostrade) risulta prevalente nella programmazione delle risorse (57 per cento), soprattutto per il peso che essa riveste nella programmazione FAS in APQ dove è pari a circa un terzo del totale delle risorse.

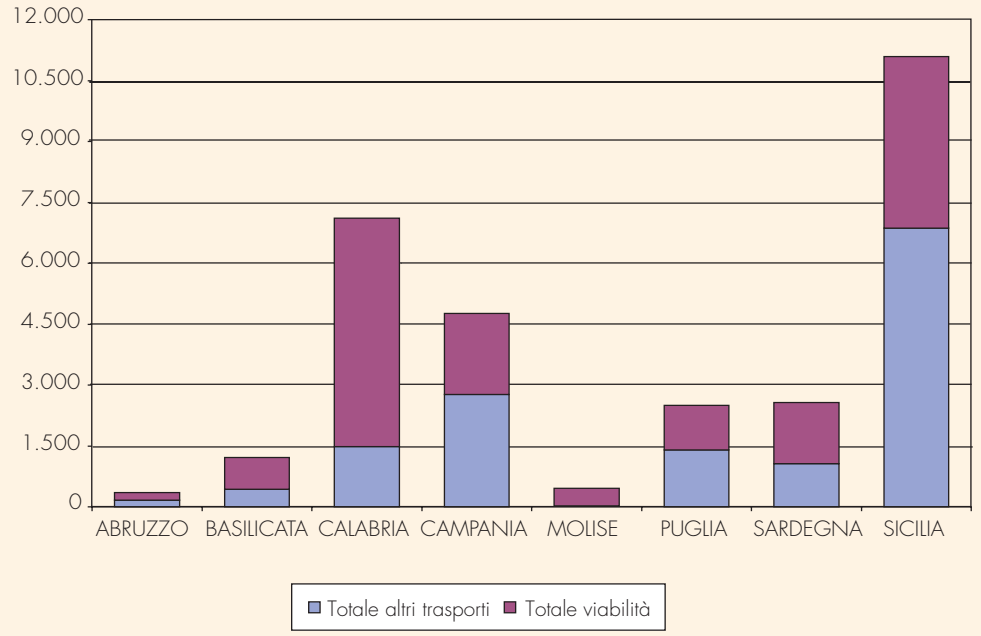
Considerando anche la programmazione collegata in APQ, le risorse destinate al settore nel Mezzogiorno ammontano a oltre 30 miliardi di euro per la realizzazione di oltre 3.400 interventi. Al 2006 le realizzazioni sono pari a quasi 10 miliardi e nel 2007 sono stati realizzati investimenti per un valore di 1,4 miliardi. Risultano conclusi oltre 700 progetti.

In tutte le regioni meridionali la viabilità è prevalente rispetto al settore altri trasporti ad eccezione di Sicilia[73] e Campania dove invece quest'ultimo settore assorbe oltre il 60 per cento del complesso delle risorse, (cfr. Figura IV.13).

[72] In particolare il settore è rilevante per la programmazione delle risorse del FAS in APQ dove costituisce una quota pari al 37 per cento del totale, mentre per i Fondi strutturali è uguale al 16 per cento.

[73] In questa regione tutti i principali interventi in APQ sono relativi a trasporti.

Figura IV.13 – ARTICOLAZIONE TRA "ALTRI TRASPORTI" E "VIABILITÀ" DEGLI INTERVENTI NEL SETTORE TRASPORTI[1] PER REGIONE NEL MEZZOGIORNO (milioni di euro)



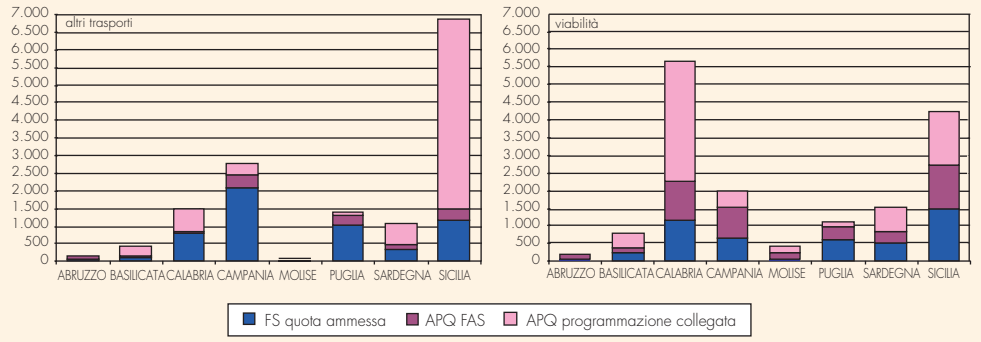
[1] Include i settori CPT Viabilità e altri trasporti. Si considerano tutte le risorse programmate: costo ammesso totale Fondi strutturali, Fas in APQ e programmazione collegata del FAS a valere su altre risorse. Le variabili sono riferite a giugno 2007.

Fonte: elaborazioni DPS

Principali interventi nel settore trasporti

Per entrambi gli ambiti è molto rilevante la fonte di finanziamento rappresentata dai finanziamenti statali ordinari, in particolare per quanto riguarda gli altri trasporti, soprattutto per le risorse destinate alla Sicilia (cfr. Figura IV.14). In Campania e in Basilicata sono rilevanti anche i finanziamenti regionali a valere su risorse ordinarie.

Figura IV.14 – PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE[1] NEL SETTORE TRASPORTI PER FONTE DI FINANZIAMENTO, ANNI 2000-2007 (milioni di euro)



[1] Si considerano tutte le risorse programmate: costo ammesso totale Fondi strutturali, FAS in APQ e programmazione collegata in APQ a valere su altre risorse. Le variabili sono riferite a giugno 2007.

Fonte: elaborazioni DPS

Nell'ambito degli "altri trasporti" (ferrovie, porti, aeroporti, trasporti urbani) risultano prevalenti gli interventi di miglioramento e ampliamento delle infrastrutture ferroviarie. Tra gli interventi finanziati in APQ, quasi 7 miliardi sono destinati alle infrastrutture ferroviarie, mentre alle infrastrutture aeroportuali è stato assegnato 1 miliardo di euro.

Tra gli interventi principali programmati in viabilità in APQ si segnalano i lavori di ammodernamento ed adeguamento dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, a cui sono destinati 1,5 miliardi (quasi completamente costituiti da finanziamenti statali ordinari) pari a quasi un terzo delle risorse dedicate a questo settore in Calabria; alcune infrastrutturazioni stradali in Sicilia (S.S.114 "Orientale Sicula", Autostrada Siracusa-Gela A18, itinerario Agrigento-Caltanissetta, collegamenti viari Palermo-Agrigento, e Ragusa-Catania), in Campania (tra cui il completamento della Bretella di collegamento da Soccavo a Mostra tra le ferrovie Cumana e Circumflegrea e la costruzione di una variante della S.S.145 "Sorrentina") e in Puglia (la ristrutturazione della S.S.96 "Barese" tra Gravina e Bari, e la realizzazione della S.S.175 Maglie -S.Maria di Leuca). Risultano conclusi interventi di ammodernamento ed adeguamento della S.S.106 "Jonica" in Calabria, della S.S.626 Caltanissetta-Gela e l'autostrada A20 Messina-Palermo in Sicilia, in Campania i lavori di costruzione della strada a scorrimento veloce in variante alla S.S.18, in Sardegna lavori di costruzione, ammodernamento e completamento di strade statali (S.S.125 Tertenia-San Priamo; S.S.130 Cagliari-Carbonia; variante di Sassari Truncu Reale-Porto Torres) .

Trasporto ferroviario

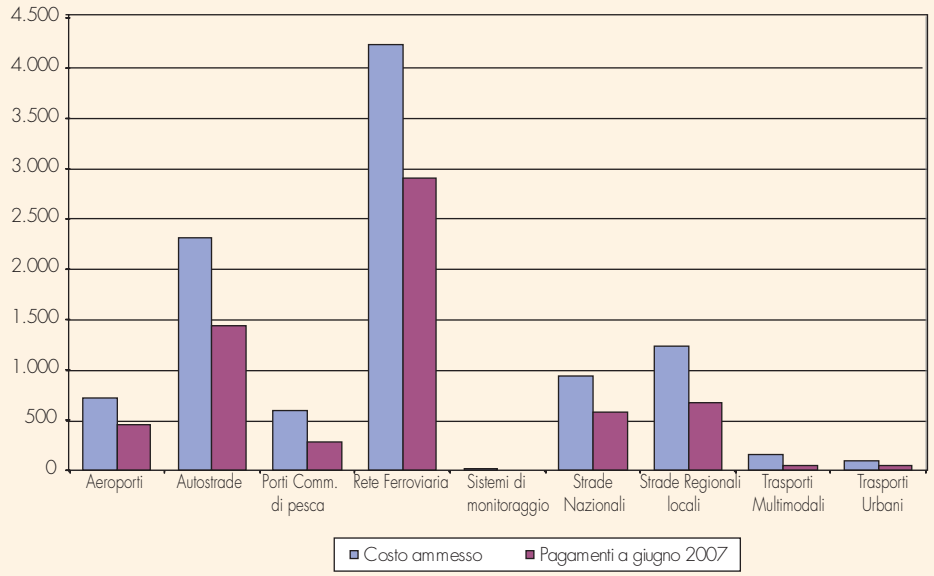
I principali interventi di potenziamento delle linee ferroviarie sono programmati in Campania: completamento del raddoppio della tratta Torre Annunziata- Pioppaino-Castellammare di Stabia; completamento del Sistema della Metropolitana Regionale (SMR) e Ferrovia Metrocampania Nord-Est (tratta Piscinola -Aversa Centro), e il completamento della Bretella di collegamento da Soccavo a Mostra (tra le ferrovie Cumana e Circumflegrea: Tratta Monte S. Angelo-Parco S. Paolo) con adeguamento della Stazione di Parco S. Paolo per un totale di oltre 300 milioni di euro. Altri interventi di rilievo di potenziamento delle linee ferroviarie sono previsti in Calabria (potenziamento infrastrutturale e tecnologico della linea Lamezia Terme-Catanzaro Lido del valore di 200 milioni di euro, raddoppio ed elettrificazione della tratta Reggio Calabria-Melito con un importo totale di 166 milioni di euro), in Sardegna (Raddoppio Decimomannu-San Gavino e Ammodernamento e velocizzazione Rete sarda, 110 milioni) e in Sicilia (raddoppio Palermo Centrale Brancaccio-Palermo Notarbatolo-Punta Raisi, raddoppio del tratto Fiumetorto-Cefalù-Castelbuono della linea Palermo-Messina, per un totale di oltre 1,6 miliardi in parte conclusi, la realizzazione della chiusura dell'anello ferroviario di Palermo e il prolungamento della linea metropolitana nella tratta urbana di Catania). Risultano conclusi in Sicilia alcuni interventi riguardanti la linea ferroviaria Palermo-Messina (limitatamente al tratto Messina-Villafranca).

Tra gli interventi conclusi si segnalano inoltre numerosi lavori relativi alle reti aeroportuali per l'infrastrutturazione degli aeroporti di Palermo, Catania e Lampedusa, Reggio Calabria, Cagliari e Olbia. La regione Puglia, dove sono conclusi alcuni interventi relativi agli aeroporti di Grottaglie (TA) e Bari Palese, si caratterizza per l'importanza attribuita alle infrastrutture aeroportuali a cui sono desti-

nate maggiori risorse rispetto a quelle ferroviarie. È anche concluso un intervento relativo al potenziamento e razionalizzazione delle infrastrutture intermodali e terminalistiche dell'area commerciale del Porto di Napoli.

Nell'ambito della programmazione comunitaria nelle regioni del Mezzogiorno sono ammessi 1.474 progetti che costituiscono in termini di numerosità meno dell'1 per cento della programmazione, ma corrispondono a quasi il 19 per cento delle risorse pari a oltre 10,3 miliardi euro (di cui 4,7 miliardi per la viabilità e 5,6 miliardi per le altre modalità di trasporto). Al primo semestre 2007 risultano conclusi 148 progetti. I pagamenti sono pari a circa 6 miliardi. Gli interventi riguardano per oltre il 40 per cento delle risorse la Rete ferroviaria; per il 22 per cento Autostrade e per un ulteriore 20 per cento Strade nazionali, regionali e locali. Porti commerciali e di pesca ed Aeroporti coinvolgono circa il 6 per cento delle risorse ciascuno (cfr. Figura IV.15).

Figura IV.15 – ARTICOLAZIONE DEGLI INVESTIMENTI FINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI SECONDO LE MODALITÀ DI TRASPORTO NEL MEZZOGIORNO (costo ammesso totale e pagamenti al 30 giugno 2007, milioni di euro)



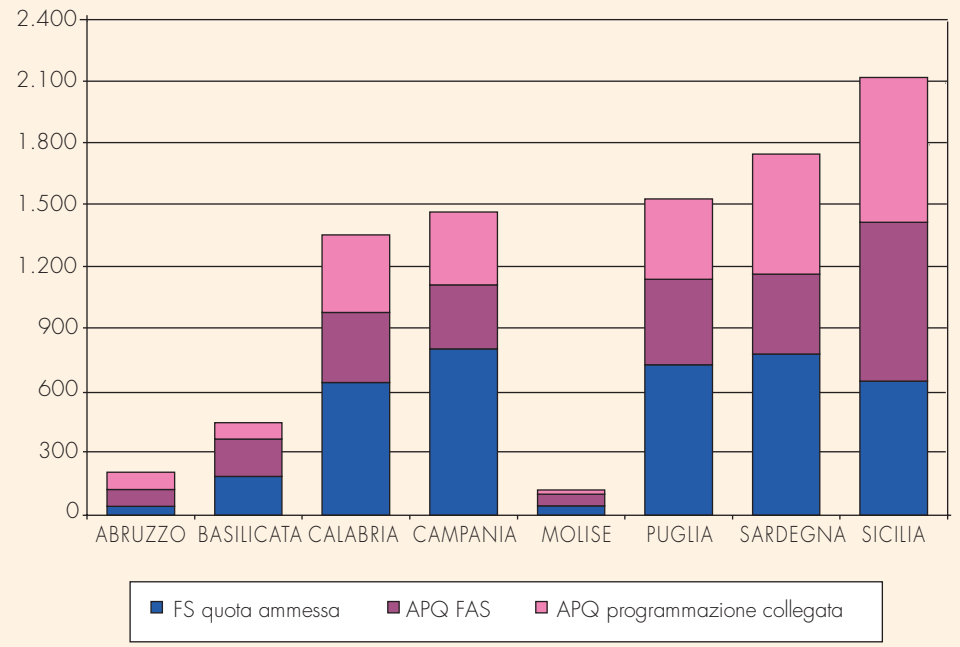
Fonte: elaborazioni DPS su dati MONIT, dati al 30 giugno 2007

Ciclo integrato dell'acqua

Nel Mezzogiorno sono stati stanziati 6,4 miliardi di risorse delle politiche aggiuntive a favore del settore del ciclo integrato dell'acqua, circa il 9 per cento del totale; in particolare per il FAS in APQ tale percentuale è pari al 17 per cento, mentre per i Fondi strutturali essa è pari al 7 per cento.

Considerando anche la programmazione collegata in APQ (cfr. Figura IV.16) le risorse destinate al settore nel Mezzogiorno ammontano a circa 9 miliardi di euro per la realizzazione di quasi 5.000 progetti. Al 2006 le realizzazioni sono pari a 4,5 miliardi e nel 2007 sono stati realizzati investimenti per un valore di 423 milioni.

Figura IV.16 – ARTICOLAZIONE PER REGIONE DELLE RISORSE[1] DEL CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA PER FONTE DI FINANZIAMENTO NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2000-2007 (milioni di euro)



[1] Si considerano tutte le risorse programmate: costo ammesso totale Fondi strutturali, FAS in APQ e programmazione collegata in APQ a valere su altre risorse. Le variabili sono riferite a giugno 2007.

Fonte: elaborazioni DPS

Risultano conclusi oltre 1.500 progetti. Nelle regioni Puglia e Sardegna, e in parte Calabria, gli interventi nel settore rivestono un ruolo di particolare rilievo nella programmazione delle risorse aggiuntive.

La programmazione comunitaria finanzia circa 1.900 progetti, di cui poco più del 10 per cento per servizi all'agricoltura e per il resto per le diverse fasi del servizio idrico integrato: adduzione, fognatura e depurazione. Prevalgono gli interventi in fognatura che assorbono oltre il 40 per cento delle risorse.

Nell'ambito della programmazione in APQ, in Puglia sono stati stanziati 1,2 miliardi di euro (22 per cento delle risorse) per il finanziamento di 352 interventi. Risultano conclusi 106 interventi tra cui i principali sono relativi alle reti fognarie. In Calabria gli stanziamenti risultano in valore assoluto ancora più ingenti e pari a 1,7 milioni di euro[74] per la realizzazione di 555 interventi, anche se il peso percentuale del settore supera di poco il 10 per cento. Gli interventi di maggior rilievo riguardano l'Acquedotto del Menta e il sistema irriguo Melito. Risultano conclusi 226 interventi tra cui alcuni relativi all'Acquedotto del Menta e il completamento della Diga Alaco.

[74] Si noti che la principale fonte di finanziamento (quasi un terzo delle risorse del settore) è costituita dai Fondi strutturali comunitari.

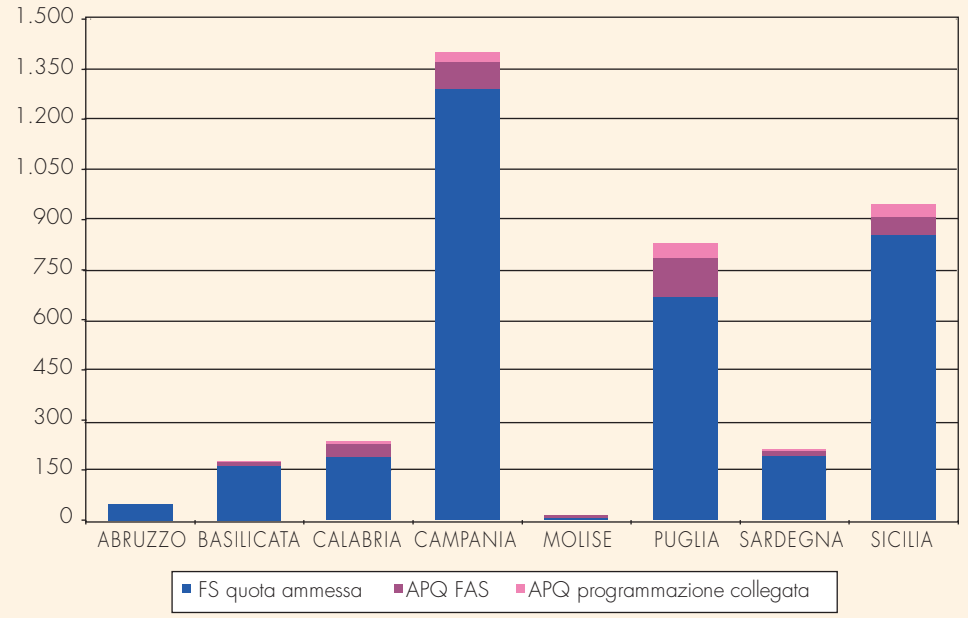
La Sardegna ha stanziato 1,1 miliardi per realizzare 328 interventi nel settore. Alcuni degli interventi più rilevanti risultano conclusi: interconnessione dei sistemi idrici Tirso e Flumendosa-Campidano e migliore utilizzazione dei bacini vallivi Tirso-Fluminimannu di Pabillonis-Mogoro. In Sicilia, dove le risorse sono pari a 1,7 miliardi per la realizzazione di 612 interventi, i tre principali interventi in termini finanziari "Sistema fognario e depurativo intercomunale di Misterbianco" (97 milioni di euro), "Lavori di rifacimento Acquedotto Gela Aragona" (89 milioni di euro) e "Acquedotto Montescuro Ovest" (86 milioni di euro) sono in corso di realizzazione.

Ricerca e sviluppo

Nel Mezzogiorno circa 3,7 miliardi di risorse sono destinate al settore ricerca e sviluppo corrispondenti a circa il 5 per cento della programmazione della politica regionale aggiuntiva.

Considerando anche la programmazione collegata in APQ, le risorse destinate al settore nel Mezzogiorno ammontano a circa 3,8 miliardi di euro per la realizzazione di circa 4.600 progetti (cfr. Figura IV.17). In Campania il peso del settore risulta il più elevato e corrisponde a quasi 1,4 miliardi di investimento. Al 2006 le realizzazioni sono pari a poco più di 2 miliardi e nel 2007 sono stati realizzati investimenti per circa 200 milioni. Risultano conclusi 2.100 progetti.

Figura IV.17 – ARTICOLAZIONE PER REGIONE DELLE RISORSE DEL SETTORE RICERCA E SVILUPPO[1] PER FONTE DI FINANZIAMENTO NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2000-2007 (milioni di euro)

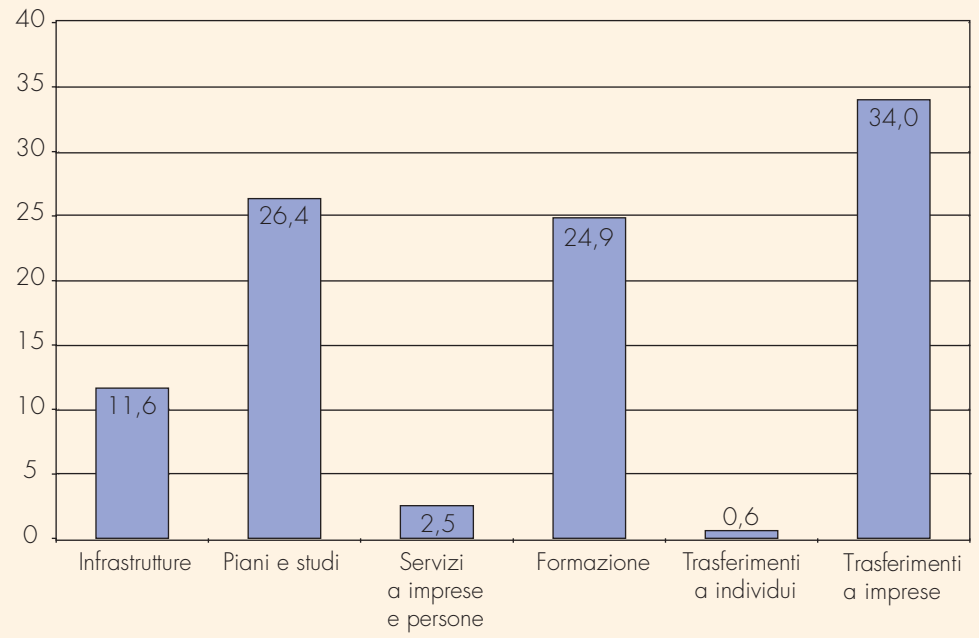


[1] Si considerano tutte le risorse programmate: costo ammesso totale Fondi strutturali, FAS in APQ e programmazione collegata in APQ a valere su altre risorse. Le variabili sono riferite a giugno 2007.

Fonte: elaborazioni DPS

In questo ambito la programmazione comunitaria copre quasi il 90 per cento delle risorse, di cui oltre un terzo destinato a trasferimenti a imprese, mentre oltre il 10 per cento è destinato a infrastrutture per la ricerca. Le attività di piani, studi e ricerche pesano per oltre un quarto e per un ulteriore 25 per cento sono finanziate attività di alta formazione (cfr. Figura IV.18).

Figura IV.18 – ARTICOLAZIONE DEGLI INTERVENTI DEL SETTORE RICERCA E SVILUPPO DEI FONDI STRUTTURALI[1] PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2000-2007 (valori percentuali)



[1] Costo totale ammesso a giugno 2007.
Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Per quanto riguarda la programmazione in APQ, essa ammonta a 521 milioni di euro per la realizzazione di 231 interventi per i quali le risorse del FAS costituiscono la più rilevante fonte di finanziamento. Nell'ambito della programmazione in APQ, la Puglia è la regione che ha dedicato al settore la percentuale più elevata di risorse (3,2 per cento pari a 177 milioni di euro), costituite principalmente dal FAS Regionale (52,4 per cento). Gli interventi finanziati riguardano la rete di laboratori pubblici di ricerca per lo sviluppo di settori ad alta tecnologia e per l'innovazione tecnologica, e alcuni Distretti High-Tech, Biotecnologico, Meccatronica nonché sostegno allo start up di imprese. In Campania sono stati programmati interventi per 121 milioni di euro pari all'1,6 per cento del totale delle risorse programmate in APQ, che finanziano 19 interventi. Circa la metà delle risorse sono destinate alle infrastrutture per il Distretto Tecnologico nel settore dell'Ingegneria dei materiali polimerici e compositi a cui si aggiungono progetti di ricerca ad alto contenuto scientifico e tecnologico per la realizzazione e il potenziamento di Laboratori pubblici nei settori delle biotecnologie industriali, delle scienze della salute,

delle scienze della nutrizione, della chirurgia avanzata e dell'analisi dei tessuti, della medicina nucleare, della prevenzione e cura dei tumori.

In Calabria prevalgono gli aiuti alle imprese e circa metà delle risorse si concentra su due interventi relativi alla ricerca industriale sui temi della logistica e trasformazione e sui temi dei beni culturali, per un totale di 30 milioni di euro. In Sicilia, interventi più rilevanti dal punto di vista finanziario riguardano il sistema regionale per la ricerca e l'innovazione ed un Centro per la promozione dell'innovazione ed il trasferimento delle Tecnologie Energetiche (per un totale di circa 28 milioni di euro). In Sardegna, le risorse sono concentrate su: infrastrutture per Ricerca scientifica e tecnologica, inclusi i laboratori della Facoltà di Ingegneria e sul Distretto Tecnologico della Biomedicina e delle Tecnologie per la Salute. In Basilicata si segnalano gli interventi che riguardano il Campus industriale di Melfi per attività di ricerca e sviluppo e di realizzazione dei laboratori specialistici.

RIQUADRO R – IL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 2000-2006

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) è il documento quadro per il ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006 nei territori dell'Obiettivo 1 (corrispondenti all'intero territorio del Mezzogiorno ad eccezione dell'Abruzzo). Il QCS definisce la strategia, gli obiettivi, le priorità di azione, nonché la quota di partecipazione dei Fondi strutturali e delle altre risorse finanziarie alla realizzazione della strategia. La dotazione finanziaria del QCS, 46 miliardi di euro, è distribuita in sei assi tematici, cui si aggiunge un asse relativo al supporto tecnico, attuati da 7 Programmi Operativi Regionali (POR) e 7 Programmi Operativi Nazionali (PON). L'attuazione formale dei programmi dovrà essere conclusa entro la fine del 2008; tuttavia, successivamente a questa data, secondo le regole del QCS, proseguirà la realizzazione di progetti per un valore pari a quelle spese contabilizzate sul QCS, ma realizzate nel periodo 2000-2008 grazie a fonti finanziarie diverse da quelle in dotazione al QCS stesso (vedi oltre, nel Riquadro, la sezione Progetti coerenti).

I progetti finanziati dal QCS

Nel periodo dal 2000 al 2007, i Programmi Operativi hanno identificato come ammissibili al finanziamento circa 238.000 progetti di diverse tipologie (cfr. Tavola R.1), di cui oltre la metà ormai conclusi.

La grande numerosità dei progetti è dovuta principalmente alla circostanza che il QCS non si caratterizza come un programma dedicato solo alla realizzazione di opere infrastrutturali, ma finanzia progetti a natura immateriale (come ad esempio interventi nel campo della ricerca, dell'istruzione e della formazione, ma anche di progettazione e servizi a imprese, istituzioni e persone) e di trasferimento (soprattutto incentivi a imprese) che, seppure costituiscono solo la metà del valore delle risorse, contano per l'88 per cento dei progetti (cfr. Figura R.1).

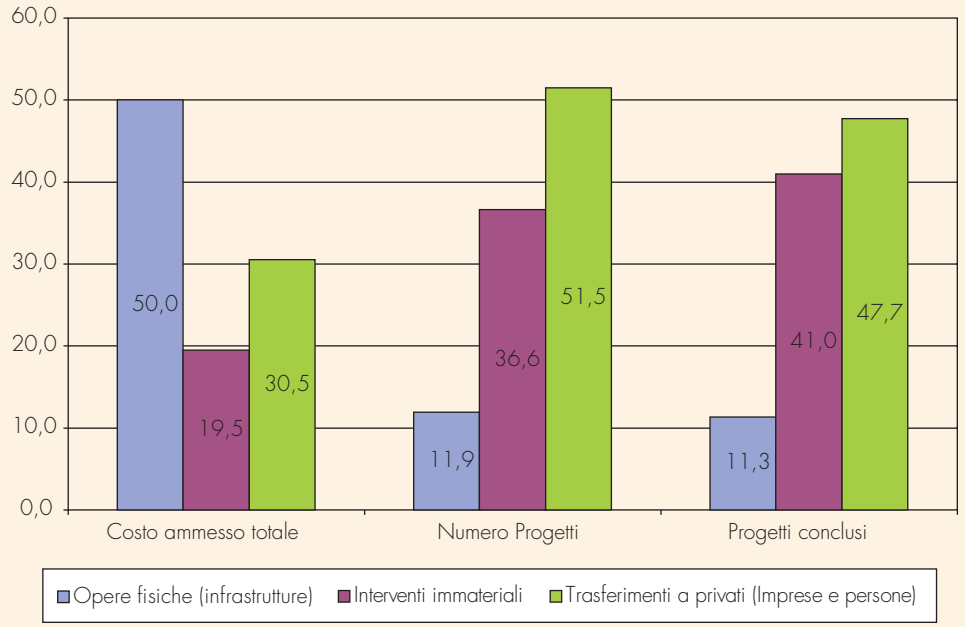
Tavola R.1 – CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI AMMESSI A COFINANZIAMENTO NEL QCS OBIETTIVO 1 2000-2006 (valori percentuali sul totale delle risorse del QCS)

Classificazione sintetica		Assi prioritari						
	TOTALE	Risorse naturali	Risorse culturali	Risorse umane	Sistemi locali	Città	Reti e nodi di servizio	Assistenza tecnica
				Valori percentuali				
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	7,1	6,4	0,2	-	0,4	0,1	-	-
Opere di recupero e conservazione del patrimonio culturale	4,6	0,1	4,0	-	0,4	0,2	-	-
Infrastrutture di trasporto	20,3	-	-	-	1,0	0,7	18,6	-
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	7,2	6,1	0,0	-	0,2	0,0	0,9	-
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	1,7	1,4	-	-	0,2	-	0,0	-
Infrastrutture di servizio al commercio ed all' industria	2,8	-	-	0,5	2,0	0,1	0,2	-
Infrastrutture urbane	2,9	0,0	0,0	-	-	2,7	0,2	-
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	2,3	-	0,0	1,4	0,0	0,4	0,4	0,0
Strutture sportive, ricreative	1,2	0,1	0,0	-	0,7	0,4	-	-
TOTALE OPERE FISICHE	**50,0**	**14,1**	**4,3**	**1,9**	**4,9**	**4,5**	**20,3**	**0,0**
Piani, studi e monitoraggio	5,1	0,7	0,2	0,8	0,1	0,1	1,9	1,3
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	1,4	0,2	0,2	0,2	0,6	0,0	0,1	0,1
Ricerca	1,3	-	-	1,2	0,1	-	-	-
Servizi alle imprese	1,1	0,0	-	0,1	0,6	0,0	0,3	0,1
Servizi alle persone	0,9	0,0	-	0,5	0,0	0,0	0,3	-
Attività ricreative e culturali	0,0	-	0,0	-	0,0	-	-	-
Formazione dipendenti pubblici	0,3	-	-	0,3	0,0	-	0,0	0,1
Formazione a privati non-occupati	5,7	0,0	0,1	5,3	0,1	0,0	0,1	-
Formazione a privati occupati	1,8	0,0	0,0	1,3	0,1	0,1	0,2	0,0
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	1,9	0,0	-	1,9	0,0	0,0	0,0	-
TOTALE INTERVENTI IMMATERIALI	**19,5**	**1,0**	**0,6**	**11,5**	**1,7**	**0,2**	**2,9**	**1,6**
Trasferimenti ad individui	0,8	-	-	0,8	-	-	0,0	-
Trasferimenti a enti Non-Profit	0,1	-	0,0	0,0	-	0,1	-	-
Trasferimenti ad imprese: 1 innovazione-ricerca	2,1	-	-	2,1	0,0	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 2 ambiente	0,7	0,6	-	-	0,1	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 3 occupazione-training-organizzazione interna	0,5	-	-	0,4	0,1	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 4 qualità-certificazione	0,0	-	-	-	0,0	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 5 generalisti	25,3	0,9	0,1	0,0	24,0	0,2	0,1	0,0
Trasferimenti a consorzi di imprese	0,9	-	-	-	0,9	-	-	-
TOTALE TRASFERIMENTI A PRIVATI	**30,5**	**1,5**	**0,1**	**3,3**	**25,2**	**0,3**	**0,1**	**0,0**
TOTALE QCS	**100,0**	**16,6**	**5,0**	**16,7**	**31,8**	**5,0**	**23,3**	**1,6**
Per memoria :								
TOTALE valore assoluto risorse (milioni di euro)	**53.977,03**	**8.965,87**	**2.698,55**	**9.022,46**	**17.139,61**	**2.693,96**	**12.585,17**	**871,41**
TOTALE valore assoluto progetti (numero)	**237.833**	**17.213**	**3.998**	**92.414**	**110.528**	**2.888**	**6.535**	**4.257**

Nota: le quote sono calcolate sul valore del costo ammesso a giugno 2007. Nella Tavola i valori nulli sono identificati con il simbolo "-"; i valori che non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo considerato sono segnalati con il valore "0,0".

Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Figura R.1 – QCS - DISTRIBUZIONE DEI PROGETTI IN INFRASTRUTTURE, INTERVENTI IMMATERIALI E TRASFERIMENTI PER VALORE, NUMEROSITÀ E STATO DI ATTUAZIONE A FINE 2007[1] (valori percentuali)



[1] Nella Figura è rappresentato il peso delle grandi tipologie di progetti ammessi al finanziamento dei programmi del QCS (distinti tra opere fisiche-infrastrutture, interventi immateriali e trasferimenti-incentivi a imprese e persone) in termini di valore (costo ammesso totale, corrispondente a un valore di circa 54 miliardi di euro), numerosità (numero dei progetti, per un totale di circa 238.000 progetti) e numerosità di quelli conclusi (progetti conclusi secondo i dati di monitoraggio procedurale per un totale di circa 131.000 progetti) come presenti nei dati di monitoraggio nell'autunno del 2007.

Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

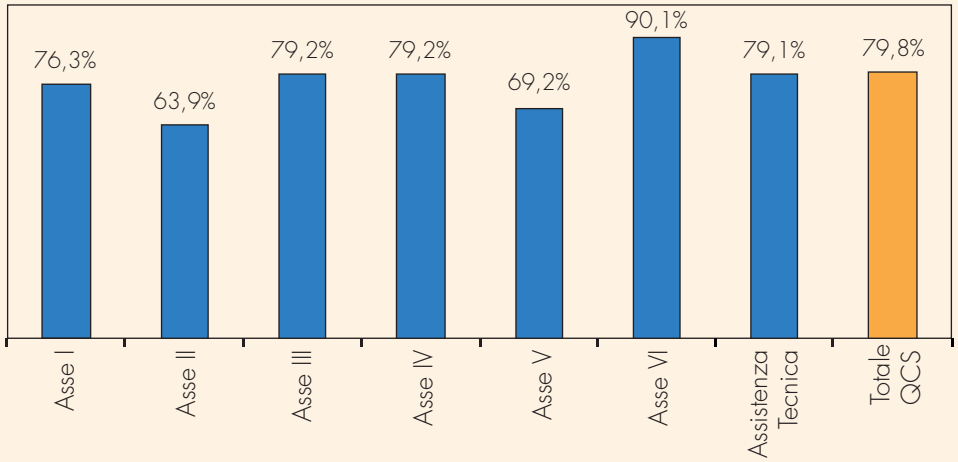
Considerando il valore dell'insieme dei progetti ammessi al finanziamento (che includono tutti i progetti identificati dall'avvio dell'attuazione dei programmi fino al 2007), il 50 per cento delle risorse destinato ad opere infrastrutturali (per circa 28.000 progetti) è concentrato soprattutto negli assi 1, Risorse Naturali, e 6, Reti e nodi di servizio. L'impiego finanziario è assai rilevante nelle infrastrutture di trasporto (20 per cento delle risorse, corispondente a circa 4.500 progetti) e nel sostegno generale all'investimento delle imprese (25 per cento delle risorse corrispondenti però a quasi 100.000 progetti).

Lo stato di attuazione contabile del QCS

I più recenti dati di monitoraggio finanziario (al 31 dicembre 2007) mostrano un livello di pagamenti, per il QCS, pari al 79,8 per cento delle totale delle risorse disponibili (cfr. Figura R.2). Si registra, però una evidente varianza tra i singoli assi, con un livello minimo registrato per l'asse 2, Risorse culturali, pari al 63,9 per cento e un livello massimo registrato per l'asse 6, Reti e nodi di servizio, pari al 90,1 per cento. In linea con la media risultano gli assi Risorse umane, Sviluppo locale e Assistenza tecnica; al di sotto della media gli assi Risorse naturali e Città.

Relativamente all'avanzamento della spesa dei singoli programmi, i livelli di attuazione sono differenziati. Più avanzato il livello di spesa per i 7 Programmi Operativi

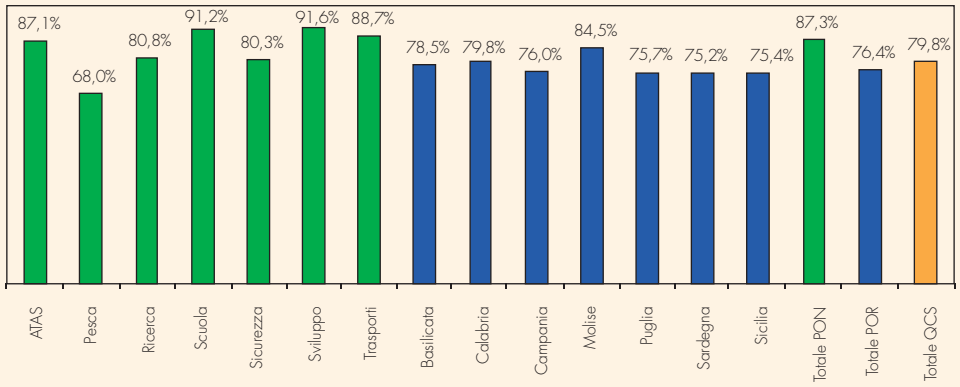
Figura R.2 – QCS - PAGAMENTI PER ASSE AL 31 DICEMBRE 2007 (valori percentuali sulla dotazione finanziaria per asse e totale QCS)



Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Nazionali (PON), in media all'87,3 per cento, con un intervallo che varia però dal 68 per cento del PON Pesca al 91,6 percento del PON sviluppo locale. Inferiore quello dei Programmi Operativi Regionali, che presentano livelli di attuazione in generale inferiori alla media QCS, con l'eccezione del POR Molise e del POR Calabria (cfr. Figura R.3).

Figura R.3 – QCS - PAGAMENTI PER PROGRAMMA OPERATIVO AL 31 DICEMBRE 2007 (valori percentuali sul totale della dotazione dei programmi)



Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Progetti coerenti e reimpiego delle risorse relative

Una quota dei pagamenti registrati dai programmi è però relativa a progetti, originariamente definiti sulla base di altre fonti di finanziamento, che la normativa comunitaria e le disposizioni di attuazione del QCS consentono di inserire nella programmazione comunitaria in quanto progetti coerenti con il QCS, nella tipologia, nella tempistica di attuazione e negli altri requisiti di ammissibilità previsti dai documenti di programmazione. Tale inserimento è previsto per sostenere l'attuazione contabile dei programmi entro i

termini definiti dalle regole del bilancio comunitario e contribuire così a ottenere l'effettivo apporto delle risorse comunitarie che avviene a rimborso di spese effettivamente sostenute. A tale categoria di progetti (cd. coerenti) si riferiscono pagamenti per circa 12,9 miliardi di euro su un totale di oltre 36,7 miliardi di spesa contabilizzata dal QCS.

Il valore complessivo di tali progetti (in gran parte ancora in corso di realizzazione) è pari a 18,1 miliardi di euro, concentrati largamente in tipologie di intervento a carattere infrastrutturale, relative agli assi 1 - Risorse naturali (20,8 per cento) e 6 - Reti e nodi di servizio (42,2 per cento) e in progetti di sostegno all'investimento privato, nell'asse 4 - Sviluppo locale (19,9 per cento). Secondo le disposizioni del QCS, comunque, sia i rimborsi comunitari, sia le quote nazionali relativi a tali progetti devono essere totalmente e tempestivamente reinvestite per la realizzazione di ulteriori nuovi progetti, anch'essi da identificare in ottemperanza ai contenuti definiti dai Programmi Operativi e ai criteri di selezione previsti dal QCS. Nei dati disponibili a fine 2007, circa l'87 per cento del valore dei rientri sui pagamenti effettuati in relazione ai progetti cd. coerenti risultava già destinata a nuovi progetti da realizzare, come peraltro mostrano i dati di monitoraggio a fine 2007 che segnalano che il valore totale dei progetti ammessi al finanziamento del QCS ha già superato di circa 8 miliardi la dotazione iniziale (cfr. Tavola R.2).

Tavola R.2 – QCS - DOTAZIONE INIZIALE E VALORE DEI PROGETTI TOTALI E COERENTI PER ASSE A FINE 2007 (milioni di euro)

ASSI	Valore dotazione finanziaria	Valore progetti identificati	Valore progetti coerenti
RISORSE NATURALI	7.664	8.966	3.773
RISORSE CULTURALI	2.517	2.699	713
RISORSE UMANE	8.285	9.022	1.270
SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO	14.856	17.140	3.611
CITTÀ	2.041	2.694	1.098
RETI E NODI DI SERVIZIO	9.775	12.585	7.644
ASSISTENZA TECNICA	883	871	10
Totale QCS	**46.020**	**53.977**	**18.119**

Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

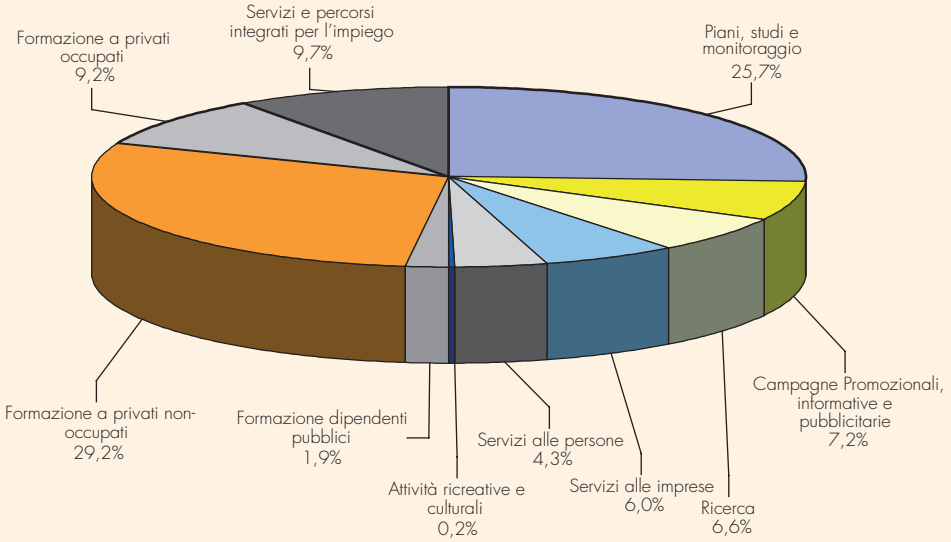
Rimborsi comunitari e regola n+2

Il livello di pagamenti raggiunto ha permesso, anche nel 2007, di certificare spese nella misura necessaria a richiedere la quasi totalità dei contributi comunitari in scadenza alla fine del 2007 e soggetti all'applicazione della cd. regola n+2 (che prevede il disimpegno automatico dei crediti impegnati sul bilancio comunitario nell'anno n e non richiesti entro l'anno n+2). Per quanto riguarda i programmi dell'Obiettivo 1, infatti, tutti i crediti in scadenza relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE) e al Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura, sezione orientamento (FEOGA), sono stati richiesti nei termini previsti. Modeste perdite sono previste solo per lo Strumento finanziario di orientamento per la pesca (SFOP). Si tratta di 9,6 milioni di euro, che rappresentano lo 0,25 per cento del totale dei crediti in scadenza per l'Obiettivo 1 nel 2007. Nel corso del 2007 sono stati ottenuti dall'Italia rimborsi comunitari, a valere sui programmi Obiettivo 1, per 3,3 miliardi di euro, pari al 75 per cento dei rimborsi complessivamente ottenuti nel 2007 dal nostro Paese per la programmazione 2000-2006.

RIQUADRO S – INTERVENTI IMMATERIALI FINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI 2000-2006 PER IL MEZZOGIORNO

Circa il 20 per cento delle risorse dei progetti avviati tramite i Fondi strutturali comunitari nel Mezzogiorno sono state dedicate ad interventi immateriali (interventi per l'erogazione di servizi di varia natura a beneficiari singoli o collettivi, nonché studi e attività di progettazione, supporto tecnico, attività di informazione e diffusione), per un valore totale di 10,8 miliardi euro e circa 90.300 progetti (di cui 54.690 conclusi) per una spesa totale realizzata dal 2000 alla metà del 2007 di poco più di 6,68 miliardi[1].

Figura S.1 – DISTRIBUZIONE DEL VALORE DEI PROGETTI IMMATERIALI FINANZIATI DAI PROGRAMMI COMUNITARI 2000-2006 TRA TIPOLOGIE NEL MEZZOGIORNO (valori percentuali sul totale)



Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Il ruolo maggiore è svolto da azioni formative per i non occupati e politiche per l'inserimento al lavoro[2]*, che, complessivamente, costituiscono circa il 40 per cento delle risorse per interventi immateriali (4,2 miliardi). Dei circa 45.700 progetti in quest'ambito (di cui 31.800 conclusi, per una spesa totale di 2,8 miliardi), tre quarti sono progetti di formazione. In quest'ambito, circa un terzo delle risorse è dedicata alla formazione di diplomati, in particolare nell'ambito delle misure dedicate alla prevenzione della disoccupazione; un ulteriore 28 per cento è dedicato a progetti rivolti a studenti, principalmente delle scuole superiori e attraverso il Programma Operativo Nazionale (PON) per le scuole. Rilevanti sono anche i progetti per la formazione post-universitaria, nella prima fase dell'attuazione realizzati*

[1] Tutti i dati sono al 30 giugno 2007. Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT. I valori dei progetti e le spese qui descritte si riferiscono alla programmazione dei Fondi strutturali comunitari per il 2000-2006, in fase di chiusura, considerando che gli interventi relativi alla programmazione 2007-2013 sono invece in fase di avvio. Nel Mezzogiorno sono quindi inclusi tali importi a titolo: dell'"Obiettivo 1" della programmazione 2000-2006 (progetti delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Sardegna, Puglia e Sicilia e derivanti dall'attuazione di Programmi a titolarità di Amministrazioni centrali, ma dedicati a tali Regioni); nonché degli Obiettivi 2 e 3, limitatamente ai progetti della Regione Abruzzo.

[2] Cfr. anche Capitolo VI, paragrafo VI.1.2.

soprattutto nell'ambito del PON Ricerca e, negli anni più recenti, anche grazie a borse di studio per master finanziate dalle Regioni. In varie Regioni, la formazione per disoccupati è stata collegata ad incentivi alle imprese per l'assunzione dei formati, in accordo con le imprese stesse (ad esempio tramite il progetto "AIFA" in Campania): tali interventi sono pertanto compresi nell'ambito dei trasferimenti alle imprese e non sono classificati tra gli interventi immateriali. Tra i progetti non formativi, si segnalano, in particolare in Sicilia, azioni di orientamento, al lavoro e alla formazione, cui sono stati dedicati 333 milioni di euro.

A questi interventi si aggiunge la formazione per persone già occupate nel settore privato e pubblico, cui sono dedicati circa 1,2 milioni di euro in 23.503 progetti, di cui circa 15.000 conclusi, per una spesa di 735 milioni di euro. Una rilevante quota delle risorse per il personale pubblico è stata dedicata al miglioramento dei Servizi per l'impiego e alla formazione dei docenti e degli operatori delle scuole.

Un ruolo più limitato, rispetto alle originali previsioni dei programmi, è stato assegnato invece all'offerta di servizi alle persone per favorire la partecipazione agli interventi per la formazione e l'occupazione, realizzati soprattutto in Campania. Tra i servizi alle persone rientrano inoltre i servizi di base alla popolazione rurale e la promozione della società dell'informazione, in particolare in Basilicata, dove, già nella prima fase della programmazione, è stato realizzato il progetto "Un computer in ogni casa", volto ad ampliare la dotazione strumentale di computer presso le famiglie. Sono state realizzate, inoltre, azioni per la promozione del patrimonio e di attività culturali nel quadro della valorizzazione delle aree rurali e delle città.

Tra gli interventi immateriali rientrano anche azioni per l'offerta di servizi alle imprese, cui è stato dedicato il 6 per cento delle risorse per interventi immateriali, pari a 652 milioni di euro. Sono qui compresi, in particolare, sia servizi quali consulenze, fiere e promozione, servizi telematici alle imprese, principalmente rivolti alle PMI e realizzati in particolare dalle Regioni Calabria e Puglia, sia la promozione turistica.

Una ulteriore tipologia di interventi comprende le azioni finalizzate al rafforzamento della Pubblica Amministrazione che costituiscono, con 3,5 miliardi di euro, il 33 per cento delle risorse per investimenti immateriali. Si tratta di circa 12.000 progetti, di cui circa 5.000 conclusi, per una spesa già realizzata di 2,2 miliardi. Più del 40 per cento delle risorse per la PA ha riguardato azioni di assistenza tecnica a supporto della realizzazione dei Programmi delle Regioni e Amministrazioni centrali (inclusi anche piani settoriali, studi, cataloghi, azioni di monitoraggio, valutazione, cui è stato dedicato il 26 per cento delle risorse per la PA). A questi si sommano altre azioni di miglioramento del sistema di governo (innovazione organizzativa, creazione di reti, trasferimento di buone prassi), pari a circa il l'8 per cento delle risorse. Quasi il 30 per cento delle risorse è stato poi dedicato alla promozione della società dell'informazione nella PA, in particolare per l'e-government e portali per il pubblico in Campania[3], nonché tecnologie per le forze dell'ordine da parte del PON dedicato alla Sicurezza e Legalità. La restante quota del 20 per cento delle risorse ha riguardato progetti di informazione e pubblicità (cfr. Figura S.1).

---

[3] Ad esempio, sono stati realizzati:

- il progetto ASME.NET (nel quadro del Piano Nazionale per l'e-government), che aggrega 592 Enti Locali, cofinanziato dal Dipartimento delle Innovazioni e delle Tecnologie, dalle Regioni Campania e Calabria. Il progetto consente l'ammodernamento del front office con cittadini e imprese: informazioni su servizi civici; servizi anagrafici; servizi alle imprese e interoperabilità tra banche dati; incontro domanda/offerta di lavoro; pagamenti telematici;
- il progetto "Mondo amico", segnalato anche dal valutatore indipendente del QCS, volto a sviluppare opportunità di lavoro e di socializzazione per persone disabili, nonché come ausilio didattico per docenti.

RIQUADRO T – I PROGETTI INTEGRATI TERRITORIALI

Pur essendo ispirata soprattutto da principi di ragionevolezza e di buona amministrazione, la modalità di attuazione PIT proposta dal QCS 2000-2006 alle Regioni dell'Ob.1, nel contesto italiano ha rappresentato un elemento innovativo e di rottura. Nella proposta nazionale, questo genere di progetti mirano a coordinare su scala territoriale interventi di natura diversa – opere pubbliche, interventi immateriali e trasferimenti alle imprese – finanziati da un programma operativo comunitario, dando loro unitarietà dal punto di vista dell'obiettivo perseguito, della gestione, e della tempistica di esecuzione.

In considerazione di questo richiamo diretto del QCS, e della dotazione più ingente di risorse, i PIT delle regioni del Mezzogiorno[1] sono stati seguiti in modo più attento e ravvicinato rispetto a quelli del Centro-Nord, che pure hanno rivestito notevole importanza all'interno dei rispettivi programmi sia dal punto di vista numerico che da quello delle risorse coinvolte. Grazie a questa intensa attività di monitoraggio[2] e valutazione in itinere, l'esperienza dei PIT in sette regioni del Mezzogiorno, benché ancora in corso, può essere oggi ricostruita e sintetizzata con un certo grado di accuratezza. Le prime valutazioni retrospettive di questa esperienza hanno influenzato la programmazione della politica regionale unitaria, oggi in fase di avvio.

Un primo importante argomento di riflessione riguarda i tempi necessari per l'attivazione e la piena attuazione di questi progetti, che si può dire siano stati in generale più lunghi rispetto alle attese, anche se molto variabili da regione a regione.

In retrospettiva si possono identificare tre fasi temporali:

- *un primo periodo di circa un anno tra il 2001-2002 in cui la grande maggioranza dei progetti sono stati identificati;*
- *un periodo di durata tra i dodici ed i quaranta mesi, tra il 2002 ed il dicembre 2004, in cui i progetti stessi sono stati definiti ed in seguito approvati dalle amministrazioni regionali, in genere con il coinvolgimento dei più elevati organi politici;*
- *un lungo periodo, ancora in corso, in cui gli interventi previsti dai PIT ricevono attuazione. Questo è il processo dalla durata maggiore e più incerta, che in alcune regioni è già iniziato nel 2003 per gli interventi di più rapido avvio, ma che, in tutte le regioni eccederà il tempo previsto per l'attuazione dei programmi operativi.*

La Figura T.1 mostra lo stato di avanzamento delle realizzazioni di questi progetti al Dicembre 2007 misurato dal livello della percentuale spesa dai PIT3, per regione. Il dato che emerge evidenzia una difficoltà significativa e preoccupante in due regioni – la Puglia e la Calabria – che in prossimità della chiusura prevista per il periodo di programmazione ancora mostrano di non aver avviato una gran parte degli interventi pro-

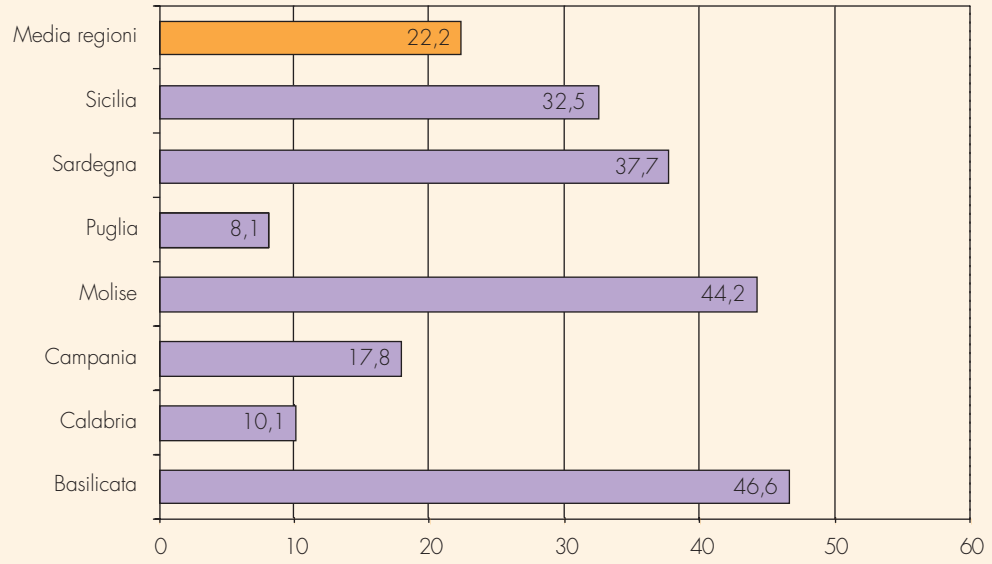
---

[1] In continuità con le edizioni precedenti del Rapporto DPS, l'analisi sui PIT si concentra sulle 6 regioni dell'Obiettivo 1 e sul Molise, in phasing-out nel periodo di programmazione 2000-2006, i cui progetti integrati sono stati oggetto di un attività di monitoraggio dedicata (cfr. oltre).

[2] L'iniziativa di monitoraggio dedicata ai PIT, condotta dall'UVAL e dalla rete dei Nuclei di Valutazione su mandato del Comitato di Sorveglianza del QCS Ob.1, è proseguita nel corso del 2007 con l'aggiornamento e messa a disposizione del pubblico dei dati sui PIT delle sette regioni, sul sito:
http://www.retenuvv.it/servizi/pit/analisi.php

[3] La percentuale esprime il rapporto tra la spesa degli interventi e le risorse attribuite ai PIT di cui essi fanno parte; nel computo si considerano tutte le risorse assegnate ai PIT, anche di fonti finanziarie ulteriori ai programmi comunitari.

Figura T.1 – AVANZAMENTO DELLA SPESA DEI PIT PER REGIONE, DATI AL 31 DICEMBRE 2007 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Rete dei Nuclei

grammati con i PIT. Al di là di questi due casi, tuttavia, la dinamica che mostrano le altre regioni conferma che l'investimento materiale ed immateriale negli interventi nel caso dei PIT è stato preceduto da un periodo di investimento nel coordinamento istituzionale, necessario all'introduzione del principio dell'integrazione territoriale all'interno delle rodate filiere decisionali pre-esistenti.

I PIT si confermano dunque una delle principali innovazioni istituzionali introdotte nel periodo 2000-2006 all'interno delle politiche regionali di sviluppo. I dati mostrati, però, indirettamente suggeriscono che questi processi di riforma non si possono considerare conclusi con successo in tutti i casi.

Il dato aggregato di spesa, tuttavia, occulta alcune informazioni di maggior dettaglio desumibili sia da altri dati disponibili che da indagini dirette condotte su specifici casi, da cui emerge un grado di avanzamento differenziato di questi processi di riforma, in differenti sfere della decisione pubblica.

Si riscontra in modo piuttosto diffuso un accettabile grado di integrazione reciproca tra le opere pubbliche previste, mentre gli interventi immateriali e di trasferimento al settore privato sono rimasti sovente poco collegati con il resto dei PIT, procedendo su un binario indipendente (e in genere più lento). La scarsa integrazione funzionale di azioni come la formazione o gli aiuti alle imprese corrisponde sempre a scarso collegamento dei centri di responsabilità incaricati di definire nel dettaglio e di avviare queste azioni, che quasi in nessun caso risiedono a livello locale.

I PIT non rappresentano, quindi, un esempio compiuto di politiche decentrate o decise con metodo bottom-up, in quanto la delega di responsabilità in materia di programmazione ed attuazione degli interventi è stata sempre parziale nei contenuti e limitata nel metodo. Peraltro, sarebbe possibile dimostrare che nell'esperienza dei PIT non si riscontra nessun genere di correlazione fra il grado di delega di responsabilità attuative a soggetti

sub-regionali, e il grado di avanzamento delle realizzazioni previste dai progetti. La stessa selezione dei progetti infrastrutturali, che ha seguito procedure diverse tra regioni, e a volte anche all'interno di esse, può essere descritta più come l'incontro tra richieste locali e regionali, che come l'espressione autonoma di preferenze locali. Per questi motivi non è possibile utilizzare l'esperienza dei PIT per valutare l'efficacia di una politica di decentramento di poteri decisionali a livelli sub-regionali.

I PIT rappresentano, invece, un esercizio di quel coordinamento verticale fra autorità pubbliche di diversi livelli, preposte alla programmazione degli interventi della politica di sviluppo, che molti invocano come soluzione per il futuro, ma che già oggi è qui realizzata. Offrono anche esempi, discutibili e da molti punti di vista perfettibili, di come categorie di interventi in ambiti tematici e settoriali differenti, possono essere decisi su scale territoriali differenti, ma attraverso una regia comune che ricerca con pragmatismo virtuose interazioni nel tempo e nello spazio. I punti di forza e debolezza di questi diversi tentativi di gestire la filiera decisionale verticale nell'interesse dei territori, se correttamente valutati, possono contribuire al migliore disegno delle politiche di sviluppo che, nel prossimo futuro, si propongono di dare maggiore trasparenza e certezza a questo metodo.

RIQUADRO U – GLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO NEL MEZZOGIORNO

Numerosità degli APQ e valore dell'investimento

Al 31 dicembre 2007, sui 70.000 milioni di euro di investimenti globali programmati alla stipula degli APQ su base nazionale, al Mezzogiorno si riferiscono interventi pari a circa 43.300 milioni di euro alla stipula (cfr. Figura U.1). Gli APQ stipulati sono 336 attraverso i quali sono stati attivati oltre 10.000 interventi. Nell'ultimo triennio ci si è attestati su un valore annuale medio di APQ stipulati superiore ai 4.000 milioni di euro.

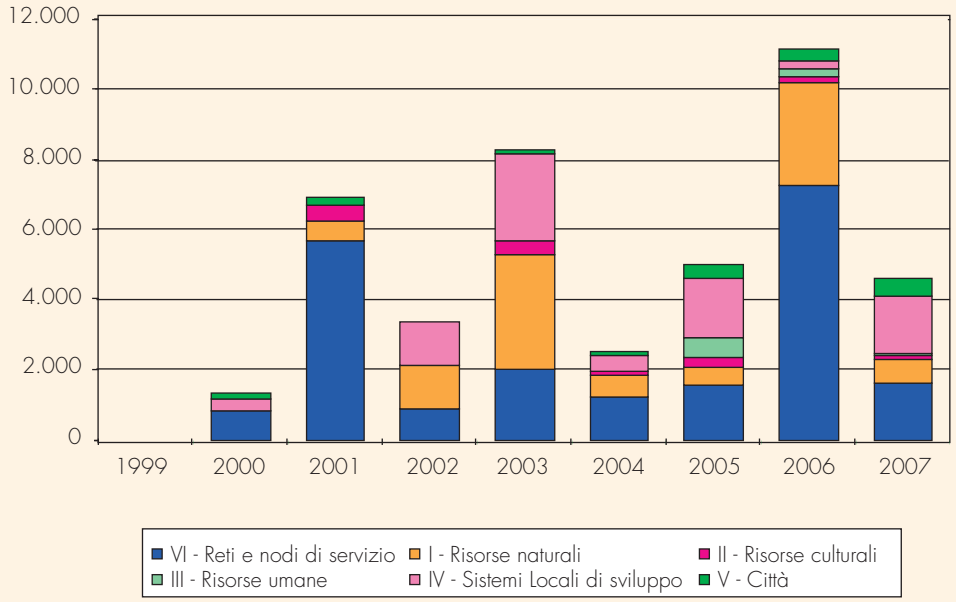
Nel corso del 2007 sono stati firmati 70 APQ per un valore di 6.315 milioni di euro; gli investimenti programmati hanno riguardato prevalentemente il settore dei sistemi locali di sviluppo e delle infrastrutture di trasporto, settore che da solo ha assorbito circa il 50 per cento degli investimenti programmati in APQ dal 2000.

Composizione delle fonti di finanziamento

Oltre il 40 per cento delle risorse programmate sono coperte dal FAS, il 30 per cento da risorse statali ordinarie. In generale, la quota di risorse statali ordinarie si è ridotta negli ultimi anni (ad eccezione del 2006) a fronte di un innalzamento delle risorse FAS e di quelle private.

Si rileva inoltre lo scarso peso delle risorse ordinarie regionali e degli altri enti locali, che in media rappresentano appena il 5 per cento del finanziamento complessivo degli APQ. Un indicatore che mostra come nel Mezzogiorno sia ancora poco significativa l'integrazione tra programmazione ordinaria dei soggetti territoriali e programmazione aggiuntiva del FAS (cfr. Figura U.2).

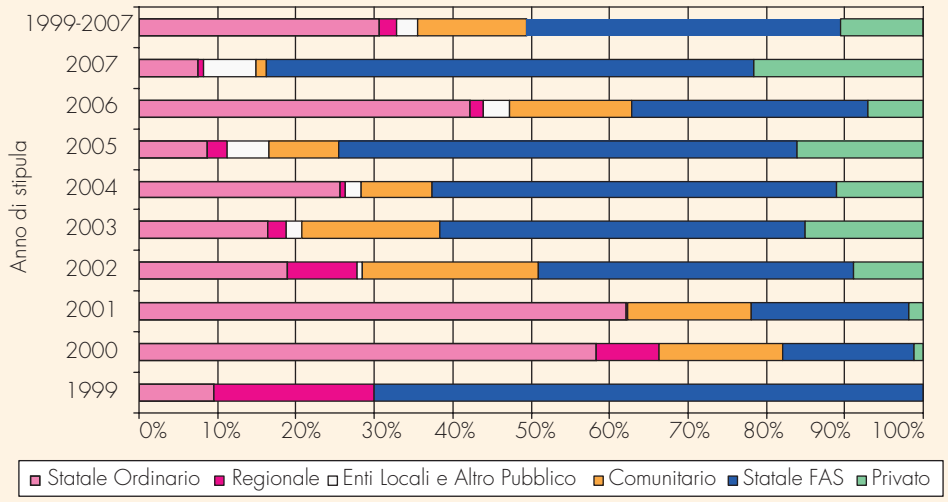
Figura U.1 – MEZZOGIORNO - APQ PER ANNO DI STIPULA E SETTORE AL 31 DICEMBRE 2007 (milioni di euro)



Nota: i principali settori contenuti negli assi di riferimento sono per l'asse Reti e nodi di servizio: viabilità, altri trasporti e telecomunicazioni; per Risorse Naturali: ambiente, ciclo integrato dell'acqua e rifiuti; per Risorse culturali: cultura e servizi ricreativi; per Risorse Umane: formazione, lavoro e ricerca; per Sistemi locali di sviluppo: industria e servizi, agricoltura, turismo, energia; per l'asse Città: edilizia abitativa e urbanistica, e interventi in campo sociale.

Fonte: elaborazioni DPS

Figura U.2 – MEZZOGIORNO - FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA DEGLI APQ PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



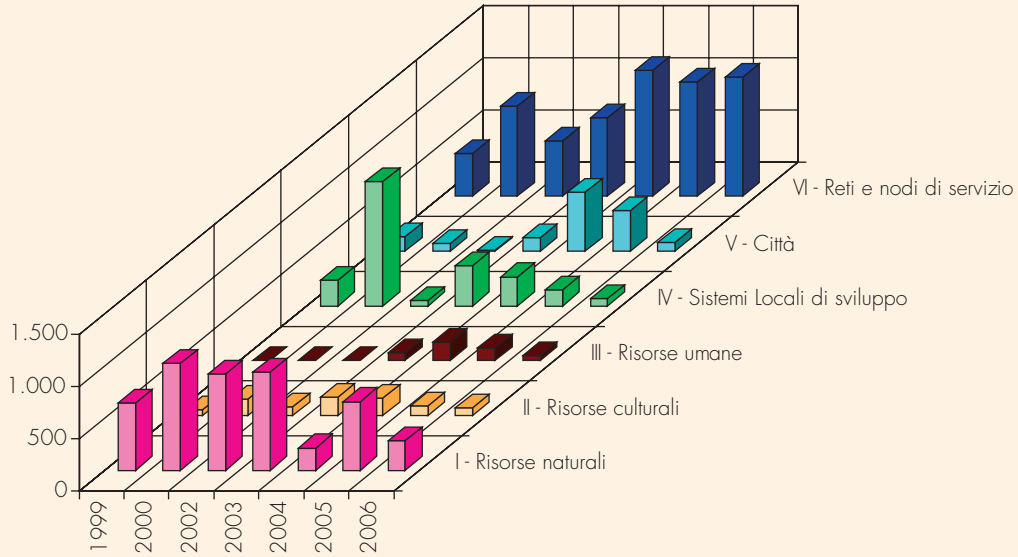
Fonte: elaborazioni DPS

Le risorse FAS assegnate dal CIPE tra il 1999 ed il 2006 alle Regioni del Mezzogiorno per la programmazione tramite APQ è stata ormai per gran parte già oggetto di destinazione, rispetto a circa 16,7 miliardi di euro,resta da programmare circa un miliardo, in gran parte relativo alle assegnazioni della Delibera CIPE 3/2006.

Dal punto di vista delle scelte allocative delle Amministrazioni regionali sulle risorse FAS assegnate (effettuate annualmente successivamente alla Delibera CIPE di riparto delle risorse), si registra un valore tendenzialmente costante di investimenti nel settore delle infrastrutture di trasporto, negli ultimi tre anni stabilizzatosi intorno al miliardo di euro e, invece, un calo degli investimenti nei sistemi locali di sviluppo e, in misura minore, nell'ambiente.

Le aree urbane hanno goduto nel biennio 2004-2005 di rilevanti investimenti, anche a seguito di specifiche destinazioni (cd. quota aree urbane) disposte dal CIPE nelle delibere di riparto del FAS. Il minor peso del settore nella programmazione 2006 potrebbe pertanto derivare dall'assenza nell'ultima Delibera di riparto (3/2006) di previsione di destinazioni speciali (cfr. Figura U.3).

Figura U.3 – MEZZOGIORNO - ALLOCAZIONE DELLE RISORSE DEL FAS PROGRAMMATE IN APQ PER SETTORE E ANNO DI ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE[1] (milioni di euro)



Nota: i principali settori contenuti negli assi di riferimento sono per l'asse Reti e nodi di servizio: viabilità, altri trasporti e telecomunicazioni; per Risorse Naturali: ambiente, ciclo integrato dell'acqua e rifiuti; per Risorse culturali: cultura e servizi ricreativi; per Risorse Umane: formazione, lavoro e ricerca; per Sistemi locali di sviluppo: industria e servizi, agricoltura, turismo, energia; per l'asse Città: edilizia abitativa e urbanistica e interventi in campo sociale.

[1] Le assegnazioni della Legge Finanziaria 2001 sono state ripartite dal CIPE già a dicembre 2000 con Delibera n. 138/2000 e sono pertanto ricomprese in tale annualità.

Fonte: elaborazioni DPS

Numerosità e dimensione degli interventi cofinanziati dal FAS

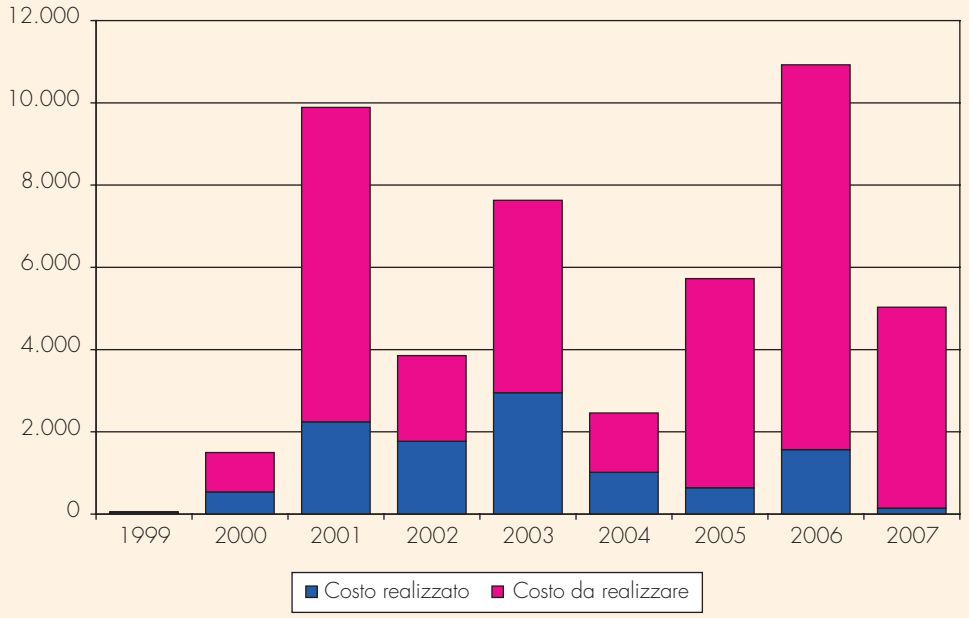
Nel Mezzogiorno il FAS finanzia, in parte o interamente, quasi 8.200 interventi nell'ambito degli APQ (al netto degli interventi catalogati come aiuti di stato). Più della metà delle risorse FAS (55,4 per cento) è appostato su interventi con valore superiore a 10 milioni di euro, a dimostrazione di una discreta concentrazione delle risorse su infrastrutture rilevanti dal punto di vista economico e, quindi, dello sviluppo. Meno del 10 per cento delle risorse è invece allocata su interventi di più limitata dimensione, inferiori 1 milione di euro.

Avanzamento degli investimenti complessivi

Complessivamente per il totale degli APQ siglati nel Mezzogiorno, la spesa cumulata realizzata dal 1999 al 2007 è pari a circa 10,9 miliardi di euro.

La maggior parte della spesa realizzata in APQ è riferita a quelli siglati dal 2000 al 2003 (Figura U.4), tuttavia soprattutto gli APQ stipulati tra il 2002 ed il 2004 appaiono ormai in avanzato stato di attuazione, con percentuali di realizzazioni oscillanti intorno al 40 per cento. In quegli anni sono state introdotti dal CIPE i primi meccanismi incentivanti (sanzionatori e premiali) per l'accelerazione della spesa, cosa che però ha anche condotto a selezionare interventi di più rapida attuazione. Gli APQ stipulati negli anni 2000-2001 mostrano percentuali di avanzamento inferiori, un dato probabilmente collegato alla maggiore debolezza delle proposte progettuali inserite in questi APQ e, allo stesso tempo, alla mancanza di adeguati incentivi per la rapida attuazione dei programmi di investimento. Occorre peraltro ricordare che gli interventi spesso entrano in APQ in uno stadio progettuale relativamente acerbo (solamente con un progetto preliminare approvato), e di conseguenza necessitano di tempo (ad esempio, nel settore dei trasporti in media tra i 18 ed i 24 mesi) per arrivare alla fase di aggiudicazione dei lavori e quindi all'apertura dei cantieri, il momento nel quale viene avviata l'attività realizzativa vera e propria.

Figura U.4 – VALORE COMPLESSIVO E AVANZAMENTO A FINE 2007 DELLA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI IN APQ NEL MEZZOGIORNO PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni DPS

Realizzazione della spesa rispetto alle previsioni

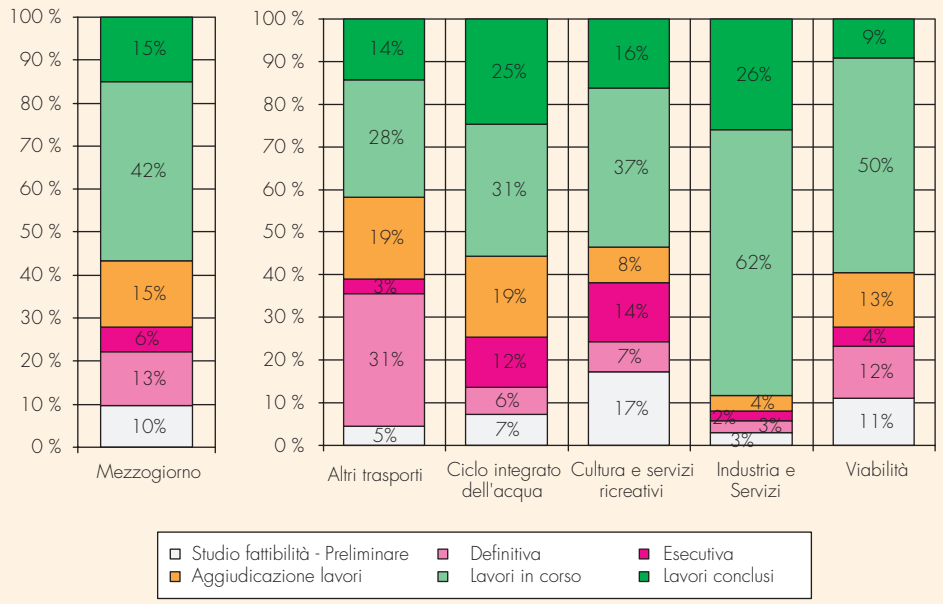
Confrontando i dati di spesa previsionali e consuntivi relativi all'annualità 2006 dichiarati da ogni responsabile di intervento, è possibile verificare la capacità dei singoli responsabili di fare previsioni attendibili e di conseguire i target da loro stessi posti 12 mesi prima. I risultati raccolti mostrano scostamenti molto significativi: in media solo il 34 per cento dell'ammontare della spesa prevista viene effettivamente realizzata. Ad ecce-

zione degli APQ sottoscritti nel 1999 (peraltro per un valore complessivo assai modesto), nei rimanenti anni, l'indicatore di realizzazione effettiva rispetto alle previsioni oscilla tra il 20 per cento e il 30 per cento (mostrando quindi scostamenti molto rilevanti, dell'ordine del 70-80 per cento), ponendo in evidenza le carenze delle previsioni effettuate dagli operatori o, per altro verso, la inadeguata capacità realizzativa dei soggetti attuatori. Si tratta di un dato che non può ritenersi soddisfacente e che mette in luce le difficoltà delle amministrazioni nel rispettare gli obiettivi di spesa prefissati, richiedendo di conseguenza una continua rimodulazione ad anni successivi delle attività programmate, sia per gli APQ più maturi che per quelli di più recente stipula.

Stato di attuazione degli interventi

Il 56 per cento in valore degli interventi localizzati al Sud è, comunque, in avanzato stato di attuazione, con cantieri aperti (41 per cento) o già chiusi (15 per cento). Un ulteriore 15 per cento degli interventi risulta in fase di aggiudicazione, e probabilmente tra il 2007 ed il 2008 è pronto ad avviare la fase dei lavori (cfr. Figura U.5). Dati ancora più positivi si rilevano per due settori rilevanti quali la mobilità e l'ambiente, nei quali circa il 50 per cento delle risorse è appostato su interventi in avanzato stato procedurale. Solo l'11 per cento degli interventi non ha ancora avviato la progettazione definitiva, ed è quindi su questi progetti – in uno stato progettuale ancora abbastanza debole – che dovrebbe concentrarsi l'attenzione dei responsabili di APQ, al fine di verificare – insieme con i rispettivi responsabili di intervento – la presenza in ogni progetto di tutte le condizioni per un rapido procedere delle attività tecniche ed autorizzative propedeutiche ad una loro piena progettazione (definitiva e quindi esecutiva).

Figura U.5 – MEZZOGIORNO - AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI PER SETTORE (valori in percentuale delle risorse programmate)



Fonte: elaborazioni DPS

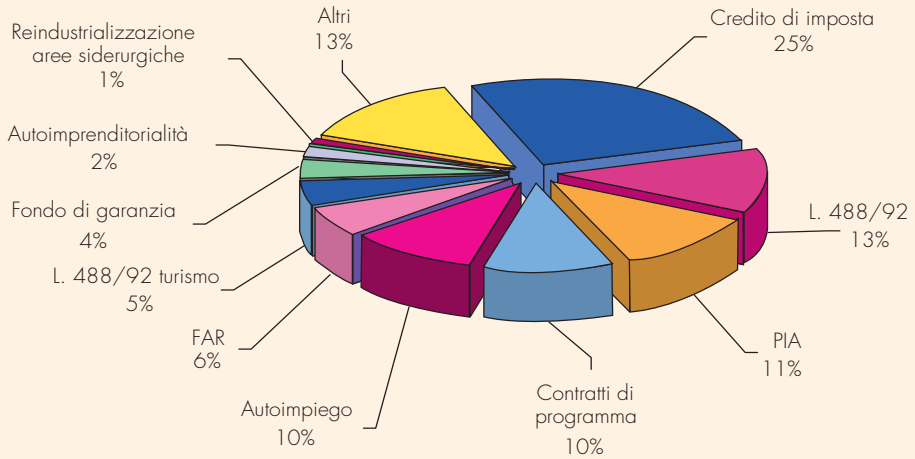
A fine 2007, tra tutti gli interventi inclusi in APQ, sono stati conclusi lavori per un valore di circa 6.000 milioni di euro. Nel corso del solo 2006, nel Mezzogiorno sono stati portati a termine lavori per circa 1.200 milioni di euro, di cui oltre un terzo nel settore delle infrastrutture di trasporto; un dato inferiore però a quello riscontrato nello stesso periodo per il Centro-Nord, confermato peraltro anche dai dati relativi al primo semestre 2007 (circa 850 milioni di euro di lavori conclusi) e che pone in evidenza, in un quadro nazionale comunque difficile, le ulteriori maggiori difficoltà riscontrate al Sud nel portare a termine le opere finanziate, la cui conclusione viene con regolarità posticipata nel tempo.

RIQUADRO V – POLITICHE PER LE IMPRESE E PER I SISTEMI PRODUTTIVI[1]

Il sostegno diretto alle attività produttive attraverso forme di incentivazione agli investimenti privati rimane, anche nel contesto della rinnovata politica regionale delineata dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, una misura complementare rispetto agli interventi sul contesto in cui si svolgono le attività imprenditoriali. Tali interventi costituiscono altresì lo snodo centrale di raccordo tra politica regionale e politica industriale.

Questo Riquadro propone aggiornamenti sugli strumenti di incentivazione che risultano maggiormente utilizzati – in termini di agevolazioni concesse – dalle imprese nel Mezzogiorno (Credito d'imposta investimenti, legge 488 e Pacchetti Integrati di Agevolazioni - PIA) e fornisce informazioni sull'avanzamento dei Progetti di innovazione Industriale, introdotti dalla Legge Finanziaria per il 2007, nonché sul Programma Nazionale Ricerca e Competitività previsto dal QSN 2007-2013 per il Mezzogiorno. Queste ultime due iniziative, di cui si prevedono opportunamente ampi spazi di coordinamento, rappresentano i cardini della politica industriale e di sostegno diretto ai sistemi produttivi nei prossimi anni.

Figura V.1 – AGEVOLAZIONI CONCESSE NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2003-2006 (quote)



Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno delle attività economiche e produttive. Anno 2007

[1] Per quanto riguarda gli strumenti di sostegno alle imprese attivi nell'ultimo decennio, dati sulle domande, le agevolazioni e le erogazioni concesse a valere sui più importanti strumenti di incentivazione, compresa la programmazione negoziata, sono contenuti nelle sezioni aIII.4 e aIII.5 dell'Appendice Statistica di questo Rapporto.

Legge 488/1992 e Programmazione negoziata

Nel corso del 2007 sono state poste le basi giuridiche per una sostanziale modifica di preesistenti norme di agevolazione, ed in particolare quelle di attuazione della legge 488/92 e quelle sulla programmazione negoziata[2]. Allo scopo di assicurare la coerenza dei nuovi interventi agevolativi con quelli da finanziare con il Fondo per la competitività e lo sviluppo, istituito dalla Legge Finanziaria per il 2007 e con gli indirizzi del Quadro strategico nazionale 2007-2013, con legge[3] sono state abrogate le precedenti norme di riforma[4], in vista di una riforma più complessiva. Il Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con gli altri Ministri interessati, ha quindi ricevuto ampia delega per l'individuazione dei criteri e delle modalità più idonei per le azioni di incentivazione, definendo con uno strumento normativo più agile e versatile, attività economiche, iniziative e spese ammissibili, natura finanziaria delle agevolazioni, criteri di priorità, limitazioni e riserve per l'utilizzo dei fondi.

In particolare, nel corso del 2007, sono state emanate nuove norme per la definizione amministrativa degli aiuti concessi ai sensi della legge 488/92[5]. Quando avranno piena attuazione, esse consentiranno di definire in tempi molto rapidi le pratiche di agevolazione ancora aperte, dando così modo agli operatori interessati di rivolgersi agli strumenti del nuovo ciclo di programmazione con le sufficienti certezze acquisite sulla chiusura del ciclo precedente. La modifica normativa introdotta elimina il provvedimento di concessione definitiva, prima emanato a chiusura del procedimento agevolativo, e lo sostituisce con un atto di liquidazione a saldo e conguaglio emanato dallo stesso ente che ha gestito tutte le fasi precedenti (banca concessionaria). Per gli investimenti di importo rilevante (superiore a 1.549.370,69 euro) vengono eliminati anche gli accertamenti finali a cura del Ministero, che duplicavano un'attività istruttoria già svolta dalla banca. Nel contempo, con la stessa norma si pongono i presupposti per un'azione di controllo a vasto raggio, da effettuare anche mediante affidamento ad enti od organismi terzi[6]. È stata inoltre introdotta un'ulteriore modifica, consistente nella possibilità di attenuare l'effetto di condizioni di revoca applicabili in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi attesi con l'iniziativa agevolata[7].

Pacchetti integrati di agevolazioni

I Pacchetti Integrati di Agevolazioni (PIA) costituiscono sistemi agevolativi che, utilizzando regimi di aiuto esistenti, nel rispetto dei relativi inquadramenti comunitari,

---

[2] Con particolare riferimento agli strumenti a base negoziale che includono anche soggetti privati. Nell'esperienza dell'ultimo decennio: patti territoriali, contratti d'area (strumenti non più riproposti però dall'inizio degli anni 2000) e contratti di programma (strumento che invece ha visto il succedersi di approvazioni di nuove iniziative anche negli anni recenti, anche in connessione con lo strumento del cd. contratto di localizzazione).

[3] Art. 8-bis, comma 3, del decreto legge 81/2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 127/2007.

[4] Art. 8 del decreto legge 35/2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80/2005.

[5] Art.8-bis, comma 1, del decreto legge 81/2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 127/2007.

[6] In data 18 ottobre 2007 il Ministro dello Sviluppo Economico ed il Ministro dell'Economia e delle Finanze hanno siglato un Protocollo d'intesa che consente al Ministero dello Sviluppo Economico di avvalersi in forma organica della Guardia di Finanza per le attività ispettive e di controllo su soggetti destinatari di benefici pubblici.

[7] La nuova norma prevede infatti che, con decreto dal Ministro dello Sviluppo Economico, possa essere introdotta una gradualità nell'applicazione di tali condizioni.

unificano, integrano e semplificano le procedure di accesso e di concessione di alcune agevolazioni indirizzate alle imprese che intendano realizzare un'iniziativa pluriennale di sviluppo completa ed articolata in diversi programmi singolarmente oggetto di agevolazioni pubbliche. Nel corso della programmazione 2000-2006 tale modalità di intervento ha trovato applicazione nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Sviluppo Imprenditoriale Locale collegato al QCS Obiettivo 1, il quale ha promosso tre diversi Pacchetti: il PIA Innovazione, il PIA Formazione e il PIA Networking.

Il PIA Innovazione[8] è una iniziativa indirizzata alle imprese che intendono promuovere, nell'ambito di proprie unità produttive ubicate nei territori dell'Obiettivo 1, progetti organici di sviluppo comprendenti un programma di sviluppo precompetitivo ed il conseguente programma di investimenti per l'industrializzazione dei risultati, accompagnati, talvolta, da uno o più interventi complementari, quali formazione e tutoraggio[9]. Al 31 dicembre 2007 lo strumento aveva agevolato complessivamente 639 progetti per investimenti pari a 1.059,6 milioni di euro. I finanziamenti erogati ammontano a 275 milioni di euro (95,2 milioni di euro nel 2007[10]). Al totale degli importi appena citati si aggiunge il contributo del Fondo Innovazione Tecnologica per il finanziamento delle PMI dei PIA (Fondo FIT-PIA), strumento aggiunto in seconda battuta ai principali regimi di aiuto coinvolti nell'attuazione del PIA Innovazione. Le risorse stanziate per tale Fondo ammontano a 368,5 milioni di euro e provengono dal FESR e dalla corrispondente quota di cofinanziamento nazionale (assicurata dalla legge 183/87), nonché da risorse aggiuntive nazionali della legge 46/82. Al 31 ottobre 2007 il FIT-PIA ha erogato risorse nella misura di 141,3 milioni di euro[11]. Ai progetti del PIA attuati nel quadro del PON vanno aggiunti quelli finanziati con le risorse di alcuni POR 2000-2006 (Calabria, Puglia, Sicilia e Campania), che hanno scelto di cofinanziare questo strumento di intervento allo scopo di ampliarne il numero di imprese beneficiarie a favore di quelle ricadenti nei propri territori.

Il PIA Formazione è stato realizzato per accompagnare le imprese verso un percorso di crescita e sviluppo organizzativo attraverso interventi di formazione continua e permanente. Al 31 dicembre 2007 tale strumento risultava aver finanziato 48 progetti per un valore di investimenti pari a 265,5 milioni di euro[12] ed erogazioni complessive per 30,7 milioni di euro.

Il PIA Networking è indirizzato a consorzi o società consortili di PMI per la realizzazione di investimenti negli ambiti della valorizzazione dell'offerta turistica, dell'impie-

---

[8] Le graduatorie del primo bando del PIA *Innovazione* sono state pubblicate nel 2003, anno dal quale cominciano a decorrere le erogazioni delle relative agevolazioni.

Nel 2004 è stato aperto il secondo bando, con una dotazione originaria di 335,4 milioni di euro, ai quali nel corso del 2005 si sono aggiunti ulteriori stanziamenti per circa 940 milioni di euro, derivanti dalle risorse premiali attribuite al PON Sviluppo Imprenditoriale Locale, da residui FESR relativi alla legge 488/92 Ambiente e da risorse FAS. Nel 2006, inoltre, sono state stanziate, a valere sul secondo bando, risorse per ulteriori 155 milioni di euro, da utilizzare per le attività di sviluppo precompetitivo e di industrializzazione secondo le modalità introdotte dalla c.d. Riforma degli incentivi (art. 8 legge 80/2005).

[9] I principali regimi di aiuto di cui si è avvalso il *PIA Innovazione* sono la legge 46/82 per i programma di sviluppo precompetitivo, la legge 488/92 per l'industrializzazione dei risultati e la legge 266/97 (Fondo centrale di garanzia).

[10] Dati di monitoraggio del PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006 al 31 dicembre 2007.

[11] PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006 - Sintesi dello stato di attuazione delle misure al 31 ottobre 2007.

[12] Dati di monitoraggio del PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006 al 31 dicembre 2007.

go delle ICT e del miglioramento delle prestazioni ambientali delle imprese. La graduatoria relativa alla prima fase di istruttoria è stata approvata nel corso del 2006.

Le Regioni che hanno complessivamente beneficiato in misura maggiore dei PIA promossi dal PON sono la Calabria e la Campania, ciascuna delle quali è destinataria di risorse pari a circa il 20 per cento del costo dei progetti per iniziative connesse ai PIA del PON al 31 dicembre 2007. Lo strumento del PIA ha trovato impiego anche nei POR della Puglia, della Basilicata e della Sardegna che hanno emanato bandi autonomi.

Credito d'imposta investimenti e credito d'imposta Ricerca e Sviluppo della Legge Finanziaria 2007

L'entrata in vigore della carta degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2007-2013 a novembre 2007[13] ha costituito un importante presupposto per l'entrata in vigore del nuovo credito di imposta investimenti nel Mezzogiorno già previsto dalla Legge Finanziaria per il 2007 e divenuto operativo a seguito della relativa autorizzazione comunitaria intervenuta nel gennaio 2008. Il credito d'imposta agevola spese per l'acquisizione di nuovi beni strumentali nelle aree del Mezzogiorno per investimenti effettuati dal 1-1-2007 e fino al 31-12-2013[14].

Per quanto attiene al credito di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, previsto nella finanziaria 2007 ma non divenuto operativo, con la Legge Finanziaria per il 2008 è stata eliminata la necessità del nulla osta UE obbligatorio. Lo strumento prevede che ogni impresa possa portare in detrazione il 10 per cento delle spese in attività di ricerca industriale e sperimentale nel 2007 e nel 2008. La detrazione, per effetto del potenziamento previsto nella Finanziaria per il 2008, sale al 40 per cento (contro il precedente 15 per cento) se le spese sono sostenute in collaborazione con le Università. Anche il tetto massimo di spesa aumenta a 50 milioni di euro, contro i 15 dello scorso anno. Lo strumento del credito di imposta ben si presta alla realizzazione di network collaborativi: esso consente altresì di concentrare risorse nelle aree della ricerca, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione[15].

I Progetti di Innovazione Industriale

I Progetti di innovazione industriale (PII) - nelle cinque aree tecnologiche già previste dalla Legge Finanziaria per il 2007[16]: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, nuove tecnologie per il made in Italy e tecnologie innovative per i beni e le attività culturali – costituiscono un esplicito strumento di sostegno dell'innovazione industriale. La dotazione finanziaria complessiva dei cinque progetti è stata fissata in 990 milioni di euro[17], e per tutti è stata individuata la prevista figura di responsabile del progetto. Nel presupposto che l'attuazione dei progetti preveda il coinvolgimento delle imprese attraverso la concessione di aiuti, il 12 dicembre 2007 la Commissione Europea, su

---

[13] Si veda il relativo approfondimento nel Riquadro L nel paragrafo IV.1 e le note metodologiche presentate in Appendice a questo Rapporto.

[14] Per informazioni tecniche sulle modalità di funzionamento cfr. Rapporto Annuale DPS del 2006, capitolo IV, Riquadro P.

[15] Il taglio del cuneo fiscale è alternativo agli sconti per Ricerca e Sviluppo.

[16] Art. 1, comma 842, della Legge Finanziaria per il 2007.

[17] Decreto ministeriale dell'11 luglio 2007.

istanza del Ministero, ha autorizzato uno specifico regime in conformità con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione.

Tre dei cinque progetti (efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per il made in Italy) sono stati adottati con decreti del Ministro; per il primo di essi è stato recentemente emanato il bando per la selezione delle iniziative coerenti con le finalità del progetto, e le relative domande di partecipazione potranno essere presentate dal 30 aprile al 30 giugno 2008. Sono in via di emanazione anche i bandi per il secondo e per il terzo progetto.

Il Programma Operativo Nazionale Ricerca e competitività

Il Programma Nazionale Ricerca e competitività per il Mezzogiorno è finalizzato all'attuazione congiunta degli indirizzi strategici contenuti nella Priorità 2 – Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività, e nella Priorità 7 – Competitività dei sistemi produttivi e occupazione, del Quadro Strategico Nazionale. Con una dotazione finanziaria di circa 6,2 miliardi di euro per la componente comunitaria destinata alle regioni italiane dell'Obiettivo Convergenza 2007-2013, ai quali si aggiungono 7,7 miliardi del FAS per l'intero Mezzogiorno, esso rappresenta il più rilevante programma nazionale del QSN.

La strategia generale del programma – così come desumibile dalla componente comunitaria dello stesso già approvata dalla Commissione europea[18] – ambisce alla realizzazione di azioni integrate per migliorare la capacità di ricerca collegate alla crescita del potenziale competitivo della aree oggetto d'intervento, secondo un approccio che punta da un lato ad attivare un cambiamento nelle specializzazioni locali, e dall'altro a favorire un riposizionamento delle attuali vocazioni produttive verso un maggiore contenuto di innovazione. Gli interventi più specificamente relativi all'attività di ricerca si propongono prioritariamente di rafforzare la capacità di produrre conoscenza, con i relativi network, valorizzando le eccellenze già presenti[19]. A questa azione se ne affianca un'altra più specifica per il sostegno della ricerca industriale, nonché misure rivolte ai distretti ad alta tecnologia, al rafforzamento dei laboratori pubblico-privati, e delle strutture scientifiche di elevata qualificazione rispondenti ad esigenze manifestate del settore imprenditoriale e ai progetti ritenuti strategici per lo sviluppo del territorio. Dal lato competitività sono previsti interventi che mutuano le modalità operative dal disegno di legge Industria 2015 e dalla Legge Finanziaria per il 2007. In particolare, sono previste misure di accompagnamento dei PII, come il finanziamento di progetti aggiuntivi localizzati nei territori della Convergenza o interventi di fertilizzazione del tessuto produttivo dei territori per prepararlo a ricevere ed utilizzare i risultati dei PII. Una seconda azione finanzia progetti che, mutuando la filosofia e la metodologia progettuale dei PII nazionali, sono realizzati in aree tecnologiche prioritarie rispondenti alle vocazioni specifiche dei territori dell'Obiettivo Convergenza, anche ad integrazione dei comparti previsti dalla Legge Finanziaria 2007.

---

[18] La Commissione europea ha approvato il PON con decisione del 21 dicembre 2007.

[19] Le azioni si inquadrano nell'ambito delle priorità del Piano Nazionale di Ricerca e riguardano gli interventi sulle aree scientifico-tecnologiche di valenza strategica (materiali avanzati, trasporti e logistica, aerospazio, sistemi avanzati di manifattura, agroalimentare, ICT, risparmio energetico e salute dell'uomo).

Altri interventi intendono promuovere l'attrazione di investimenti, la riqualificazione e reindustrializzazione di aree produttive dismesse, il miglioramento del mercato dei capitali, nonché interventi nelle regioni Convergenza che, benché territorialmente circoscritti, manifestino per la loro entità evidenti impatti economici sovraregionali. Il raccordo tra gli interventi sulla ricerca e quelli sulla competitività si attua attraverso la elaborazione di strumenti di analisi fattuale che valutano, con riferimento ai territori della Convergenza, le concrete opportunità tecnologico-produttive dei risultati della ricerca. Le azioni prevedono modalità di selezione delle iniziative da finanziare coerente con l'esigenza sia di garantire i necessari requisiti di aggiuntività degli interventi, sia di evitare sovrapposizioni tra l'intervento centrale e quello delle amministrazioni regionali.

IV.2.3 Le politiche di sviluppo nel Centro-Nord

Quadro generale delle assegnazioni di risorse aggiuntive dal 2000 al 2006

Nel Centro-Nord le assegnazioni aggiuntive per la politica regionale corrispondenti per arco temporale al ciclo di programmazione 2000-2006[75] sono pari a circa 26 miliardi di euro. Di queste circa il 60 per cento (15 miliardi) sono relative ai Fondi strutturali comunitari e cofinanziamento nazionale e, per la parte restante, a risorse del Fondo aree sottoutilizzate (FAS) assegnate direttamente dal CIPE ad Amministrazioni centrali per l'attivazione di strumenti nazionali (28 per cento, pari a 7,2 miliardi) e alle Regioni (prevalentemente) per la programmazione in Accordi di Programma Quadro (per il 14 per cento del totale, pari a circa 3,5 miliardi di euro).

La destinazione delle risorse aggiuntive per settore

La programmazione delle risorse di politica regionale è concentrata per il 70 per cento su tre principali settori (cfr. Figura IV.19).

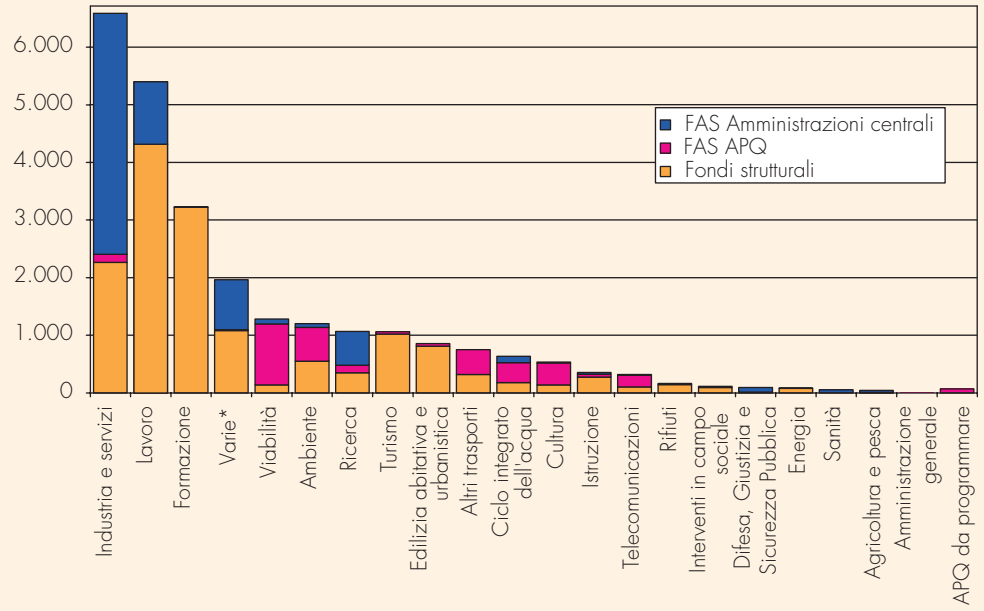
Gli ambiti lavoro e formazione assorbono quasi il 45 per cento delle risorse (circa 8,5 miliardi di euro) mentre circa un quarto delle risorse sono destinate al settore industria e servizi (6,5 miliardi di euro).

Le assegnazioni di risorse FAS ad Amministrazioni centrali, oltre ad essere destinate ai regimi di incentivazione alle imprese e agli strumenti di promozione allo sviluppo locale diretti agli ambiti industria e servizi e lavoro (cfr. Figura IV.8 per il dettaglio per strumento) finanziano quasi interamente alcuni progetti di opere pubbliche, interventi in campo sanitario e contribuiscono al finanziamento di progetti nel settore della ricerca.

Le risorse del FAS in APQ sono concentrate nei settori viabilità (per il 30 per cento) e altri trasporti (oltre il 12 per cento) per un valore complessivo di circa 1,5

[75] Si considera l'arco temporale corrispondente al ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006 che riguarda il periodo dal 2000 al 2008 (ultimo anno di attuazione dei programmi comunitari 2000-2006). In tale arco temporale si considerano sia le risorse comunitarie e di cofinanziamento assegnate per la programmazione comunitaria 2000-2006 a titolo degli Obiettivi 2 e 3 (ad esclusione di quelle a favore della Regione Abruzzo che vengono considerate per il Mezzogiorno, vedi paragrafo IV.2.2), sia le assegnazioni effettuate dal CIPE al Centro-Nord per il periodo corrispondente e cioè tutte le assegnazioni in competenza dal 2000 fino alle ultime assegnazioni avvenute nel 2006 (precedenti quindi a quelle effettuate in connessione al QSN 2007-2013).

Figura IV.19 – RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE NEL CENTRO-NORD PER SETTORE DI INTERVENTO, CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006[1]
(milioni di euro)



[1] Si considerano le risorse dei Fondi strutturali comunitari relative all'Obiettivo 3 e all'Obiettivo 2. Per quanto riguarda le risorse del FAS sono considerate le assegnazioni alle Regioni per la finalizzazione nell'ambito delle IIP e le assegnazioni effettuate dal CIPE direttamente ad Amministrazioni centrali. Queste ultime risorse includono le assegnazioni per strumenti di incentivazione alle imprese o all'occupazione, assegnazioni dirette a Ministeri per investimenti infrastrutturali nei campi della ricerca, telecomunicazioni, sicurezza, istruzione e sanità. Sono indicate le risorse assegnate alle Intese per la programmazione in APQ ancora da programmare e pari nel Centro-Nord a 72 milioni di euro.
* La voce Varie include premialità da assegnare e assegnazioni a opere pubbliche per le quali non è disponibile la classificazione settoriale.

Fonte: elaborazioni DPS

miliardi di euro. Quasi il 17 per cento delle risorse, circa 600 milioni, riguarda progetti del settore ambiente, mentre quote vicine al 10 per cento di risorse ciascuno sono dedicate ai settori ciclo integrato dell'acqua e cultura e servizi ricreativi.

Considerando il complesso della programmazione in APQ[76] (cfr. Tavola IV.11), molto più significativo diventa il peso del settore trasporti per il contributo di risorse di altra fonte finanziaria. Nel complesso al settore nel Centro-Nord è destinato poco meno del 70 per cento delle risorse programmate in APQ, pari a 22,5 miliardi per il finanziamento di circa 1.200 progetti (di cui 462 risultano conclusi) che costituiscono il 16 per cento del totale. In termini di numerosità dei progetti, i settori più rilevanti sono l'ambiente dove sono ammessi al finanziamento oltre 2.000 progetti (quasi il 30 per cento del totale) e ciclo integrato dell'acqua e cultura e servizi ricreativi con circa 1.200 progetti ciascuno.

I Fondi strutturali (cfr. Tavola IV.12) costituiscono la fonte di finanziamento esclusiva del settore formazione, degli interventi in campo sociale e del settore

[76] Nel Centro-Nord il peso della politica regionale aggiuntiva sul valore complessivo degli Accordi è complessivamente inferiore al 12 per cento e il FAS supera di poco il 10 per cento. Il peso delle altre fonti finanziarie è quindi maggiore rispetto a quanto rilevato per il Mezzogiorno: risorse ordinarie oltre il 45 per cento, privati oltre il 26 per cento.

energia e sono fonte quasi esclusiva di finanziamento di progetti nei settori turismo, edilizia abitativa e urbanistica, istruzione, rifiuti. Le risorse sono destinate per oltre il 67 per cento (pari a circa 12 dei 18 miliardi di euro complessivi) ai settori lavoro, formazione e industria e servizi con quote superiori al 20 per cento ciascuno. Nel settore formazione sono finanziati oltre 133.000 progetti e oltre 85.000 riguardano il settore lavoro.

Tavola IV.11 – PROGRAMMAZIONE E SPESA DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO NEL CENTRO-NORD PER SETTORE, ANNI 2000-2007

Settore CPT	Numero Progetti		Valore Accordi[1]		di cui risorse FAS		Progetti conclusi[2]		Costo realizzato al 2006[3]	Costo realizzato nel 2007[3]
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	milioni di euro
Agricoltura e Pesca	36	0,5	58,47	0,2	8,24	0,2	23	0,7	54,35	1,06
Altri trasporti	277	3,7	10.716,23	32,2	424,31	12,4	131	3,8	5.833,42	456,60
Ambiente	2.037	27,5	2.434,25	7,3	569,05	16,7	1.060	31,0	902,80	213,04
Amministrazione generale	8	0,1	37,60	0,1	1,39	0,0	6	0,2	35,50	0,24
Ciclo integrato dell'acqua	1.237	16,7	1.855,06	5,6	337,87	9,9	598	17,5	849,64	195,55
Cultura e servizi ricreativi	1.144	15,4	1.663,86	5,0	373,68	10,9	518	15,1	873,77	137,03
Difesa, Giustizia, Sic. Pubblica	27	0,4	491,80	1,5	12,47	0,4	1	0,0	76,39	33,24
Edilizia abitativa e urbanistica	109	1,5	158,04	0,5	42,97	1,3	31	0,9	105,17	7,50
Energia	45	0,6	593,87	1,8	3,29	0,1	20	0,6	495,47	19,13
Formazione	20	0,3	12,74	0,0	5,81	0,2	8	0,2	7,40	1,92
Industria e Servizi	85	1,1	389,56	1,2	133,50	3,9	28	0,8	92,97	27,02
Interventi in campo sociale	62	0,8	38,37	0,1	18,95	0,6	27	0,8	18,99	5,45
Istruzione	120	1,6	101,05	0,3	52,73	1,5	50	1,5	55,44	7,05
Lavoro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricerca e sviluppo	559	7,5	261,44	0,8	123,95	3,6	164	4,8	70,04	31,36
Rifiuti	49	0,7	59,53	0,2	18,07	0,5	10	0,3	29,00	3,86
Sanità	148	2,0	2.000,21	6,0	0,50	0,0	72	2,1	586,85	212,99
Telecomunicazioni	387	5,2	405,33	1,2	201,53	5,9	162	4,7	197,45	50,64
Turismo	63	0,9	69,71	0,2	39,21	1,1	24	0,7	31,40	6,91
Varie	79	1,1	140,82	0,4	16,79	0,5	35	1,0	42,93	3,38
Viabilità	915	12,4	11.828,80	35,5	1.032,30	30,2	455	13,3	2.935,11	619,02
Totale Centro-Nord	**7.407**	**100,0**	**33.316,74**	**100,0**	**3.416,63**	**100,0**	**3.423**	**100,0**	**13.294,09**	**2.032,98**

Nota: nella Tavola i valori nulli sono identificati con il simbolo "-"; i valori che non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo considerato sono segnalati con il valore "0,0".

[1] Il valore complessivo dell'Accordo può variare nel corso del tempo a causa di integrazioni o rimodulazioni rispetto al valore iniziale alla stipula. Il valore qui riportato, riferito a giugno 2007, può pertanto differire dal valore alla stipula e da quello riportato in Appendice riferito a fine 2007 che include la stipula di ulteriori Accordi nel secondo semestre del 2007. Analoghe considerazioni valgono per il valore delle risorse del FAS programmate negli Accordi. Sono riferiti a giugno 2007 anche il numero di progetti inclusi in Accordi e i progetti conclusi.

[2] In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti che hanno terminato la fase di "Esecuzione lavori" ovvero che si trovano nelle fasi successive quali "Conclusione lavori", "Collaudo", "Entrata in funzione".

[3] Il costo realizzato approssima l'avanzamento della spesa. Il valore del costo realizzato nell'anno 2007, rilevato nel sistema di monitoraggio a marzo 2008, può subire ulteriori integrazioni in corso d'anno. L'avanzamento delle realizzazioni è influenzato sia dall'anno di stipula degli Accordi sia dal settore di intervento.

Fonte: elaborazioni DPS

Tavola IV.12 – PROGRAMMAZIONE E SPESA DEI FONDI STRUTTURALI NEL CENTRO-NORD PER SETTORE, ANNI 2000-2007

Settore CPT	Numero Progetti		Costo ammesso Totale[1]		Progetti conclusi[2]		Pagamenti cumulati al 2006		Pagamenti anno 2007[3]	
	n.	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%
Agricoltura e Pesca	36	0,5	58,47	0,2	8,24	0,2	20	0,8	54,35	1,06
Altri Trasporti	282	0,1	492,17	2,7	160	0,1	307,97	2,8	86,17	4,1
Ambiente	2.074	0,7	1.109,59	6,2	1.115	0,6	749,62	6,9	154,56	7,4
Amministrazione generale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ciclo integrato dell'acqua	657	0,2	351,37	2,0	308	0,2	259,47	2,4	33,46	1,6
Cultura e servizi ricreativi	1.197	0,4	537,58	3,0	644	0,3	338,78	3,1	97,93	4,7
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Edilizia abitativa e urbanistica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Energia	1.470	0,5	161,05	0,9	990	0,5	40,65	0,4	20,35	1,0
Formazione	133.003	46,6	3.675,29	20,4	91.853	46,7	2.333,54	21,4	487,59	23,2
Industria e Servizi	36.985	13,0	4.005,40	22,2	25.069	12,8	1.667,66	15,3	252,46	12,0
Interventi in campo sociale	652	0,2	35,19	0,2	343	0,2	16,09	0,1	4,18	0,2
Istruzione	9.105	3,2	262,79	1,5	6.223	3,2	194,10	1,8	60,52	2,9
Lavoro	85.937	30,1	4.392,18	24,4	61.969	31,5	3.304,21	30,3	534,29	25,4
Ricerca e sviluppo	3.810	1,3	447,79	2,5	2.662	1,4	189,93	1,7	53,67	2,6
Rifiuti	217	0,1	241,57	1,3	58	0,0	133,69	1,2	22,90	1,1
Sanità	488	0,2	218,77	1,2	322	0,2	152,12	1,4	28,83	1,4
Telecomunicazioni	374	0,1	159,70	0,9	154	0,1	85,75	0,8	29,17	1,4
Turismo	3.506	1,2	903,02	5,0	1.837	0,9	420,19	3,9	90,59	4,3
Varie	5.027	1,8	820,39	4,6	2.545	1,3	563,78	5,2	118,86	5,7
Viabilità	404	0,1	188,13	1,0	282	0,1	139,54	1,3	26,95	1,3
Totale	**285.188**	**100,0**	**18.001,98**	**100,0**	**196.534**	**100,0**	**10.897,09**	**100,0**	**2.102,49**	**100,0**

Nota: nella Tavola i valori nulli sono identificati con il simbolo "-"; i valori che non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo considerato sono segnalati con il valore "0,0".

[1] Il costo ammesso totale indica il valore complessivo dei progetti ammessi a finanziamento nell'ambito del sistema di monitoraggio della programmazione comunitaria. Esso può risultare superiore al totale delle risorse stanziate dagli strumenti di programmazione (POR, DOCUP e PON), ma approssima correttamente il valore complessivo della programmazione secondo i principi e i criteri di selezione comunitari. Il valore qui riportato è riferito a giugno 2007.

[2] In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti che sono identificati come tali nel monitoraggio procedurale.

[3] I pagamenti sono riferiti al 30 dicembre 2007.

Fonte: elaborazioni DPS

Differenze nella destinazione delle risorse aggiuntive all'interno della macroarea

Considerando il complesso delle risorse della politica aggiuntiva a titolarità regionale prevalente è interessante esaminare se vi siano differenziazioni interne che possano indicare quanto le scelte di programmazione siano orientate da diverse esigenze in relazione allo sviluppo dei territori (cfr. Tavola IV.13).

Tavola IV.13 – ARTICOLAZIONE PER AREA E SETTORE DELLA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE: FONDI STRUTTURALI E FAS IN ACCORDI DI PROGRAMMA[1] (valori percentuali e milioni di euro)

Settore CPT	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Centro-Nord	Per memoria totale risorse
		valori percentuali			milioni di euro
Agricoltura e pesca	0,0	-	0,1	0,0	8,24
Altri Trasporti	4,7	3,2	5,0	4,3	916,49
Ambiente	10,0	4,7	8,6	7,8	1.678,64
Amministrazione generale	0,0	0,0	0,0	0,0	1,39
Ciclo integrato dell'acqua	3,7	2,0	4,0	3,2	689,24
Cultura e servizi ricreativi	4,8	2,4	5,5	4,3	911,26
Difesa, Giustizia, Sic. Pubblica	0,2	-	-	0,1	12,47
Edilizia abitativa e urbanistica	0,3	0,0	0,3	0,2	42,97
Energia	0,5	1,0	0,8	0,8	164,34
Formazione	18,6	21,5	11,1	17,2	3.681,10
Industria e Servizi	14,3	24,8	19,2	19,3	4.138,90
Interventi in campo sociale	0,1	0,1	0,5	0,3	54,14
Istruzione	1,5	1,6	1,3	1,5	315,52
Lavoro	22,8	23,3	15,1	20,5	4.392,18
Ricerca e sviluppo	3,9	1,8	2,2	2,7	571,74
Rifiuti	0,5	0,2	3,0	1,2	259,64
Sanità	0,8	0,2	2,1	1,0	219,27
Telecomunicazioni	1,9	1,1	2,1	1,7	361,23
Turismo	3,1	5,3	5,0	4,4	942,23
Varie	4,1	3,8	3,8	3,9	837,18
Viabilità	4,1	3,1	10,2	5,7	1.220,43
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**21.418,61**
Per memoria totale risorse	**7.513,95**	**7.061,46**	**6.843,20**	**21.418,61**	

[1] Si considera il costo ammesso totale per i Fondi strutturali e il FAS programmato in Accordi stipulati, entrambi a giugno 2007.
Fonte: elaborazioni DPS

Rispetto ai valori medi della macroarea Centro-Nord, il Nord-Est è caratterizzato da una concentrazione ancora più spiccata sui tre principali settori lavoro, formazione e industria e servizi, e da un peso lievemente più elevato dei settori istruzione e energia e superiore di oltre un punto per il turismo.

Nel Nord-Ovest si segnala il peso elevato dei finanziamenti per l'ambiente (che ammontano al 10 per cento del totale) e anche un maggior peso del ciclo integrato dell'acqua, mentre industria e servizi risultano avere un'assegnazione più bassa della media di 5 punti percentuali. È rilevante in quest'area anche il ruolo dei progetti in ricerca e sviluppo che pesano per quasi il 4 per cento del totale a fronte di un valore medio per il Centro-Nord del 2,7 per cento.

Al Centro invece sono ridotte le quote di risorse dedicate a lavoro e formazione (ciascuna inferiore alla media di circa 5 punti) a favore in particolare degli investi-

menti in viabilità che superano il 10 per cento e di quelli in campo ambientale, del ciclo integrato dell'acqua e del turismo. I progetti in sanità hanno un peso doppio rispetto alla media pur superando di poco il 2 per cento.

Quadro generale della spesa per settore e fonte finanziaria

Per quanto riguarda la spesa realizzata in relazione alle assegnazioni e alle destinazioni considerate, l'analisi dei dati disponibili (peraltro non del tutto completi) segnala tre elementi di rilievo. Innanzitutto, sull'ammontare complessivo impiegato a valere sul FAS in APQ e sui Fondi strutturali dal 2000 al 2007, la spesa realizzata da questi ultimi è risultata prevalente (cfr. Figura IV.20), sia perché assai maggiore era la dotazione programmata (15 miliardi contro circa 3,4), sia perché tale dotazione è stata programmata interamente nella fase iniziale[77], sia per la sua maggiore concentrazione su tipologie di progetto di più rapida attuazione (interventi di formazione, politiche del lavoro, sostegno alle imprese, piccole infrastrutture; vedi oltre anche il *Riquadro W – Fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord*).

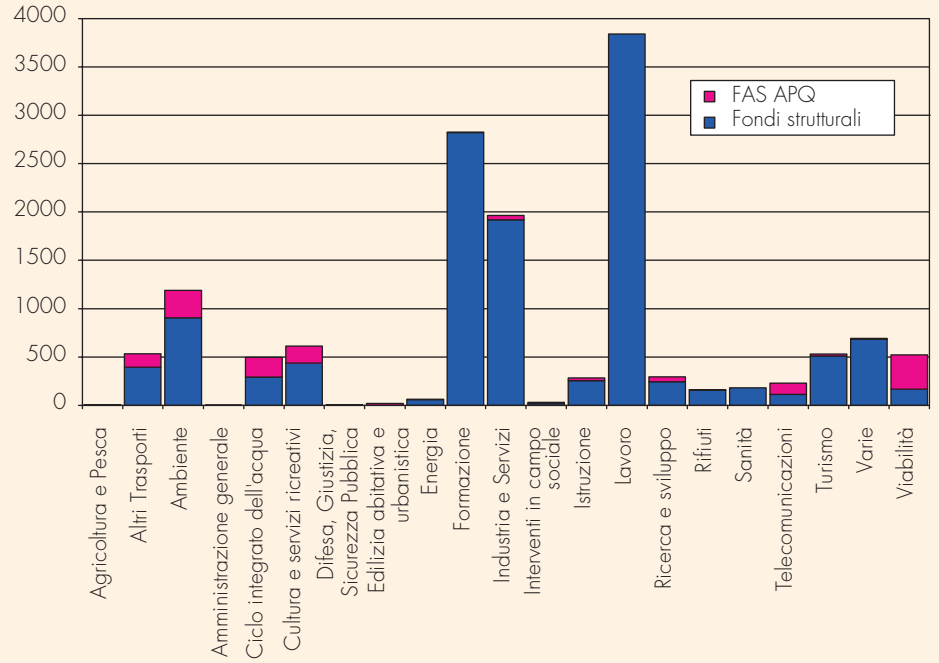
Inoltre, nel Centro-Nord, la spesa aggiuntiva dedicata alla realizzazione di infrastrutture (sia a valere sui Fondi strutturali, sia sul FAS) è comunque relativamente modesta, anche se in crescita negli ultimi anni mano a mano che i progetti avanzano nella realizzazione. L'assai maggiore spesa, in assoluto e nei valori pro capite, che nel Centro-Nord si realizza per le infrastrutture in genere è, infatti, dovuta per la massima parte a risorse ordinarie, in parte peraltro programmate all'interno dello strumento dell'APQ (vedi oltre il *Riquadro X – Gli Accordi di programma quadro nel Centro-Nord*).

Molto rilevante è risultata, sull'intero periodo, la spesa a valere sulle risorse aggiuntive dedicata alla promozione diretta del sistema imprenditoriale, soprattutto se, accanto a quella derivante dai Fondi strutturali e dal FAS in APQ, si considera anche la spesa realizzata dal FAS allocato a strumenti di incentivazione nazionale (cfr. Figura IV.21).

Per il periodo 2003-2006 per il quale si dispone di dati confrontabili per tutte le fonti finanziarie, (cfr. Figura IV.20) la spesa a valere sulle risorse aggiuntive è stata effettuata per il 72 per cento sui Fondi strutturali (pari a circa 9 miliardi concentrati su lavoro, formazione, industria e servizi e ambiente) per il 20 per cento (2,5 miliardi) a valere su risorse del FAS delle Amministrazioni centrali dove oltre a industria e servizi e lavoro riveste un ruolo di rilievo il settore della ricerca. Le spese del FAS in APQ, pari all'8 per cento del totale sono invece distribuite tra viabilità, ambiente, acqua e cultura.

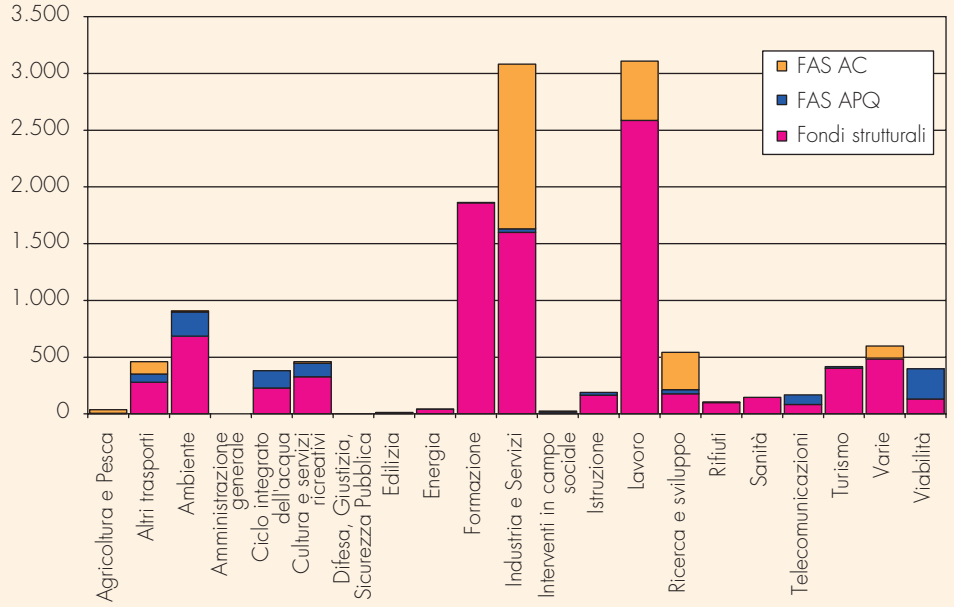
[77] La programmazione delle risorse FAS in APQ ha infatti seguito quella annuale delle assegnazioni.

Figura IV.20 – DESTINAZIONE PER SETTORE DI INTERVENTO DELLA SPESA DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FAS PROGRAMMATO IN ACCORDI DI PROGRAMMA NEL CENTRO-NORD, ANNI 2000-2007 (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni DPS

Figura IV.21 – SPESA DELLE RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE NEL CENTRO-NORD PER SETTORE DI INTERVENTO, ANNI 2003- 2006 (milioni di euro)

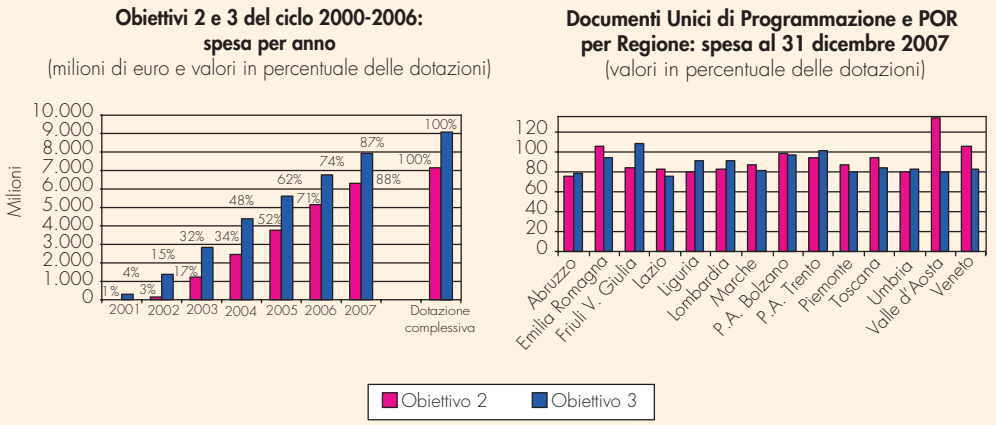


Fonte: elaborazioni DPS

RIQUADRO W – FONDI STRUTTURALI COMUNITARI 2000-2006 PER IL CENTRO-NORD

Nel ciclo 2000-2006 i Fondi strutturali comunitari intervengono nel Centro-Nord (e nella regione Abruzzo del Mezzogiorno) a titolo dei cd. Obiettivi 2 e 3. Nel corso del 2007 è proseguita la realizzazione della spesa raggiungendo, al 31 dicembre 2007, un impiego delle risorse per circa l'88 per cento della dotazione complessiva dei Documenti Unici di Programmazione dell'Obiettivo 2 e l'87 per cento di quella dei Programmi Operativi dell'Obiettivo 3 (cfr. Figura W.1) Tale avanzamento ha consentito anche per il 2007 di rispettare le regole di esecuzione del bilancio comunitario relativamente alla tempistica di impiego dei fondi senza perdite di risorse sia per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) che cofinanzia i DOCUP, sia per il Fondo sociale europeo (FSE) che cofinanzia i POR.

Figura W.1 – SPESE REALIZZATE E AVANZAMENTO DEI DOCUP E DEI POR PER GLI OBIETTIVI 2 E 3 DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio (MONIT)

Considerando il complesso dei progetti identificati dai 14 DOCUP e cofinanziati dal FESR, un rilievo particolare assumono quelli a favore delle imprese, sia per quanto riguarda i progetti di incentivazione (oltre il 30 per cento delle risorse che riguardano oltre la metà dei progetti), sia con la realizzazione di infrastrutture al servizio delle imprese. Più della metà delle risorse del FESR sono programmate per la realizzazione di infrastrutture, in particolare circa il 17 per cento delle risorse è destinato ad interventi per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente. Rispetto agli analoghi programmi dell'Obiettivo 1, invece, meno rilevante è l'impiego dei Fondi strutturali nel settore dei trasporti. Tuttavia le Regioni hanno realizzato scelte diverse. Dall'analisi dettagliata dei singoli interventi emerge che l'allocazione delle risorse è in alcuni casi rivolta alla realizzazione di infrastrutture in dimensione superiori alla media dei DOCUP (significativi i casi di Valle d'Aosta: 96 per cento, Bolzano: 82 per cento, Lazio: 67 per cento, Toscana: 60 per cento). Parallelamente, altre regioni hanno fortemente privilegiato i trasferimenti alle imprese (Veneto: 70 per cento, Liguria e Umbria: 41 per cento). Quote assai più consistenti della media sono destinate in alcune regioni alle infrastrutture di trasporto (prevalentemente in aree montane nei DOCUP Bolzano, Lombardia e Abruzzo). Sebbene nella media

prevalgano soprattutto regimi di aiuto all'investimento, si registra una rilevante percentuale agli aiuti per innovazione e ricerca in Friuli Venezia Giulia e in Abruzzo. Infine, va segnalata la consistente quota di risorse destinata dal Piemonte per infrastrutture di servizio al commercio e industria che, sommata a quella già significativa di trasferimenti ai privati, complessivamente ammonta a un terzo dell'intero DOCUP.

Tavola W.1 – VALORE E DISTRIBUZIONE DEI PROGETTI NEI DOCUP DELL'OBIETTIVO 2 (FESR) E NEI POR DELL'OBIETTIVO 3 (FSE) NEL CICLO 2000-2006 (valori percentuali)

CLASSIFICAZIONE SINTETICA	FESR			FSE		
	risorse nella tipologia	progetti	progetti conclusi	risorse nella tipologia	progetti	progetti conclusi
	valori percentuali					
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	11,6	3,7	2,8	-	-	-
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	5,6	2,2	1,7	-	-	-
Infrastrutture di trasporto	6,9	0,9	1,1	-	-	-
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	5,4	1,9	1,3	-	-	-
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	0,5	0,0	0,0	-	-	-
Infrastrutture di servizio al commercio ed all' industria	8,8	1,7	1,5	-	-	-
Infrastrutture urbane	4,9	2,4	1,9	-	-	-
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	2,7	1,0	1,1	2,2	0,6	0,4
Strutture sportive, ricreative	5,1	2,0	1,6	-	-	-
Totale opere fisiche	**51,5**	**15,8**	**13,0**	**2,2**	**0,6**	**0,4**
Piani, studi e monitoraggio	1,7	2,0	1,7	11,4	3,3	1,7
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	1,2	1,0	0,9	2,5	2,2	1,3
Ricerca	1,1	0,3	0,1	-	-	-
Servizi alle imprese	6,1	24,7	21,8	2,5	1,2	0,9
Servizi alle persone	0,4	0,3	0,2	1,5	1,5	0,7
Attività ricreative e culturali	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Formazione dipendenti pubblici	-	-	-	1,8	1,7	0,3
Formazione a privati non-occupati	-	-	-	44,2	26,7	26,8
Formazione a privati occupati	-	-	-	22,2	43,6	45,9
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	-	-	-	6,4	7,1	7,4
Totale interventi immateriali	**10,5**	**28,3**	**24,6**	**92,5**	**87,3**	**85,0**
Trasferimenti ad individui	-	-	-	2,5	8,9	11,4
Trasferimenti a enti Non-Profit	0,3	1,3	1,1	0,3	0,2	0,3
Trasferimenti ad imprese: innovazione-ricerca	1,3	1,7	2,0	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: ambiente	2,4	7,2	7,9	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: occupazione-training-organizzazione interna	-	-	-	1,6	2,6	2,8
Trasferimenti ad imprese: qualità-certificazione	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: generalisti	31,2	44,9	50,6	0,9	0,3	0,1
Trasferimenti a consorzi di imprese	2,7	0,8	0,7	-	-	-
Totale trasferimenti a privati	**38,0**	**55,9**	**62,4**	**5,3**	**12,1**	**14,7**
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Per memoria						
TOTALE valore assoluto (milioni di euro e n. progetti)	**9.012,67**	**50.048**	**27.448**	**9.219,94**	**219.089**	**109.924**

Nota: nella Tavola i valori nulli sono identificati con il simbolo "-"; i valori che non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo considerato sono segnalati con il valore "0,0".

Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Con riferimento all'Obiettivo 3, cofinanziato dal FSE, quasi la metà delle risorse è stata destinata ad interventi di formazione per i non occupati. Si tratta di un insieme di interventi a diverse finalità: volti al contrasto della dispersione scolastica; per la formazione post – diploma e post – laurea; volti a favorire l'occupazione di persone disoccupate (con misure specifiche dedicate alla popolazione in condizioni di svantaggio e alla popolazione femminile); per la formazione a supporto della creazione di impresa. A questi si aggiungono interventi di orientamento e tirocini, nel quadro di percorsi integrati per favorire l'impiego di disoccupati. Circa il 24 per cento delle risorse è stato invece impiegato per azioni formative rivolte a occupati, comprendenti anche gli interventi per migliorare la qualificazione degli operatori pubblici. Ulteriori interventi finalizzati ad una maggiore efficacia delle PA, con riguardo al sistema di formazione e dei servizi per l'impiego, includono il miglioramento organizzativo, la creazione di reti ed il trasferimento di buone prassi, l'accreditamento degli enti di formazione, oltre all'informazione e alla pubblicità.

RIQUADRO X – GLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO NEL CENTRO-NORD

Numerosità degli APQ e valore dell'investimento

Per il Centro-Nord, sono 368 gli APQ stipulati fino al 31 dicembre 2007, che programmano oltre 6.300 interventi, per un valore alla stipula di circa 27.400 milioni di euro, circa il 40 per cento del totale programmato in APQ a livello nazionale (cfr.. Figura X.1)

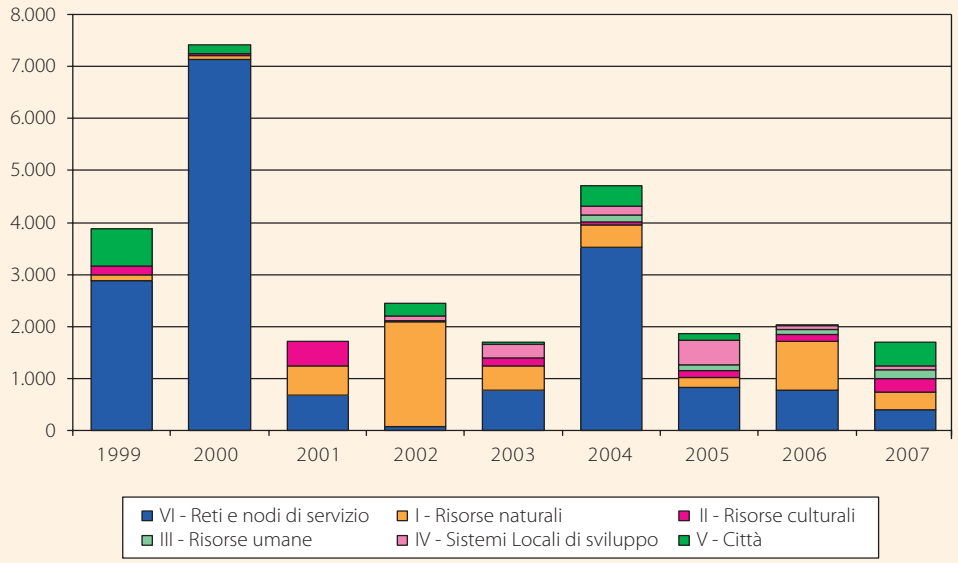
I primi anni (1999-2000) sono stati caratterizzati dalla definizione di pochi APQ di elevato valore concentrati nelle infrastrutture di trasporto; nell'ultimo triennio si è registrato un valore medio annuo degli APQ complessivamente stipulati di circa 2.000 milioni di euro (ad eccezione del più alto livello rilevato nel 2004, collegato all'APQ trasporti dell'Intesa dell'Emilia Romagna, dal valore di oltre 2.300 milioni di euro).

Nel corso del 2007 gli APQ firmati sono stati 80 per un valore di 1.685 milioni di euro; analizzando i settori finanziati, si osserva come nell'ultimo anno si sono investite più risorse nei settori delle aree urbane e dei beni culturali, mentre negli anni passati sono stati privilegiati soprattutto i settori delle infrastrutture di trasporto e delle risorse naturali.

Composizione delle fonti di finanziamento

Quasi il 50 per cento delle risorse programmate negli APQ nel periodo 1999-2007 proviene dal bilancio ordinario statale, il 18 per cento dai privati ed il 13 per cento da risorse FAS. Analizzando la composizione delle risorse nel corso del tempo, si osserva però una graduale diminuzione del peso delle risorse statali ordinarie sui nuovi Accordi siglati, nell'ultimo biennio in media intorno al 20-30 per cento (riduzione in parte dovuta alla diversa composizione settoriale degli Accordi, dato che quote rilevanti di risorse ordinarie sono programmate attraverso l'APQ soprattutto nei trasporti). Si rileva altresì la più recente crescita della compartecipazione finanziaria delle amministrazioni regionali, che contribuiscono in media per circa il 10 per cento del budget di ogni APQ, peraltro con un forte incremento nel 2007, anno in cui il contributo ha superato il 20 per cento (cfr. Figura X.2).

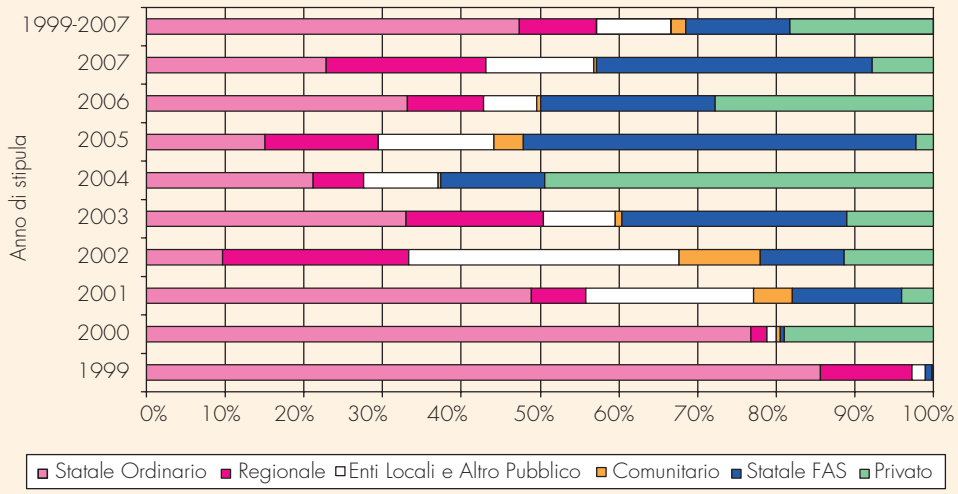
Figura X.1 – CENTRO-NORD - APQ PER ANNO DI STIPULA E SETTORE AL 31 DICEMBRE 2007 (milioni di euro)



Nota: i principali settori contenuti negli assi di riferimento sono per l'asse Reti e nodi di servizio: viabilità, altri trasporti e telecomunicazioni; per Risorse Naturali: ambiente, ciclo integrato dell'acqua e rifiuti; per Risorse culturali: cultura e servizi ricreativi; per Risorse Umane: formazione, lavoro e ricerca; per Sistemi locali di sviluppo: industria e servizi, agricoltura, turismo, energia; per l'asse Città: edilizia abitativa e urbanistica e interventi in campo sociale.

Fonte: elaborazioni DPS

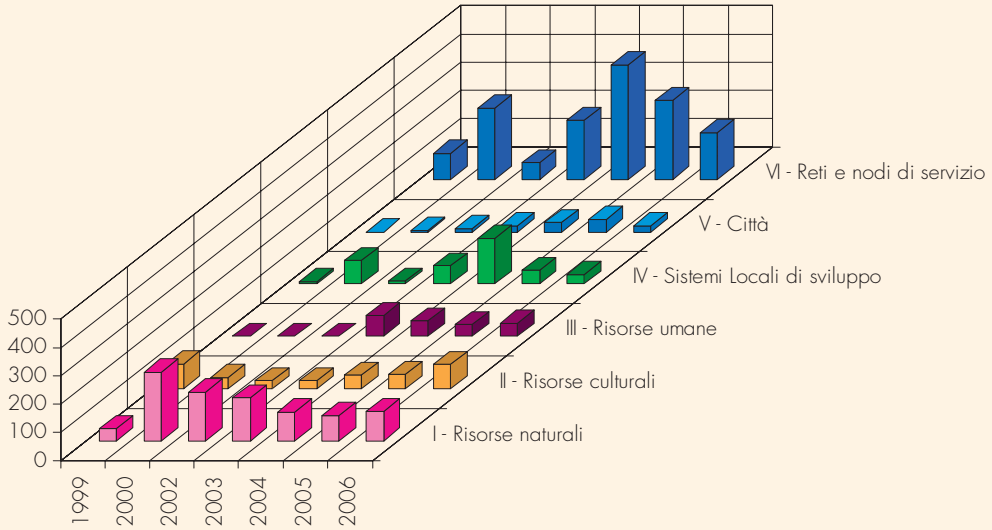
Figura X.2 – CENTRO-NORD – FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA DEGLI APQ PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni DPS

Negli ultimi anni sono cresciuti gli investimenti realizzati con risorse del FAS in APQ nei settori della ricerca (settore incluso nell'asse Risorse umane), delle aree urbane e dei beni culturali. Allo stesso tempo si nota una costante diminuzione delle risorse FAS allocate su settori di investimento relativi alle risorse naturali (ambiente, ciclo integrato dell'acqua) e la mobilità, che continuano tuttavia ad assorbire una quota rilevante delle risorse aggiuntive nazionali (cfr. Figura X.3).

Figura X.3 – CENTRO-NORD - ALLOCAZIONE DELLE RISORSE DEL FAS PROGRAMMATE IN APQ PER SETTORE E ANNO DI ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE[1]
(milioni di euro)



Nota: i principali settori contenuti negli assi di riferimento sono per l'asse Reti e nodi di servizio: viabilità, altri trasporti e telecomunicazioni; per Risorse Naturali: ambiente, ciclo integrato dell'acqua e rifiuti; per Risorse culturali: cultura e servizi ricreativi; per Risorse Umane: formazione, lavoro e ricerca; per Sistemi locali di sviluppo: industria e servizi, agricoltura, turismo, energia; per l'asse Città: edilizia abitativa e urbanistica e interventi in campo sociale.

[1] Le assegnazioni della Legge Finanziaria 2001 sono state ripartite dal CIPE già a dicembre 2000 con Delibera n. 138/2000 e sono pertanto ricomprese in tale annualità.

Fonte: elaborazioni DPS

Numerosità e dimensione degli interventi cofinanziati dal FAS

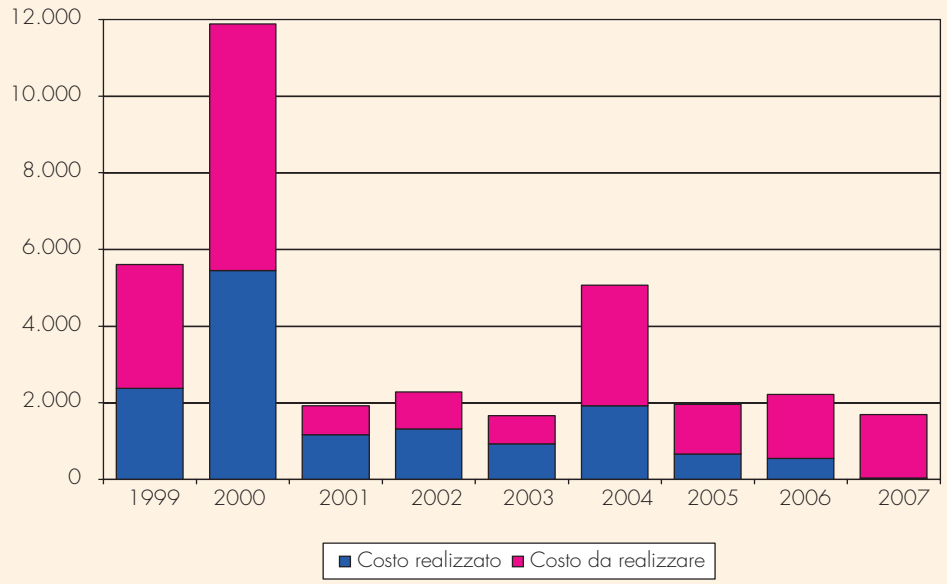
Sono oltre 3.700 gli interventi finanziati dal FAS nell'ambito degli APQ (al netto degli interventi catalogati come aiuti di stato). Rispetto al Mezzogiorno si registra una minore concentrazione delle risorse su interventi di maggiore dimensione: solo il 42,2 per cento delle risorse è allocato su interventi con valore superiore a 10 milioni di euro, mentre quasi il 16 per cento delle risorse finanzia interventi che valgono meno di 1 milione di euro.

Avanzamento degli investimenti complessivi

Complessivamente, agli APQ siglati nel Centro-Nord dal 1999 si riferisce una spesa realizzata per circa 14,3 miliardi di euro. La spesa realizzata per gli APQ stipulati negli anni 1999-2000 è per dimensione elevata (cfr. Figura X.4), ma in proporzione minore (rispettivamente il 41 per cento e 46 per cento del valore degli Accordi) rispetto a quella degli APQ stipulati nei tre anni successivi (con un picco del 59 per cento per gli

APQ stipulati nel 2001, corrispondente però a un minor valore complessivo), i cui investimenti appaiono procedere più celermente. Gli APQ più recenti mostrano un avanzamento rispettivamente del 27 per cento per quelli sottoscritti nel 2005 e del 18 per cento per quelli sottoscritti nel 2006.

Figura X.4 – AVANZAMENTO A FINE 2007 DELLA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI IN APQ NEL CENTRO-NORD PER ANNO DI STIPULA
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni DPS

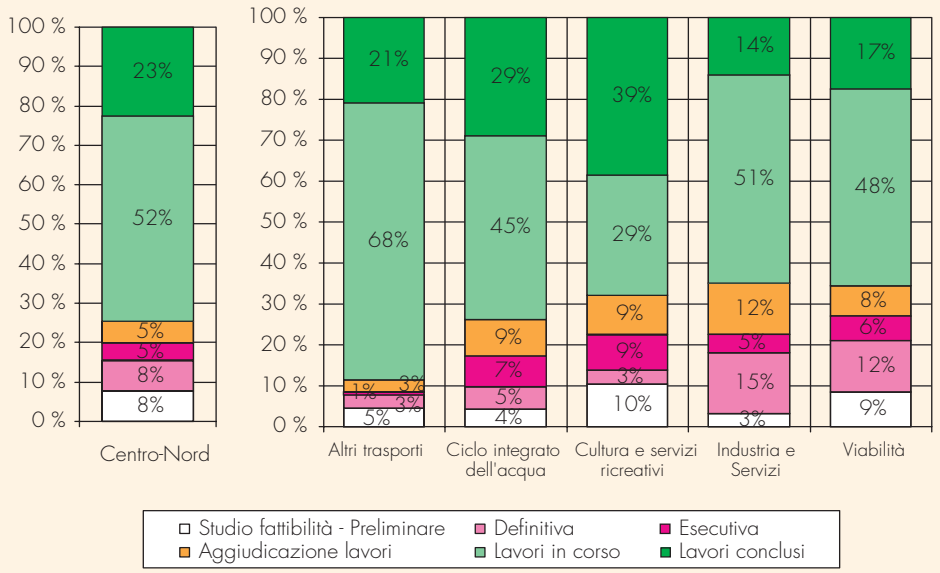
Realizzazione della spesa rispetto alle previsioni

La spesa realizzata nel 2006 è in media pari al 45 per cento di quella prevista al 31 dicembre 2005, con livelli che superano il 50 per cento per gli APQ stipulati nel 2000 e nel 2004. A livello settoriale, le performance migliori, almeno per gli APQ più recenti, si rilevano nei settori della ricerca e dei sistemi locali di sviluppo. In generale, rispetto alle corrispondenti previsioni di spesa realizzate per gli APQ del Mezzogiorno, gli scostamenti tra previsioni e risultati raggiunti per gli APQ del Centro-Nord appaiono minori. Tale maggiore avvicinamento della spesa realizzata a quella prevista indica una migliore capacità di funzionamento complessivo dell'Amministrazione nel Centro-Nord.

Stato di attuazione degli interventi

Più del 70 per cento in valore degli interventi localizzati nel Centro-Nord è in avanzato stato di attuazione: di questi, il 55 per cento risulta essere con cantieri aperti mentre il restante 15 per cento ha già portato a termine i lavori. I progetti che non hanno ancora avviato la progettazione definitiva rappresentano solamente l'8 per cento delle risorse programmate. Nei settori mobilità ed ambiente gli interventi con cantieri aperti o già chiusi rappresentano in media il 70 per cento delle risorse programmate (cfr. Figura X.5).

Figura X.5 – CENTRO-NORD – AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI PER SETTORE (valori in percentuale delle risorse programmate)



Fonte: elaborazioni DPS

Una parte significativa degli interventi programmati negli anni passati sta quindi finalmente giungendo a conclusione. A fine 2007, tra tutti gli interventi inclusi finora in APQ, risultano conclusi lavori per un valore di circa 5.700 milioni di euro. In particolare, nel corso del solo 2006, sono stati portati a termine lavori per un valore pari a circa 1.700 milioni di euro, il 50 per cento dei quali riguarda il settore dei trasporti. I dati di monitoraggio al 30 giugno 2007 mostrano ancora che nel solo primo semestre del 2007 risultano conclusi lavori per oltre 1.000 milioni di euro, di cui oltre il 60 per cento ancora nel settore delle infrastrutture di trasporto.

RIQUADRO Y – AIUTI ALLE IMPRESE NEL CENTRO-NORD

Considerando le informazioni derivanti dalla Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive[1]*, come nel Mezzogiorno, anche nel Centro-Nord nel 2006 si registra una ripresa di operatività degli strumenti considerati rispetto alla tendenza calante del triennio precedente, con un incremento sia degli investimenti (8,5 per*

[1] La Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, pubblicata annualmente dal MiSE come documento collegato al DPEF, contiene informazioni sui principali strumenti di incentivazione alle imprese. I dati contenuti nella relazione non sono però del tutto confrontabili con altre fonti più aggregate e relative al fenomeno dei trasferimenti in conto capitale alle imprese private (come ad esempio quelle dei Conti Pubblici Territoriali, per cui cfr. in questo Rapporto il *Riquadro I* nel capitolo III) sia per le differenti fonti primarie (dati di natura amministrativa per la Relazione, dati di bilancio per i CPT), sia per le conseguenti diversità negli universi di riferimento. In particolare possono risultare sottostimati alcuni interventi a titolarità regionale anche cofinanziati dalle risorse della politica aggiuntiva (vedi oltre) e alcuni strumenti di sostegno all'agricoltura.

cento in più rispetto al 2005) sia dell'ammontare delle agevolazioni approvate (8,8 per cento cento in più rispetto al 2005). Le erogazioni rilevate, pari a 1 miliardo e mezzo di euro, proseguono invece la tendenza alla riduzione, con un ulteriore calo del 19,2 per cento nel confronto con il 2005 (cfr. Tavola Y.1): fanno eccezione Trentino Alto Adige, Liguria, Toscana e Umbria dove si registrano incrementi fra il 6 e il 10 per cento. Il peso delle erogazioni relative a strumenti decentrati e regionali è di gran lunga superiore rispetto a quello del Mezzogiorno e appare in crescita negli ultimi anni, con valori pari rispettivamente al 13,8 e al 40,8 per cento nel 2006.

Nell'arco del quadriennio 2003-06 si registra, però, una certa instabilità nelle erogazioni effettuate, più marcata rispetto a quella rilevata con riferimento agli investimenti e alle agevolazioni approvate.

Tavola Y.1 – CENTRO-NORD, INCENTIVI ALLE IMPRESE[1] – ANNI 2003-2006

	2003	2004	2005	2006	Media annua	Variazione 2003-2006
	milioni di euro					
Investimenti	16.615,2	14.775,3	13.037,0	14.147,6	14.643,8	-14,9
Agevolazioni	2.857,7	2.563,1	2.167,7	2.358,1	2.486,6	-17,5
Erogazioni[2]	2.500,7	2.371,7	1.873,9	1.514,3	2.065,1	-39,4
	composizione percentuale delle erogazioni tra livelli di governo					
di cui interventi nazionali	65,4	57,0	53,1	45,4	56,5	
di cui interventi decentrati[3]	18,1	15,3	13,5	13,8	15,4	
di cui interventi regionali[4]	16,5	27,8	33,4	40,8	28,0	
TOTALE INTERVENTI	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	

[1] Sono considerati tutti gli strumenti di incentivazione negoziali, automatici e valutativi.
[2] Le erogazioni annuali non si riferiscono necessariamente alle agevolazioni approvate nell'anno poiché possono corrispondere ad agevolazioni approvate negli anni precedenti.
[3] Si tratta dei cosiddetti "regimi trasferiti" ovvero di interventi istituiti da norme statali ma non espressamente riservati alla gestione delle Amministrazioni centrali, dall'anno 2000 le Regioni hanno iniziato ad assumerne la gestione.
[4] Stabiliti sulla base di specifiche leggi regionali. Gli incentivi erogati a valere sui Fondi comunitari non sono inclusi in modo esaustivo nella rilevazione.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, 2007

Dal punto di vista finanziario, i principali strumenti di agevolazione sono risultati il Fondo di Garanzia ex l.662/96 e il Fondo per l'innovazione tecnologica, che ammontano rispettivamente, al 15,4 e al 9,3 per cento del totale delle agevolazioni concesse nel Centro-Nord. Il Fondo di Garanzia con il 5,5 per cento di domande approvate è anche il principale strumento in termini di numerosità di domande, seguito dagli incentivi automatici per la ricerca e l'innovazione ex l.140/97 (4,3 per cento) (cfr. Tavola Y.2).

Tavola Y.2 – CENTRO-NORD, PRINCIPALI STRUMENTI DI AGEVOLAZIONE - ANNI 2003-2006 (numero e ammontare delle agevolazioni concesse)

	2003		2004		2005		2006		2003-06		Peso percentuale sul totale generale 2003-2006	
	numero	min €	numero	min €	numero	min €	numero	min €	numero	min €	numero	min €
L.662/96 art.2 c.100 lett.a Fondo di garanzia	2.654	336,6	3.934	371,9	4.330	348,8	5.520	477,1	16.438	1.534,4	5,5	15,4
L.46/82 art.14 Fondo di innovazione tecnologica°	280	576,4	191	266,8	6	4,0	175	75,4	652	922,7	0,2	9,3
Credito agevolato all'export (l.143/98)	109	222,8	99	83,4	78	152,3	121	139,8	407	598,3	0,1	6,0
Penetrazione commerciale all'estero (l.394/81)	177	197,3	163	179,8	116	117,0	101	103,0	557	597,0	0,2	6,0
L.488/92 art.1 c.2: attività produttive nelle aree depresse*°	1.179	265,0	801	217,0	7	13,7	191	27,4**	2.178	495,7	0,7	5,3
Programmi industriali per le imprese aerospaziali e alla difesa (l.808/85, l.266/97, l.421/97, l.388/00)	30	172,1	27	127,9	37	23,8	0	40,2	94	363,9	0,0	3,7
D.lgs. 185/2000 titolo II Incentivi a favore dell'autoimpiego (ex l.608/96 prestito d'onore)*	702	24,4	906	81,0	1.068	112,4	1.223	119,8	3.899	337,6	1,3	3,4
L.488/92 art. 1 c.3 Contratti di programma*	2	23,8	2	67,2	4	56,9	10	182,7	18	330,7	0,0	3,3
Investimenti per l'innovazione tecnologica e la tutela ambientale - Ambiente l.598/94 art.11+	2.733	71,1	2.564	70,8	1.688	48,7	3.132	84,9	10.117	275,4	3,4	2,8
Incentivi automatici per la ricerca e l'innovazione l.140/97+	6.179	124,5	6.395	94,4	221	7,5	5	0,1	12.800	226,5	4,3	2,3
Totale strumenti considerati[1]	**14.045**	**2.013,9**	**15.082**	**1.560,2**	**7.555**	**885,0**	**10.478**	**1.250,4**	**47.160**	**5.709,5**	**15,7**	**57,4**
TOTALE GENERALE [2]	**108.684**	**2.857,7**	**75.217**	**2.563,2**	**63.210**	**2.167,7**	**54.013**	**2.358,1**	**301.124**	**9.946,6**	**100,0**	**100,0**

* Regime cofinanziato con risorse FAS
° Regime cofinanziato con risorse dell'Unione Europea.
[1] Nella Tavola sono considerati gli strumenti nazionali automatici o valutativi e negoziali più rilevanti nella media del periodo, presentati in ordine decrescente secondo il peso percentuale dell'ammontare delle agevolazioni approvate sul totale. Non sono inclusi gli ammontari di finanziamento diretto agevolato agli investimenti.
[2] Nel totale generale della regione, riportato per memoria sono inclusi anche gli strumenti regionali.
\+ Interventi decentrati.
** I 191 interventi sono finanziati anche con finanziamento diretto di 176,97 milioni di euro.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, 2007

Nel Centro-Nord una quota pari al 21,3 per cento del totale delle agevolazioni concesse per i principali strumenti di agevolazione è riconducibile al contributo della politica aggiuntiva (a favore della legge 488/92 inclusi i contratti di programma, del Fondo innovazione tecnologica e degli incentivi per l'autoimpiego); in particolare il FAS ne finanzia quasi il 12 per cento, e i Fondi strutturali il 14,5 per cento (si noti che alcuni strumenti sono cofinanziati da entrambe le fonti[2]).

[2] Agli strumenti nazionali si aggiungono inoltre regimi regionali cofinanziati da risorse aggiuntive comunitarie. La rilevazione effettuata quantifica gli interventi a valere su risorse dei DOCUP nel Centro-Nord in media nel periodo 2000-2006, in circa 300 milioni di erogazioni all'anno e circa 500 milioni di agevolazioni approvate. Tali risorse possono essere in parte già incluse nella Tavola Y.1.

V. LE POLITICHE DI MODERNIZZAZIONE E INCREMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

V.1 Capacità dell'Amministrazione: motivazioni e iniziative

Perché le politiche di sviluppo abbiano successo e siano in grado di conseguire i risultati attesi è necessario – proprio perché si tratta di politiche pubbliche intenzionali e aggiuntive – che vi sia una Pubblica Amministrazione che le sappia programmare e attuare con risorse organizzative e capacità tecniche appropriate; che vi siano sistemi adeguati di governance improntati a trasparenza e in grado di orientare, gestire e finalizzare la molteplicità dei programmi con cui si attuano; che si innestino nel processo di programmazione orientamenti chiari e percorsi tracciabili atti ad individuare e realizzare, concentrandovi risorse adeguate, progetti e azioni di rilevanza strategica, atti a creare e attivare beni pubblici e servizi collettivi; che tutto questo sia il più possibile misurato e valutato in modo da consentire di rendere conto, alla collettività, di scelte, responsabilità, fallimenti e, auspicabilmente, successi.

Tutto questo – lo si è più volte scritto nei precedenti Rapporti, ma rimane elemento attuale e basilare da cui muovere – è condizione necessaria per il successo dello sforzo in atto e, insieme, obiettivo che la politica regionale deve continuare a perseguire.

Le politiche di modernizzazione e di aumento delle capacità della Pubblica Amministrazione non possono tuttavia essere affidate solo al successo delle strategie in tal senso esplicite che pure caratterizzano la politica regionale di sviluppo. Continuano a dipendere, in modo essenziale e imprescindibile, dal compimento e dai risultati delle politiche ordinarie che riguardano la Pubblica Amministrazione e dal rapporto di queste ultime con il fabbisogno e anche il contributo delle Amministrazioni (delle parti di Amministrazione) che operano direttamente per l'attuazione del QSN 2007-2013.

Questo snodo essenziale per la capacità del Paese di tradurre in beni e servizi pubblici collettivi e, quindi, in maggiore benessere per i propri cittadini la strategia e gli strumenti propri della politica regionale richiede un'assunzione di responsabilità che riguarda più soggetti istituzionali e più ambiti di rappresentanza degli interessi diffusi: le strutture istituzionali cui sono demandate a livello centrale e regionale gli obiettivi ordinari di migliorare la funzionalità e l'organizzazione della Pubblica Amministrazione e la sua capacità di esprimere competenze tecnico-amministrative sia adeguate, sia appropriate; gli organi di vertice delle Amministrazioni impegnate nell'attuazione della politica regionale cui spetta il compito di assicurare risorse professionali e organizzative quantitativamente e qualitativamente adeguate all'impegno necessario; le organizzazioni rappresentative dei lavoratori, per le funzioni non solo di controllo e di partecipazione, ma anche per il contributo che possono dare per rendere più funzionali competenze e organizzazione del lavoro; gli enti e i soggetti che, nel rappresentare le istanze dei cittadini, possono esprimere proposte e valutazioni atte a rendere più verificabile l'operato della Pubblica Amministrazione e più chiara la dislocazione di responsabilità[1].

[1] Il buon funzionamento delle istituzioni centrali e locali, l'adeguamento del sistema formativo diretto ad

A tutto questo la politica regionale può dare e dà un contributo diretto prevalentemente volto ad accelerare i necessari progressi nelle strutture che operano nelle politiche di sviluppo ma, da sola, non è in grado di arrivare a risultati significativi. È bene questo ribadirlo anche come valutazione dei risultati in tal senso conseguiti (ma anche non conseguiti o conseguiti solo parzialmente) negli scorsi anni e anche però come elemento in grado di consentire maggiore realismo nel valutare i risultati che potranno essere ottenuti grazie allo sforzo comunque programmato e in atto anche nella programmazione 2007-2013.

In questo capitolo si dà conto principalmente di questo sforzo, ovvero della scelta, operata e perseguita anche per tutto il 2007, di continuare a proporre, anche sulla base dell'esperienza del passato e di risultati comunque significativi sebbene non risolutivi, nuove vie e percorsi diversi per modernizzare e rendere più incisive le competenze della Pubblica Amministrazione. Si dà conto di questo con riferimento ad alcuni aspetti più significativi della programmazione 2007-2013, e quindi senza alcuna pretesa di esaustività ma con l'intento piuttosto di definire in questa sede la cornice coerente del percorso che, con il QSN 2007-2013 e con la delibera CIPE di attuazione, si è deciso di intraprendere per migliorare l'azione pubblica nell'attuazione della politica regionale.

Di alcuni degli avanzamenti registrati, a seguito prevalentemente di specifiche linee di policy perseguite nel ciclo di programmazione 2000-2006, si forniscono elementi di conoscenza che aggiornano e completano il quadro già fornito nel Rapporto dello scorso anno (cfr. paragrafo V.2). La rilevanza di tali indicazioni è nel descrivere in modo oggettivamente rilevabile il quadro di alcuni dei cambiamenti positivamente indotti (sostanzialmente attraverso leve premiali) nelle capacità tecnico-organizzativa (indicatori di avanzamento istituzionale) o nella strumentazione programmatoria (pianificazioni di settore) delle Pubbliche Amministrazioni. Il che significa in primo luogo che tali cambiamenti sono possibili e che per taluni di essi il problema è ora di consolidare e rafforzare i risultati conseguiti rendendo permanenti i progressi registrati. Al tempo stesso l'esperienza realizzata nel 2000-2006 è stata, insieme ad altre, all'origine della riforma della politica regionale e nella sua riconduzione a unitarietà nella programmazione del ciclo 2007-2013.

Di tale riforma costituisce elemento essenziale la nuova architettura della governance della politica regionale 2007-2013, densa di elementi di innovazione e di cui, nel paragrafo V.3, si fornisce una prima descrizione generale.

Un aspetto rilevante della nuova governance della politica regionale 2007-2013 è l'attenzione con cui si guarda al rapporto, considerato necessario, fra programmi da attuare e loro contenuto in termini di azioni e progetti di particolare rilievo (per taluni aspetti essenziali e quindi non sostituibili) nel determinare il successo o l'insuccesso dell'azione di policy (il programma, l'accordo di programma quadro) di cui contribuiscono a realizzare

---

aumentare le capacità dei cittadini, dei lavoratori e degli imprenditori, la garanzia di condizioni di sicurezza e di corretto funzionamento della giustizia, la tutela dei territori in termini ambientali e culturali, sono le condizioni indispensabili per il conseguimento di obiettivi più elevati di crescita in tutto il Paese, da perseguire con azioni di politica amministrativa ordinaria. L'impegno del Governo per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione nel 2007 ha riguardato azioni di politica ordinaria attinenti sia al lavoro pubblico sia alla semplificazione amministrativa. Il Memorandum di intesa su "Lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche" tra Governo e organizzazioni sindacali, l'Intesa sulla conoscenza, la direttiva del Governo per i rinnovi contrattuali e gli accordi raggiunti, le linee programmatiche del Ministro per le riforme e l'innovazione della Pubblica Amministrazione hanno delineato gli obiettivi generali per un'azione amministrativa idonea a creare un ambiente favorevole agli investimenti, alla crescita e alla competitività del sistema produttivo e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini, in un contesto di controllo dei costi e aumento della produttività dei dipendenti pubblici.

gli obiettivi. Sono definiti progetti/azioni cardine di tali programmi proprio in quanto decisivi nel determinarne le sorti. Per questo, si pongono di nuovo l'opportunità e la necessità di una riflessione più avanzata su come si selezionano, valutano, seguono e attuano, nell'ambito della politica regionale, non solo programmi ma veri e propri progetti e interventi (singole opere o progetti più complessi e articolati) (cfr. paragrafo V.4).

L'altra rilevante innovazione della politica regionale 2007-2013, con importanti implicazioni anche in termini di aumento necessario delle relative capacità istituzionali (oltre ovviamente che sui livelli di disponibilità di servizi collettivi per i cittadini), è il meccanismo incentivante degli obiettivi di servizio (cfr. paragrafo V.5).

Anche per queste innovazioni, e per la necessità quindi di accompagnarne in modo consapevole e informato l'implementazione nel prossimo ciclo di programmazione, rimarranno centrali gli obiettivi di miglioramento delle capacità di misurazione e valutazione delle politiche pubbliche attuate nel quadro della politica regionale unitaria. Anche sotto questo profilo nel corso del 2007 si è molto lavorato per costruire strumenti, approcci e procedure in grado di riflettere con maggiore aderenza sia il necessario avanzamento tecnico-istituzionale nelle capacità di misurare e valutare, sia un sistema in grado di supportare l'attuazione di una strategia divenuta unitaria (cfr. paragrafo V.6).

V.2 Indicatori di capacità amministrativa nelle politiche regionali di sviluppo: avanzamenti organizzativi e negli strumenti di pianificazione

Il sistema di obiettivi e regole del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 per le aree dell'Obiettivo 1 ha rappresentato negli ultimi otto anni una leva per avviare un programma di cambiamento nella Pubblica Amministrazione. Alcuni principi, centrali nella programmazione, hanno agito in questo senso: l'adozione sistematica di un metodo di partenariato istituzionale tra livello centrale e Regioni, fondato sulla consultazione tecnica e politica e sull'individuazione condivisa degli obiettivi; la condivisione di regole, criteri di selezione, attività di monitoraggio e valutazione; l'attribuzione di maggiori responsabilità ai livelli regionali di governo. In considerazione dello sforzo richiesto a questi fini, le strutture responsabili delle politiche sono state sostenute attraverso azioni dirette, mirate al rafforzamento dell'efficienza del sistema amministrativo e al miglioramento della capacità anche attraverso un sistema di premi e sanzioni.

Al rafforzamento dei sistemi istituzionali, amministrativi e di pianificazione, collegati ad alcune articolazioni della strategia delle politiche regionali (per l'acqua, le aree protette, i rifiuti, la difesa del suolo, le risorse culturali, le città, i trasporti), sono stati finalizzati infatti, nel ciclo di programmazione 2000-2006, sistemi premiali, appositamente costruiti e dotati di risorse aggiuntive specificamente dedicate.

Indicatori di avanzamento istituzionale previsti dal sistema di premialità del QCS Obiettivo 1 2000-2006

Alcuni indicatori di avanzamento istituzionale segnalano i progressi conseguiti dal 2002 al 2007 in questo ambito (cfr. Tavola V.1).

A luglio 2007[2], solo il 4 per cento dei requisiti previsti della premialità dei Fondi strutturali non era stato completamente soddisfatto (9 requisiti su

[2] Cfr. "Relazione Annuale di Monitoraggio sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei Fondi strutturali", anno 2007, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp

Tavola V.1 – PROGRESSI DELLE AMMINISTRAZIONI - SITUAZIONE PER INDICATORE DI AVANZAMENTO ISTITUZIONALE DELLA RISERVA DI PREMIALITÀ DEL 6 PER CENTO[1]

Legenda			
X	al 30.9.2002	+	al 31.7.2005
•	al 30.9.2003	#	al 31.1.2006
□	al 31.7.2004	❑	al 31.7.2006 [2]
*	al 31.1.2005	▲	al 31.7.2007
	Non conseguito		

INDICATORI	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	PESCA	RICERCA	SCUOLA	SICUREZZA	SVILUPPO LOCALE	TRASPORTI
INDICATORI PER PROGRAMMI REGIONALI E NAZIONALI												
A.1 CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI	X	□	X	X	▲	X		+	X	X	X	+
A.2 ATTIVAZIONE DELL'UNITÀ DI CONTROLLO INTERNO DI GESTIONE [3]	X	*	•	X	•	X	□		X	X	X	X
A.3 CREAZIONE E FUNZIONAMENTO DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE	X	X	X	X	X	X	❑	X	X	X	X	*
A.4 SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	X	•	*	X	#	X	❑	*	X	•	X	
INDICATORI PER PROGRAMMI REGIONALI												
A.5 SPORTELLO UNICO PER LE IMPRESE [4]	X	X	X	X		X						
A.6 SERVIZI PER L'IMPIEGO [4]	X	X	X	X		X						
A.7 ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PAESISTICA	X		X	X	❑	X						
A.8 SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	X	•	*	X	*	□						
A.9 ATTUAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI	X	•	•	□		•						
A.10 ISTITUZIONE E OPERATIVITÀ DELLE ARPA	X	•	X	•	▲	X						

[1] La Tavola si riferisce all'avanzamento rispetto a requisiti e indicatori originari della riserva del 6 per cento e non include gli eventuali progressi compiuti con riferimento agli ulteriori elementi informativi, riportati invece con dettaglio nelle Tavole di Monitoraggio, disponibili sul sito DPS.

[2] Al 31.1.2007, non riscontrandosi ulteriori avanzamenti nel corso dell'ultimo semestre, si conferma la situazione del 31.7.2006.

[3] In coerenza con i criteri utilizzati al momento dell'assegnazione delle risorse il sistema può essere considerato operativo se soddisfa i primi tre requisiti.

[4] Per questi due indicatori la rilevazione delle informazioni è a cura del Ministero della Funzione Pubblica-Formez e del Ministero del Lavoro-Isfol. Le informazioni sono aggiornate a dicembre 2006.

216) e di questi 2, relativi alla Regione Sardegna sono prossimi al traguardo. Tutte le Regioni hanno completato i processi relativi al conferimento degli incarichi dirigenziali e hanno attivato le unità di Controllo Interno di Gestione. Sono operativi dal 2002 i Nuclei di Valutazione presso la maggior parte delle Amministrazioni centrali e regionali coinvolte nelle politiche di sviluppo. Si è inoltre promossa la diffusione degli strumenti telematici e informatici.

Solo in alcune Regioni alcuni requisiti richiesti dal processo di rafforzamento amministrativo devono essere ancora soddisfatti. Nello specifico: la Sardegna relativamente allo sportello unico, al servizio per l'impiego e all'attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali e la Calabria limitatamente all'attuazione della pianificazione territoriale e paesistica. Tra le Amministrazioni responsabili dei Programmi Operativi Nazionali, il ritardo riguarda aspetti gestionali, quali ad esempio l'attivazione dell'Unità di controllo di gestione del PON Ricerca, il conferimento degli incarichi dirigenziali del PON Pesca e il trasferimento telematico delle informazioni del PON Trasporti.

Avanzamento della pianificazione regionale nel Mezzogiorno

Nelle Regioni del Mezzogiorno sono stati raggiunti risultati positivi nell'ambito della pianificazione di settore, in parte riconducibili alle clausole di condizionalità e ai meccanismi premiali contenuti nel Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1.

Gli strumenti di pianificazione sono definiti o sono in corso di definizione in quasi tutti i settori (ad eccezione delle aree protette e dei siti Natura 2000). Per le Regioni Obiettivo 1, infatti, lo stato di maturazione della pianificazione, ha conosciuto una notevole accelerazione durante gli anni di attuazione del QCS. Nel 2000 soltanto in pochi settori, oggetto dell'analisi, era stato predisposto il piano o la strategia necessari per l'attuazione degli investimenti, nonostante per alcuni di essi la normativa di riferimento prevedesse il conseguimento di tale adempimento già da tempo[3]. La situazione appariva già notevolmente mutata nel 2005, soprattutto in quei settori per i quali il QCS aveva previsto penalità o aveva incentivato l'iter di adeguamento alle previsioni normative attraverso i meccanismi di premialità (cfr. Tavola V.2).

I meccanismi di penalità/premialità, infatti, hanno inciso sulla definizione delle strategie per l'innovazione e per la società dell'informazione richieste dal QCS, per meglio finalizzare l'efficacia degli interventi su settori particolarmente innovativi, nonché sulla predisposizione dei piani di ATO per la gestione del servizio idrico, per l'assetto idrogeologico, per i rifiuti e le boni-

[3] È il caso in particolare della pianificazione di bacino (1989), del servizio idrico integrato (1994) e dei rifiuti, bonifiche e trasporto pubblico locale (1997).

Tavola V.2 – STATO DELLA PIANIFICAZIONE SETTORIALE NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO AL 31/10/2007

Settore		Adempimenti		Abruzzo			Basilicata			Calabria		
				2000	2005	2007	2000	2005	2007	2000	2005	2007
Risorse Idriche		*Piano di tutela delle acque*[1] *(D.Lgs. 152/99)*		NO	in itinere	in itinere	NO	in itinere	in itinere	NO	in itinere	in itinere
	Ad. QCS	*Piani ATO approvati (L. 36/94)*		NO	6/6	6/6	NO	1/1	1/1	NO	5/5	5/5
Difesa Suolo	Ad. QCS	*Piani Assetto Idrogeologico*[1] *(L. 365/00)*	*Adottato*	NO	2/2	2/2	NO	1/1	1/1	NO	2/2	2/2
			Approvato	NO	0/2	0/2	NO	1/1 dic. 01	1/1 dic. 01	NO	2/2	2/2
	Ad. QCS	*Piano Forestale Regionale*[1] *(D.Lgs. 227/01)*		NO	1/1	1/1	NO	in itinere	A	NO	in itinere	A
Qualità dell'Aria		*Piano Qualità dell'Aria (D.Lgs. 351/99)*		NO	in itinere	1/1	NO	in itinere	in itinere	NO	NO	in itinere
Rete Ecologica		*Piani di gestione aree protette approvati (L. 394/91)*		0/30	2/30	4/30	0/17	0/17	0/17	0/23	0/23	0/23
		Piani gestione siti Natura 2000 esterni alle aree protette approvati			in itinere	in itinere	0/22	0/22	0/22	0/4	0/4	0/4
Gestione di Rifiuti	Ad. QCS	*Piano Regionale Gestione Rifiuti (D.Lgs. 22/97)*		L.R. n. 83 del 28/04/00	L.R. n. 83 del 28/04/00	A - in aggiornamento	NO	L.R. n. 6 del 02/02/01	L.R. n. 6 del 02/02/01	NO	A	A - Aggiornato 2007
		Piani Provinciali dei Rifiuti (D.Lgs. 22/97)		0/4	4/4	4/4	NO	2/2	2/2	NO	5/5	5/5
Aree Contaminate	Ad. QCS	*Piano Bonifiche (D.Lgs. 22/97)*		NO	A	A	NO	A	A	NO	A	A - Aggiornato 2007
Energia		*Piano Energetico Regionale (L.10/91)*		NO	in itinere	in itinere	NO	A	A	NO	A	A
Risorse Culturali		*Piano Paesaggistico*[2] *(D.Lgs. 490/1999)*		NO	A		NO	A	A	NO	NO	
		Piano Paesaggistico (D.Lgs. 42/2004)			in itinere	in itinere		in itinere	in itinere		NO	in itinere
Ricerca	Ad. QCS	*Strategia regionale per l'Innovazione*				in itinere	NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03	NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03
Trasporti	Ad. QCS	*Aggiornamento Piano Regionale Trasporti*[3] *(L.245/84 e DPR 14/03/2001)*	*Documento unico*	NO	in itinere	in itinere	NO	A	A	NO	A - in aggiornamento	A - in aggiornamento
			Piano Direttore									
			Piani attuativi									
			Recepimento normativo	L.R. n. 152/98	L.R. n. 152/98	L.R. n. 152/98	NO	L.R. n. 22/98 e s.m.i. L.R. n. 9/04	L.R. n. 9/06	NO	L.R. n. 23/99	L.R. n. 23/99
		Trasporto Pubblico Locale (D.Lgs. 422/97)	*Identificazione Servizi minimi*	NO	in itinere	in itinere	NO	1/1	1/1	NO	in itinere	in itinere
			Piano Triennale servizi	NO	in itinere	in itinere	NO	1/1	1/1	NO	in itinere	in itinere
Società Inform.	Ad. QCS	*Strategia per la Società dell'informazione*		NO	1/1	1/1	NO	1/1 nov. 98	1/1 nov. 98	NO	1/1 mar. 05	1/1 mar. 05

segue: Tavola V.2 – STATO DELLA PIANIFICAZIONE SETTORIALE NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO AL 31/10/2007

Settore		Adempimenti		Campania			Molise			Puglia		
				2000	2005	2007	2000	2005	2007	2000	2005	2007
Risorse Idriche		*Piano di tutela delle acque[1] (D.Lgs. 152/99)*		NO	in itinere	adottato	NO	in itinere	in itinere	NO	in itinere	adottato
	Ad. QCS	*Piani ATO approvati (L. 36/94)*		NO	4/4	4/4	NO	1/1	1/1	NO	1/1	1/1
Difesa Suolo	Ad. QCS	*Piani Assetto Idrogeologico[1] (L. 365/00)*	*Adottato*	NO	6/6	6/6	NO	2/3	3/3	NO	1/1	1/1
			Approvato	NO	4/6	5/6	NO	0/3	1/3	NO	1/1 dic. 05	1/1 dic. 05
	Ad. QCS	*Piano Forestale Regionale[1] (D.Lgs. 227/01)*		NO	1/1	1/1	NO	1/1 sett. 03	1/1 sett. 03	NO	in itinere	in itinere
Qualità dell'Aria		*Piano Qualità dell'Aria (D.Lgs. 351/99)*		NO	NO	1/1	NO	NO	NO	NO	in itinere	in itinere
Rete Ecologica		*Piani di gestione aree protette approvati (L. 394/91)*		0/22	0/22	0/22	0/7	1/7	2/7	0/72	0/72	0/72
		Piani gestione siti Natura 2000 esterni alle aree protette approvati		0/35	0/35	0/35	0/83	0/83	2/92	0/49	0/49	0/49
Gestione di Rifiuti	Ad. QCS	*Piano Regionale Gestione Rifiuti (D.Lgs. 22/97)*		NO	OC n. 319 del 30/09/02	A - in aggiornamento per parte rifiuti urbani	NO	DCR n. 280 del 22/07/03	DCR n. 280 del 22/07/03	NO	DC n. 41 del 03/06/01	DC n. 41 del 03/06/01
		Piani Provinciali dei Rifiuti (D.Lgs. 22/97)		NO	NO	NO	NO	2/2	2/2	NO	5/52	5/52
Aree Contaminate	Ad. QCS	*Piano Bonifiche (D.Lgs. 22/97)*		NO	A - da aggiornare	A - in aggiornamento	NO	NO	NO	NO	A - da aggiornare	A
Energia		*Piano Energetico Regionale (L.10/91)*		NO	in itinere	in itinere	NO	in itinere	A	NO	in itinere	adottato
Risorse Culturali		*Piano Paesaggistico[2] (D.Lgs. 490/1999)*		NO	A	A	NO	A		NO	A	A
		Piano Paesaggistico (D.Lgs. 42/2004)			NO	in itinere		in itinere	in itinere		in itinere	in itinere
Ricerca	Ad. QCS	*Strategia regionale per l'Innovazione*		NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03	NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03	NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03
Trasporti	Ad. QCS	*Aggiornamento Piano Regionale Trasporti[3] (L.245/84 e DPR 14/03/2001)*	*Documento unico*							NO	A	A
			Piano Direttore	NO	A	A	NO	A	A			
			Piani attuativi	NO	A	A	NO	in itinere				
			Recepimento normativo	NO	L.R. n. 3/02	L.R. n. 3/02	L.R. n. 19/00	L.R. n. 19/00	L.R. n. 19/00	NO	L.R. n. 18/02	L.R. n. 18/02
		Trasporto Pubblico Locale (D.Lgs. 422/97)	*Identificazione Servizi minimi*	NO	0/1	1/1	NO	in itinere	in itinere	NO	1/1	1/1
			Piano Triennale servizi	NO		demandato a EE.LL.	NO	NO	NO	NO	1/1	1/1
Società Inform.	Ad. QCS	*Strategia per la Società dell'informazione*		NO	1/1 sett. 01	1/1 sett. 01	NO	1/1 giu. 03	1/1 giu. 03	NO	1/1 sett. 01	1/1 sett. 01

segue: Tavola V.2 – STATO DELLA PIANIFICAZIONE SETTORIALE NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO AL 31/10/2007

Settore		Adempimenti		Sardegna			Sicilia		
				2000	2005	2007	2000	2005	2007
Risorse Idriche		*Piano di tutela delle acque*[1] *(D.Lgs. 152/99)*		NO	in itinere	A	NO	in itinere	in itinere
	Ad. QCS	*Piani ATO approvati (L. 36/94)*		NO	1/1	1/1	NO	9/9	9/9
Difesa Suolo	Ad. QCS	*Piani Assetto Idrogeologico*[1] *(L. 365/00)*	*Adottato*	NO	1/1	1/1	NO	17/107	107/107[2]
			Approvato	NO	1/1	1/1	NO	5/107	107/107
	Ad. QCS	*Piano Forestale Regionale*[1] *(D.Lgs. 227/01)*		NO	in itinere	A	NO	1/1	1/1
Qualità dell'Aria		*Piano Qualità dell'Aria (D.Lgs. 351/99)*		NO	in itinere	A	NO	NO	1/1
Rete Ecologica		*Piani di gestione aree protette approvati (L. 394/91)*		0/31	0/31	0/31	NO	0/86	0/86
		Piani gestione siti Natura 2000 esterni alle aree protette approvati		0/85	0/85	0/85	NO	0/102	0/102[3]
Gestione di Rifiuti	Ad. QCS	*Piano Regionale Gestione Rifiuti (D.Lgs. 22/97)*		NO	DGR n. 57/2 17/12/98	DGR n. 57/2 17/12/98	NO	OC n. 1166 del 18-12-02	OC n. 1166 del 18-12-02
		Piani Provinciali dei Rifiuti (D.Lgs. 22/97)		NO	4/4	4/4	NO	9/9	9/9
Aree Contaminate	Ad. QCS	*Piano Bonifiche (D.Lgs. 22/97)*		NO	A	A	NO	A - da aggiornare	A - in aggiornamento
Energia		*Piano Energetico Regionale (L.10/91)*		NO	A	A	NO	in itinere	in itinere
Risorse Culturali		*Piano Paesaggistico*[2] *(D.Lgs. 490/1999)*		NO	NO		NO	A	A
		Piano Paesaggistico (D.Lgs. 42/2004)			in itinere	A		in itinere	in itinere
Ricerca	Ad. QCS	*Strategia regionale per l'Innovazione*		NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03	NO	1/1 lug. 03	1/1 lug. 03
Trasporti	Ad. QCS	*Aggiornamento Piano Regionale Trasporti*[3] *(L.245/84 e DPR 14/03/2001)*	*Documento unico*	NO	A - in aggiornamento	A - in aggiornamento			
			Piano Direttore				NO	A 2002	A
			Piani attuativi				NO	A 2004	A
			Recepimento normativo	NO	L.R. n. 21/05	L.R. n. 21/05	NO	art. 27 L.R. n. 19/05	art. 27 L.R. n. 19/05
		Trasporto Pubblico Locale (D.Lgs. 422/97)	*Identificazione Servizi minimi*	NO	in itinere	in itinere	NO	1/1	A - in aggiornamento
			Piano Triennale servizi	NO	in itinere	in itinere	NO	in itinere	in itinere
Società Inform.	Ad. QCS	*Strategia per la Società dell'informazione*		NO	1/1 dic. 01	1/1 dic. 01	NO	1/1 sett. 01	1/1 sett. 01

Legenda
Ad. QCS Adempimento previsto dal QCS
A Approvato (riferito a quegli strumenti di pianificazione regioale per i quali non è prevista una articolazione sub-regionale)
adottato Riferito a strumenti di pianificazione che attendono un'approvazione definitiva o per i quali non si prevede un'approvazione definitiva
n/n Numero di piani approvati rispetto al numero totale previsto
in itinere Piano in corso di predisposizione
A - in aggiornamento Strumento esistente e in corso di aggiornamento
NO Strumento non ancora predisposto
ancora non previsto Riferito ad adempimenti che sono stati previsti da interventi normativi o dal QCS successivamente al 1999

Note
[1] La normativa prevede che il Piano di Bacino introdotto dalla L. n. 183/89 possa essere approvato per stralci di settore funzionale quali strumenti ordinari che costituiscono una fase del complessivo processo di formazione del Piano. Nella presente tavola sono stati inseriti solo i Piani stralcio richiamati dal QCS.
[2] Il D.Lgs. 42/2004 ha rivisto la normativa preesistente modificando sostanzialmente le modalità di predisposizione e approvazione del Piano paesaggistico. Tra le differenze rispetto alla precedente pianificazione, il nuovo D.Lgs. estende la pianificazione all'intero territorio regionale, insiste sul principio di cooperazione e concertazione istituzionale, prevede che gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica dovranno essere conformi con il Piano.
[3] Il PRT può assumere la forma di documento unico o essere articolato in Piano Direttore e Piani attuativi di settore.

Fonte: elaborazioni DPS SPFSC su dati e informazioni tratti dalla documentazione fornita dalle Regioni e/o tratta da siti internet istituzionali

fiche e non ultimo per i trasporti. A tali meccanismi, si è aggiunta l'azione dei programmi di assistenza tecnica finanziati dai Fondi strutturali (PON ATAS) e dal Fondo aree sottoutilizzate, che hanno accompagnato questi processi con azioni di supporto e di sistema.

Sono attualmente in corso revisioni per alcuni strumenti la cui definizione è stata possibile solo per l'azione degli uffici commissariali preposti al governo delle emergenze. La gestione commissariale di settori importanti per il Mezzogiorno, come le risorse idriche e lo smaltimento dei rifiuti, è presente in alcune Regioni da quasi un decennio sostituendosi di fatto alla gestione ordinaria e alla concertazione con gli enti locali. Le procedure emergenziali, quindi, se da un lato hanno accelerato i processi di predisposizione dei piani, il più delle volte adottati senza un preliminare confronto partenariale, dall'altro non sempre hanno ricevuto il consenso dei vari soggetti interessati, necessario per la piena operatività dei piani. Altro elemento che ha pregiudicato la definizione degli strumenti e, in alcuni casi, la loro operatività è l'incertezza del quadro normativo di riferimento. Soprattutto in materia ambientale, infatti, il processo di razionalizzazione della normativa in un unico testo, avviato nel 2004 e ancora oggi in fase di definizione, ha rallentato le riforme di interi settori.

Negli ultimi due anni le Regioni hanno, tuttavia, continuato a lavorare per la predisposizione degli strumenti mancanti, completando quasi del tutto la pianificazione per l'assetto idrogeologico, avviando e in alcuni casi ultimando la definizione dei piani per la tutela delle acque – strumento che, pur non sostituendosi agli adempimenti previsti dalla direttiva comunitaria 2000/60[4], contiene dati territoriali sulla qualità dei corpi idrici che potranno essere utilizzati per la pianificazione di distretto idrografico introdotta dalla norma comunitaria – oltre ai piani per gli approvvigionamenti energetici, la qualità dell'aria e il paesaggio dove si erano verificati i maggiori ritardi nella predisposizione in quasi tutte le Regioni.

Tale avanzamento è particolarmente importante: permette, infatti, alle Regioni di rispettare le prescrizioni introdotte dal Quadro Strategico Nazionale per il periodo 2007-2013 che considera la definizione della pianificazione un prerequisito di ammissibilità ed efficacia degli interventi in molti settori.

[4] La direttiva istituisce un quadro di riferimento per la protezione delle acque la cui attuazione, a livello nazionale, sta registrando dei ritardi rispetto alla tempistica prescritta.

V.3 Principi generali della governance della programmazione unitaria 2007-2013

Il nuovo ciclo di programmazione potrà trarre beneficio dai miglioramenti innescati nelle strutture amministrative dalla gestione degli interventi finanziati dai Fondi strutturali e dal Fondo aree sottoutilizzate e programmati nell'ambito del QCS 2000-2006 e degli Accordi di Programma Quadro. I risultati più significativi sono stati analizzati nel processo di preparazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013[5] e riconosciuti in: una maggiore capacità di gestione finanziaria delle Amministrazioni attuatrici; una migliore capacità di gestione; una maggiore cooperazione fra Amministrazioni, specie fra Stato e Regioni; l'attivazione di un esteso partenariato economico e sociale. Le lezioni tratte dall'esperienza passata hanno segnalato anche il persistere di alcune criticità, quali: la carenza di risorse umane qualificate e di competenze specialistiche; il mancato adeguamento organizzativo delle Amministrazioni; l'inadeguata cooperazione istituzionale orizzontale fra Regioni e le difficoltà di relazione fra Regioni e Enti locali.

Nel nuovo ciclo 2007-2013 viene pertanto, da un lato, confermata la centralità dei percorsi di capacitazione dell'operatore pubblico come parte integrante della strategia di intervento complessiva[6] e, dall'altro, si procede a un'ampia rivisitazione della governance finalizzata a conferire una maggiore efficacia alla politica regionale e a rimuovere le criticità riscontrate nel precedente ciclo di programmazione.

La stessa unificazione della strategia della politica regionale ha richiesto, peraltro, un adeguamento delle modalità di governance delle due componenti nazionale e comunitaria e il rafforzamento del loro coordinamento operativo. L'attuazione della politica regionale unitaria seguirà un'architettura di principi, regole e procedure definiti sia nel QSN 2007-2013[7], sia nella delibera del CIPE di attuazione del QSN, del 21 dicembre 2007.

Il processo di attuazione adottato si articola su tre livelli:

1. il livello di programmazione della strategia specifica della politica regionale unitaria;
2. il livello della condivisione istituzionale;
3. il livello attuativo.

Di seguito si riporta un quadro sintetico delle scelte operate per rafforzare la programmazione e l'attuazione.

1. La strategia di politica regionale unitaria perseguita da ogni Amministrazione sarà contenuta, per il livello territoriale, nei Documenti Unitari di Programmazione (DUP) per le Amministrazioni regionali e, per quello settoriale, nei Documenti Unitari di Strategia Specifica (DUSS) per le Amministrazioni centrali (cfr. paragrafo IV.1.2). In questi documenti, con riferimento alle rispettive competenze istituzionali, ogni Amministrazione definisce ed esplicita le modalità di conseguimento degli obiettivi generali della politica regionale e delle Priorità del QSN nel rispetto del principio di aggiuntività in rapporto alle politiche ordinarie (cfr. il Riquadro Z - *Integrazione fra politica ordinaria e politica regionale di sviluppo: i principali istituti e sedi di coordinamento*).

---

[5] Cfr. capitolo II del QSN 2007-2013, disponibile sul sito www.DPS.tesoro.it

[6] Il QSN dedica la Priorità 10 a "*Governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci", cfr. capitolo III.1.

[7] Cfr. capitolo VI del QSN 2007-2013.

RIQUADRO Z – INTEGRAZIONE FRA POLITICA ORDINARIA E POLITICA REGIONALE DI SVILUPPO: PRINCIPALI ISTITUTI E SEDI DI COORDINAMENTO

Il Quadro strategico nazionale 2007-2013 sollecita a una forte integrazione fra politica ordinaria e regionale nella consapevolezza che "la strategia di sviluppo e riequilibrio dei divari territoriali può essere attuata con successo soltanto se si aggiunge in maniera complementare a una politica ordinaria caratterizzata da chiari indirizzi strategici, certezza e trasparenza del quadro normativo e regolatorio e del quadro finanziario, continuità di azione"[1].

Il primo passo su questa via riguarda una sempre maggiore coerenza fra le politiche stesse da ricercare nelle specifiche sedi di coordinamento a livello comunitario, nazionale e regionale.

Nell'attuale contesto istituzionale dell'Unione Europea sia la politica economica, di cui la politica ordinaria per lo sviluppo fa parte, sia la politica regionale fanno riferimento a orientamenti e indirizzi adottati in sede comunitaria. All'impianto istituzionale che ne consegue corrispondono filiere di formazione e di trasmissione delle scelte che vengono esplicitate negli atti e documenti di programmazione dei diversi livelli di governo comunitario e nazionale. Tali filiere, però, rispondono a regole efficaci in senso verticale, ma che solo in parte assicurano il raccordo orizzontale. Il coordinamento fra le due politiche è affidato ai documenti programmatici nazionali[2], che ne integrano obiettivi e risorse finanziarie e fungono da presupposto per la realizzazione della effettiva aggiuntività dei fondi specificamente dedicati allo sviluppo dei territori rispetto a quelli ordinari.

La declinazione territoriale delle politiche per lo sviluppo è, secondo il QSN 2007-2013 e la delibera CIPE di attuazione (n.166/2007), articolata in documenti strategici e operativi. Essi assolvono la funzione di strumenti di programmazione degli interventi della politica regionale unitaria, i cui soli aspetti più operativi rimangono necessariamente distinti a motivo delle diverse fonti finanziarie che li alimentano e dei sistemi di regole cui l'utilizzo di tali fonti deve rispondere (cfr. capitolo IV.1.2 e 1.3).

Il quadro riportato nella Figura Z.1 illustra sia la filiera degli atti di indirizzo sia il sistema di coordinamento tra la politica economica e la politica regionale attraverso i principali documenti elaborati dai diversi livelli decisionali coinvolti. Si distingue tra atti che rappresentano una decisione (ovali) e quelli che svolgono un ruolo di coordinamento (frecce) e tra i diversi livelli comunitario (blu), nazionale (rosa) e regionale (verde), il coinvolgimento di più livelli è rappresentato da sfumature di diverso colore.

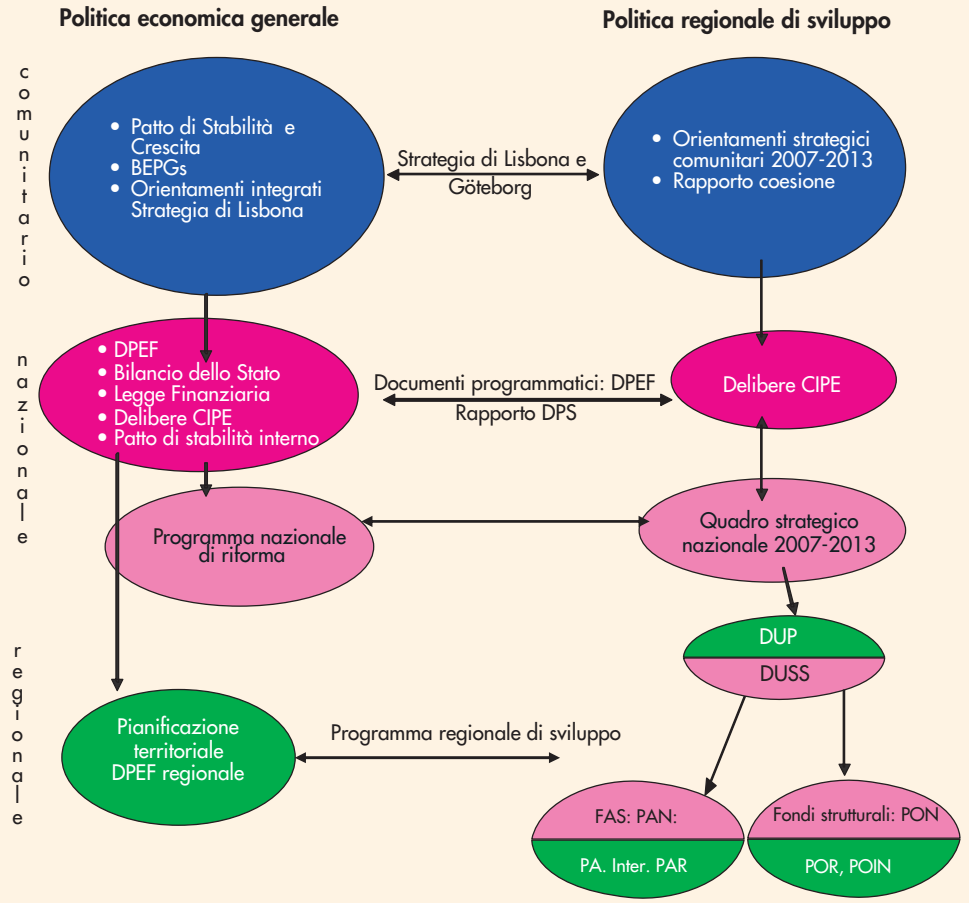
La figura offre una rappresentazione sintetica e non esaustiva di un insieme assai ricco e talora complesso di interazioni e atti di programmazione e attuazione delle politiche, con l'obiettivo di segnalare come i diversi strumenti si inseriscono nel contesto generale delle fonti e dei documenti di riferimento.

---

[1] Cfr QSN 2007-2013 paragrafo II.2.5.

[2] I principali sono il Documento di programmazione economica e finanziaria e il Rapporto sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, ma anche la Relazione previsionale e programmatica, La Relazione unificata economica e finanziaria e la Relazione sulla situazione economica del Paese documentano sulla situazione economica dei territori, sul concorso della politica regionale alla politica di investimento pubblica ordinaria, sulle politiche per lo sviluppo regionale. Cfr: MEF, I Documenti programmatici, disponibile sul sito www.tesoro.it

Figura Z.1 – INTEGRAZIONE FRA POLITICA ORDINARIA PER LO SVILUPPO E POLITICA REGIONALE 2007-2013



Nota: il sistema di coordinamento fra politica economica e politica regionale è espresso attraverso i legami tra i livelli decisionali coinvolti. Si distingue tra gli strumenti che rappresentano una decisione (ovali) e quelli che svolgono un ruolo di coordinamento (frecce)

Legenda.
BEPGs= Broad economic policy guidelines (Orientamenti generali per la politica economica)
DPEF= Documento di Programmazione Economica e Finanziaria
PNR= Programma Nazionale di Riforma
QSN = Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
DUP= Documento Unitario di Programmazione (per le Regioni)
DUSS= Documento Unitario di Strategia Specifica (per le Amministrazioni centrali)
PAN= Programma Attuativo Nazionale FAS
PAIntereg= Programma Attuativo Interregionale FAS
PAR= Programma Attuativo Regionale FAS
POR=Programma Operativo Regionale Fondi strutturali
PON= Programma Operativo Nazionale Fondi strutturali
POIN=Programma Operativo Interregionale Fondi strutturali

Fonte: elaborazioni DPS

In ogni Amministrazione, al fine di massimizzare la coerenza e l'efficacia del concorso al conseguimento degli obiettivi del QSN dei diversi Programmi della programmazione regionale unitaria, sono istituite sedi per il coordinamento della politica regionale unitaria, affidate alla responsabilità di una struttura di riferimento con la partecipazione dei responsabili dei singoli Programmi (per le Regioni) o linee di azione (per le Amministrazioni centrali). Sono previste sessioni annuali di sorveglianza della politica regionale unitaria a livello regionale con la partecipazione di una rappresentanza dei Comitati e degli organismi di sorveglianza dei singoli programmi interessati.

A livello nazionale, il sistema di sorveglianza riguarderà l'insieme della politica regionale unitaria, nazionale e comunitaria, e sarà attuato attraverso il "Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria"[8], quale riferimento unificato e di coordinamento dell'accompagnamento e della sorveglianza di tutti i Programmi Operativi cofinanziati con risorse dei Fondi strutturali comunitari[9] e dei Programmi FAS Nazionali, Interregionali e Regionali che contribuiscono all'attuazione della strategia di politica regionale unitaria.

2. L'Intesa Istituzionale di Programma[10] costituisce il luogo della condivisione della strategia di politica regionale unitaria e perviene, anche sulla base del confronto della strategia regionale e delle strategie settoriali delle Amministrazioni centrali (delineate nei rispettivi DUP/DUSS), alla individuazione delle priorità da conseguire in ambito di cooperazione istituzionale Stato-Regione e/o fra più Regioni.

Nell'Intesa saranno anche formalizzati gli impegni reciproci per le responsabilità attuative delle politiche ordinarie rilevanti per l'efficacia della politica regionale unitaria.

3. La strategia di politica regionale unitaria si attua attraverso strumenti e modalità in grado di garantire, nel rispetto dei principi di cooperazione e partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti, condizioni di efficienza ed efficacia adeguate rispetto agli obiettivi posti e ai risultati attesi.

Le linee di intervento previste nella programmazione saranno attuate mediante Accordi di Programma Quadro (APQ Stato – Regione e Interregionali) o tramite altri strumenti di attuazione diretti.

L'attuazione degli interventi della politica nazionale aggiuntiva finanziati dal FAS è realizzata attraverso la definizione, da parte delle Amministrazioni regionali e centrali destinatarie delle risorse, di un *documento di programmazione attuativa* FAS Nazionale, Interregionale o Regionale, contenente i profili operativi atti a esplicitare, sul piano realizzativo e delle modalità di attuazione, i contenuti di programmazione strategica definiti nel DUP/DUSS, i relativi obiettivi ed azioni e tale

---

[8] Il Comitato, coordinato dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, è composto dalle Amministrazioni centrali di settore, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dalle Regioni, dai rappresentanti del partenariato istituzionale ed economico sociale.

[9] Restano ferme le competenze dell'Autorità di Gestione e del Comitato di Sorveglianza previste nel Regolamento (CE) n. 1083/2006.

[10] Cfr. legge 662/96, art. 2.

quindi da consentire l'univoca interpretazione della relativa strategia e le necessarie attività di valutazione in itinere ed ex post.

Gli indirizzi generali del QSN in relazione alle condizioni di efficacia della strategia richiedono di adottare impegni stringenti e un criterio di forte concentrazione delle risorse su quei progetti e azioni specifiche in grado di meglio corrispondere in termini di impatto agli obiettivi della strategia complessiva. Tali azioni cardine sono individuate dalle Amministrazioni quali azioni da cui si ritiene dipenda l'effettiva possibilità di conseguire i cambiamenti strutturali voluti e attesi nei territori interessati, così come enunciati dal Quadro Strategico Nazionale (cfr. paragrafo V. 4).

L'attuazione delle priorità del QSN si ispira a principi di aggiuntività delle risorse, selezione, valutazione e monitoraggio degli interventi, nonché a principi orizzontali quali il coinvolgimento del partenariato economico e sociale, il rispetto delle pari opportunità e non discriminazione e la sostenibilità ambientale.

Per il conseguimento degli obiettivi delineati nel QSN è necessario in primo luogo che sia assicurata l'effettiva aggiuntività nell'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate alla politica regionale, selezionando interventi che non si sostituiscano a quelli di natura ordinaria, ma che – qualora operino nei medesimi ambiti della politica ordinaria - accelerino in modo significativo il conseguimento di obiettivi condivisi con l'azione ordinaria, o costituiscano esperienze innovative dirette a sperimentare linee di azione che l'azione ordinaria potrà assumere come proprie nel futuro. Ambito privilegiato della politica regionale rimane comunque quello di realizzare opportunità e contrastare problemi specifici ad aree territoriali circoscritte, dove solo la politica regionale può intervenire con adeguata considerazione e opportuna incidenza.

Ogni programma della strategia di politica regionale unitaria adotta pertanto procedure efficaci di individuazione dei progetti da realizzare basate sull'identificazione e applicazione di criteri di attuazione e selezione trasparenti, facilmente applicabili e verificabili nella loro capacità di orientare le scelte al finanziamento degli interventi migliori, per qualità e per capacità di conseguire risultati.

La funzione e le attività di valutazione sono organizzate secondo i principi e le modalità espressi nel QSN e declinate in alcuni indirizzi operativi per l'insieme della politica regionale unitaria. Il Piano di valutazione rappresenta lo strumento attraverso cui organizzare le valutazioni. All'interno di ciascuna Amministrazione è individuato il Responsabile del *Piano di Valutazione*, che si avvale dell'ausilio di un gruppo di coordinamento di referenti dei singoli programmi per la redazione del *Piano di Valutazione* e ne promuove l'attuazione e il periodico aggiornamento e/o integrazione. I Nuclei di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici sostengono le Amministrazioni nello svolgimento delle funzioni di redazione, aggiornamento ed attuazione del *Piano di Valutazione* (cfr. paragrafo V. 6).

Al fine di assicurare la qualità complessiva dei processi valutativi, il Sistema Nazionale di Valutazione offre sostegno e orientamento in tutte le fasi dei processi di valutazione, inclusa la definizione e l'aggiornamento dei *Piani di Valutazione*.

L'unificazione della politica regionale aggiuntiva comporta l'*unificazione dei sistemi centrali di monitoraggio* esistenti in un *sistema di monitoraggio unitario* che spinga verso l'adozione di procedure comuni, per migliorare l'efficacia delle attività atte a rilevare l'attuazione della programmazione e per diminuire gli oneri connessi a tale rilevazione da parte di Amministrazioni responsabili e soggetti attuatori.

Il sistema di monitoraggio della programmazione della politica regionale 2007-2013 si avvale di una base informativa unitaria alimentata attraverso informazioni a contenuto comune da parte di tutte le Amministrazioni responsabili di programmi e titolari di strumenti attuativi. Il soggetto responsabile della base informativa unitaria[11] assicura e facilita il rispetto degli impegni di monitoraggio attraverso controlli di coerenza e completezza delle informazioni.

La definizione del nuovo quadro di governance della politica regionale unitaria è stata accompagnata anche da un disegno di riorganizzazione e razionalizzazione delle attribuzione dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti (cfr. Riquadro AA - *Il riordino, la riorganizzazione e la nuova missione dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A*).

RIQUADRO AA – IL RIORDINO, LA RIORGANIZZAZIONE E LA NUOVA MISSIONE DELL'AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO DI IMPRESA

La Direttiva del Ministro e la nuova missione istituzionale

Nei primi mesi del 2007 il Ministro dello sviluppo economico, in coerenza con quanto previsto dai commi 460 e 461, art.1, della legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria per il 2007) ha provveduto a definire, con propria direttiva del 27 marzo 2007, le priorità e gli obiettivi per l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. (già Sviluppo Italia S.p.A.), nonché gli indirizzi per il suo piano di riordino, di dismissione delle partecipazioni societarie e di riorganizzazione interna.

Il combinato disposto fra gli univoci indirizzi della Legge Finanziaria e la successiva direttiva del Ministro dello Sviluppo Economico ha disegnato e avviato un processo di riforma e di riorganizzazione dell'Agenzia profondo e complesso, la cui attuazione è stata avviata nei mesi immediatamente successivi ed è ancora in corso. I principali criteri informatori della direttiva del Ministro (in cui il processo di riforma è esplicitato e definito nei suoi tratti essenziali) sono, in sintesi, i seguenti:

– concentrazione della nuova missione assegnata all'Agenzia, che si articola, con particolare riferimento al Mezzogiorno, in tre priorità fra loro strettamente correlate:

- *favorire l'attrazione di investimenti esteri di qualità elevata, in grado di dare un contributo allo sviluppo economico e produttivo nazionale;*
- *sviluppare l'innovazione e la competitività industriale e imprenditoriale nei settori produttivi e nei sistemi territoriali;*

[11] Il soggetto responsabile della base informativa unitaria è il Ministero dell'Economia e delle Finanze - RGS - IGRUE. Il Ministero dello Sviluppo Economico - DPS, svolge un'azione di supporto finalizzata al rispetto da parte delle Amministrazioni responsabili degli impegni di monitoraggio e diretta ad assicurare la coerenza della relazione tra avanzamento della spesa rilevata dal sistema di monitoraggio e trasferimento delle risorse FAS.

• *promuovere la competitività e le potenzialità attrattive dei territori*[1].

– *semplificazione della struttura dell'Agenzia nel rispetto delle indicazioni della norma e quindi con previsione di dismissione (per trasferimento, privatizzazione e/o liquidazione) delle società e delle partecipazioni non coerenti o comunque non utili alla realizzazione della nuova missione;*

– *conseguente semplificazione degli oneri gestionali collegati alle strutture di governance sia dell'Agenzia (il consiglio di Amministrazione ridotto a soli tre componenti), sia delle società controllate dismesse o comunque cedute;*

– *necessità del conseguimento di obiettivi verificabili di semplificazione e accorciamento dei processi decisionali, in direzione di più elevati livelli di efficacia ed efficienza nell'attuazione della missione dell'Agenzia e di massima valorizzazione delle professionalità e delle competenze maturate e disponibili all'interno dell'Agenzia;*

– *ridefinizione del ruolo istituzionale dell'Agenzia.*

L'Agenzia quale ente strumentale dell'Amministrazione centrale per l'attuazione delle politiche di sviluppo

Sul piano istituzionale, la direttiva del Ministro, per gli indirizzi e le regole in essa contenuti, ha già prodotto alcuni risultati significativi.

La direttiva definisce in modo chiaro il ruolo dell'Agenzia quale ente strumentale dell'Amministrazione centrale (in particolare del Ministero dello Sviluppo Economico) in coerenza con la normativa e la giurisprudenza comunitaria e nazionale, e quindi nel pieno rispetto dei principi dell'in house[2].

---

[1] L'attrazione degli investimenti dipende dalla qualificazione del tessuto produttivo e dalle capacità attrattive dei territori: le tre priorità sono, quindi, strettamente correlate e presuppongono processi sinergici e convergenti, basati su una grande capacità progettuale e su una elevata cooperazione istituzionale. Le priorità fissate dalla direttiva si declinano, poi, in obiettivi specifici. Per l'attrazione degli investimenti esteri, l'Agenzia deve puntare a settori ad elevato contenuto strategico o di sviluppo, individuando d'intesa con le Regioni, per ogni territorio, i settori per cui esistono condizioni positive in termini di attrazione o di localizzazione di investimenti (anche nell'ambito dei Progetti di Innovazione Industriale del Programma Industria 2015 e attraverso la semplificazione delle procedure di localizzazione). Per lo sviluppo del sistema industriale, l'Agenzia deve promuovere il riposizionamento dei sistemi produttivi verso specializzazioni a più alta intensità di conoscenza e di innovazione tecnologica. Per la competitività dei territori, l'Agenzia deve sviluppare il sistema delle conoscenze sulle condizioni di contesto dei singoli territori, individuando gli interventi necessari per aumentarne l'attrattività e la competitività, anche attraverso il miglioramento dei processi di programmazione e di attuazione delle politiche di sviluppo e il supporto ai progetti gestiti dalle Amministrazioni centrali e regionali.

[2] L'art. 1, comma 460, della legge n. 296/07 (Finanziaria 2007) nel mutare, come detto, la denominazione di Sviluppo Italia S.p.a in "Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.", ha qualificato l'Agenzia come società a capitale interamente pubblico. Inoltre l'art. 1, comma 460 della Finanziaria 2007, in riferimento all'Agenzia, attribuisce al Ministro dello Sviluppo Economico una serie di poteri, in particolare: la definizione, con apposite direttive, delle priorità e degli obiettivi della società; l'approvazione delle linee generali di organizzazione interna; l'approvazione del documento previsionale di gestione e dei suoi eventuali aggiornamenti; l'approvazione, d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, dello statuto della società; l'individuazione, con decreto, degli atti di gestione ordinaria e straordinaria della Società e delle sue controllate dirette ed indirette, le quali, ai fini della loro efficacia e validità, necessitano della preventiva approvazione ministeriale. Il comma 463, nel modificare il decreto legislativo 1/99, istitutivo di Sviluppo Italia, inoltre: attribuisce al Ministro dello Sviluppo Economico, d'intesa con il Ministro dell'Economia, anche il potere di nomina degli organi sociali e la competenza a riferirne al Parlamento; prevede che un magistrato della Corte dei Conti, nominato dal Presidente della Corte medesima, assista alle sedute degli organi di Amministrazione e di revisione della Società; dispone che l'Agenzia invii al Ministero dello Sviluppo Economico una relazione annuale sull'attività svolta, rispetto alla quale il medesimo Ministero effettua una valutazione di coerenza, efficacia ed economicità, e ne riferisce alle Camere. In conclusione, i pregnanti momenti di controllo ed indirizzo dello Stato nei confronti dell'Agenzia (approvazione del budget e dell'organizzazione interna; fissazione degli obiettivi e delle priorità per le attività; valutazione di quest'ultime; approvazione di alcuni atti di gestione; approvazione dello statuto; controllo della Corte dei Conti; nomina con decreto ministeriale degli organi sociali) qualificano in capo alla medesima gli elementi tipici del c.d. "controllo analogo".

La stessa direttiva prevede l'integrazione della missione e delle attività dell'Agenzia, così come ridefinite a seguito del processo di riordino previsto, nell'ambito degli indirizzi strategici e programmatici, delle priorità e degli obiettivi della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, così come delineati nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Il percorso di riordino attuato nel 2007

In base al comma 461 dell'articolo unico della Finanziaria 2007 e delle indicazioni contenute nella citata direttiva del 27 marzo 2007, l'Agenzia ha predisposto un Piano di riordino e di dismissione, presentato al Ministro dello sviluppo economico e da quest'ultimo approvato nel luglio 2007. Nella seconda parte dell'anno l'Agenzia si è quindi attivata per attuare quanto previsto nel Piano approvato dal Ministro.

La parte del Piano che riguarda le dismissioni prevede il trasferimento, la privatizzazione e/o liquidazione delle società e delle partecipazioni non coerenti o comunque utili alla realizzazione della nuova missione e nei settori non strategici di attività. Questa parte del Piano dovrà essere completata entro il giugno 2008. Nel corso della seconda metà del 2007 (e nei primi due mesi del 2008) l'attività di dismissione è divenuta concretamente operativa: delle 152 partecipate dismissibili ad inizio periodo (altre 64 partecipazioni non risultano in realtà cedibili per legge) sono ormai 119 quelle per le quali la procedura di cessione è stata già avviata (per 23 di queste è stata anche conclusa).

Per quanto riguarda la parte del Piano che prevede, invece, il riordino e la riorganizzazione dell'Agenzia, la sua attuazione ha condotto, in coerenza con i dettati della norma e della direttiva del Ministro, a rendere operative tre sole società controllate - denominate NewCo, rispettivamente, Finanza, Reti e Progetti - in linea con la direttiva che stabilisce che le controllate strategiche dell'Agenzia debbano caratterizzarsi: "a) per la capacità di promozione e gestione di interventi di innovazione tecnologica nella costituzione di reti materiali ed immateriali; ovvero b) per la capacità di promozione e gestione di interventi di finanza di impresa anche attraverso l'eventuale coinvolgimento di investitori privati".

Le attività nel 2007: reimpostazione della missione, prosecuzione delle azioni e dei progetti in corso

Pur nel quadro di un complesso e articolato processo di riorganizzazione e di riordino nel corso del 2007 l'Agenzia ha continuato ad operare da un lato riorientando le sue attività per renderle più aderenti alla nuova missione disegnata dal Governo, dall'altro procedendo nell'attuazione di quelle linee di attività comunque coerenti.

Per quanto riguarda l'attrazione degli investimenti, l'Agenzia ha definito un nuovo format di offerta territoriale e settoriale finalizzato in particolare ad attrarre investimenti diretti esteri in settori a più elevato contenuto tecnologico ed in settori ritenuti strategici nell'ambito di programmi nazionali (quali ad esempio, Industria 2015) e, contestualmente, il modello di attrazione è stato rivisto e concentrato in favore della promozione nella business community internazionale, in accordo con la rete diplomatica del MAE, di concreti progetti di investimento ed insediamento.

Per la competitività dei territori, l'Agenzia supporta il Ministero dello Sviluppo Economico e le Amministrazioni regionali nella definizione ed attuazione dei processi di programmazione unitaria con specifici piani di intervento previsti nell'ambito di Programmi

Operativi approvati dal CIPE e di altri programmi di intervento. In particolare le attività dell'Agenzia sono focalizzate ad obiettivi ed azioni coerenti con alcune specifiche Priorità previste dal QSN 2007-2013 (priorità 2, priorità 5, priorità 9 e priorità 10)[3].

[3] Di seguito un elenco sintetico delle principali attività in corso nel 2007 dell'Agenzia come ente strumentale dell'Amministrazione centrale.

L'Agenzia ha collaborato con il Dipartimento per la Competitività del Ministero dello Sviluppo Economico nella individuazione ed attuazione degli interventi previsti nell'ambito delle Azioni Connesse dei Progetti di Innovazione Industriale, individuati nel programma Industria 2015, ed è impegnata nella definizione del Progetto strategico speciale relativo al Recupero di Siti Industriali Inquinati.

L'Agenzia ha supportato il MUR e le Amministrazioni regionali nella definizione e sviluppo dei distretti tecnologici e delle filiere a più elevato contenuto tecnologico, il MiBAC, nella attuazione di un programma di valorizzazione dei Poli Museali delle regioni del Mezzogiorno, il CNIPA, il DIT e il Dar in progetti di innovazione tecnologica. Per lo sviluppo d'impresa, l'Agenzia nel corso del 2007 ha continuato a gestire, nelle more del completamento del processo di trasferimento delle società regionali di Sviluppo Italia alle Amministrazioni regionali, le misure di promozione dell'imprenditorialità e dell'autoimpiego previste nell'ambito del decreto legislativo 185/00 (Titolo I, Titolo II, per dettagli vedi anche il paragrafo VI.1.2) ed ha assunto la titolarità della gestione dei Contratti di Programma, e del Fondo Finanza d'Impresa.

V.4 Progetti e azioni cardine

La programmazione 2007-2013 pone una forte attenzione al rapporto fra programmi da attuare e loro contenuto in termini di azioni e progetti di particolare rilievo, in quanto essenziali e quindi non sostituibili, nel determinare gli esiti dell'azione di policy.

Gli obiettivi alla base di questo nuovo indirizzo sono diversi: orientare le Amministrazioni a dare contenuti più di merito ai programmi spingendole a dichiarare quali siano gli interventi cruciali da cui i programmi stessi sono più fortemente condizionati; rendere in tal modo più responsabili le Amministrazioni nel fare scelte di interpretazione operativa della strategia supportate da valutazioni specifiche (indicare un'azione/progetto cardine significa definire meglio le finalità, ma anche la consistenza interna di un programma di interventi); rendere la programmazione più concreta (non solo esplicitazione di linee di intervento, ma anche indicazione di interventi cruciali) e quindi più verificabile nel suo andamento.

Questa innovazione potrà avere implicazioni rilevanti in termini di capacità e competenze tecniche della Pubblica Amministrazione impegnata nelle politiche di sviluppo in quanto richiede una rinnovata riflessione, ma anche adeguate decisioni operative (che dovranno essere assunte nel 2008), sulle modalità stesse con cui la richiesta individuazione (ex ante) di azioni e progetti prioritari e cruciali cambia le procedure, le tecniche e lo stesso modello di programmazione e impostazione degli strumenti operativi della politica regionale.

Sono almeno quattro i fattori che occorre ricordare (i virgolettati si riferiscono al punto 2.5 della delibera CIPE n. 166/2007 di attuazione del QSN) per poter considerare a pieno la portata di questa novità:

a) le azioni cardine consistono in *progetti specificamente definiti e localizzati, ovvero interventi complessi* (intendendo per tali quelli articolati in una serie di componenti progettuali distinte, ma connesse e riconducibili al medesimo obiettivo) dalla cui realizzazione compiuta dipende in modo cruciale il raggiungimento degli obiettivi specifici del programma;

b) le Amministrazioni impegnate nell'attuazione della strategia di politica regionale 2007-2013 dovranno "*adottare impegni stringenti e un criterio di forte concentrazione delle risorse* su quei *progetti e azioni specifiche* in grado di corrispondere meglio in termini di impatto agli obiettivi della strategia complessiva e dei programmi e degli strumenti con cui tale strategia viene attuata";

c) alle azioni cardine dovrà essere "associata *una quota significativa*, in relazione agli obiettivi perseguiti e alle Priorità di inquadramento, delle risorse assegnate a ciascuna Amministrazione";

d) gli strumenti operativi e di attuazione della strategia di politica regionale 2007-2013, e segnatamente i Programmi FAS, dovranno da subito indicare l'"*individuazione e/o criteri di individuazione delle azioni cardine*".

Dall'insieme di questi elementi emerge quindi come la strategia di politica regionale 2007-2013 solleciti da subito un impegno certamente importante delle Amministrazioni nel rinnovare, consolidare, creare al proprio interno *capacità e competenze adeguate* che consentano loro: a) di pervenire a valutazioni specifiche di quali siano, all'interno di un programma o di un'azione di policy, i progetti da cui dipende in modo cruciale il loro successo (capacità di valutare in particolare il rapporto fra programma e interventi necessari per la realizzazione dei suoi obiettivi); b) di concentrare su tali progetti le risorse dei rispettivi programmi e/o azioni di policy (capacità di decidere una programmazione finanziaria coerente con le priorità); c) di costruire quadri finanziari di attuazione dei programmi (o delle azioni di policy) che consentano la concentrazione di risorse sulle azioni cardine (capacità di orientare la programmazione finanziaria dei programmi); d) di indicare, già nella fase di programmazione, quali indirizzi e criteri si seguiranno per individuare le azioni cardine (capacità di decidere tempestivamente e secondo criteri di trasparenza).

Naturalmente si tratta di un processo che imporrà gradualità nella sua piena andata a regime e che consentirà, però, di riportare nel vivo delle decisioni di attuazione della politica regionale anche la riflessione, comunque condotta con continuità nel corso degli ultimi anni (si vedano i Rapporti dal 2003 al 2006) sul ciclo del progetto; sulla rilevanza dell'analisi preventiva (dunque anche degli studi di fattibilità) e della valutazione; sulla necessità di garantire procedure tempestive e tempi certi nell'attuazione di progetti cruciali.

V.5 Il meccanismo incentivante degli obiettivi di servizio nel Mezzogiorno

Nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale sono stati individuati quattro "obiettivi di servizio" significativi per valutare sia l'effettiva capacità di cambiamento delle condizioni di vita e benessere dei territori interessati, sia la necessaria capacità di integrazione virtuosa tra politica regionale e politiche ordinarie. Al perseguimento di tali obiettivi concorre l'individuazione di target quantitativi e un sistema premiale per le Amministrazioni coinvolte.

Con delibera del CIPE[12] è stata data certezza alle regole che governano il meccanismo incentivante degli "obiettivi di servizio"[13] e sono state disciplinate le pro-

[12] Delibera n. 82 del 3 agosto 2007, cfr. sito web del Cipe: http://www.cipecomitato.it/ML_Cipe.asp La delibera ha fatto seguito al parere favorevole espresso in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 1 agosto 2007.

[13] Cfr. paragrafo III.4 del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

cedure e le modalità di attuazione del meccanismo premiale (indicatori e valori target, regole, premi finanziari, procedure di verifica), l'istituzione di un gruppo tecnico centrale di accompagnamento del meccanismo[14], il progetto di azioni di sistema e assistenza tecnica fornita dalle Amministrazioni centrali e le attività di supporto per la disponibilità di informazione statistica.

Il meccanismo incentivante degli obiettivi di servizio è volto al conseguimento di risultati verificabili, in termini di servizi collettivi, in alcuni ambiti ritenuti essenziali per la qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini, nonché per la convenienza ad investire delle imprese. I quattro obiettivi, inerenti l'istruzione, i servizi per l'infanzia e la cura per gli anziani, il ciclo integrato dei rifiuti urbani e il servizio idrico integrato, sono i seguenti:

- elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione;
- aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato.

Al meccanismo premiale partecipano le otto Regioni del Mezzogiorno e il Ministero della Pubblica Istruzione, quest'ultimo limitatamente all'obiettivo istruzione. Il conseguimento degli obiettivi in termini di disponibilità e qualità dei servizi offerti è verificato sulla base di undici indicatori statistici, cui sono associati espliciti target al 2013[15] uguali per tutte le Regioni, che assicurano un livello minimo di servizio. La verifica finale del 2013 è preceduta da una intermedia nel 2009, in cui una quota del premio verrà assegnata sulla base del miglioramento registrato rispetto alla situazione di partenza[16], che corrisponde al valore dell'indicatore nell'ultimo anno disponibile al momento in cui sono stati fissati i target (cfr. Tavola V.3). Le risorse premiali previste per il conseguimento dei target sono pari a 3 miliardi di euro[17].

Il meccanismo degli obiettivi di servizio è innovativo sia nella sua essenza (obiettivi finali della politica regionale) che nel processo della sua genesi (cooperazione istituzionale). In riferimento al primo punto, la novità rispetto agli obiettivi di premialità del precedente periodo di programmazione, è che si fissano target vincolanti su obiettivi finali, espressi in termini di servizio reso ai cittadini, e non più su obiettivi intermedi, di rafforzamento dell'efficienza della capacità amministrativa. Relativamente al secondo elemento di innovazione, il

---

[14] Faranno parte del gruppo tecnico centrale di accompagnamento, oltre al DPS, il Ministero dell'Istruzione, i rappresentanti delle Regioni del Mezzogiorno e l'Istat, in coerenza con la composizione del gruppo di lavoro interistituzionale, coordinato dal DPS, che ha portato alla definizione del documento tecnico "Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione collegato agli obiettivi di servizio".

[15] La scadenza per la verifica del raggiungimento dei target è fissata al 30 novembre del 2013.

[16] La verifica intermedia considera la distanza colmata tra il valore attuale (la baseline) e il target al 2013. Tale verifica attiva una parte del premio finanziario destinato a ciascuna Regione per ciascun indicatore (non superiore al 50 per cento del premio complessivo) e tiene conto delle diverse situazioni di partenza, valorizzando gli sforzi iniziali.

[17] È prevista una "clausola di flessibilità" al meccanismo di assegnazione delle risorse premiali, applicabile al massimo a quattro indicatori, alla scadenza del 2013, per collegare il meccanismo incentivante allo sforzo realizzato (cfr. l'Allegato 2 alla Delibera Cipe 82/2007 e i punti 45-46 del documento tecnico "Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione collegato agli obiettivi di servizio", disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/documenti.asp)

meccanismo di decisione partecipata è stato un *modus operandi* che ha permeato la definizione degli obiettivi di servizio, a partire dalla selezione[18] di quelli strategici per la politica di sviluppo regionale e dalla scelta degli indicatori e dei target da raggiungere, fino all'individuazione delle modalità con cui rendere tali target vincolanti e delle regole che governano il meccanismo incentivante.

Il meccanismo prevede il coinvolgimento di vari soggetti, cui sono demandati compiti e responsabilità diversi. I partecipanti al meccanismo premiale dovranno definire, entro i primi mesi del 2008, un Piano d'azione in cui verranno esplicitate le azioni strategiche, le modalità organizzative e finanziarie individuate per il raggiungimento degli obiettivi di servizio, i cui progressi saranno monitorati nel periodo di attuazione attraverso Rapporti annuali di esecuzione. Data la definizione di target vincolanti su obiettivi finali, le responsabilità sono condivise tra diversi segmenti dell'Amministrazione, dalla programmazione all'erogazione del servizio[19]. Per tale ragione, il meccanismo incoraggia l'adozione di strumenti adeguati a rafforzare la mobilitazione degli enti erogatori e responsabili dei servizi, i quali potranno beneficiare delle risorse previste dal meccanismo premiale. In particolare, viene incoraggiata l'attivazione di sistemi formali di premialità da parte delle Regioni nei confronti degli enti erogatori o responsabili del servizio, premiandone gli esiti positivi e sostenendoli con l'attribuzione di risorse finanziarie[20].

Le Amministrazioni centrali di settore, ovvero i Ministeri dell'Ambiente, della Salute, della Solidarietà Sociale e il Dipartimento Politiche per la Famiglia, accompagneranno con politiche ordinarie gli sforzi della politica di coesione per il miglioramento dei servizi e dovranno concordare con le Amministrazioni partecipanti azioni di sistema e di assistenza tecnica per accelerare il conseguimento degli obiettivi. Per una più ampia efficacia del meccanismo è fondamentale la partecipazione attiva sul territorio del partenariato economico e sociale.

Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, nel promuovere la più ampia trasparenza del meccanismo, ha dedicato una sezione del proprio sito web agli obiettivi di servizio[21], disponibile sia in italiano che in versione inglese, pensato sia come un raccoglitore di informazioni (istituzionali, statistiche e metodologiche), che come una piattaforma di scambio utile al coinvolgimento dei cittadini.

In particolare, in esso è contenuta tutta la documentazione istituzionale di riferimento, i dati aggiornati degli indicatori ed ogni altra informazione utile al monitoraggio del meccanismo e all'approfondimento dei temi legati ai servizi pubblici locali e ad altre esperienze internazionali (cfr. Riquadro AB - *Esperienze*

---

[18] Gli indicatori selezionati per misurare gli obiettivi della politica, in termini di servizi resi, soddisfano tre condizioni che il gruppo di lavoro interistituzionale ha ritenuto essere rilevanti: *i) misurabilità*, ovvero far riferimento ad informazioni statistiche riconosciute da tutti come adeguate, affidabili e tempestive; *ii) responsabilità*, ovvero la chiara indicazione dell'Istituzione responsabile dell'attuazione e dell'erogazione del servizio, ai diversi livelli di governo coinvolti; *iii) comprensione* e *condivisione pubblica*, per consentire ai cittadini di capire l'importanza degli obiettivi, mobilitarsi e contribuire così al loro conseguimento.

[19] Cfr. Brezzi, Utili (2007) *Targeting final objectives of public service provision to expand capabilities: a policy application in the South of Italy*, disponibile su http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/documenti.asp

[20] Gli esiti positivi di tali meccanismi premiali regionali, verificati da parte del gruppo tecnico centrale di accompagnamento, saranno sostenuti con l'attribuzione di risorse fino a un massimo del 50 per cento delle risorse premiali destinabili alla regione per ciascun indicatore coinvolto nel sistema premiale. Per approfondimenti, cfr. Allegato 2 alla Delibera Cipe 82/2007.

[21] http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp

Tavola V.3 – OBIETTIVI, INDICATORI E TARGET DEGLI OBIETTIVI DI SERVIZIO AL 2013

OBIETTIVO	INDICATORE	Target 2013	Situazione di partenza [1]	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Fonte dei dati
Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	S.01: percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative	Ridurre la percentuale al 10%	2006	14,7	16,2	27,1	27,0	15,2	19,6	28,1	28,3	25,5	16,8	20,6	Istat, Rilevazione continua sulle forze di lavoro
	S.02: percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della lettura	Ridurre la percentuale al 20%[2]	2003[3]									35,0	14,9	23,9	OCSE-PISA
	S.03: percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica	Ridurre la percentuale al 21%[4]	2003[5]									47,5	19,3	31,9	OCSE-PISA
Aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	S.04: percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione	Aumentare la percentuale al 35%	2004	23,6	2,2	30,5	24,0	16,8	6,6	33,1	14,9	21,1	47,6	39,2	Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni
	S.05: percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) di cui il 70% in asili nido, sul totale della popolazione in età 0-3 anni	Aumentare la percentuale al 12%	2004	6,7	3,2	1,5	4,8	5,1	2,0	6,0	10,0	4,2	15,5	11,3	Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni
	S.06: Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)	Aumentare la percentuale al 3,5%[6]	2005	1,8	6,1	1,4	2,0	3,9	1,6	0,8	1,1	1,6	3,5	2,9	Elaborazioni Istat su dati Ministero della Salute, Sistema informativo sanitario (SIS)

segue: Tavola V.3 – OBIETTIVI, INDICATORI E TARGET DEGLI OBIETTIVI DI SERVIZIO AL 2013

OBIETTIVO	INDICATORE	Target 2013	Situazione di partenza [1]	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Fonte dei dati
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani	S.07: Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (in kg)	Ridurre a kg 230 per abitante[7]	2005[8]	398,5	395,1	304,8	453,1	235,2	394,7	473,2	389,6	395,3	263,8	310,3	APAT
	S.08: Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani	Aumentare la percentuale al 40%	2005[8]	15,6	5,2	10,6	8,2	5,5	8,6	5,5	9,9	8,7	31,8	24,3	Elaborazioni Istat su dati APAT
	S.09: Percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale	Aumentare la percentuale al 20%	2005[8]	12,1	1,1	2,3	1,8	0,1	0,8	1,3	4,5	2,6	29,1	20,5	APAT
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato	S.10: Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale	Aumentare la percentuale al 75%	2005	59,1	61,4	63,2	53,7	66,1	70,7	68,7	56,8	62,6	73,4	69,9	Istat, Sistema di indagine sulle acque (SIA)
	S.11: Abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione (valore percentuale)	Aumentare la percentuale al 70%	2005	44,3	88,4	75,8	61,2	66,7	37,4	33,1	80,5	56,6	67,2	63,5	Istat, Sistema di indagine sulle acque (SIA)

[1] Corrisponde al valore dell'indicatore nell'ultimo anno disponibile al momento in cui è stato fissato il target.
[2] Inoltre ciascuna regione dovrà registrare tra il 2009 e il 2012 una riduzione in punti percentuali - negli studenti con al massimo il primo livello in lettura - superiore ad almeno il 70 per cento in valore assoluto della variazione in punti percentuali che ha registrato l'area Mezzogiorno nello stesso periodo.
[3] I valori al 2003 sono disponibili solo per macroarea geografica, mentre per l'anno 2006 (vedi sito http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp) sono disponibili anche alcuni valori regionali (Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia, Sardegna).
[4] Inoltre ciascuna regione dovrà registrare tra il 2009 e il 2012 una riduzione in punti percentuali - negli studenti con al massimo il primo livello in matematica - superiore ad almeno il 70 per cento in valore assoluto della variazione in punti percentuali che ha registrato l'area Mezzogiorno nello stesso periodo.
[5] I valori al 2003 sono disponibili solo per macroarea geografica, mentre per l'anno 2006 (vedi sito http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp) sono disponibili anche alcuni valori regionali (Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia, Sardegna).
[6] Inoltre l'incidenza della spesa per il servizio sul totale regionale deve essere almeno pari a quella attuale.
[7] Inoltre, la percentuale di rifiuto urbano smaltito in discarica (sul totale del rifiuto urbano) non può essere superiore al 50 per cento.
[8] Sono disponibili i dati aggiornati relativi all'anno 2006 (vedi sito http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp e paragrafo II.3 del Rapporto).

Fonte: elaborazioni DPS

internazionali su obiettivi e indicatori quantitativi per la policy). Non appena disponibili, il sito conterrà i documenti redatti dalle Amministrazioni partecipanti (Piani d'azione e Rapporti di esecuzione delle Regioni del Mezzogiorno e del Ministero della Pubblica Istruzione) e i materiali istruttori preparati dal Gruppo tecnico centrale di accompagnamento.

Poiché una chiave di successo dell'intero meccanismo è il coinvolgimento dei cittadini e delle parti economiche e sociali al fine di promuovere l'esercizio dei diritti di cittadinanza attiva, le modalità di pubblicità e comunicazione sui progressi saranno fondamentali, sia a livello centrale che a livello locale.

RIQUADRO AB – ESPERIENZE INTERNAZIONALI SU OBIETTIVI E INDICATORI QUANTITATIVI PER LA POLICY

Nel panorama internazionale esistono interessanti esperienze che hanno l'obiettivo di misurare l'efficacia delle politiche pubbliche e, in particolare, la capacità dei governi di offrire servizi pubblici adeguati ai bisogni delle comunità. In tali esperienze è sempre presente un obiettivo diretto o indiretto di rafforzamento delle capacità delle istituzioni che erogano tali servizi[1].

*Elemento comune a tali esperienze è la raccolta sistematica di informazioni e lo sviluppo di sistemi di indicatori per la misurazione e la comparazione della performance delle istituzioni pubbliche, nonché la diffusione al pubblico delle informazioni raccolte ed elaborate. Talvolta il valore degli indicatori è posto a confronto con obiettivi desiderati di efficacia o efficienza della prestazione (*standards*).*

Il decentramento di molte responsabilità istituzionali, anche nell'erogazione di servizi pubblici essenziali per le comunità locali[2]*, ha favorito lo sviluppo di sistemi di indicatori di natura verticale in cui il livello centrale di governo monitora la performance dei governi sub-nazionali*[3].

Tali sistemi di indicatori possono essere disegnati per differenti scopi a seconda delle prospettive di policy *con cui si guarda lo strumento che, a loro volta, risultano essere influenzate da una serie di fattori tra cui, per esempio, l'ordinamento istituzionale del paese, la sua cultura amministrativa, il sistema di relazioni finanziarie tra livelli di governo, le specificità del contesto socio-economico dei territori.*

A titolo esemplificativo e teorico, è possibile raggruppare i sistemi di indicatori di performance di natura verticale in quattro categorie:

*i) sistemi utilizzati per monitorare l'efficienza della spesa destinata all'erogazione di servizi pubblici e per promuovere l'*accountability *dei governi responsabili della gestione*

[1] Si fa riferimento alle esperienze di un gruppo di paesi (Australia, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Francia, Regno Unito, Spagna, Svizzera) monitorati nell'ambito di due Comitati OCSE: il *Network on Fiscal Relations Across Levels of Government* e il *Territorial Development Policy Committee* (TDPC).

[2] In media circa un terzo della spesa pubblica nei paesi OCSE è gestita dai governi sub-nazionali.

[3] Nella letteratura sulla misurazione della performance delle istituzioni pubbliche si definiscono, invece, orizzontali i sistemi di valutazione/monitoraggio che riguardano le politiche nazionali oppure sistemi di autovalutazione a livello sub-nazionale.

di tale spesa, in una prospettiva di controllo e verifica del rispetto di priorità nazionali o sovra-nazionali;

ii) sistemi sviluppati per migliorare l'efficacia dell'offerta di servizi pubblici e promuovere processi di apprendimento a livello sub-nazionale, in una prospettiva di rafforzamento delle capacità istituzionali necessarie a garantire servizi pubblici adeguati ai bisogni delle comunità;

iii) sistemi costruiti con lo scopo di guidare i processi decisionali di programmazione e allocazione delle risorse tra istituzioni e territori, nella prospettiva di migliorare il coordinamento e la coerenza tra le politiche;

iv) sistemi di indicatori di performance utilizzati per arricchire il flusso informativo tra centro e periferia oppure per consentire analisi comparative tra istituzioni e territori, con finalità di benchmarking.

Sono comunque frequenti i casi in cui un sistema combina al suo interno diversi obiettivi di policy.

Si individuano sistemi di indicatori di natura settoriale o multisettoriale. Questi ultimi – più significativi – possono essere configurati come sistemi unitari, che coprono cioè tutte o la maggior parte delle politiche di spesa dei governi sub-nazionali. È evidente come i sistemi unitari riescano a canalizzare su obiettivi condivisi un più vasto consenso di natura politica e amministrativa, con effetti positivi sulla credibilità dello strumento. Essi rappresentano inoltre utili strumenti di governance *ai fini del coordinamento delle politiche settoriali e per indirizzare i processi interni di programmazione e allocazione delle risorse, sia per il livello centrale sia per quello locale.*

Le esperienze di Australia, Regno Unito e Norvegia, alle quali è dedicato un breve focus nel prosieguo di questo Riquadro, presentano tale caratteristica. In tutti e tre i casi si tratta di sistemi di indicatori progettati dal livello centrale di governo che combinano al loro interno una pluralità di obiettivi di policy *con diversi gradi di rilevanza.*

*Nell'esperienza del Regno Unito il miglioramento dell'offerta dei servizi pubblici è alla base della sottoscrizione di accordi triennali tra il livello centrale e le autorità locali (*Local Public Service Agreements*). Tale obiettivo è perseguito in maniera diretta mediante l'individuazione di target di performance (inclusi standard minimi –* floor targets*) e l'impiego di meccanismi di incentivazione di natura esplicita*[4]*. Al raggiungimento degli obiettivi è infatti associato un premio finanziario (tra il 2 e il 3 per cento del budget dell'autorità locale), che è corrisposto alla fine del triennio, in misura proporzionale, a partire da una soglia di soddisfacimento dell'obiettivo del 60 per cento. Ulteriori incentivi non finanziari sono riconosciuti alle Amministrazioni virtuose in termini di maggiore flessibilità nel ricorso al prestito e di possibilità di beneficiare di semplificazioni in alcuni adempimenti amministrativi. Non sono applicati meccanismi sanzionatori in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.*

[4] Gli accordi di livello locale sono sottoscritti tra il livello centrale nel suo complesso e il livello più alto delle autorità locali nei diversi territori. Quanto alla scelta dei settori oggetto di accordo, accanto ad alcuni settori vincolanti per i quali si richiede coerenza tra priorità nazionali e accordi su base locale (tra questi sanità, istruzione, criminalità e trasporti), è riconosciuta alle autorità locali la facoltà di negoziare target di performance su altri settori che rappresentano priorità locali specifiche.

Nelle esperienze di Australia e Norvegia, l'obiettivo di miglioramento dell'offerta dei servizi pubblici è realizzato in maniera indiretta, non essendo associati target di performance *al set di indicatori selezionati e non essendo previsti meccanismi incentivanti di natura esplicita. Pur in assenza di questi due elementi, tali esperienze si configurano come casi di studio molto significativi.*

In Australia vi è infatti un interesse molto forte del governo federale al tema della efficacia e efficienza dei servizi pubblici, che si traduce nella pubblicazione di un rapporto annuale: la Review of government service provision[5]*. Il rapporto riceve molta attenzione da parte della stampa e rappresenta per gli stati federati uno strumento importante di* benchmarking*. Sebbene ci siano stati tentativi da parte del governo federale di introdurre meccanismi incentivanti di natura finanziaria, gli stati si oppongono a un loro utilizzo, percependo tali meccanismi come strumenti lesivi della loro autonomia e temendo altresì i rischi di una eccessiva politicizzazione.*

*In Norvegia, un avanzato sistema informativo messo a punto e gestito dall'Ufficio centrale di statistica (*KOSTRA*), permette di raccogliere ed elaborare informazioni sui servizi pubblici offerti e di realizzare comparazioni per gruppi omogenei di municipalità[6].*

In entrambe le esperienze di Australia e Norvegia, pur mancando incentivi espliciti, sono presenti meccanismi motivazionali impliciti molto rilevanti, attivati dalla possibilità di mettere a confronto le Amministrazioni e dalla supervisione dei media e dei cittadini (effetti di peer learning *e reputazionali). Tali meccanismi si sono mostrati efficaci nel creare aspettative sui risultati attesi e nel modificare il sistema di incentivi dei governi locali al miglioramento dell'offerta dei servizi.*

La scelta di puntare maggiormente su incentivi impliciti piuttosto che su quelli espliciti nel disegno di un sistema di indicatori non è comunque una opzione neutrale. L'erogazione di premi finanziari alle Amministrazioni virtuose, oltre a porsi quale possibile soluzione ai problemi di incompletezza dell'informazione tra centro e periferia (asimmetrie informative), può rappresentare la leva necessaria ad attivare lo sforzo addizionale richiesto per raggiungere obiettivi di performance dai quali non si può prescindere (ad esempio, standard minimi di servizio fissati nella legislazione nazionale). In altri casi, l'erogazione di fondi addizionali può, invece, essere necessaria per consentire alle istituzioni di investire nel rafforzamento delle capacità necessarie

---

[5] La *Review* copre 14 settori di spesa che comprendono le politiche per l'istruzione e la formazione professionale, i servizi di polizia, l'Amministrazione della giustizia, gli ospedali pubblici, l'assistenza sanitaria, primaria e alcuni servizi di assistenza specialistica, le politiche abitative, le politiche di assistenza agli anziani, ai bambini e ai disabili (all'incirca il 60 per cento della spesa pubblica finale del governo australiano nel 2005-2006).

[6] KOSTRA: "*Municipality-State-Reporting*", disponibile su:

www.ssb.no/english/subjects/00/00/20/kostra_en/ KOSTRA elabora attualmente più di 1.000 indicatori per le municipalità, di cui 40 considerati indicatori chiave (comprendenti i livelli di offerta, la produttività, il grado di copertura del servizio) che coprono la maggior parte dei settori di spesa di competenza delle municipalità, tra cui l'istruzione, la sanità, la protezione ambientale, i servizi culturali, i servizi sociali, le politiche abitative, i servizi di rete, i servizi di trasporto e di comunicazione. Il sistema ha consentito di migliorare il flusso informativo tra il centro e la periferia e rappresenta un valido strumento di "*benchlearning*" per le municipalità. I dati sono pubblicati su web e sono utilizzati dalle municipalità per realizzare analisi comparative sulle modalità di impiego delle risorse con altre autorità locali di dimensioni e caratteristiche simili. In tal senso, il sistema ha favorito la creazione di network tra le municipalità. Ha inoltre consentito di migliorare i processi interni di pianificazione e *budgeting*.

al raggiungimento degli obiettivi desiderati. Ad esempio, per tale finalità, nel Regno Unito il Local Public Service Agreement *incorpora un meccanismo incentivante che prevede un trasferimento di fondi iniziale (*pump-priming grant*) alle autorità locali che sottoscrivono l'accordo.*

La giusta combinazione di incentivi impliciti ed espliciti nel disegno del sistema è dunque un elemento che va adattato ai differenti contesti, fermo restando che l'utilizzo di entrambi i meccanismi crea effetti sinergici. Nell'esperienza del Regno Unito, ad esempio, l'accostamento tra incentivi espliciti e impliciti è molto presente. Si pensi allo spazio dedicato dalla stampa ai confronti sulle performance delle Amministrazioni nelle cosiddette league tables.

Con riferimento a cosa viene misurato dal set di indicatori di performance *selezionato nell'ambito delle esperienze esaminate, in Australia e nel Regno Unito si è registrata negli ultimi anni una tendenza crescente all'impiego di indicatori di risultato, che misurano cioè l'effetto del servizio erogato sullo stato di bisogno dei soggetti destinatari della prestazione (cosiddetti obiettivi di* outcome *o obiettivi finali della politica pubblica). In entrambe le esperienze si evidenziano, tuttavia, le difficoltà di individuare* outcome *misurabili e si sottolinea la necessità di concentrare la valutazione su un numero ristretto di indicatori e target*[7]*. In Norvegia, invece, sono al momento in discussione affinamenti al sistema che prevedono nel futuro un'attenzione verso questa tipologia di indicatori.*

La collaborazione tra i livelli di governo nella definizione degli indicatori e dei target è considerato un elemento importante per il successo e la legittimazione dello strumento. Rappresenta, inoltre, un processo utile al fine di superare le difficoltà derivanti dallo stabilire chi (quale livello di governo) abbia la responsabilità di esprimere un giudizio rispetto alla valutazione del bisogno e alla individuazione delle misure idonee al suo soddisfacimento, in presenza di obiettivi di risultato che implichino questo tipo di giudizio. Nell'esperienza del Regno Unito la collaborazione tra livelli di governo centrale e locale è esplicitata formalmente attraverso la sottoscrizione di un accordo che comporta un processo di negoziazione per la scelta di indicatori e target. Per facilitare tale negoziazione sono stati introdotti di recente aggiustamenti che prevedono la riduzione del numero di target soggetti a negoziazione e l'introduzione di margini di flessibilità nella scelta dei settori oggetto dell'accordo e degli obiettivi da soddisfare. In Australia, la collaborazione tra livelli di governo è assicurata da uno Steering Committee *composto da rappresentanti di tutti gli stati e dal governo federale che coordina il processo di elaborazione della* Review. *Infine, anche in Norvegia, sebbene il processo abbia in misura maggiore rispetto agli altri due casi una leadership centrale, la costruzione del sistema di indicatori è condivisa tra governo centrale e municipalità.*

---

[7] Nell'ultima edizione dei LPSAs il numero di indicatori monitorati è stato ridotto a 200 con 35 target negoziati tra governo centrale e autorità locale. A partire dal 2005 l'approccio seguito per i LPSAs è stato trasferito in un nuovo strumento contrattuale (denominato *Local Area Agreement*), sottoscritto dal governo centrale nel suo complesso e da un gruppo di Amministrazioni locali (raggruppate attorno a una struttura temporanea denominata *Local Strategic Partnership*) e avente ad oggetto non solo un singolo servizio, ma un'area territoriale. Anche tale strumento prevede la fissazione di obiettivi di performance (*outcome*) per l'intera area e può incorporare LPSAs.

V.6 Capacità di valutazione e misurazione

L'aumento della capacità delle Amministrazioni di valutare i propri interventi si conferma come linea fondamentale delle politiche di sviluppo delineate nel QSN 2007-2013, al fine di aumentare efficacia e trasparenza dell'azione pubblica e perché esse possano rendere conto dei propri risultati agli attori dello sviluppo ed alla cittadinanza nel suo complesso.

Capacità di valutare

Il 2007 è stato caratterizzato dall'inizio di un rinnovamento nel modo in cui si valutano gli effetti della politica regionale unitaria. A fronte di una discontinuità nelle attività valutative, durante l'anno sono state condotte attività di riflessione collettiva e costruzione istituzionale tese ad innovare profondamente la valutazione della politica regionale nella programmazione 2007-2013. L'esperienza del precedente periodo di programmazione, infatti, se ha confermato le grandi potenzialità che le attività di valutazione posseggono per l'aumento della conoscenza e per l'intensificarsi del dialogo tra Amministrazioni e tra Amministrazione e pubblico, ne ha anche evidenziato alcuni limiti. Nel periodo 2000-2006, infatti, le pratiche valutative hanno interessato i soli programmi cofinanziati dai Fondi strutturali. Non solo la domanda da parte delle Amministrazioni pubbliche, ma anche l'offerta di valutazioni è rimasta relativamente limitata, sia da parte del mercato, sia da parte dei soggetti pubblici (in particolare i Nuclei di Valutazione attivi presso le Amministrazioni). Inoltre, nonostante alcuni miglioramenti, riscontrati anche dalla Commissione Europea, la qualità delle valutazioni prodotte è restata ancora disomogenea e lontana dagli elevati standard necessari. Soprattutto, il quadro organizzativo che ha caratterizzato il periodo 2000-2006 ha limitato la possibilità di valutare gli effetti delle politiche: le valutazioni hanno, piuttosto, descritto l'andamento dei programmi e cercato di investigare, nei casi migliori, le cause di problemi ed ostacoli alla spesa. Infine, mentre si conferma la necessità di mantenere la responsabilità delle valutazioni in capo ai soggetti che coordinano ed attuano le politiche di sviluppo (Regioni ed Amministrazioni centrali), è necessario riconoscere che tali responsabilità decentrate pongono questioni delicate di indipendenza ed autonomia dei valutatori, siano essi interni o esterni.

È stato, quindi, necessario alterare il quadro organizzativo, in modo da trovare soluzioni ad alcuni dei problemi osservati. Innanzitutto, il QSN 2007-2013 prevede l'obbligo di valutare anche gli interventi finanziati con risorse nazionali. Inoltre, esso richiede che le Amministrazioni avviino immediatamente, già nei primi anni dell'attuazione della programmazione 2007-2013, valutazioni degli effetti di interventi già realizzati, in modo da superare il principale limite che ha caratterizzato le valutazioni del periodo 2000-2006. Queste solo raramente sono riuscite a cogliere gli effetti degli interventi, dato che l'obbligo riguardava solo la valutazione ex ante (cioè l'analisi delle strategie per il periodo successivo) e la valutazione in itinere (svolta, cioè, su interventi non ancora conclusi) e che le scadenze delle valutazioni erano state previste per regolamento al 2003 ed al 2005, in momenti, cioè, troppo anticipati rispetto all'attuazione dei programmi[22].

[22] Nel nuovo assetto, sono invece le Amministrazioni a definire i momenti delle valutazioni.

Ulteriori innovazioni riguardano la definizione dell'oggetto della valutazione. Nei precedenti periodi di programmazione, infatti, i mandati valutativi riguardavano interi programmi, e le domande di valutazione erano implicite nei regolamenti comunitari o nei documenti di orientamento forniti dalla Commissione Europea. Tale approccio, probabilmente originariamente definito in ambito comunitario sul prototipo di programmi monosettoriali riguardanti piccole unità territoriali, si è rivelato assai inadeguato quando è stato applicato ai grandi programmi operativi tipici dell'Italia, e soprattutto delle Regioni meridionali. Infatti, in Italia, i programmi contengono strategie complesse riferite a numerosi settori, sono attuati da molti attori, e ambiscono ad influire sulle condizioni di vita e lavoro dei milioni di cittadini delle grandi Regioni italiane, caratterizzate spesso al loro interno da una spiccata disomogeneità territoriale e culturale. In questo contesto, le valutazioni risultavano eccessivamente descrittive e dispersive.

Si è ritenuto che, per ottenere ricerche approfondite che possano rendere conto dei risultati ottenuti dagli interventi, sia necessario circoscriverne l'oggetto. Nell'attuale assetto, quindi, si richiede alle Amministrazioni ed al partenariato istituzionale e sociale di individuare domande di valutazione specifiche e circoscritte su questioni cruciali e controverse, che potranno, così, essere indagate in profondità. Le Amministrazioni hanno, quindi, la responsabilità di scegliere cosa valutare ma, necessariamente, anche di selezionare le parti dell'intervento che non saranno fatte oggetto di valutazione. Tali scelte, che restavano implicite nel passato (alcune parti dell'intervento erano solo descritte o tralasciate nella sostanza), nell'attuale assetto devono essere dichiarate.

Nei precedenti periodi di programmazione, le valutazioni venivano attribuite attraverso contratti di grandi dimensioni a società di consulenza e valutazione che formavano e gestivano in totale autonomia i team di ricerca. Nel nuovo quadro organizzativo è possibile invece attribuire i compiti (come si è detto più circoscritti) o internamente (al Nucleo di Valutazione dell'Amministrazione, qualora disponga della capacità, delle risorse umane necessarie e del tempo), o a piccoli gruppi di ricercatori, scelti, eventualmente, indipendentemente l'uno dall'altro. Si ritiene che l'aumento del numero di valutazioni che in ciascun momento sono richieste dalle Amministrazioni possa ingenerare una maggiore concorrenza tra i valutatori, e che la minore dimensione consenta l'entrata sul mercato di nuovi soggetti.

Lo strumento che le Amministrazioni hanno a disposizione per prendere queste decisioni è il Piano delle valutazioni che, coerentemente con l'approccio del QSN, rientra nella responsabilità dell'Amministrazione ma richiede l'apporto e il consenso del partenariato istituzionale e sociale. Negli ultimi mesi del 2007 le Amministrazioni regionali e centrali hanno cominciato a definire i propri Piani.

Per sostenere le Amministrazioni nell'attuare tali innovazioni, e sulla base delle indicazioni contenute nel QSN, nel 2007 è stato costituito ed ha iniziato le proprie attività il rinnovato Sistema Nazionale di Valutazione della Politica

Regionale (SNV)[23], con il compito di sostenere la qualità dei processi di valutazione, costruire capacità di valutazione e contribuire alla diffusione della cultura della valutazione. Il SNV offre orientamento sull'organizzazione e sui processi di valutazione ed auto-valutazione, sui piani di valutazione da predisporre ai sensi del QSN e sulla disseminazione dei risultati, attraverso incontri, dibattiti, produzione di documenti[24].

Il SNV è pienamente operativo da maggio 2007. Durante il 2007, è stato costituito il gruppo di lavoro[25], che tiene riunioni periodiche, ed è stato tenuto un incontro di lancio. Il SNV ha elaborato un documento di Orientamenti per l'organizzazione della funzione di valutazione attraverso i Piani di valutazione, che ha poi discusso in incontri con le Amministrazioni, le parti sociali e la Commissione Europea[26] e, all'inizio del 2008, posto a disposizione delle Amministrazioni sul sito del DPS[27]. Il SNV si è, inoltre, coordinato con la Commissione Europea in modo da fornire orientamenti coerenti, ed ha iniziato il sostegno bilaterale alla formulazione dei Piani di valutazione (attività incrementatasi nei primi mesi del 2008)[28].

Rilevante per il SNV, coerentemente con l'ottica del QSN, è il rapporto con le parti sociali ed economiche, che hanno richiesto incontri di orientamento ed informazione sul nuovo assetto della valutazione nella programmazione 2007-2013 a livello sia nazionale, sia locale[29].

Alcuni degli elementi innovativi di cui si è detto sono stati evidenziati già nel corso del 2007 durante la valutazione ex ante dei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi strutturali. In particolare, le innovazioni hanno riguardato la figura dei valutatori: le valutazioni non sono più affidate esclusivamente ai valutatori esterni, ma si riscontrano casi in cui sono condotte dal Nucleo di Valutazione, in via esclusiva o con il contributo di soggetti esterni (cfr. Figura V.1)[30].

L'attribuzione della valutazione ad una struttura interna ha la funzione di facilitare i processi interni di apprendimento e lo scambio di informazioni e rappresenta un'innovazione nell'assetto organizzativo delle valutazioni. L'attribuzione della valutazione ex ante al Nucleo è più diffusa nel Mezzogiorno (sei Regioni su otto) che nel Centro-Nord (solo due Regioni). È possibile ipotizzare che tale

---

[23] Il Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale è stato previsto sulla base del positivo apprezzamento da parte della Commissione Europea, del partenariato sociale ed economico, e delle Regioni dell'esperienza del Sistema Nazionale di Valutazione del QCS Ob.1 2000-2006, che si avvaleva soprattutto dell'attività di UVAL, ISFOL-Struttura Nazionale di Valutazione FSE ed INEA ed operava solo nell'ambito delle Regioni dell'Obiettivo 1.

[24] Il SNV è coordinato dall'Unità di Valutazione (UVAL) del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione e costituito dalle strutture pubbliche attive nel campo della valutazione della politica regionale nazionale e comunitaria (Nuclei di Valutazione, ISFOL-Struttura Nazionale di Valutazione del FSE, INEA), con il supporto del Ministero dell'Ambiente e dal Ministero delle Pari Opportunità e con la collaborazione della Rete dei Nuclei.

[25] Otto Nuclei regionali, il Nucleo del Ministero per i Beni Culturali, il Dipartimento per le Pari Opportunità, UVAL, ISFOL e INEA hanno messo a disposizione del SNV una percentuale variabile (ma sempre inferiore al 50 per cento) del tempo di lavoro di circa 40 persone.

[26] Le riunioni sono state tenute il 14 giugno, 29 ottobre e 10 dicembre 2007.

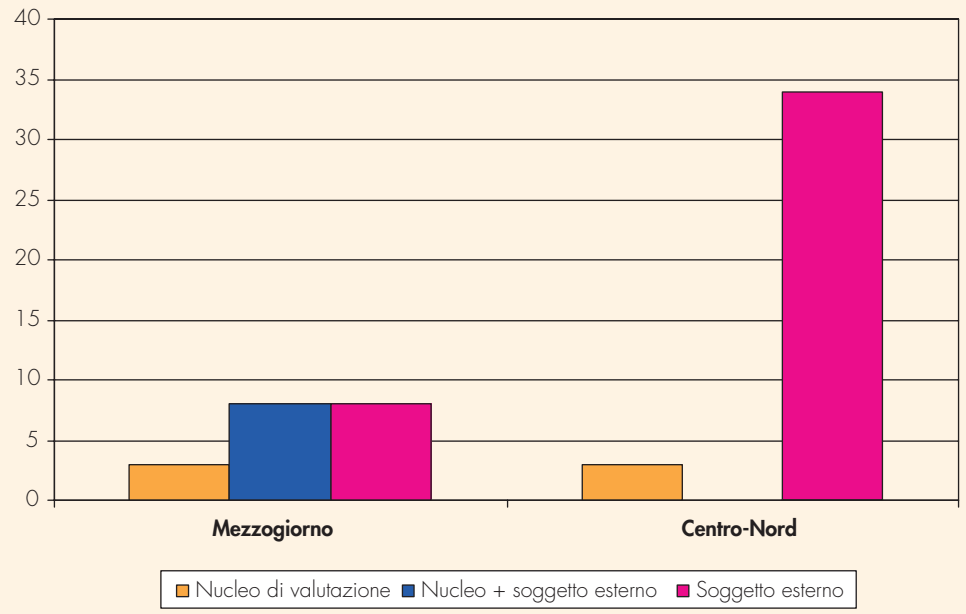
[27] http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/08_1_31_Orient_PdV.pdf

[28] Tali attività vengono svolte su domanda delle Amministrazioni.

[29] Le riunioni nazionali si sono tenute a Roma il 7 luglio ed il 7 ottobre 2007.

[30] Nella programmazione 2000-2006, le valutazioni ex ante nelle Regioni del Mezzogiorno erano state prevalentemente affidate a strutture esterne, in molti casi le stesse che fornivano l'assistenza tecnica alla formulazione dei Programmi. Mentre all'epoca non esistevano i Nuclei di Valutazione, il Regolamento comunitario di riferimento consentiva di condurre internamente la valutazione ex ante.

Figura V.1 – FREQUENZE DELLE MODALITÀ PRESCELTE PER LE VALUTAZIONI EX ANTE DALLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME (valori assoluti)



Nota: la Figura V.1 è basata sui risultati di una ricognizione svolta dal SNV sui processi valutativi dei Programmi Operativi regionali cofinanziati dai Fondi strutturali (FSE e FESR) nell'ambito degli Obiettivi Convergenza e Competitività e dei Programmi di Sviluppo Rurale. Ciascuna Regione ha attivato più processi valutativi: due (nei casi in cui sono state affidate agli stessi soggetti o condotte unitariamente le valutazioni del Programma FSE e del Programma FESR) o tre (una valutazione ex ante per programma). È da riscontrare, inoltre, una certa coincidenza tra affidamento ad uno stesso soggetto delle valutazioni dei Programmi FSE e FESR ed affidamento della responsabilità della valutazione al Nucleo.

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati forniti dalle Amministrazioni

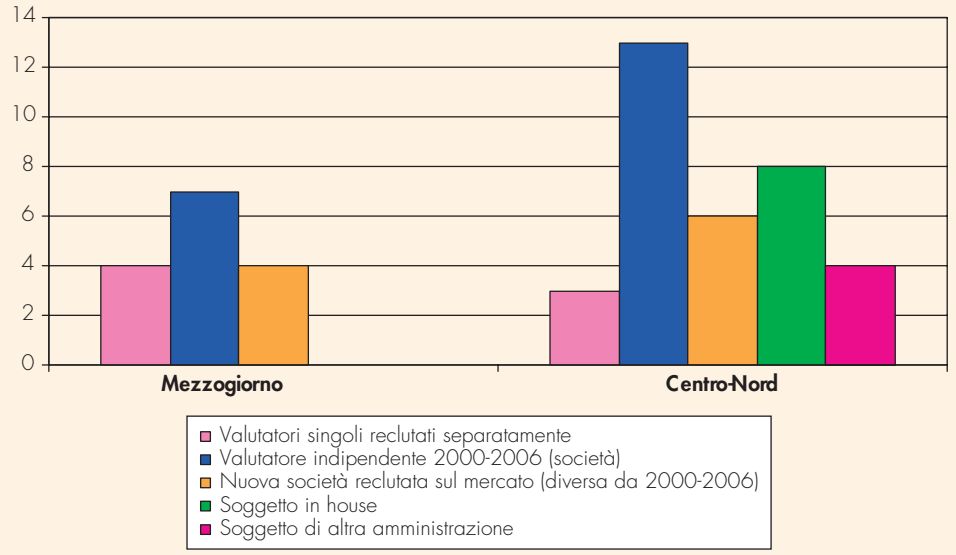
scelta dipenda dalla circostanza che i Nuclei delle Regioni del Mezzogiorno, in generale, hanno un ruolo più forte ed una struttura organizzativa che, almeno in linea di principio, attribuisce loro una maggiore autonomia (p.e., hanno spesso un coordinatore autonomo rispetto ai responsabili delle politiche regionali) e possono contare su un personale più numeroso, almeno in parte di provenienza esterna alla Pubblica Amministrazione e selezionato in base alla specializzazione in compiti di tipo valutativo. Da osservare che solo tre Regioni (tutte del Mezzogiorno) hanno affidato la valutazione ex ante del Programma di Sviluppo Rurale al Nucleo.

Mentre questa esperienza può essere considerata in generale positiva, data la natura della valutazione ex ante[31], sarà necessario prestare maggiore attenzione ad aspetti come l'indipendenza e terzietà del valutatore quando si passerà a valutazioni in itinere ed ex post interne o esterne.

Anche il tipo di soggetti esterni comincia a cambiare (cfr. Figura V.2), più nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord: non si tratta più solo di società, o (come nelle Regioni del Centro-Nord) di strutture *in-house* o di altre Amministrazioni (prevalentemente Università), ma anche di team composti da singoli esperti. L'attribuzione della valutazione a piccoli team di ricercatori contrattati specificatamente

[31] La valutazione ex ante fornisce un supporto all'Amministrazione che prepara un programma, e, sulla base di questo supporto, produce informazioni per gli altri soggetti coinvolti nella programmazione come finanziatori o partner.

Figura V.2 – FREQUENZE DELLE FIGURE DI VALUTATORE EX ANTE DEI PROGRAMMI OPERATIVI COFINANZIATI DA FONDI EUROPEI NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME (valori assoluti)



Nota: la Figura V.2 riporta la tipologia di tutti i soggetti esterni, sia che sia stata loro attribuita la responsabilità della valutazione ex ante, sia che sia stato loro richiesto semplicemente di affiancare il Nucleo.

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati forniti dalle Amministrazioni

per il singolo compito valutativo ha la funzione di mettere in luce la responsabilità dei singoli valutatori in un'attività che ha un alto contenuto di ricerca applicata e, quindi, richiede di mantenere alta la qualità del prodotto attraverso meccanismi di tipo reputazionale. Allo stesso tempo, questa modalità consente risparmi di risorse finanziarie per la Pubblica Amministrazione, sia pure a fronte di maggiori oneri relativi alla gestione di numerosi rapporti contrattuali di ridotte dimensioni[32]. Anche in questo caso, tuttavia, sarà necessario, nell'affrontare con questa modalità i compiti di valutazione in itinere ed ex post, prestare particolare attenzione alla protezione dell'indipendenza e terzietà dei valutatori.

Inoltre, va osservato come sia molto diffusa l'attribuzione della valutazione ex ante per il periodo 2007-2013 allo stesso soggetto che ha condotto la valutazione intermedia del periodo 2000-2006. È difficile dare un giudizio generale su tale consuetudine: da una parte, è probabilmente auspicabile che vi sia un certo avvicendamento nei compiti valutativi, e che un valutatore non si leghi troppo strettamente al committente. D'altra parte, tuttavia (ed alcune osservazioni del SNV lo confermano), la natura della valutazione ex ante è tale che la conoscenza profonda del programma precedente rappresenta un elemento di rilievo nel fornire indicazioni pertinenti.

Capacità di misurare

L'utilizzo di indicatori è uno strumento importante per indirizzare, monitorare e dare conto delle politiche di sviluppo. Le diverse funzioni che possono svolgere e i diversi livelli dell'azione politica a cui possono essere ricondotti (da un singolo progetto, a un programma, all'intera strategia), richiedono insiemi di indicatori con caratteristiche distinte.

[32] Le modalità consigliate dal Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) per le gare sono comunque onerose, perché si richiede di utilizzare forme di ricerca dei consulenti esterni caratterizzate da evidenza pubblica.

Appare innanzitutto cruciale assicurare un'ampia batteria di indicatori statistici multi-dimensionali (cioè rappresentativi di temi economico-sociali relativi a settori differenti), a scala perlomeno regionale, confrontabili nel tempo e nello spazio per precisare i cambiamenti che le politiche intendono produrre sul territorio. Questi indicatori non devono limitarsi a cogliere obiettivi generali come la crescita e il tasso di occupazione, ma devono intercettare i fattori su cui si intende incidere per ottenere le trasformazioni desiderate, come la dotazione di infrastrutture e di servizi, la loro accessibilità e la loro qualità[33]. Per disporre di tali informazioni, non sempre disponibili nemmeno a livello nazionale, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ha continuato a promuovere attività volte ad aumentare l'offerta della statistica ufficiale a livello territoriale tramite accordi convenzionali con l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat)[34]. In particolare, viene continuamente aggiornata e arricchita la *banca dati regionale degli indicatori di contesto* che contiene oltre 150 indicatori in serie storica (generalmente a partire dal 1995) volti a misurare i progressi delle regioni italiane nell'ambito del mercato del lavoro, del dinamismo delle imprese, della qualità dell'ambiente, dell'attrattività turistica, della capacità innovativa e di ricerca, della legalità, della povertà, della copertura della popolazione per servizi di base come l'istruzione, gli asili nido e i servizi idrici etc.[35].

Per agevolare la rappresentazione degli indicatori in raccordo con gli obiettivi della politica regionale, gli indicatori della banca dati sono articolati sia in base ai sei Assi prioritari del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006, sia in base alle dieci Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, sia in base a una classificazione tematica più generale[36] (cfr. Figura V.3).

L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato che alcuni degli indicatori disponibili nella banca dati non sono sufficientemente focalizzati per orientare i decisori, a volte perché rappresentativi di fenomeni che sono troppo lontani dall'azione pubblica e troppo influenzati da variabili esogene alle politiche (ciò vale ad esempio per le misure di produttività settoriale), a volte perché si tratta di misure troppo approssimative di quello che si vorrebbe poter osservare (ad esempio nel caso di indicatori sulla percezione degli individui della qualità di alcuni servizi collettivi) o

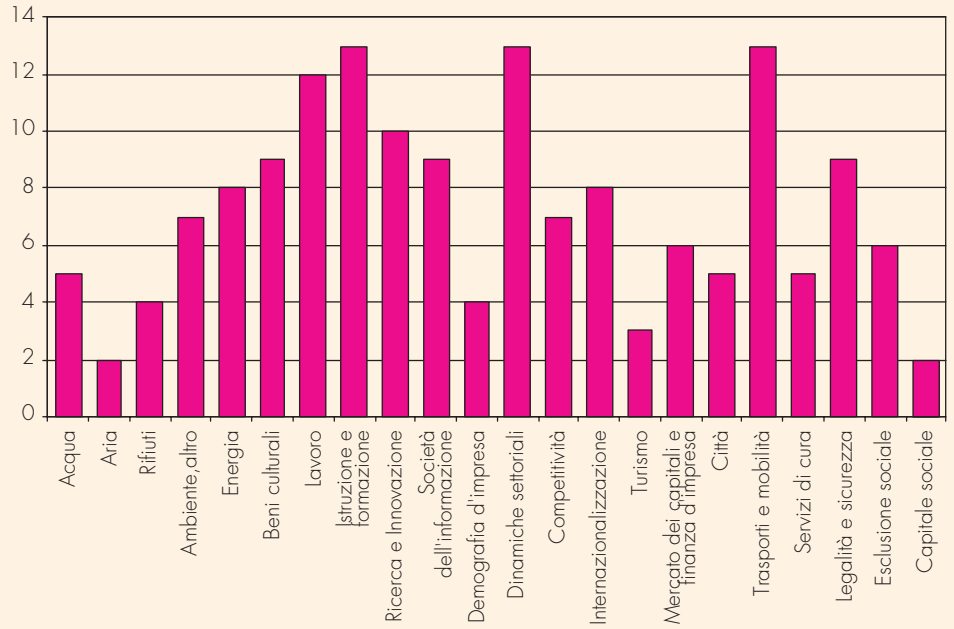
[33] Il tema è di indubbio rilievo, tanto che l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha organizzato un Forum mondiale su Statistiche, Conoscenza e Policy che si è già riunito nel novembre 2004 a Palermo (Italia) e nel giugno 2007 a Istanbul (Turchia) per mettere a confronto rappresentanti del mondo scientifico, politico, delle Amministrazioni pubbliche e della società civile provenienti da numerosi Paesi su come misurare tramite indicatori il progresso delle società. I diversi contributi sono consultabili sul sito web dell'OCSE (www.oecd.org).

[34] Per una descrizione più dettagliata e per accedere ai prodotti consultare http://www.dps.tesoro.it/convenzioni_DPS_ISTAT.asp e http://www.istat.it/ambiente/contesto/

[35] Annunciare per alcuni di questi indicatori obiettivi espliciti da raggiungere con il contributo delle politiche entro un determinato periodo di tempo è un passo importante sia per comprendere la dimensione dello sforzo necessario, sia per aumentare il grado di responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche stesse. Nell'ambito del QSN 2007-2013, sono presenti due insiemi di indicatori con obiettivi espliciti: 1) quelli comuni a diverse aggregazioni di Regioni oggetto delle politiche aggiuntive nazionali – Mezzogiorno/Centro-Nord – e comunitarie – Obiettivo Convergenza/Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (consultare anche http://www.dps.tesoro.it/qsn/indicatori/); e 2) quelli parte del meccanismo di incentivazione degli "obiettivi di servizio" in cui, per il solo Mezzogiorno, saranno allocati alle Regioni premi finanziari in base al raggiungimento di standard minimi fissati ex ante per undici indicatori che misurano la disponibilità e qualità dei servizi offerti in relazione a istruzione, cura dei bambini e degli anziani, servizio idrico integrato e gestione dei rifiuti urbani (vedi paragrafo V.4 e http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp

[36] Gli indicatori sono consultabili sul sito dell'Istat alla pagina http://www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/azioneB.html

Figura V.3 – NUMERO DI INDICATORI REGIONALI DI CONTESTO PER TEMA



Nota: la Figura presenta la numerosità degli indicatori della base secondo un'articolazione tematica. In alcuni casi, uno stesso indicatore potrebbe essere attribuito a più temi: ad esempio, un indicatore sull'inquinamento delle coste può essere collegato ad interventi realizzati a scopo ambientale (tema Ambiente), ma fornire anche utili indicazioni sulla valorizzazione e l'attrattività turistica dei territori (tema Turismo). Analogamente, la percentuale di giovani che abbandonano prematuramente gli studi può fornire indicazioni sia per azioni di contrasto alla dispersione scolastica (tema Istruzione e formazione), sia per azioni volte alla riduzione di fenomeni di marginalità sociale (tema Esclusione Sociale) dato il suo riflesso sulle prospettive di miglioramento delle condizioni occupazionali, di reddito e di cittadinanza degli individui.

Fonte: elaborazioni DPS

ancora perché non è immediato determinare quale tipo di evoluzione del fenomeno ci si auspica nel tempo. La realizzazione recente di nuove indagini statistiche – come l'indagine sul disagio sociale per l'anno 2006[37] e l'avvio della produzione di conti ambientali sulle emissioni atmosferiche a livello regionale[38] – contribuiscono in prospettiva ad una selezione di indicatori più significativa.

---

[37] Alcune delle attività sono specificatamente volte all'ampliamento dell'informazione statistica sui fenomeni della povertà e del disagio economico-sociale a livello regionale. Indicatori sulla difficoltà nel raggiungere servizi come il pronto soccorso e l'ASL e la percezione di problemi nella zona di abitazione sul disagio sociale sono stato rilevati a livello regionale dall'indagine sui consumi delle famiglie. Sono disponibili i dati relativi all'anno 2002 e i dati relativi all'anno 2006.

http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20071126_00/ (cfr. anche il paragrafo I.3.2).

[38] Le statistiche di contabilità ambientale restituiscono sotto diversi profili un'immagine delle pressioni ambientali generate e delle risposte date da diversi soggetti economici. Un sottoinsieme di questi conti sono regolarmente prodotti dall'Istat a livello nazionale (link http://www.istat.it/conti/ambientali/). Per fornire indicazioni utili per le politiche di sviluppo in un paese in cui la struttura economica, l'avanzamento tecnologico e il patrimonio naturale sono diversificati e disomogenei sul territorio, è importante poter identificare le differenze territoriali nei fenomeni di interazione tra economia e ambiente. Il progetto DPS-Istat "Conti ambientali su scala regionale" ha lo scopo di rendere disponibile entro inizio 2009 matrici NAMEA per le emissioni atmosferiche per tutte le regioni italiane, in cui sono presentati congiuntamente dati economici (come valore aggiunto, occupazione, consumi delle famiglie per finalità) e dati sulle emissioni di dieci principali inquinanti atmosferici per settore economico. Su questa base è possibile calcolare indicatori regionali per settore come il Global Warming Potential (sulle emissioni dei principali gas da "effetto serra in tonnellate di CO2 equivalente") e il Potential Acid Equivalent (PAE) (sulle emissioni di altri inquinanti atmosferici).

Infine, alcuni temi rilevanti appaiono ancora poco rappresentati nella batteria di indicatori regionali. Oltre all'indisponibilità di fonti statistiche adeguate, in alcuni casi non è ancora sufficientemente matura la riflessione sulla natura degli indicatori più utili, soprattutto per fenomeni nuovi e/o di recente interesse per le politiche. Le lacune principali riguardano: i trasporti e la mobilità (in particolare quella urbana), il cambiamento climatico (in particolare sulle emissioni regionali complessive di gas ad effetto serra), i servizi alle imprese, la competitività, e la capacità della Pubblica Amministrazione. Sono tutte aree in cui orientare gli sforzi futuri.

Legame tra progetti e indicatori di contesto

Un altro importante ambito di sviluppo riguarda la quantificazione di indicatori di realizzazione, risultato e impatto dei programmi operativi e del sistema di monitoraggio. Questi indicatori hanno un legame diretto con i singoli interventi finanziati dai programmi e giocano un ruolo fondamentale non solo per rendere conto dell'avanzamento dei singoli progetti, ma anche per migliorarne l'attuazione in itinere. In una strategia, come quella del 2007-2013, basata sull'unitarietà delle politiche regionali e in una riqualificazione del rapporto tra spesa aggiuntiva e ordinaria, appare fondamentale assicurare una visione integrata delle informazioni finanziarie e fisiche relative all'avanzamento degli interventi finanziati dal Fondo aree sottoutilizzate e co-finanziati dai Fondi strutturali europei[39].

Il sistema di monitoraggio 2007-2013 raccoglierà in modo omogeneo e univoco tali dati a livello di singolo progetto (intervento), individuato secondo una definizione comune attraverso il CUP (Codice unico di progetto, obbligatorio per tutti gli interventi pubblici ex L. 3/2003 art. 11). Si tratta di una significativa innovazione che consente, in particolare per i progetti finanziati da diverse fonti, la conoscenza dei dati fondamentali afferenti ai diversi ambiti di programmazione ed una misura standard dell'avanzamento fisico di ciascun progetto, determinata dalla sua tipologia. Questi indicatori fisici si affiancheranno a un indicatore occupazionale obbligatorio, oltre ai consueti indicatori finanziari e a quelli fisici a scelta delle Amministrazioni. Il sistema di monitoraggio unitario prevede, inoltre, il collegamento di ciascun progetto a un indicatore di risultato/impatto tra quelli previsti dal QSN, proprio allo scopo di chiarire, anche in itinere, i nessi tra realizzazioni concrete e traguardi che la programmazione intende raggiungere.

[39] La presenza di indicatori di realizzazione fisica è prevista esplicitamente dal QSN nella sezione dedicata al Monitoraggio del paragrafo VI.2.4.

VI. ASPETTI TERRITORIALI DELLE POLITICHE DEL LAVORO, DEI CAPITALI E PER I MERCATI

Le strategie di crescita delle aree in ritardo di sviluppo si avvalgono anche di interventi che, agendo su mercati rilevanti quali quello del lavoro e dei capitali, e rimuovendo barriere alla concorrenza, possono contribuire al successo della politica regionale.

Come negli anni passati, questo capitolo riporta dunque lo stato delle politiche del lavoro (paragrafo. VI.1.1), con particolare approfondimento a quelle finanziate dal Fondo Sociale Europeo e agli strumenti di autoimprenditoralità e autoimpiego (paragrafo VI.1.2). A seguire, come di consueto, si riporta un'analisi del mercato del credito nelle regioni meridionali (paragrafo VI.2) ed infine si introduce una riflessione preliminare su alcuni aspetti di rilevanza territoriale delle politiche di apertura dei mercati (paragrafo VI.3).

VI.1 Politiche per il Mercato del lavoro

VI.1.1 Monitoraggio delle politiche del lavoro

Le politiche del lavoro attive (per l'occupabilità e l'occupazione dei disoccupati e degli inoccupati) e passive (di sostegno al reddito di lavoratori disoccupati)[1], comportano annualmente una spesa complessiva di oltre 16 miliardi di euro[2]. Dopo un periodo in cui le politiche attive erano risultate in crescita costante, dal 2004 la composizione tra le componenti attiva e passiva è mutata nettamente a favore di quest'ultima. Infatti, l'ammontare destinato alle politiche attive si è via via ridotto passando dal picco di 9,9 miliardi nel 2003 al valore di 6,5 miliardi di euro nel 2006, mentre la componente passiva è cresciuta nello stesso periodo da circa 7,4 a 10 miliardi di euro (pari al 61 per cento del totale) (cfr. Figura VI.1).

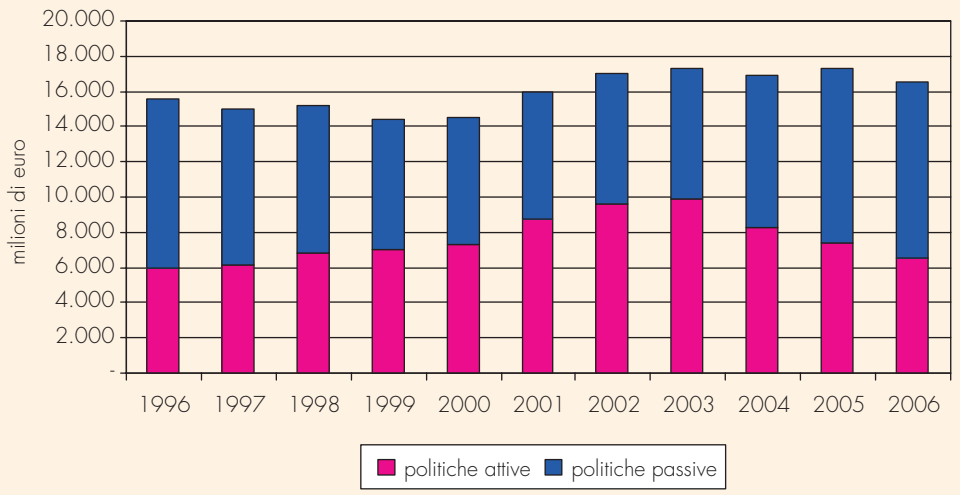
L'andamento è dovuto in parte alla fase di ristrutturazione delle aziende italiane, soprattutto nel Centro-Nord, con conseguente maggiore utilizzo di misure di sostegno del reddito, e in parte alla diminuzione (per obiettivi di bilancio) degli incentivi alla domanda di lavoro, compresi quelli specifici per il Mezzogiorno, dove le misure introdotte negli anni recenti (crediti di imposta e sgravi annuali e triennali per nuove assunzioni) non hanno compensato l'esaurirsi degli sgravi territoriali specifici per l'area.

---

[1] La definizione di politiche del lavoro adottata riprende quella proposta da Eurostat con alcune differenziazioni per meglio adattarla al caso italiano tra cui l'inclusione tra le politiche attive degli sgravi contributivi. Inoltre, rispetto alla classificazione effettuata dal Ministero del Lavoro, qui sono incluse anche le voci di spesa relative a Orientamento, Formazione professionale e Servizi per l'impiego.

[2] I dati sono tratti dalle tavole di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e dell'INPS e si riferiscono alle cifre impegnate dall'ente che gestisce la spesa, eccetto che per le misure cofinanziate dal FSE per le quali trattasi di pagamenti. I dati non comprendono ulteriori misure di natura settoriale o specifica (quali ad esempio sgravi contributivi per i settori della pesca ed edile, sottocontribuzione dei lavoratori dipendenti agricoli, azioni di sistema nel campo formazione/istruzione) non classificate tra le politiche attive o passive da parte del Ministero del Lavoro per un importo complessivo di oltre 6 miliardi di euro.

Figura VI.1 – SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO, 1996-2006 (milioni di euro a prezzi correnti)



Nota: per la quasi totalità delle politiche i dati sono tratti dalle tavole di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e dell'INPS e si riferiscono alle cifre impegnate dall'ente che gestisce la spesa, eccetto che per le misure cofinanziate dal FSE per le quali trattasi di pagamenti. I dati non comprendono ulteriori misure di natura settoriale o specifica non classificate tra le politiche attive o passive da parte del Min. del Lavoro.

Fonte: elaborazioni su dati MLPS

Tra le misure di intervento attivo (cfr. Figura VI.2), infatti, gli incentivi alla domanda incrementale di lavoro, dopo aver registrato nel biennio 2002-2003 i valori più elevati (raggiungendo una spesa superiore ai 7 miliardi di euro), si sono fortemente contratti nel triennio successivo, benché essi costituiscano ancora, con circa 5 miliardi di euro, il 76 per cento delle politiche attive nel 2006.

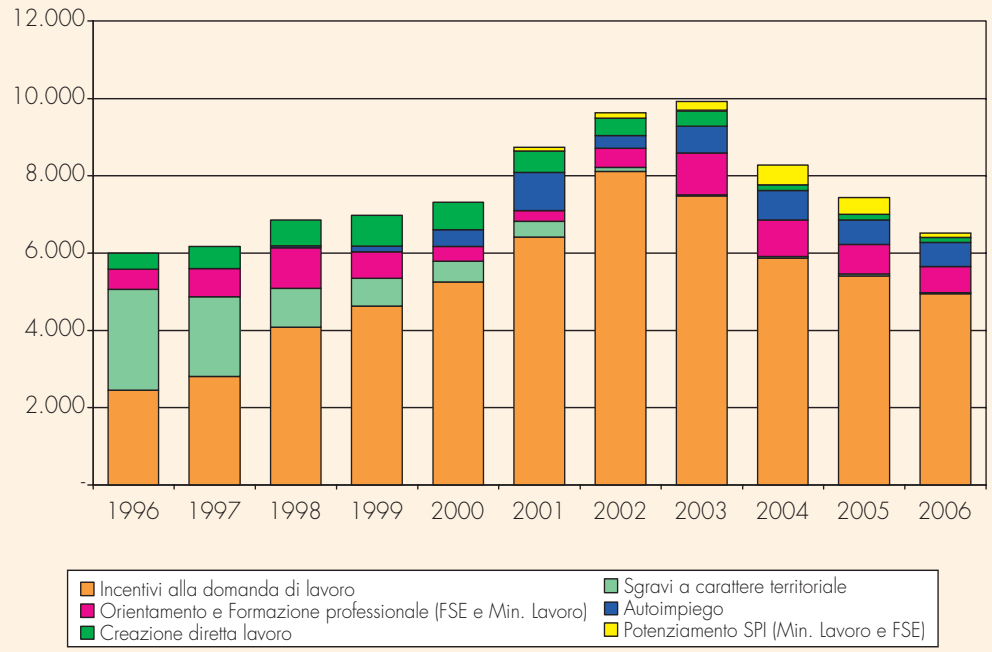
Le politiche per l'autoimpiego, avviate nel 1999, si sono stabilizzate negli ultimi tre anni intorno ai 600 milioni di euro, pari a oltre il 9 per cento del totale delle politiche attive[3]. Le spese per orientamento e formazione professionale, largamente cofinanziate dai Fondi comunitari, si attestano nel 2006 a oltre il 10 per cento delle politiche attive con una spesa pari a circa 600 milioni[4]. A partire dal 2001 è inclusa nelle politiche di promozione dell'occupazione anche la spesa aggiuntiva per il rafforzamento del Servizi per l'Impiego, mentre va esaurendosi nell'ultimo biennio la spesa connessa alle politiche di creazione diretta dei posti di lavoro[5], pari nel 2006 al 2 per cento della spesa complessivamente rilevata.

[3] A questo importo andrebbero aggiunti circa 100 milioni di euro per l'imprenditoria giovanile, non classificata dal Ministero del Lavoro come politica attiva bensì come politica settoriale.

[4] Rispetto a quanto presentato nella precedente edizione del rapporto la serie storica risulta aggiornata a partire dal 2000.

[5] Tale spesa è soprattutto connessa ancora al contributo del Fondo per l'occupazione per i soggetti che ancora rimangono nel bacino dei lavoratori socialmente utili (LSU) in via di progressivo riassorbimento. A partire dal 2001 i soggetti che avevano usufruito dello strumento dal 1997 e 1999 sono passati in carico alle Regioni che operano ancora alcuni progetti in convenzione con il Ministero del lavoro. Negli ultimi anni sono stati comunque attive forme di incentivazione destinate a favorire l'uscita dei soggetti dalla condizione di LSU.

Figura VI.2 – SPESA PER POLITICHE ATTIVE PER TIPOLOGIA, 1996-2006 (milioni di euro a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su dati MLPS

Incentivi alla domanda di lavoro nel Mezzzogiorno

Il progressivo esaurimento degli sgravi contributivi destinati ai lavoratori del Mezzogiorno, che fino alla metà degli anni '90 avevano costituito la forma prevalente di sostegno alla domanda di lavoro nell'area, non è stato compensato dall'introduzione, a partire dal 1998, dei crediti di imposta per nuove assunzioni (la cui spesa è stata rilevante soprattutto tra 2001 e 2003). Nel periodo è stato maggiormente attivo il cd. Bonus occupazione introdotto dalla Legge Finanziaria per il 2001 e poi riformulato dalla Legge Finanziaria per il 2003 e cessato a fine 2006, unitamente agli sgravi annuale e triennale (in forte calo nel biennio 2005-2006). Per questo, la componente specifica per il Mezzogiorno degli incentivi di sostegno alla domanda di lavoro è andata via via riducendosi, così da costituire nel 2006 solo circa il 6 per cento del totale dell'incentivazione considerata. (cfr. Figura VI.3).

Per quanto riguarda invece le politiche passive, la voce di maggior rilievo è rappresentata dall'indennità di disoccupazione che, con un significativo incremento a partire dal 2003, arriva a costituire nel 2006 oltre il 62 per cento del totale; seguono con valori che superano il 16 per cento (ciascuna) la cassa integrazione e l'indennità di mobilità (questa ultima in riduzione nell'ultimo anno). Dopo un trend pluriennale decrescente, nel 2006 la spesa per prepensionamenti riprende a crescere e il suo peso percentuale supera il 4 per cento (cfr. Figura VI.4).

Beneficiari delle politiche del lavoro per macroarea

L'analisi della distribuzione sul territorio dello stock medio annuo dei beneficiari di un sottoinsieme di strumenti delle politiche esaminate (circa l'86 per cento delle politiche attive e il 96 per cento delle politiche passive, cfr. Tavola VI.1) consente

Tavola VI.1 – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI[1]

Tipologia di intervento	Beneficiari[2] 2001	2002	2003	2004	2005	2006	Spesa (migliaia di euro)[3] 2001	2002	2003	2004	2005	2006
POLITICHE ATTIVE												
Contratti a causa mista												
Apprendistato	**481.373**	**490.293**	**497.095**	**545.439**	**564.346**	**591.607**	**1.635.615**	**1.769.164**	**1.969.153**	**1.981.306**	**2.132.867**	**1.934.055**
Centro-Nord	405.125	407.822	404.375	429.671	438.310	463.308						
Mezzogiorno	76.248	82.471	92.720	115.768	126.036	128.299						
Contratti di formazione e lavoro	**265.917**	**229.235**	**191.165**	**120.942**	**36.135**	**3.174**	**784.206**	**721.864**	**552.581**	**357.130**	**109.748**	**12.054**
Centro-Nord	199.133	173.240	144.543	87.128	23.405	1.778						
Mezzogiorno	66.784	55.995	46.622	33.814	12.730	1.396						
Incentivi all'occupazione dipendente												
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato	**69.838**	**74.879**	**79.591**	**81.128**	**82.660**	**84.329**	**320.935**	**347.140**	**453.379**	**417.257**	**426.003**	**429.467**
Centro-Nord	62.500	66.373	70.025	70.319	70.294	69.919						
Mezzogiorno	7.338	8.506	9.566	10.809	12.366	14.410						
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	**15.633**	**14.941**	**13.008**	**10.504**	**8.720**	**6.312**	**31.150**	**38.005**	**70.779**	**54.877**	**44.454**	**34.782**
Centro-Nord	134	118	91	93	103	55						
Mezzogiorno	15.499	14.823	12.917	10.411	8.616	6.257						
Contratti di inserimento lavorativo con sgravio				**3.030**	**17.518**	**33.531**				**4.465**	**29.645**	**101.776**
Centro-Nord				1.320	5.819	11.074						
Mezzogiorno				1.710	11.700	22.458						
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (a)	**350.201**	**400.803**	**401.701**	**383.917**	**346.940**	**331.204**	**1.133.000**	**1.202.132**	**1.386.693**	**1.278.328**	**1.164.037**	**1.095.813**
Centro-Nord	123.609	122.737	108.631	85.728	67.351	55.653						
Mezzogiorno	226.592	278.066	293.070	298.189	279.589	275.551						
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (b)	**81.609**	**74.506**	**75.349**	**93.930**	**111.181**	**131.075**	**468.703**	**489.792**	**446.385**	**497.677**	**602.832**	**635.560**
TD **Italia**	**40.403**	**35.314**	**40.776**	**54.301**	**63.865**	**77.739**						
Centro-Nord	36.124	30.641	35.306	47.127	55.761	67.588						
Mezzogiorno	4.279	4.672	5.469	7.174	8.104	10.151						
TI **Italia**	**21.968**	**20.706**	**19.008**	**21.129**	**22.919**	**24.374**						
Centro-Nord	17.105	15.981	14.407	14.625	15.036	15.889						
Mezzogiorno	4.864	4.725	4.601	6.504	7.884	8.485						

***Segue:* Tavola VI.1 – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI[1]**

	Beneficiari[2]						Spesa (migliaia di euro)[3]					
Tipologia di intervento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
S **Italia**	**19.238**	**18.486**	**15.565**	**18.500**	**24.397**	**28.961**						
Centro-Nord	18.293	17.482	14.579	16.506	21.653	25.711						
Mezzogiorno	946	1.005	986	1.995	2.744	3.250						
Altre assunzioni agevolate (c)	**1.465**	**828**	**599**	**990**	**1.192**	**1.070**	**7.192**	**6.999**	**2.696**	**3.950**	**5.627**	**5.930**
Centro-Nord	1.225	692	441	677	818	712						
Mezzogiorno	240	136	158	313	374	358						
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno												
sgravio in forma capitaria (d)	**259.077**	**16.725**	**-**	**-**	**26**	**15**	**164.595**	**32.097**	**-**	**36**	**-**	**-**
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni	**190.326**	**210.398**	**198.504**	**132.821**	**43.834**	**51**	**1.025.246**	**1.115.248**	**1.073.315**	**749.447**	**298.140**	**79.361**
-sgravio totale triennale	189.207	210.155	198.504	132.821	43.834	51	1.009.126	1.111.744	1.072.573	748.150	296.047	78.080
-sgravio totale annuale	1.119	243	-	-	-	-	16.120	3.504	742	1.297	2.093	1.281
vecchi sgravi contributivi nel Mezzogiorno non operativi su beneficiari (e)	**n.d.**	**n.d.**	**n.d.**	**n.d.**	**n.d.**	**n.d.**	**394.472**	**113.484**	**26.620**	**30.611**	**52.589**	**29.095**
Credito d'imposta assunzioni Obiettivo 1 (L.449/97 e 448/98) (f)	**5.911**	**228**	**-**	**-**	**-**	**-**	**17.203**	**4.835**	**-**	**1.760**	**-**	**-**
Credito d'imposta ass. a tempo indeterminato adulti art. 7 L.388/2000 (generale e Mezzogiorno) (g)							**586.168**	**1.970.608**	**1.185.391**	**196.332**	**240.238**	**243.796**
Credito d'imposta ass. a TI adulti art. 7 L.388/2000 (generale)	101.966	312.435	208.246	56.237	56.631	58.340	486.722	1.568.943	919.224	72.114	86.182	87.796
Centro-Nord	61.850	150.405	108.497	21.732	13.838	7.250						
Mezzogiorno	40.116	162.030	99.749	34.505	42.793	51.090						
Credito d'imposta art. 7 L.388/2000 (ult. Mezzogiorno)							99.447	401.665	266.167	124.218	154.056	156.000
Integrazione dei disabili												
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	**12.668**	**13.969**	**14.975**	**16.633**	**18.158**	**17.186**	**43.566**	**46.226**	**56.186**	**56.672**	**63.635**	**1.506**
Centro-Nord	11.516	12.488	13.161	14.218	15.433	14.597						
Mezzogiorno	1.151	1.482	1.813	2.415	2.725	2.589						
Assunzioni agevolate di disabili (h)	**2**	**425**	**1.508**	**2.411**	**3.227**	**3.074**	**30.987**	**30.987**	**30.987**	**30.987**	**30.987**	**30.987**
Centro-Nord	1	346	860	1.822	2.391	2.302						
Mezzogiorno	1	79	648	589	836	773						

***Segue:* Tavola VI.1 – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI[1]**

	Beneficiari[2]						Spesa (migliaia di euro)[3]					
Tipologia di intervento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Creazione diretta di posti di lavoro												
Lavori socialmente utili	**98.415**	**72.719**	**58.465**	**50.870**	**43.482**	**35.107**	**556.861**	**450.207**	**365.801**	**135.200**	**124.450**	**127.200**
Centro-Nord	11.367	6.097	5.011	3.996	3.574	3.166						
Mezzogiorno	87.048	66.622	53.453	46.874	39.908	31.941						
Incentivi all'imprenditoria giovanile e all'autoimpiego												
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (i)	**395**	**61**	**104**	**146**	**88**	**81**	**108.600**	**17.100**	**34.800**	**204.590**	**103.460**	**81.985**
Centro-Nord	30	6	7	8	5	8						
Mezzogiorno	365	55	97	138	83	73						
Autoimpiego (ex. Prestito d'onore) (l)	**19.590**	**-**	**12.753**	**13.584**	**9.114**	**8.194**	**561.100**	**-**	**435.840**	**622.570**	**626.798**	**587.230**
Centro-Nord	599	-	702	904	1.068	1.223						
Mezzogiorno	18.991	-	12.051	12.680	8.046	6.971						
Esperienze lavorative												
Piani di inserimento professionale	**11.832**	**7.368**	**1.785**	**3.322**	**1.105**	**307**	**44.082**	**27.620**	**9.080**	**8.700**	**5.100**	**3.300**
Centro-Nord	3.365	1.328	689	962	452	125						
Mezzogiorno	8.466	6.040	1.095	2.360	653	182						
POLITICHE PASSIVE												
Sostegno al reddito												
Indennità di mobilità	**86.465**	**89.913**	**97.047**	**101.341**	**112.859**	**100.617**	**1.264.227**	**1.380.962**	**1.511.968**	**1.599.500**	**1.803.800**	**1.595.500**
Centro-Nord	48.752	50.700	56.051	58.109	66.395	57.931						
Mezzogiorno	37.713	39.213	40.995	43.232	46.464	42.686						
Indennità di disoccupazione (m)	**349.308**	**357.700**	**368.050**	**382.698**	**429.480**	**424.205**	**4.269.590**	**4.443.694**	**4.026.798**	**4.882.900**	**5.772.000**	**6.007.100**
Indennità non agricola	**189.286**	**195.589**	**204.326**	**214.709**	**265.216**	**269.691**	**2.534.238**	**2.888.828**	**2.623.686**	**3.209.100**	**4.043.400**	**4.527.200**
-ordinaria non ag requisiti pieni	77.207	87.391	96.580	106.651	137.251	139.653	1.133.721	1.510.351	1.309.859	1.739.300	2.268.300	2.854.100
Centro-Nord	43.713	50.739	56.499	60.705	77.936	79.083						
Mezzogiorno	33.494	36.652	40.082	45.946	59.315	60.570						
-ordinaria non ag requisiti ridotti	112.079	108.198	107.746	108.058	127.964	130.037	1.400.517	1.378.477	1.313.827	1.469.800	1.775.100	1.673.100
Centro-Nord	59.372	57.136	56.117	59.176	64.267	65.090						
Mezzogiorno	52.707	51.062	51.629	48.882	63.697	64.948						

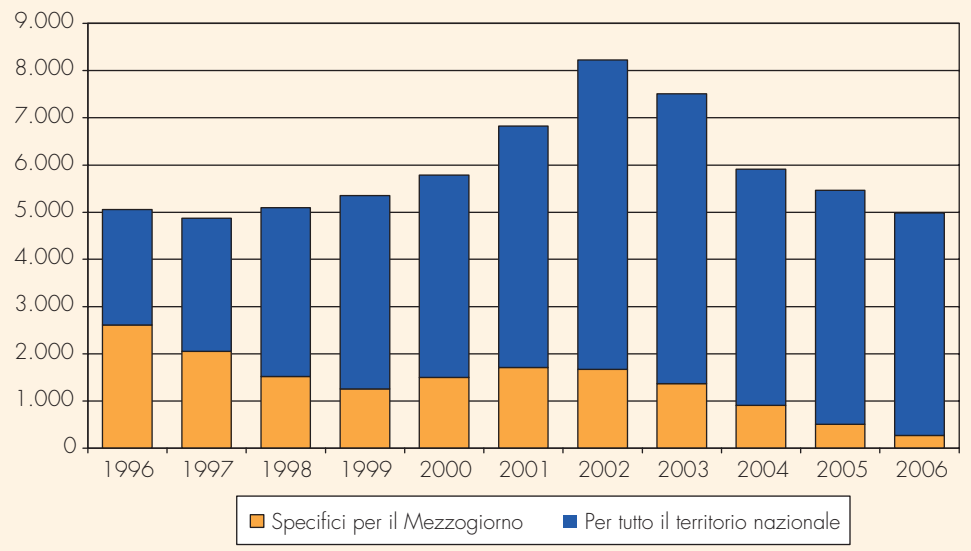
Segue: Tavola VI.1 – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI[1]

	Beneficiari[2]						Spesa (migliaia di euro)[3]					
Tipologia di intervento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Indennità nell'edilizia	**22.412**	**22.503**	**22.551**	**26.124**	**30.318**	**27.052**	**176.749**	**170.847**	**63.962**	**112.500**	**86.700**	**51.400**
Centro-Nord	3.622	3.516	3.510	4.148	5.393	4.862						
Mezzogiorno	18.790	18.987	19.041	21.976	24.924	22.190						
Indennità agricola	**137.610**	**139.608**	**141.173**	**141.864**	**133.947**	**127.462**	**1.558.604**	**1.384.019**	**1.339.150**	**1.561.300**	**1.641.900**	**1.428.500**
Centro-Nord	22.203	22.226	23.139	23.663	23.027	22.230						
Mezzogiorno	115.407	117.382	118.034	118.201	110.920	105.232						
Cassa Integrazione Guadagni (n)	**87.521**	**101.958**	**130.839**	**131.031**	**140.955**	**137.128**	**928.138**	**932.140**	**1.121.443**	**1.417.000**	**1.501.100**	**1.581.840**
Centro-Nord	55.553	68.701	91.033	90.236	99.292	94.982						
Mezzogiorno	31.969	33.257	39.806	40.795	41.663	42.146						
Prepensionamenti	**148.395**	**129.780**	**100.945**	**111.978**	**95.475**	**80.091**	**731.910**	**560.220**	**483.363**	**362.978**	**288.652**	**398.432**
Centro-Nord	108.222	94.383	70.229	79.678	68.368	58.569						
Mezzogiorno	40.173	35.397	30.716	32.300	27.107	21.522						

[1] La tavola non esaurisce il totale della spesa per le politiche del lavoro, ma presenta solo le voci per le quali è disponibile la disaggregazione territoriale dei soggetti beneficiari delle politiche indicate. Rispetto al complesso della spesa attivata nel 2006, a tali voci corrisponde circa l' 86 per cento della spesa per le politiche attive e il 96 per cento della spesa per le politiche passive. Inoltre nella tavola è presente l'incentivo all'imprenditoria giovanile che il Min. Lavoro non inserisce tra le politiche attive ma tra le residue politiche settoriali o specifiche.
[2] I dati relativi ai beneficiari sono tratti da archivi amministrativi e fanno riferimento allo stock dei beneficiari medio annuo. Altre informazioni sono fornite nelle note specifiche alle voci considerate.
[3] Per la quasi totalità delle politiche i dati sono tratti dalle tavole di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e dell'INPS e si riferiscono alle cifre impegnate dall'ente che gestisce la spesa, eccetto che per le misure cofinanziate dal FSE per le quali trattasi di pagamenti. Altre informazioni sono fornite nelle note alle specifiche voci considerate.
(a) Sono considerate le assunzioni agevolate di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi e assimilati.
(b) Sono considerati i seguenti schemi: TD, incentivi all'assunzione a tempo determinato; TI, incentivi all'assunzione a tempo indeterminato; S, incentivi alla stabilizzazione di lavoratori in precedenza assunti a tempo determinato.
(c) Sono considerate le assunzioni agevolate: per contratto di reinserimento, per settori a rischio di crisi occupazionale, per lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi.
(d) Lo sgravio si è formalmente concluso a fine 2001. I dati relativi al 2002 e anni successivi riguardano code amministrative e rimborsi. Per ciascuno degli anni considerati, una quota di circa il 5 per cento delle posizioni stimate sono relative a lavoratori la cui impresa ha sede contributiva nelle regioni del Centro-Nord.
(e) Gli incentivi considerati includono disposizioni derivanti da leggi non più operative (sgravio decennale e altre) e le somme stanziate si riferiscono quasi totalmente alla copertura di oneri per diritti maturati in anni precedenti, talora riconosciuti a seguito di procedimenti contenziosi.
(f) Dato sui beneficiari stimato in base alla spesa annua.
(g) La serie annuale nazionale 2001-2006 dei dati sul credito d'imposta è stata come di consueto rivista sulla base di informazioni più consolidate, sia per i dati di spesa totale, sia per il numero dei beneficiari. Per questi ultimi non sono state ancora ricostruite le serie ripartizionali. Nei dati presentati, per il periodo 2001-2005 si è quindi considerata la precedente ripartizione dei beneficiari riportata al nuovo dato totale, mentre per l'anno 2006 si riporta una stima provvisoria effettuata dal Ministero del lavoro. Per i dati di spesa la scomposizione tra credito generale e ulteriore è stimata sulla base delle informazioni precedentemente disponibili.
(h) Il dato sui beneficiari si riferisce al numero di coloro che hanno effettivamente fruito degli sgravi (fonte INPS), quello sulle spese si riferisce invece alle somme trasferite dal Ministero del Lavoro alle Regioni e non alle effettive erogazioni.
(i) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo I del dlgs. 185/2000. Il dato sui beneficiari è di fonte Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (già Sviluppo Italia S.p.A.) e si riferisce al numero di domande ammesse. Il dato di spesa si riferisce all' impegno di spesa assunto.
(l) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo II del dlgs. 185/2000. Il dato sui beneficiari è di fonte Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A (già Sviluppo Italia S.p.A.) e si riferisce al numero di domande ammesse (per lavoro autonomo, microimpresa e franchising), il dato di spesa si riferisce all' impegno di di spesa assunto.
(m) Il dato sui beneficiari riguarda i beneficiari nell'anno di riferimento al netto di chi percepisca più volte il trattamento.
(n) Il dato sui beneficiari riguarda gli occupati equivalenti, stimati in base alle ore autorizzate della gestione ordinaria (interventi ordinari e straordinari) e della gestione speciale edilizia.

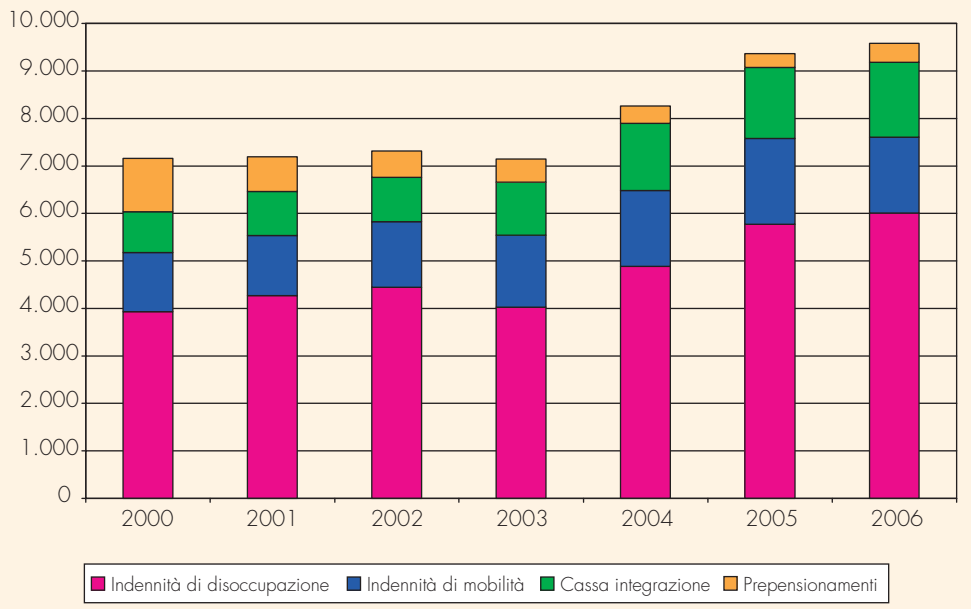
Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Figura VI.3 – INCENTIVI ALLA DOMANDA DI LAVORO NAZIONALI E SPECIFICI PER IL MEZZOGIORNO, 1996-2006 (milioni di euro a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su dati MLPS

Figura VI.4 – SPESA PER POLITICHE PASSIVE PER TIPOLOGIA, 2000-2006 (milioni di euro a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su dati MLPS

di ricavare informazioni riguardo a quali siano, in ciascuna delle macroaree, gli strumenti di policy di maggior rilievo – in termini di coinvolgimento di persone – il cui utilizzo è chiaramente influenzato dalla struttura produttiva e dalle caratteristiche della forza lavoro oltre che dalle prescrizioni normative.

Le politiche attive e passive coinvolgono in media annualmente oltre 2 milioni di persone, di cui circa 900 mila nel Mezzogiorno, con una tendenza in riduzione nel periodo 2001-2006 rispetto a un aumento della spesa.

Tra i vari strumenti di politica attiva, i contratti di apprendistato continuano a crescere riguardando circa 600 mila persone nel 2006, per una spesa di circa 2 miliardi di euro (oltre il 30 per cento delle risorse per la politica attiva), con una prevalenza di beneficiari nel Centro-Nord (circa 450 mila). Continua il calo dei contratti di formazione e lavoro, sostituiti dai contratti di inserimento lavorativo con sgravio, pari a oltre 33 mila, di cui 22 mila nel Mezzogiorno (a questi si aggiungono circa 20 mila posizioni per le quali non è previsto lo sgravio in mancanza dei presupposti necessari – disoccupati anziani e donne residenti in aree caratterizzate da forti differenze di genere). Tra gli incentivi all'occupazione dipendente crescono (sia in termini di beneficiari che di spesa) le assunzioni agevolate dei lavoratori dalle liste di mobilità (a conferma della riduzione della spesa per l'indennità di mobilità), che interessano circa 130 mila persone, di cui oltre la metà nelle regioni meridionali. Risulta di particolare rilievo nel Mezzogiorno anche l'assunzione agevolata di disoccupati di lunga durata che coinvolge circa 275 mila soggetti a fronte di 55 mila nel Centro-Nord (nel totale nazionale le risorse impiegate a questo fine nel 2006 sono circa 1,1 miliardi, pari al 17 per cento del totale politiche attive). Va esaurendosi invece il ruolo degli sgravi totali triennali per nuove assunzioni, con una spesa pari, nel 2006, a soli 80 milioni di euro. I beneficiari del credito di imposta introdotto dalla Legge Finanziaria 2001 risultano distribuiti piuttosto equamente tra Mezzogiorno e Centro-Nord, ma lo strumento ha subito un calo rilevante dagli oltre 300.000 (di cui 162 mila al Mezzogiorno) del 2002 agli attuali 46 mila. La relativa spesa, pari a quasi due miliardi nel 2002 e poco più di un miliardo nel 2003, a partire dal 2004 si è ridotta sensibilmente e si presenta attorno ai 200 milioni di cui circa due terzi nel Mezzogiorno.

Continua la flessione dei Lavoratori socialmente utili, il cui numero supera ancora i 35 mila lavoratori, di cui 32 mila nel Mezzogiorno. Sono localizzati per circa il 90 per cento nel Mezzogiorno i beneficiari della spesa per gli incentivi all'imprenditorialità giovanile e all'autoimpiego, con una spesa annua di circa 600 milioni. Lo stock medio di persone coinvolte nelle politiche passive, in crescita in entrambe le ripartizioni nel periodo 2001-2006, è nel 2006 di circa 750 mila, di cui 360 mila al Sud, pari al 48 per cento del totale (in calo di oltre 1 punto rispetto al 2001).

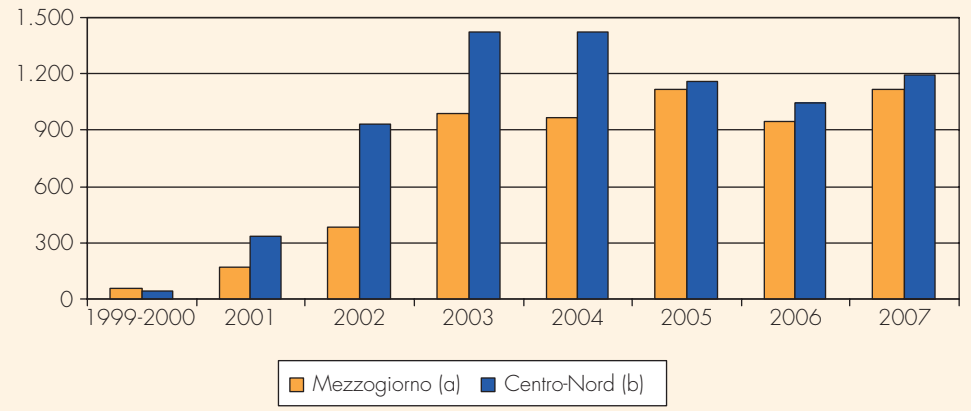
Interventi del Fondo Sociale Europeo

La spesa per gli interventi per le risorse umane finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per la programmazione 2000-2006[6] ha quasi raggiunto complessivamente 11 miliardi di euro nel 2006 e superato 13 miliardi di euro nel 2007, a fronte di 326.424 progetti avviati[7] (cfr. Figura VI.5).

[6] La programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali comunitari non è considerata in quanto in avvio. Con riguardo al periodo 2000-2006, si fa principalmente riferimento ai programmi a titolarità regionale (POR). Nel caso dell'Obiettivo 1, vi è, inoltre, una quota di interventi, pari a circa il 27 per cento del totale delle risorse disponibili, attuata attraverso programmi a titolarità di Amministrazioni centrali (PON). Per l'Obiettivo 3, questa quota è assai inferiore, pari a circa il 5 per cento, e assorbita da un programma di azioni di sistema a titolarità del Ministero del Lavoro. Tale Ministero opera con azioni similari anche in Obiettivo 1, pur se nel quadro di un programma a titolarità del Ministero dello Sviluppo Economico.

[7] Tutti i dati relativi al Fondo Sociale Europeo si riferiscono ai valori al 31 dicembre 2007. Ai dati qui riportati si aggiungono spese per 14,35 milioni di euro realizzate nel quadro del POR Toscana, per le quali non sono disponibili i dati al livello di dettaglio qui richiesto.

Figura VI.5 – SPESA CUMULATA PER ANNO DEGLI INTERVENTI DEL FONDO SOCIALE EUROPEO (migliaia di euro)



(a) Nel Mezzogiorno, dove il Fondo Sociale Europeo interviene perlopiù a titolo dell'Obiettivo 1, è incluso anche il Programma Operativo Regionale (POR) dell'Abruzzo in cui il Fondo Sociale Europeo interviene a titolo dell'Obiettivo 3. Sono inoltre inclusi i pagamenti derivanti dall'attuazione di altri programmi a titolarità di Amministrazioni centrali, ma dedicati alle Regioni in Obiettivo 1.
(b) Nel Centro-Nord, dove il Fondo Sociale Europeo interviene a titolo dell'Obiettivo 3, non è considerato il POR dell'Abruzzo, che è incluso nel Mezzogiorno; è inoltre incluso il Programma di azioni di sistema a titolarità del Ministero del Lavoro.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT

La spesa nel Centro-Nord rappresenta circa il 73 per cento della relativa dotazione finanziaria a fine 2006, l'87 per cento a fine 2007; nel Mezzogiorno, tali percentuali risultano rispettivamente pari al 65 e all'80,5 per cento.

A livello nazionale, il 32 per cento delle spese è stato finalizzato al miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego e a politiche attive di contrasto alla disoccupazione; a queste azioni si aggiungono gli interventi rivolti a favorire l'occupazione di particolari categorie di soggetti svantaggiati (5,5 per cento), con una maggiore concentrazione nel Centro-Nord, e della popolazione femminile (7,8 per cento). Le politiche più strettamente correlate all'istruzione e alla formazione hanno beneficiato del 27,5 per cento circa dei pagamenti, con una maggiore concentrazione nel Mezzogiorno, mentre il 16 per cento circa delle spese è stato rivolto ad interventi per occupati (nelle imprese, ma anche nelle Pubbliche Amministrazioni), per l'imprenditorialità e per la ricerca, realizzati maggiormente nel Centro-Nord. Un ulteriore 4,8 per cento delle spese totali è stato dedicato a progetti correlati agli interventi previsti dai programmi delle Regioni rientranti nell'Obiettivo 1 in vari ambiti (quali l'ambiente, la valorizzazione delle risorse culturali, i sistemi industriali, le città, la società dell'informazione o la legalità); tali spese rappresentano quasi il 12 per cento dei pagamenti realizzati nelle sole Regioni Obiettivo 1. Sono inoltre state implementate azioni per il miglioramento dei sistemi di gestione delle politiche (4,2 per cento delle spese) e di assistenza tecnica (1,7 per cento).

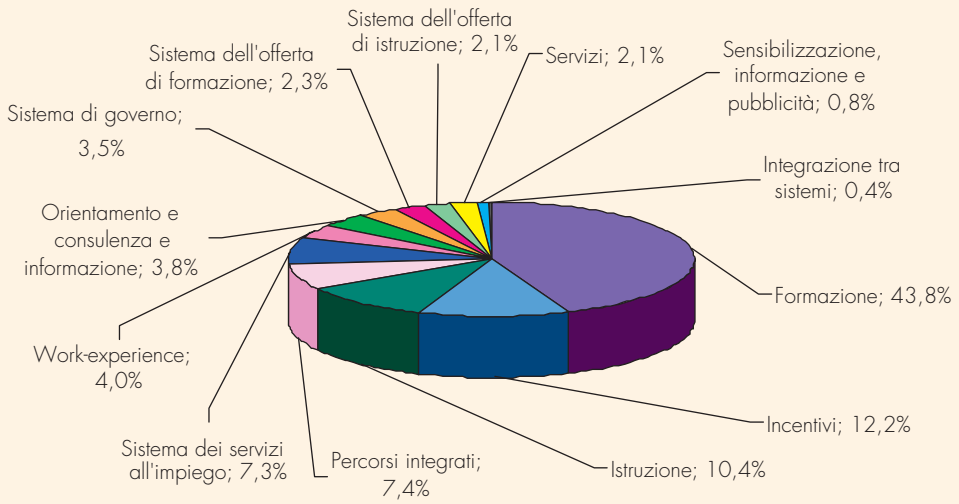
Interventi del Fondo Sociale Europeo nel Mezzogiorno

Nel Mezzogiorno, tra i 90.212 progetti avviati, risultano preponderanti gli interventi rivolti a singoli destinatari, in particolare attività formative (per le quali sono stati spesi 2.510 milioni di euro circa). Intorno al 60 per cento delle spese per tali azioni riguarda progetti per diplomati e laureati (principalmente nell'ambito

del programma nazionale nel settore della ricerca, nel caso della formazione post laurea) e quasi il 15 per cento riguarda la formazione per occupati (in questa tipologia si concentrano, tra l'altro, gli interventi del programma nazionale per la sicurezza). Alle attività formative si aggiungono interventi più articolati, i cd. percorsi integrati, che vedono la compresenza di diverse tipologie di attività all'interno di un progetto unitario, spesso indirizzato all'inserimento lavorativo.

Tra le forme di incentivazione prevalgono gli aiuti alle imprese per l'assunzione o gli aiuti per la creazione di impresa (a questi si aggiungono gli interventi del PON per lo sviluppo imprenditoriale). Piuttosto consistente è anche la quota di interventi finalizzati al miglioramento dell'istruzione, in preponderanza progetti delle scuole in attuazione del programma a titolarità del Ministero dell'Istruzione, dedicati agli studenti, alla popolazione adulta e all'efficacia del sistema di istruzione, ad esempio tramite la formazione dei docenti. Un'ulteriore rilevante quota di risorse è stata dedicata ai Servizi per l'impiego (cfr. Figura. VI.6).

Figura VI.6 – SPESA CUMULATA DEL FONDO SOCIALE EUROPEO NEL MEZZOGIORNO PER TIPOLOGIA DI PROGETTO [1] (valori percentuali)



[1] Si noti che la spesa relativa al PON Scuola a titolarità del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca è parzialmente riclassificata nelle categorie Sistemi dell'offerta di istruzione e Istruzione (in quest'ultima categoria sono anche inclusi gli interventi dei Programmi Regionali per l'obbligo scolastico).

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT

Misure dedicate alle politiche attive del lavoro

Tra le misure del FSE espressamente dedicate alle politiche attive del lavoro – azioni finalizzate al contrasto alla disoccupazione, di breve o lunga durata, ed azioni per il miglioramento della qualità dei Servizi per l'Impiego[8] – nel primo gruppo sono stati avviati nel Mezzogiorno 13.782 progetti e spese risorse per

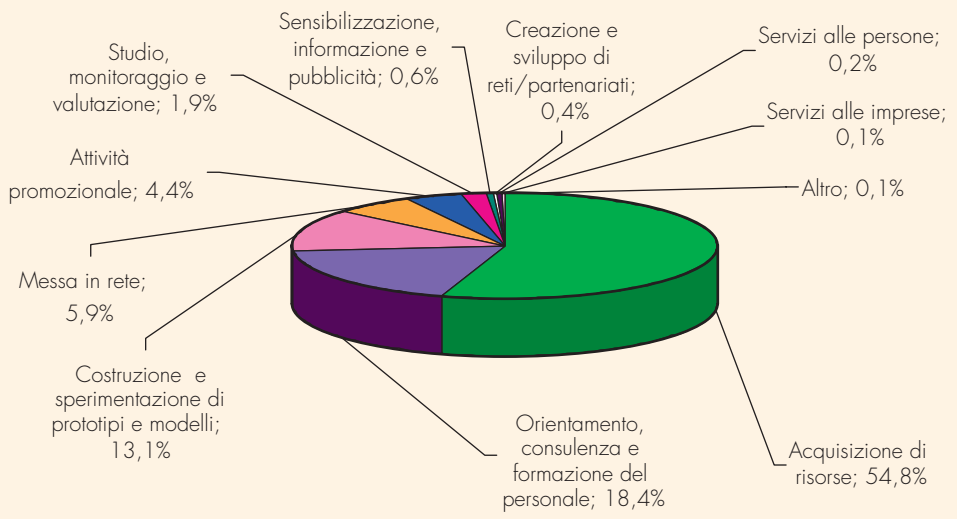
[8] Interventi per l'inserimento o il reinserimento al lavoro sono inclusi anche in alcuni degli altri campi di intervento del Fondo Sociale Europeo, quali le politiche per la promozione delle pari opportunità di genere o rivolte a specifici target di utenza svantaggiata. Anche nell'ambito delle politiche a favore del miglioramento del capitale umano nelle imprese (formazione continua), sono stati realizzati interventi di sostegno all'inserimento al lavoro, quali incentivi concessi alle imprese ai fini di formazione del personale in vista della sua assunzione nell'impresa stessa.

un totale di 1.513 milioni di euro. Emerge la tendenza, già precedentemente segnalata, alla pressoché totale prevalenza di attività rivolte a singoli destinatari, mentre, anche nei dati relativi al 2007, quasi nulla è l'attuazione di azioni "di accompagnamento", volte a favorire la partecipazione dei destinatari agli altri interventi. Tra queste misure, prevalgono attività formative (47 per cento circa del totale cumulato della spesa), di cui quasi il 60 per cento per diplomati ed il 27 per cento per giovani inseriti nell'obbligo formativo. Si registra una maggiore concentrazione sulle azioni di orientamento e sui percorsi integrati (cui è dedicato rispettivamente l'8,4 ed il 15,5 per cento della spesa), rispetto ai valori medi per gli interventi del Fondo Sociale Europeo (cfr. Figura VI.6). Tuttavia, rispetto ai dati esaminati fino all'ottobre 2006, la quota di spesa dedicata a tali percorsi, maggiormente articolati delle sole attività formative, diminuisce (dal 22 per cento registrato ad ottobre 2006), mentre aumenta fortemente l'attenzione verso individui diplomati (dal 50 per cento registrato ad ottobre 2006).

Servizi per l'impiego

Al rafforzamento del sistema dei servizi per l'impiego è stato dedicato più del 7 per cento delle risorse del Fondo Sociale Europeo spese nel Mezzogiorno, per un totale di 373 milioni di euro circa a dicembre 2007 e 1.016 progetti avviati, in linea con la forte attenzione al tema nella programmazione comunitaria 2000-2006, anche su stimolo dell'Unione Europea. Le voci di spesa più consistenti sono quelle relative all'acquisizione di risorse, alla formazione del personale e alla sperimentazioni di modelli. Appare confermata la tendenza, già evidenziata lo scorso anno, ad una diversificazione delle spese per includere attività di altra natura, quali la messa in rete di tali Servizi e attività di promozione del servizio presso le imprese e l'utenza (queste ultime, arrivate a pesare il 4,4 per cento della spesa cumulata a fine 2007, rappresentavano solo l'1,8 per cento della spesa ad ottobre 2006) (cfr. Figura VI.7).

Figura VI.7 – DISTRIBUZIONE DELLA SPESA DEL FSE PER IL SOSTEGNO DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO NEL MEZZOGIORNO (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT

VI.1.2 Promozione dell'imprenditorialità e autoimpiego

Autoimpiego

Il complesso delle domande presentate a valere sulle misure dell'autoimpiego[9] ha registrato nel 2007 una sensibile riduzione, passando da circa 18.700 richieste dell'anno precedente, a meno di 12.000.

Tale riduzione è avvenuta in tutti i campi dell'autoimpiego: il lavoro autonomo rispetto al 2006 ha perso circa 3.500 domande, la microimpresa 3.000, ed infine il *franchising*, già caratterizzato da un basso numero di richieste, è passato da 550 a meno di 380 domande nel 2007. Le domande ammesse ad agevolazioni nel 2007 sono state poco più di 6.000, di cui il 61,5 per cento relative al lavoro autonomo, il 36,6 per cento alla microimpresa e l'1,9 per cento al *franchising*.

Nonostante le domande ammesse ad agevolazioni relative alla microimpresa siano di molto inferiori a quelle per lavoro autonomo, i contributi concessi a tale categoria di beneficiari sono pari al 65 per cento del totale, contro il 31 per cento per lavoro autonomo ed il restante 4 per cento per il *franchising* (cfr. Tavola VI.2). Le tre misure hanno tuttavia limiti massimi di agevolazioni concedibili diversi e, conseguentemente, valori medi di agevolazioni richieste e riconosciute differenti[10].

Tavola VI.2 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI AUTOIMPIEGO, 2007

Misura agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Impegni per agevolazioni agli investimenti (milioni di euro) c/capitale	c/mutuo	Impegni per contributi alla gestione (milioni di euro)	Impegni per assistenza (milioni di euro)	Totale impegni (milioni di euro)
Lavoro Autonomo	6.934	3.811	28,66	48,31	19,65	14,32	110,93
Microimpresa	4.665	2.267	80,99	114,13	33,11	8,52	236,74
Franchising	379	114	2,15	7,26	4,35	0,43	14,18
Totale [1]	**11.978**	**6.192**	**111,79**	**169,70**	**57,11**	**23,26**	**361,86**

[1] Misure del titolo II del decreto legislativo n. 185/2000.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.

Come negli anni precedenti, persiste una netta preponderanza delle domande presentate nel Sud, oltre l'85 per cento del totale, con un'elevata incidenza delle domande relative al lavoro autonomo. Nelle regioni settentrionali – a prescindere dal basso numero di domande presentate – prevalgono invece quelle relative alla microimpresa e al *franchising* (61 per cento del totale delle istanze presentate nel Centro-Nord).

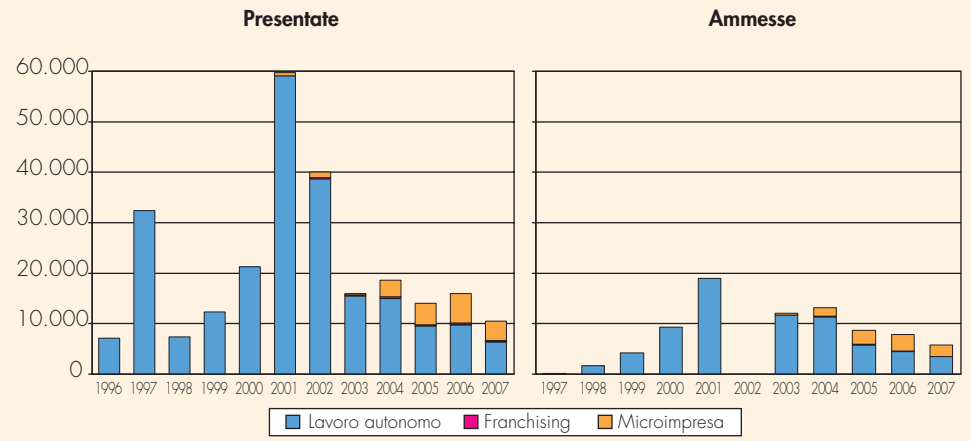
Oltre 10.000 domande sono state presentate nel 2007 nel Mezzogiorno, e 5.257 sono state ammesse ad agevolazioni. Di queste, il 65,6 per cento riguarda il lavoro autonomo, il 33 per cento la microimpresa e l'1,4 il *franchising*. Nel 2001, il numero delle domande presentate era stato pari a circa quatto volte quelle am-

[9] Regolato dal titolo II del decreto legislativo n. 185/2000 e agevolante le nuove ditte individuali costituite da disoccupati (lavoro autonomo già prestito d'onore), le nuove società di persone costituite da disoccupati e con non più di 10 dipendenti e le ditte individuali e nuove società in qualità di *franchisee*.

[10] Cfr. Rapporto Annuale DPS 2006 paragrafo VI.1.2 nota 19.

messe. Dopo il blocco del 2002, che ha riguardato la quasi totalità degli strumenti di *policy*, il rapporto fra domande presentate e domande ammesse si è ridotto in conseguenza di un decremento più forte avvenuto per le prime (cfr. Figura VI.8). Nelle regioni settentrionali sono state presentate 935 domande e sono state ammesse al finanziamento 594 richieste, per oltre la metà relative alla tipologia della microimpresa.

Figura VI.8 – AUTOIMPIEGO: TOTALE DELLE DOMANDE PRESENTATE E AMMESSE NEL MEZZOGIORNO, 1996[1]-2007



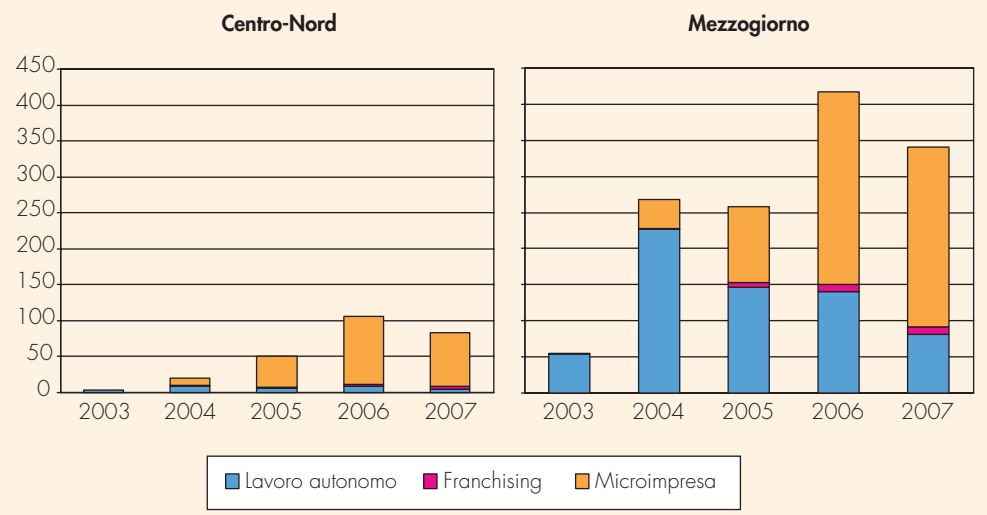
[1] L'ammissione delle domande presentate nel 1996 è partita dall'anno successivo.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.

I contribuiti erogati a valere sulle risorse FAS nel 2007 hanno raggiunto approssimativamente 425 milioni di euro, circa 100 milioni di euro in meno rispetto al 2006, e sono stati distribuiti per l'80 per cento al Sud ed il restante 20 per cento al Centro-Nord. La microimpresa – a causa delle diversità nei limiti di agevolazione concedibile – ha ottenuto erogazioni per 324 milioni di euro (di cui 250 milioni nel Mezzogiorno), mentre per la misura relativa al lavoro autonomo sono stati erogati 87 milioni di euro (di cui quasi 82 nel Mezzogiorno). I restanti 13 milioni di euro sono stati erogati per iniziative in *franchising*, di cui 9,6 milioni nel Mezzogiorno. In termini relativi, per contro, la quota delle erogazioni destinate alla microimpresa è nettamente superiore nel Centro-Nord (cfr. Figura VI.9).

Una valutazione recentemente effettuata su dieci anni di applicazione dello strumento di promozione dell'autoimpiego[11], ha evidenziato che l'impatto di tale misura sullo sviluppo dimensionale dei soggetti economici beneficiati sembra essere stato, nel corso del tempo, positivo: l'occupazione media relativa a 3.000 microimprese finanziate è risultata pari a 3,9 unità a fronte di 1,27 unità occupate

[11] La valutazione è stata effettuata da un gruppo di ricerca per conto dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. nel 2006-2007.

Figura VI.9 – AUTOIMPIEGO: EROGAZIONI SU RISORSE FAS (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.

nella generalità delle ditte individuali. Il fatturato medio è risultato quasi 4 volte quello delle ditte individuali (127.000 contro 33.000 euro). Questo strumento sembra apprezzato soprattutto da soggetti giovani: il 73 per cento degli imprenditori agevolati non ha più di 35 anni. Lo strumento è utilizzato sostanzialmente nella stessa misura da uomini e donne (rispettivamente 56 e 44 per cento), mentre circa il 16 per cento possiede un titolo di studio universitario. Il *payback* finanziario[12] risulta piuttosto veloce: 12 mesi per il lavoro autonomo e 16 mesi per la microimpresa. Sarebbe quindi sufficiente un tasso di sopravvivenza delle iniziative finanziate pari al 20 per cento – tasso che oggi è pari al 78 per cento – per il recupero di tutte le risorse spese.

Promozione dell'imprenditorialità

Per il complesso delle misure di promozione dell'imprenditorialità giovanile[13], nel 2007 il numero delle domande presentate è leggermente diminuito (dalle 185 del 2006 alle 179 del 2007), mentre si è fortemente ridotto il numero delle istanze ammesse che è passato dalle 81 del 2006 alle 27 del 2007. La riduzione – che ha interessato tutti i capi ad eccezione del IV (legge 488/92) – è avvenuta anche nella dimensione finanziaria degli aiuti in conto capitale e in conto mutuo che nel 2007 sono risultati rispettivamente pari a 12,7 e 16 milioni di euro (cfr. Tavola VI.3), rispetto a 37,5 e 42,8 milioni di euro nel 2006.

[12] Periodo di tempo necessario affinché il flusso di entrate addizionali da imposte e contributi ripaghi l'impiego delle risorse pubbliche erogate dallo Stato per il sostegno all'avvio.

[13] Esse sono regolate dal titolo I del decreto legislativo n. 185/2000 e sono volte all'agevolazione di iniziative proposte da società nuove ed esistenti da almeno tre anni, costituite prevalentemente da giovani, operanti nei settori della produzione di beni e servizi alle imprese e della fornitura di servizi (legge n. 95/95, riguardante il settore della produzione di beni e servizi alle imprese, e legge n. 236/93, riguardante quello della fornitura di servizi); da giovani che subentrano nella conduzione dell'azienda agricola familiare (legge n. 135/97); da cooperative sociali con almeno il 30 per cento dei soci rappresentati da soggetti svantaggiati e, se nuove, per la quota restante prevalentemente da giovani (legge n. 488/99).

Tavola VI.3 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'IMPRENDITORIALITÀ, 2007

Misura agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazioni agli investimenti (milioni di euro)		Contributi alla gestione (milioni di euro)	Totale impegni (milioni di euro)
			c/capitale	c/mutuo		
L. 95/1995 ex L. 44/1986	120	23	12,34	15,44	1,88	29,66
L. 236/1993	28	2	0,40	0,41	0,00	0,81
L. 135/1997	27	-	-	-	-	0,00
L. 448/1998	4	2	0,02	0,15	0,12	0,29
Totale[1]	**179**	**27**	**12,76**	**16,00**	**2,00**	**30,76**

[1] Misure del titolo I del decreto legislativo n. 185/2000. Vedi anche nota 13.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.

VI.2 Evoluzione del mercato del credito e nuovi strumenti di finanza d'impresa

Come noto, a partire dagli anni '90 il processo di ristrutturazione del sistema creditizio[14] ha comportato il trasferimento nel Centro-Nord della proprietà di molte banche operanti nel Mezzogiorno, con evidenti miglioramenti quanto alla loro efficienza e redditività. I dati disponibili sembrano confermare l'ipotesi interpretativa secondo la quale il sistema bancario, dopo aver migliorato il processo di allocazione dei fondi intermediati, sembra oggi in grado di mitigare la bassa propensione al rischio dimostrata da una porzione significativa degli operatori del credito nella composizione del portafoglio dei prenditori[15], a scapito soprattutto delle PMI del Mezzogiorno[16]. In questo senso il principale segnale positivo riguarda gli impieghi nelle imprese non finanziarie meridionali che, a partire dal 2004, presentano un tasso di crescita più elevato rispetto a quello del Centro-Nord, di oltre 6 punti nel 2006. Si tratta di un fenomeno recente, non ancora consolidato, che per il momento rappresenta più un recupero rispetto a valori pregressi piuttosto

Impieghi

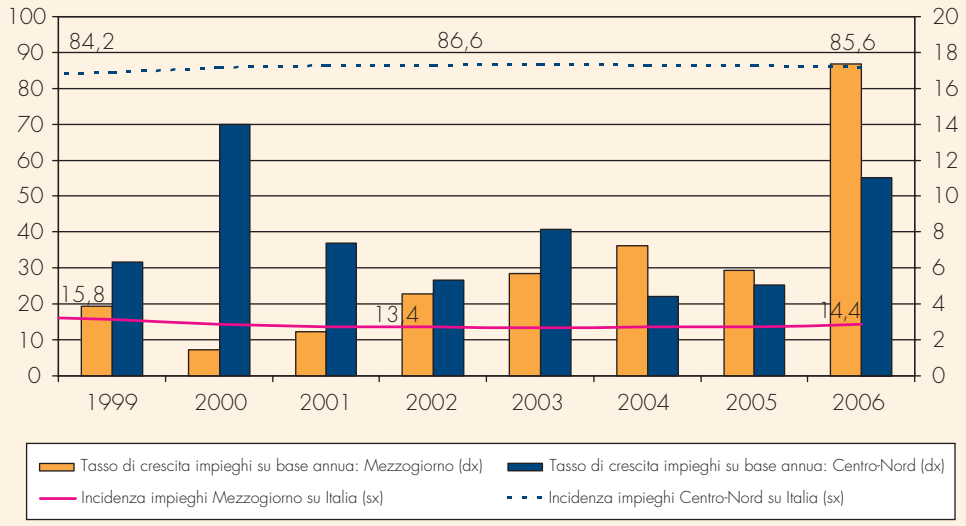
[14] I dati della Base Informativa Pubblica di Banca d'Italia evidenziano che, tra il marzo del 1996 e il marzo del 2006, le banche con sede legale nel Mezzogiorno si riducono da 273 a 146. Nello stesso arco temporale le banche con sede legale nel Centro-Nord passano da 692 a 642. La rilevazione del giugno 2007 evidenzia come il numero delle imprese bancarie abbia ripreso a crescere, seppure in modo poco significativo, sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord dove si contano, rispettivamente, 152 e 652 sedi amministrative.

[15] Di ciò potrebbe essere un sintomo anche la riduzione del numero dei prenditori pluriaffidati sul totale degli affidati. Elaborazioni DPS su dati BIP-Banca d'Italia evidenziano che tra il giugno del 1997 e il giugno 2007, l'incidenza dei monoaffidati (tutti i prenditori) è passata nel Mezzogiorno dal 73,08 all'88,54 per cento e nel Centro-Nord dal 68,86 allo 85,81 per cento. La pratica del pluriaffidamento è una tecnica di *risk sharing* che, se da un lato contribuisce a ridurre i rischi assunti dalle singole banche, dall'altro ne scoraggia l'investimento per reperire informazioni sui clienti condivisi con le banche concorrenti. Al contrario il *relationship banking* – basato su un rapporto di stretto partenariato, conoscenza e fidelizzazione tra una banca e un'impresa – implica intensi scambi di informazione che favoriscono i rapporti di credito. Va considerato che i dati sopraccitati attengono al totale dei prenditori e non alle sole imprese non finanziarie, sicché è presumibile una rilevante incidenza di prenditori persone fisiche in relazione sia a mutui ipotecari per l'acquisto di immobili, sia al credito al consumo. Difatti queste tipologie di operazioni hanno avuto negli ultimi anni una notevole crescita.

[16] Sul punto E. Beretta e S. Del Prete, *Aggregazioni bancarie e specializzazione nel credito alle PMI: peculiarità per area geografica*. Temi di discussione – Banca d'Italia, 2007.

che un avanzamento assoluto[17]. Difatti la quota degli impieghi concessi alle società ed alle famiglie produttrici del Mezzogiorno nel dicembre 2006, pari al 14,4 per cento del totale Italia, rappresenta un miglioramento rispetto allo stesso periodo del 2003 (13,4 per cento) ma resta al di sotto del dato relativo al 1999 (15,8 per cento) (cfr. Figura VI.10).

Figura VI.10 – IMPIEGHI NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE, QUOTE E TASSI DI CRESCITA PER AREA TERRITORIALE, 1996-2006 (valori percentuali)[1]



[1]Le categorie di prenditori qui considerate sono le 'società e quasi società non finanziarie' e le 'famiglie produttrici'.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi nelle imprese non finanziarie)

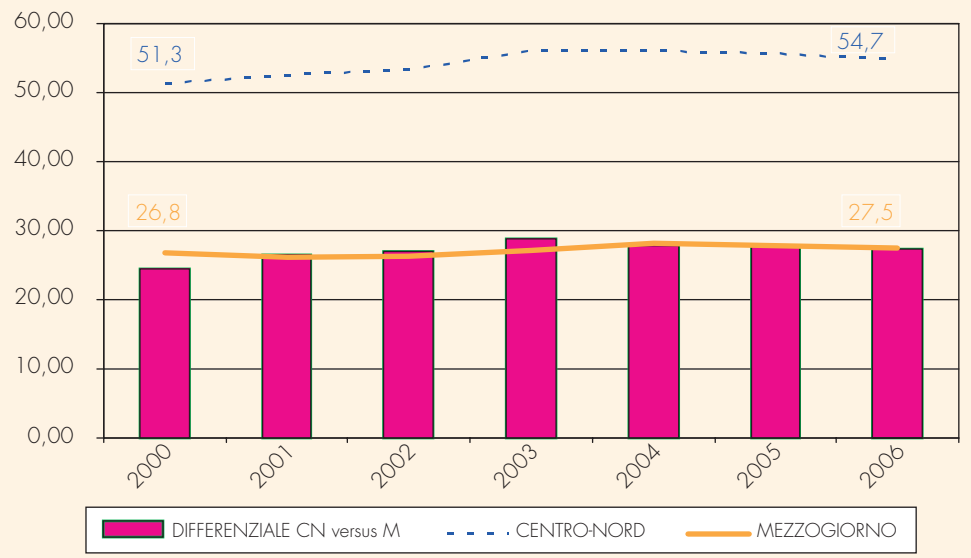
Rapporto Impieghi/Pil

Le imprese meridionali, più di quelle del Centro-Nord, lamentano fenomeni di razionamento[18] della cui fondatezza ed entità – essendo censiti i volumi di credito erogato e non le quantità di credito richiesto – possono essere trovati indizi attraverso indicatori indiretti quale il rapporto Impieghi/Pil, che misura il grado di finanziarizzazione di un'economia. La serie storica 2000-2006 (cfr. Figura VI.11) evidenzia il valore assai modesto di tale rapporto nel Sud rispetto a quello registrato nel Centro-Nord. Il divario fra le due aree del Paese si riduce lievemente a partire dal 2004 con la già segnalata accelerazione degli impieghi nelle imprese del Mezzogiorno.

[17] Per una analisi della struttura dell'offerta di credito nel Mezzogiorno si fa rinvio al primo rapporto *Banche@ Mezzogiorno* a cura di N. Coniglio e G. Ferri, edito dal Dipartimento di Scienze Economiche della facoltà di Economia della Università degli Studi di Bari, 2007.

[18] Tra gli altri P. Bongini e G. Ferri, *Il sistema bancario meridionale*, Laterza, 2005; F. Mattesini e M. Messori, *L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni*, Il Mulino, 2004; G. Ferri e U. Inzerillo *Ristrutturazione bancaria, crescita e internazionalizzazione delle PMI meridionali*, Centro Studi Confindustria, 2002. Di diverso avviso F. Panetta e L. Cannari, *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno. Squilibri strutturali e divari finanziari*, Cacucci editore, 2006.

Figura VI.11 – INDICE DI INTENSITÀ CREDITIZIA (IMPIEGHI NELLE IMPRESE/PIL) PER AREA TERRITORIALE, 2000-2006 (valori percentuali)[1]



[1] Le categorie di prenditori qui considerate sono le 'società e quasi società non finanziarie' e le 'famiglie produttrici'.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi nelle imprese non finanziarie) e Istat (per i dati relativi al Pil)

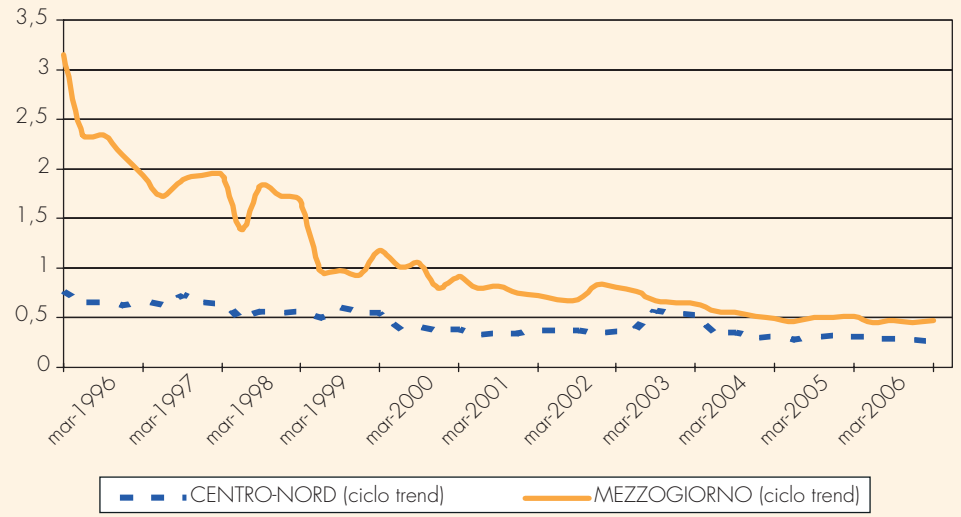
La recente crescita degli impieghi nelle imprese meridionali va posta in relazione sia al miglioramento di un fondamentale indicatore di rischio delle imprese prenditrici (tasso di decadimento[19], cfr. Figura VI.12), sia al mutamento nella composizione delle quote di mercato detenute dalle banche. A quest'ultimo proposito va rimarcato ciò che emerge dalla analisi degli impieghi (totali) per gruppi dimensionali di banche[20] dalla quale si evince come nel Mezzogiorno le banche medie, piccole e minori tra il marzo 1999 e il dicembre 2006 abbiano accresciuto la propria quota di mercato passando dal 40,1 al 53,3 per cento (a discapito delle grandi banche, ma non delle maggiori). Le dinamiche appena illustrate possono essere attribuite all'intensificazione della concorrenza[21] sul mercato dei prestiti cui non corrispondono strategie commer-

[19] La Banca d'Italia definisce il "tasso di decadimento" di un dato trimestre, come il rapporto fra due quantità, di cui il denominatore è costituito dall'ammontare di credito utilizzato da tutti i soggetti censiti in Centrale dei rischi e non considerati in situazione di "sofferenza rettificata" alla fine del trimestre precedente e il numeratore è pari all'ammontare di credito utilizzato da coloro, fra tali soggetti, che sono entrati in sofferenza rettificata nel corso del trimestre di rilevazione (cfr. Banca d'Italia, Bollettino Statistico, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti).

[20] Di seguito si riportano i criteri utilizzati dalla Banca d'Italia ai fini dell'attribuzione per gruppi dimensionali: - banche maggiori: fondi intermediati medi superiori a 45 miliardi di euro; - banche grandi: fondi intermediati medi compresi tra 20 e 45 miliardi di euro; - banche medie: fondi intermediati medi compresi tra 7 e 20 miliardi di euro; - banche piccole: fondi intermediati medi compresi tra 1 e 7 miliardi di euro; - banche minori: fondi intermediati medi inferiori a 1 miliardo di euro.

[21] Sul punto, Fondo Monetario Internazionale, Country Report No. 06/112, Italy: *Financial System Stability Assessment*, March 2006, dove si legge che "*the deep restructuring of the banking sector in the 1990s, owing primarily to the almost complete privatization of the banking sector, has improved markedly the efficiency and competition of the Italian banking industry, but there is scope for further improvement. Standard performance and competition indicators suggest that Italian banks are now broadly in line with other large European countries. However, competition has not yet been fully reflected in the pricing of products and quality of services provided*".

Figura VI.12 – TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE NELLE IMPRESE: CICLO TREND, 1996-2007 (valori percentuali)[1]



[1] Il ciclo trend è stato calcolato con medie mobili centrate a tre termini. Le categorie di prenditori qui considerate sono le "società non finanziarie" e le "famiglie produttrici".

Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

ciali omogenee da parte dei gruppi bancari[22]. In particolare le banche del Centro-Nord, penetrate nel mercato creditizio meridionale tramite l'acquisizione di banche locali o il rafforzamento diretto della propria rete territoriale, stanno attuando una politica espansiva degli impieghi, allineata a quella realizzata nella propria area di insediamento. Al contrario, i gruppi che hanno acquisito il controllo delle maggiori banche meridionali hanno assunto comportamenti più conservativi (finalizzati al controllo delle sofferenze), contraendo il volume degli impieghi nelle piccole imprese.

Tassi di interesse

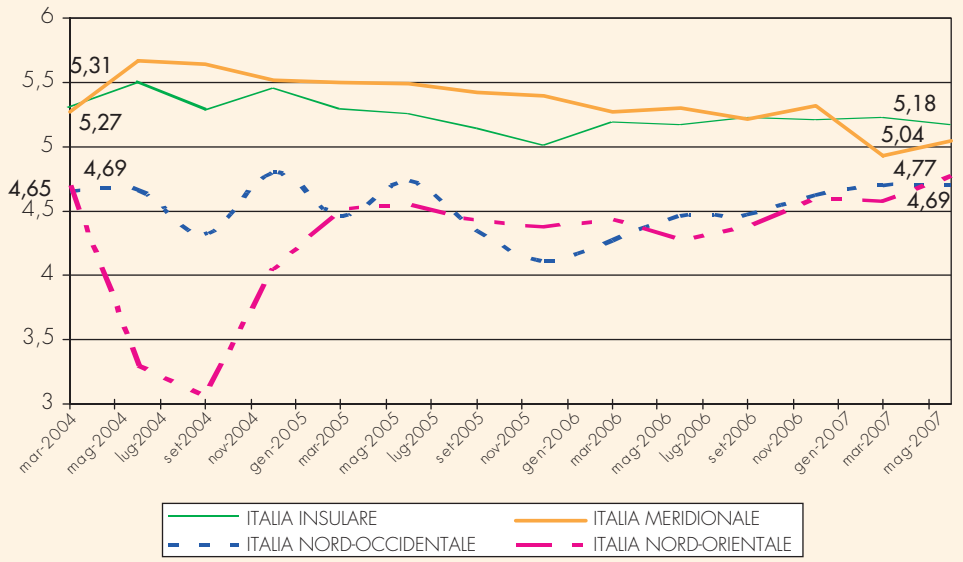
Con riferimento ai tassi di interesse, si evidenzia nel periodo più recente una certa convergenza nel differenziale assoluto tra i tassi a lungo termine applicati nelle diverse aree del Paese[23] (cfr. Figura VI.13). Per quanto riguarda i tassi a breve termine, va segnalata una recente analisi dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne che, in relazione ai dati del 2006, mostra rilevanti differenziali su scala provinciale, con una forte concentrazione del trattamento più conveniente al Nord. Il permanere di una differenza nel costo del danaro correlata alla localizzazione dei prenditori è attribuibile, tra gli altri fattori, alla diversità nel grado di rischio, ai tempi delle procedure di recupero – e quindi nella quota del credito recuperato – e alla frammentazione dei rapporti creditizi[24]. L'aumento della concorrenza sul mercato del

[22] Sul punto P. Bongini e G. Ferri, Il sistema bancario meridionale, Bari, 2006, p. 99 e ss., nonché E. Beretta e S. Del Prete, *Aggregazioni bancarie e specializzazione nel credito alle PMI: peculiarità per area geografica*. Temi di discussione – Banca d'Italia, 2007. Quest'ultimo studio, per molti versi, conferma le analisi di F. Mattesini e M. Messori, in *L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni*, Il Mulino, 2004.

[23] La Banca d'Italia, nel 2004, ha sensibilmente modificato il metodo di rilevazione campionaria dei dati concernenti l'andamento dei tassi di interesse. Le rilevazioni prodotte con il nuovo sistema ed attualmente disponibili non sono direttamente comparabili con la serie precedente.

[24] Cfr. *Banche e Mezzogiorno*, Documenti ABI, 17 Maggio 2005. Altri fattori rilevanti sono le caratteristiche settoriali e dimensionali dei sistemi produttivi, il livello delle economie esterne, la rischiosità passata dei prenditori che sono parte degli svantaggi che però le più difficili condizioni di accesso al credito contribuiscono a perpetuare nel Mezzogiorno.

Figura VI.13 – ANDAMENTO DEI TASSI DI INTERESSE[1] NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE, 2004-2007



[1]Per finanziamenti oltre i cinque anni.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

credito e il passaggio all'Euro hanno contribuito al contenimento e alla stabilità dei tassi di interesse, sicché oggi le differenziazioni più rilevanti nel trattamento applicato alle imprese meridionali rispetto a quelle del Centro-Nord riguardano, più che i tassi, i volumi di credito.

Attività dei confidi

Quanto alla facilità di accesso al credito per le imprese, condizionato dalle regole di Basilea 2, permangono differenze sostanziali tra il Nord del Paese, dove pochi grandi Confidi hanno raggiunto dimensioni finanziarie tali da superare il problema e operare alla stregua di intermediari finanziari/banche[25] e il Sud, dove i Confidi stentano a raggiungere la necessaria massa critica (finanziaria e organizzativa)[26].

L'intervento di policy in questo ambito può risultare più efficace se fondato sulla convergenza tra Stato centrale e Regioni nel concentrare gli interventi su un numero limitato di strumenti e di Enti di garanzia, al fine di massimizzare l'impatto dell'azione pubblica e limitare possibili effetti di spiazzamento fra le diverse forme di intervento regionale in tema di garanzie[27]. Tale soluzione appare tanto più opportuna se si considera che l'effetto di frazionamento (ovvero di riduzione) dei rischi è correlato direttamente alla dimensione del portafoglio, e se si tiene conto dell'esigenza di offrire agli operatori finanziari un quadro giuridico omogeneo, per

[25] La Legge Finanziaria per il 2007 (all'art. 1, commi 881 e 882) introduce modalità incentivanti per la trasformazione dei Confidi in intermediari finanziari vigilati, iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o in banche di credito cooperativo ai sensi dei commi 29, 30, 31 e 32 dell'articolo 13 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

[26] Per una trattazione più ampia dell'attività dei Confidi e dell'effetto dell'introduzione delle nuove regole di Basilea 2 sull'attività creditizia si rimanda al paragrafo VI.2.1 del Rapporto Annuale del DPS 2006.

[27] Interessanti spunti in argomento sono offerti da L. Erzegovesi, *Il futuro dei Confidi: contributo all'agenda 2005-2006*, novembre 2005.

evitare che ciascuno di questi, nelle procedure di accreditamento e di accesso ai fondi pubblici, debba conformarsi a tanti termini e modalità operative, quante sono le regioni italiane (banche e Confidi operano sempre di più in contesti multiregionali). Un quadro giuridico omogeneo non deve tuttavia essere privo degli elementi di flessibilità adeguati a garantire che le Regioni possano perseguire i propri obiettivi nella politica di sviluppo.

Private equity

Un ruolo di maggior rilievo, complementare al credito tradizionale, potrebbe essere svolto in Italia dal *private equity*[28]; soprattutto nel Mezzogiorno dove il numero e il valore delle operazioni finanziarie di questo tipo resta davvero modesto[29]. In quest'area la dimensione regionale è troppo ridotta per costituire portafogli rischi sufficientemente diversificati. Considerato il numero limitatissimo delle operazioni occorre ricercare soluzioni attuabili su scala quantomeno multiregionale.

Nel fondo rotativo "Finanza di impresa", creato con la legge 296 del 2006 (finanziaria per il 2007)[30] sono state concentrate, oltre a tutte le misure nazionali a favore del *private equity*, anche le risorse destinate all'attuazione dell'articolo 106 della legge 388/2000 e il fondo high-tech per il Mezzogiorno[31] che può sottoscrivere quote di fondi chiusi che si indirizzino verso piccole e medie imprese innovative. Quest'ultima misura, grazie all'esplicita previsione normativa secondo la quale – nelle more del processo di attivazione del nuovo fondo – i regimi d'aiuto approvati dalla Commissione europea non sarebbero stati soppressi, è entrata in fase di attuazione. Nel dicembre 2007 è di fatto scaduto il termine di presentazione della richiesta di accesso alle risorse pubbliche previsto dal bando pubblicato nel mese di luglio, sicché è attualmente in corso l'attività istruttoria necessaria per l'individuazione delle Società di Gestione del Risparmio beneficiarie dell'intervento.

VI.3 Aspetti territoriali di politiche di apertura dei mercati

Lo sviluppo di un mercato interno più concorrenziale, caratterizzato da maggiore apertura, trasparenza ed efficienza, è condizione essenziale per rafforzare la capacità competitiva del sistema economico nel suo complesso.

A questo processo concorrono, con altri fattori, la progressiva integrazione dei mercati finanziari, l'aumento della concorrenza nell'offerta dei servizi a rete di rango nazionale e di quelli pubblici locali, la semplificazione e la riforma della regolazione. Ruoli decisivi svolgono il recepimento degli indirizzi comunitari e gli avanzamenti tecnologici che pervadono in misura crescente i settori terziari.

Tuttavia, l'apertura dei mercati in Italia non si può certamente dire completata, segnatamente nei servizi pubblici di mercato. Il tema rimane prioritario nel dibattito e nelle scelte di politica economica del Paese; esso è anche centrale per il successo di politiche regionali che vogliano migliorare in modo duraturo l'offerta

[28] Cfr. FMI Country Report No. 06/112, *Italy: Financial System Stability Assessment*, March 2006.

[29] Nel 1° semestre del 2007, le operazioni effettuate nel Sud Italia rappresentano per ammontare l'1,7 per cento degli investimenti complessivamente realizzati dagli investitori italiani nel periodo suddetto (Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital).

[30] Art. 1, comma 847 e seguenti.

[31] Previsto dall'articolo 1, comma 222, legge 311/2004.

di servizi collettivi soprattutto nelle zone del Mezzogiorno, dove essa è più carente, sotto il duplice profilo qualitativo e quantitativo[32].

A oltre un decennio di distanza dall'avvio del processo in Italia iniziano a comparire approfondimenti valutativi che tentano un primo bilancio della stagione, pur incompiuta, di privatizzazioni e di liberalizzazione in Italia[33]. Mentre sono già disponibili alcune analisi circa gli effetti redistributivi delle liberalizzazioni[34], poco studiato risulta il tema delle loro ricadute di natura territoriale[35], che appare di estremo interesse soprattutto se si considera l'obiettivo del *policy maker* di acquisire elementi di informazione sugli effetti congiunti delle politiche di aperture dei mercati e di quelle di sviluppo territoriale, e sulle modalità più efficaci per coordinarle.

In tale ottica si intende, in questa edizione del Rapporto, aprire un primo spazio di riflessione sul tema, focalizzando l'attenzione in particolare sui Servizi Pubblici Locali, per il rilievo che rivestono nella politica regionale, e sulla riforma del commercio, settore in cui è stata tentata un'ampia deregolamentazione i cui effetti sembrano essere stati significativamente influenzati dalle differenti modalità applicative delle Regioni.

Breve inquadramento teorico

Il tratto peculiare delle *public utilities*[36] è il ruolo ineludibile per l'erogazione del servizio finale svolto dalla rete fissa che ne sancisce la natura di *essential facility*. L'elevata proporzione dei costi d'impianto sui costi totali del servizio, l'irreversibilità dell'investimento e la specificità nell'uso del capitale, le esternalità ambientali generate nel ciclo di produzione e fornitura, la natura spesso "meritevole" dei servizi erogati allontanano queste industrie dal paradigma concorrenziale proprio dei mercati dei prodotti, configurando veri e propri casi di *fallimenti del mercato*.

Fino ai primi decenni del secondo dopoguerra i governi tendevano a contrastare tali imperfezioni attraverso l'imposizione di un regime di proprietà pubblica o, in subordine, di controllo amministrativo sulla gestione delle imprese e sui mercati in cui queste operano. È solamente dopo i drammatici *shock* petroliferi degli anni settanta che comincia ad affermarsi una tendenza alla riduzione del ruolo dello Stato nell'economia. Vi concorre la crisi fiscale delle economie industrializzate riconducibile, in estrema sintesi, al radicale peggioramento nelle ragioni di scambio e all'esigenza di compensare con politiche redistributive e anti-cicliche l'impoverimento dei redditi che derivava dalle turbolenze esterne.

Nello stesso tempo i decisori politici creano organismi settoriali di regolazione indipendente, dotati di poteri di vigilanza, segnalazione e sanzione sulla condotta

---

[32] La priorità numero 10 del documento di programmazione unitaria *"Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013"* è dedicata a *"Governance, capacità istituzionale e mercati concorrenziali ed efficaci"*.

[33] cfr. ASTRID, *Le virtù della concorrenza: regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Il Mulino, 2006; *Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi*, in *"Oltre il declino"*, a cura di Tito Boeri, Riccardo Faini, Andrea Ichino, Giuseppe Pisauro e Carlo Scarpa, Il Mulino, 2006.

[34] Miniaci, Scarpa e Valbonesi, *Distributional effects of price reforms in the Italian utility markets*, Università di Brescia, Dipartimento di Scienze Economiche "Marco Fanno", WP 2007.

[35] Vi concorre la scarsezza dell'informazione statistica che spesso non permette di incrociare settori oggetto di processo di liberalizzazione a territori, un limite che tipicamente si accentua a valle dell'apertura dei mercati, in quanto spesso viene meno - se mai fosse esistito in precedenza - un centro di raccolta di informazioni, proprio mentre queste ultime tendono ad assumere natura sensibile dal punto di vista commerciale.

[36] Si tratta di elettricità, gas, telecomunicazioni, acqua e servizi ambientali, ferrovie e altre infrastrutture di trasporto, ossia le industrie a rete.

delle imprese privatizzate, volte a tutelare il "lato debole" del mercato, i consumatori. Dopo gli Stati Uniti e il Regno Unito, che hanno assistito rispettivamente a partire dagli anni settanta e ottanta all'avvio di processi di apertura dei mercati, nella prima parte degli anni novanta il processo si estende alla maggioranza dei paesi europei, Italia compresa, con l'avvio di un percorso di dismissione di *asset* pubblici (*privatizzazione*), di apertura dei mercati alla concorrenza (*liberalizzazione*), di riordino amministrativo (*riforma della regolamentazione*). Ancorché variamente interpretabili nelle motivazioni originarie e con sequenze temporali diverse fra i settori interessati, i tre processi possono essere ricondotti all'affermarsi di una posizione favorevole all'aumento della *contendibilità* dei mercati, ritenuta in grado di innalzare in modo permanente la crescita potenziale dell'economia. La concorrenza è considerata lo strumento più capace di generare non solo la massima efficienza allocativa – la produzione dei beni e servizi necessari al benessere della collettività al minimo costo – ma anche la compressione della rendita improduttiva e l'ampliamento delle possibilità di scelta del consumatore[37].

Servizi Pubblici Locali

I Servizi Pubblici Locali (SPL) costituiscono un aggregato di grande rilievo per il sistema economico: secondo una recente analisi svolta,[38] le società partecipate dagli enti locali occupano circa 260.000 addetti, rappresentando quasi l'1,5 per cento del Pil e concorrono nel determinare l'attrattività dei territori in base all'efficacia e all'accessibilità dei servizi forniti alle imprese e alle famiglie[39].

Le liberalizzazioni degli anni '90 hanno coinvolto con modalità e tempi diversi i settori che ne compongono l'aggregato: *servizi idrici*, *rifiuti solidi urbani*, *trasporto pubblico locale*, *distribuzione locale di gas naturale e di energia elettrica*. A differenza dei grandi servizi a rete di livello nazionale dove l'apertura concorrenziale ha raggiunto uno stadio non reversibile, nei SPL i ripetuti tentativi di liberalizzare i mercati si sono scontrati con molteplici ostacoli[40]. Con l'eccezione della distribuzione e della vendita di elettricità e di gas, sull'evoluzione dei SPL ha poi influito negativamente l'assenza di un centro di regolazione unico, indipendente dalle varie forze in campo.

Sul versante normativo l'avanzamento istituzionale ha assunto dapprima un profilo settoriale per poi coinvolgere il comparto nel suo insieme (cfr. Tavola VI.4). Le varie situazioni settoriali appaiono attualmente piuttosto differenziate. I pro-

---

[37] Passaggi fondamentali del percorso di apertura dei mercati e di riforma della regolamentazione nei servizi pubblici di mercato sono stati la creazione di due autorità indipendenti con compiti di promozione della concorrenza e di tutela degli utenti (nell'energia e nelle telecomunicazioni), la razionalizzazione delle funzioni di regolazione del governo centrale nei settori – essenzialmente quelli trasportistici – ancora sottoposti al controllo proprietario dello Stato e, da ultimo, il complesso riordino delle competenze di vigilanza sugli intermediari creditizi e finanziari nella direzione di una regolazione per funzioni orientata alla trasparenza, stabilità e credibilità degli operatori.

[38] Unioncamere, *Le società partecipate dagli enti locali* , Rapporto 2007.

[39] Il tema è già stato trattato in precedenti edizioni del Rapporto del DPS. Si veda in particolare il paragrafo *La capacità di creare e tutelare mercati locali concorrenziali dei beni pubblici* nel Rapporto Annuale del DPS 2003, pagg. 235-238.

[40] Si possono citare, tra gli altri, i conflitti d'interesse fra i ruoli di concedente, proprietario, regolatore e gestore, spesso simultaneamente giocati dall'ente locale; difficoltà di ottenere il consenso sociale su un programma di liberalizzazione, visto come potenzialmente lesivo di diritti acquisiti e prodromico di adeguamenti tariffari ritenuti socialmente insostenibili; rarefarsi di risorse pubbliche e l'indisponibilità di quelle private per finanziare, anche attraverso iniziative partenariali e schemi di finanza di progetto, il pur indispensabile ammodernamento infrastrutturale del comparto.

cessi di apertura concorrenziale e di consolidamento industriale hanno raggiunto stadi alquanto avanzati nella distribuzione di elettricità e di gas[41], di contro il settore idrico ha risentito in misura maggiore degli altri del carattere discontinuo della normativa sugli affidamenti, culminata con la moratoria sulle gare disposta dalla finanziaria per il 2008; quello dei rifiuti sconta le obiettive difficoltà di colmare l'ingente fabbisogno infrastrutturale richiesto dagli interventi, logistici e impiantistici, necessari a garantire condizioni di compatibilità ambientale (efficiente chiusura del ciclo dei rifiuti con la drastica riduzione della quota conferita in discarica); il trasporto pubblico locale è condizionato dall'eredità di un eccesso strutturale dei costi rispetto ai ricavi e della mancata definizione di politiche per la mobilità urbana capaci di alterare in modo sostanziale e permanente la convenienza fra mezzo privato e pubblico.

Tavola VI.4 – NORMATIVE NAZIONALI IN MATERIA DI LIBERALIZZAZIONI

SETTORE	OGGETTO	NORMA
Elettrico	Istituzione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas	L. n. 481/1995
	Riassetto intero settore	D.Lgs. n. 79/1999
	Regole per l'avvio del mercato elettrico	Delibera n. 168/2003
	Delega al Governo per il riordino del settore	L. n. 239/2004
	Clienti idonei	D.Lgs. n. 107/2004
	Misure di avvio del mercato per i clienti domestici	L. n. 40/2007
Gas	Istituzione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas	L. n. 481/1995
	Riassetto intero settore	D.Lgs. n. 164/2000
	Misure per facilitare l'accesso dei piccoli e medi operatori	L. n. 40/2007
	Misure di avvio del mercato per i clienti domestici	D.L. n. 73/2007
Telecomunicazioni	Completa apertura alla concorrenza	D.P.R. n. 318/1997
	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	L. n. 249/1997
	Autorizzazioni generali e licenze individuali	Delibera n. 217/1999
	Accesso alle reti di comunicazione elettronica	D.Lgs. n. 259/2003
	Autorizzazioni in materia di comunicazione elettronica	D.Lgs. n. 259/2004
	Integrazione dei poteri dell'Agcom	L. n. 248/2006
	Recesso dai contratti telefonici, televisivi e servizi internet	L. n. 40/2007
	Abolizione del costo delle ricariche telefoniche	L. n. 40/2007
Servizi postali	Riassetto intero settore	D.Lgs. n. 261/1999
	Ulteriore apertura	D.Lgs. n. 384/2003
Ferroviario	Sviluppo delle ferrovie comunitarie	D.P.R. n. 277/1998
	Licenze	D.P.R. n. 277/1999
	Ripartizione della capacità di infrastruttura	D.Lgs. n. 188/2003
Trasporti aerei	Libero accesso ai servizi aeroportuali a terra	D.Lgs. n. 18/1999
	Trasparenza delle tariffe	L. n. 40/2007
Servizi idrici	Riorganizzazione del settore	L. n. 36/1994
Igiene urbana	Integrazione del ciclo dei rifiuti	D.Lgs. n. 22/1997
Appalti pubblici	Forniture	D.Lgs. n. 422/1997
	Coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti	D.Lgs. n. 402/1998
	Soglie di applicazione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti	D.Lgs. n. 163/2006
Trasporti pubblici locali	Delega alle regioni e agli enti locali	D.Lgs. n. 422/1997
	Modifiche al precedente decreto	D.Lgs. n. 400/1999
	Circolazione dei veicoli; trasporto comunale e intercomunale	L. n. 248/2006
Distribuzione commerciale	Riforma intero settore	D.Lgs. n. 114/1998
	Eliminazione di restrizioni per tutelare la concorrenza	L. n. 248/2006
Distribuzione carburanti	Razionalizzazione del settore	D.Lgs. n. 32/1998, D.Lgs. n. 346/1999
	Trasparenza sui prezzi dei carburanti	L. n. 40/2007

Fonte: elaborazioni DPS

[41] Nel secondo caso, il numero di operatori, che superava le 700 unità all'inizio del decennio, è sceso a poco più di 400 nel 2005.

Pur ridimensionate nel corso degli ultimi anni, rimangono ancora pronunciate le differenze territoriali: nell'efficienza e nell'efficacia delle gestioni[42], nella qualità del servizio percepita dagli utenti[43] e nell'andamento degli investimenti, la vera determinante che, in ultima analisi, rende ragione delle diverse *performance* settoriali e territoriali.

Nei servizi di sua competenza, l'Autorità del mercato elettrico e del gas segnala tuttavia una progressiva convergenza tra i valori di continuità del servizio di distribuzione elettrica tra le regioni del Centro-Sud e quelle del nord, con numero medio di interruzioni lunghe per cliente che scende da oltre 5,5 nel 1998 al 3,7 circa nel 2006, in presenza di una concomitante riduzione della durata complessiva delle interruzioni lunghe nelle regioni centro-meridionali. Tali risultati sono direttamente attribuibili, secondo l'Autorità, alla regolazione incentivante della continuità del servizio introdotta dall'Autorità stessa a partire dal 2000[44].

La liberalizzazione del settore commerciale

Il comparto della distribuzione commerciale è stato oggetto nel 1998 di un ampio processo di riforma[45] volto a modernizzare il settore, caratterizzato dalla prevalenza di piccoli esercizi a gestione familiare liberalizzando l'apertura, l'ampliamento ed il trasferimento di esercizi commerciali di piccole dimensioni, definiti "esercizi di vicinato"[46]. La semplificazione delle procedure autorizzative ha interessato anche le medie e le grandi strutture commerciali.

L'impianto complessivo della norma si basa su due pilastri: il ridimensionamento delle barriere istituzionali all'entrata nel settore (l'esistenza di una pluralità di autorizzazioni amministrative per intraprendere una nuova attività commerciale, il contingentamento delle superfici di vendita per determinati servizi, l'iscrizione a specifici albi per l'esercizio del commercio) e l'affidamento di poteri legislativi alle Regioni, in particolare la previsione di eventuali limiti in termini di superfici ammissibili per gli esercizi di nuova apertura o per l'ampliamento di esercizi già operanti.

Dal confronto fra le leggi regionali di recepimento del "decreto legislativo n. 114/1998 emerge che le Regioni hanno spesso introdotto criteri quantitativi eccessivamente rigidi o delegato poteri assai ampi alle Province, che in molti casi

---

[42] Per il settore idrico si rimanda alle elaborazioni contenute nei precedenti edizioni del Rapporto del DPS; per quello elettrico alle rilevazioni dell'autorità di settore, strumentali per la regolazione della continuità del servizio, disponibili all'URL: http://www.autorita.energia.it/cgi-bin/sintesi_continuita; per il TPL ai raffronti tra bilanci delle imprese di trasporto urbano periodicamente effettuati dalla Fondazione Civicum, documentate nel rapporto *Le società controllate dai maggiori comuni italiani*, disponibile all'URL: http://blog.civicum.it/index.php/home-page

[43] Il riferimento statistico sono le indagini sul gradimento degli utenti nella fruizione dei servizi pubblici, autorevolmente condotte dall'Istat su un ampio *panel* di famiglie consumatrici (cd. "Indagine Multiscopo": ISTAT, *Il sistema di indagini sociali multiscopo - contenuti e metodologia delle indagini*, ISTAT, 2006).

[44] Cfr. Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Relazione Annuale 2005 sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, 2007*

[45] La riforma è stata attuata con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 contenente la "riforma della disciplina del commercio" ("decreto Bersani") che ha sostituito la precedente normativa basata sulla legge 11 giugno 1971, n. 426. La legge n. 28 del 2006 ha ulteriormente deregolamentato il settore commerciale eliminando limiti e prescrizioni con riferimento ai requisiti per aprire negozi, alle distanze minime tra esercizi, alla libertà di assortimento merceologico, alle offerte promozionali ed infine alle quote di mercato regionali.

[46] Per "esercizi di vicinato" si intendono quelli aventi superficie di vendita non superiore ai 150 mq nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, e a 250 mq nei Comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti (art. 4, co. 1, punto d, del decreto).

hanno la possibilità di bloccare i processi autorizzativi. Questi vincoli hanno finito per frenare la crescita delle imprese e ridurne la competitività: da un lato, essi impediscono lo sfruttamento di eventuali economie di scala, dall'altro, erigendo barriere all'entrata, favoriscono gli attori già presenti sul mercato ostacolando l'ingresso di nuovi concorrenti.

Nonostante azioni di riordino normativo[47] e ripetute segnalazioni dell'Autorità garante, permangono inoltre situazioni di scarsa permeabilità concorrenziale e regimi eccessivamente vincolistici in specifici comparti della distribuzione commerciale, quali la vendita dei carburanti, di quotidiani e di farmaci.

Evidenze empiriche su aspetti regionali delle politiche di apertura dei mercati

I pochi studi attualmente disponibili che tengono conto di aspetti territoriali della riforma del commercio non sono omogenei quanto a metodologia e dati analizzati, tuttavia i risultati tendono a convergere nel riscontrare una relazione positiva fra riduzione delle barriere all'entrata e performance economica nelle Regioni più "liberalizzatici".

Una valutazione comparativa delle performance economiche delle Regioni (*pre* e *post* intervento normativo regionale in tema di disciplina delle attività commerciali)[48], evidenzia che le Regioni dove è stata giudicata più significativa la portata delle riforme liberalizzatrici nel settore della distribuzione commerciale si caratterizzano per contesti di inflazione più contenuta[49]; le imprese accrescono gli investimenti fissi, attraverso la ricerca di economie di scala e riorganizzazioni produttive, orientando lo sviluppo della capacità produttiva per conseguire dimensioni coerenti con mercati più competitivi. Dal lato della ricerca dell'efficienza e dell'economicità di gestione, nel breve periodo esse riducono l'impiego di lavoro e, allo stesso tempo, attingono a segmenti di manodopera con maggiori livelli di qualifica e specializzazione, che si riflettono in redditi e retribuzioni unitarie più elevati[50]. Ulteriori effetti positivi si sono registrati sulla dinamica della produttività del lavoro, a causa della maggiore efficienza di gestione e i risparmi di costo. Nel caso

---

[47] Si vedano la legge n. 248 del 2006 e la legge n. 40 del 2007 che è intervenuta tra gli altri, nel settore della distribuzione dei farmaci.

[48] Autorità Garante della Concorrenza e del mercato, *Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso della distribuzione commerciale in Italia*, febbraio, 2007. L'anno di demarcazione viene convenzionalmente fissato al 1999 (per quattro Regioni), al 2000 (per le restanti quindici). La Sardegna è fuori analisi avendo adottato solo nel 2006 una disciplina regolatoria, della quale risulta impossibile, ad oggi, quantificare gli effetti.

[49] Le Regioni sono state suddivise in tre classi, ciascuna caratterizzata da un diverso grado di *pro-concorrenzialità* nella legislazione commerciale (rispettivamente alto - Gruppo A, medio - Gruppo B, e basso - Gruppo C), al fine di verificare se e quali indicatori siano positivamente correlati con tale misura. Il raggruppamento delle Regioni è il risultato di un giudizio finale che riassume le valutazioni relative a nove aree sensibili (ovvero aree di criticità alla luce delle quali sono state valutate le normative regionali) ponderate a seconda dell'importanza relativa di queste ultime: a) vincoli quantitativi introdotti al fine di programmare lo sviluppo del settore e la presenza territoriale dei punti vendita; b) esigenze urbanistiche o di pianificazione territoriale; c) disciplina delle vendite straordinarie; d) termini e modalità procedurali relativi al procedimento autorizzatorio; e) potere di sospensiva delle autorizzazioni; e) individuazione dei Comuni turistici ai fini della deroga dell'obbligo di chiusa degli esercizi commerciali; f) snellezza del quadro normativo; g) possibilità di esercizio congiunto della vendita al dettaglio o all'ingrosso. Il Gruppo A comprende: Emilia Romagna, Piemonte, Marche, Campania, Molise, Valle D'Aosta, Lombardia; il Gruppo B: Calabria, Abruzzo, Basilicata, Veneto e Toscana; il Gruppo C: Umbria, Lazio, Puglia, Liguria, Friuli Venezia Giulia e Sicilia.

[50] Tale aumento controbilancia solo parzialmente i risparmi di costo legati alla minore quantità di fattore lavoro complessivamente utilizzata. L'aumento delle remunerazioni unitarie può essere spiegato da altri fattori; tra tutti l'emersione e la regolarizzazione del lavoro ed un maggior livello di sindacalizzazione del personale.

della grande distribuzione, al calo degli addetti si accompagna la riduzione degli esercizi e della superficie totale di vendita, determinando, in generale, un aumento della dimensione e della superficie media degli esercizi rimanenti.

Alcuni effetti territoriali dell'applicazione del decreto legislativo n. 114 del 1998 sono valutati anche da Schivardi e Viviano 2007[51], che considerano gli effetti delle barriere all'entrata sui soli esercizi commerciali di medie e grandi dimensioni. In particolare, comparando a livello locale le performance prima e dopo il 2000, anno di effettiva entrata in vigore in tutte le Regioni della regolamentazione di settore[52], gli autori trovano che le barriere all'entrata giocano un ruolo rilevante sia nell'incrementare i margini di profitto sia nel ridurre la produttività delle imprese già presenti sul mercato.[53] Le barriere all'entrata non sembrano avere invece effetti sui salari.

Sulla base di un indicatore complessivo che si riferisce allo spazio totale esistente prima del decreto, più lo spazio ammissibile post decreto, emerge chiaramente una differenza tra Nord e Sud, laddove le aree meridionali registrano un minor sviluppo nel settore della grande distribuzione, ovvero un ritardo nella modernizzazione del settore.

I più recenti provvedimenti di liberalizzazione

Negli ultimi due anni sono stati introdotti due pacchetti normativi, le già citate leggi n. 248 del 2006 e n. 40 del 2007, volti alla liberalizzazione di diversi servizi. Il primo pacchetto si è rivolto in particolare al settore bancario, prevedendo tra l'altro la possibilità di modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali a quello assicurativo, con l'eliminazione di alcune clausole anticoncorrenziali in tema di responsabilità civile auto, alle professioni regolamentate, la telefonia, la vendita dei farmaci, ai taxi, con la previsione di turnazioni integrative e concorsi straordinari per aumentare il numero degli operatori.

Il secondo pacchetto ha integrato i precedenti provvedimenti con interventi nei settori della telefonia (eliminazione dei costi di ricarica della telefonia mobile, trasparenza e libertà di recesso da contratti con operatori telefonici, televisivi e di servizi internet); telecomunicazioni (ulteriori misure per il mercato); carburanti (informazione prezzi); tariffe aeree (trasparenza); mutui immobiliari (divieto di penali in caso di estinzione anticipata); misure per il mercato del gas (per facilitare l'accesso dei piccoli e medi operatori); provvedimenti per facilitare l'avvio di attività di imprese e mestieri.

---

[51] Schivardi F., Viviano E., *Entry barriers in italian retail trade*, Banca d'Italia, Temi di discussione, febbraio 2007.

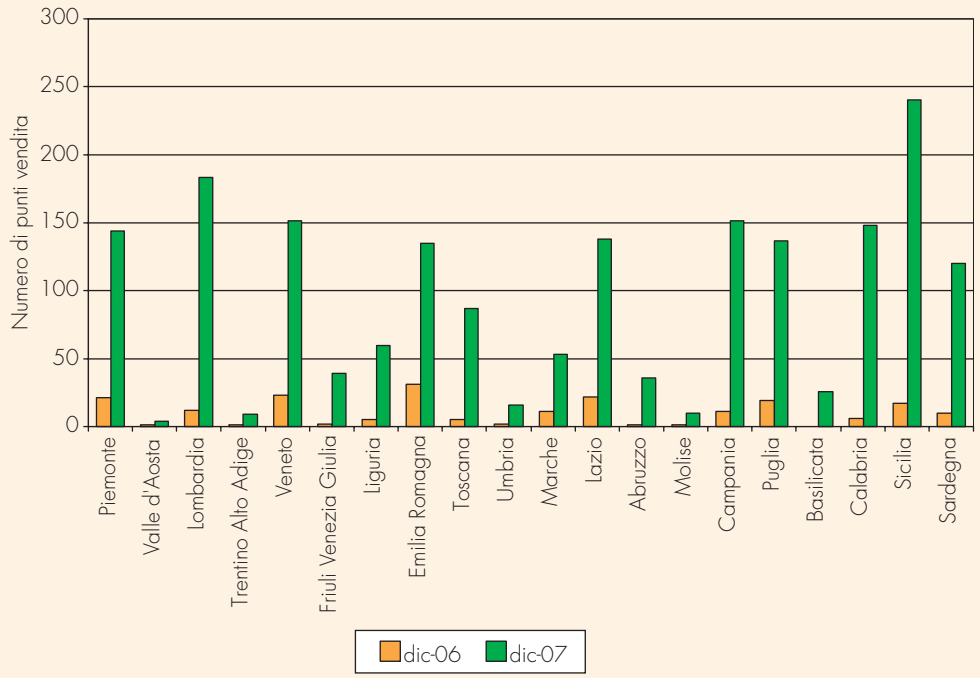
[52] Si veda prima, nel testo, per i contenuti dell'articolato del decreto.

[53] L'elasticità dei margini di profitto alla variabile assunta come misura delle barriere all'entrata (rapporto tra la superficie ammissibile per nuovi esercizi commerciali e la popolazione provinciale) è rilevante e pari a -14 per cento; l'elasticità della produttività alla stessa variabile è del 5 per cento. L'analisi empirica mostra inoltre che le imprese delle regioni con legislazione ritenuta più favorevole alla concorrenza hanno una propensione superiore ad investire in ICT. Una maggiore apertura alla concorrenza impatta poi positivamente sui prezzi del segmento "cibo e bevande" che registra un tasso di inflazione annuale di circa mezzo punto più elevato nelle regioni con più alte barriere all'entrata rispetto alle regioni prive di limiti prefissati in relazione alla superficie autorizzata. L'apertura alla concorrenza è valutata in base alle modalità di attuazione del Decreto Bersani in relazione al massimo spazio ammissibile che può essere autorizzato per un nuovo negozio o per l'ampliamento di un esercizio già esistente. Mentre 3 regioni non hanno posto limiti a priori alla superficie ammissibile per nuovi negozi (Piemonte, Emilia Romagna, Marche), le rimanenti regioni hanno tutte posto soglie comprese in un range molto ampio che va dagli oltre 100 metri quadrati per ogni 1000 abitanti delle regioni più "liberali" (Molise, Valle d'Aosta e Sicilia) ai meno di 15 metri quadri per 1000 metri quadrati della Calabria e della Basilicata.

A misure di apertura dei mercati alla concorrenza, intese anche a contribuire al rilancio dell'economia e della occupazione con la liberalizzazione di alcune attività imprenditoriali e la possibilità di creare nuovi posti di lavoro, si sono affiancati provvedimenti tesi a rafforzare la tutela dei consumatori, consentendo loro un esercizio più efficace dei propri diritti. Si tratta di interventi mirati a servizi diffusi su tutto il territorio nazionale potenzialmente percepibili da tutti i consumatori; il loro impatto sarà tuttavia tanto più elevato quanto più diffusa e radicata sarà la sensibilizzazione da essi indotta tra i consumatori.

Sebbene gli effetti dei provvedimenti più recenti non siano ancora pienamente valutabili, considerato lo scarso tempo trascorso dalla loro introduzione, alcune interessanti indicazioni possono essere colte dai dati attualmente disponibili sull'apertura di specifici mercati. I primi dati a livello regionale sulla diffusione di posti di vendita di farmaci ad esempio, segnalano un loro netto incremento rispetto all'anno precedente. Tale crescita è più rilevante nelle regioni meridionali rispetto a quelle del Centro-Nord con valori assai significativi in Calabria, Sardegna e Sicilia (cfr. Figura VI.14).

Figura VI.14 – PUNTI VENDITA DI FARMACI DA BANCO, 2006-2007



Fonte: Ministero della Salute

INDICE DELLE FIGURE E DELLE TAVOLE DEL RAPPORTO

FIGURE

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

Figura I.1	Crescita cumulata Pil 2000-2007 nei maggiori Paesi industrializzati	2
Figura I.2	Pil per ripartizione, 2001-2006	3
Figura I.3	Indicatori del ciclo congiunturale, 2000-2007	4
Figura I.4	Composizione settoriale del valore aggiunto nell'industria in senso stretto: confronto anni 2000 e 2005	6
Figura I.5	Confronto per macroarea: consumi pro capite anni 2000-2006 e retribuzioni lorde per dipendente anni 2000-2005	7
Figura I.6	Crescita delle esportazioni italiane per macroarea	9
Figura I.7	Esportazioni delle macroaree per Paese di destinazione delle merci	9
Figura I.8	Presenze turistiche nel Mezzogiorno	10
Figura I.9	Occupazione nelle ripartizioni, 1995-2007	11
Figura I.10	Situazione regionale nei target relativi alla strategia europea per l'occupazione al III trimestre 2007	12
Figura I.11	Occupati per settore	13
Figura I.12	Occupati: incidenza lavoro atipico	13
Figura I.13	Tasso di disoccupazione nelle ripartizioni	14
Figura I.14	Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per macroarea e per settore	15
Figura A.1	Saldi della popolazione straniera residente	16
Figura A.2	Distribuzione regionale degli immigrati residenti	17
Figura A.3	Tassi di occupazione degli immigrati e degli italiani, 2006	17
Figura I.15	Imprese attive per regione	18
Figura I.16	Numero imprese attive per ripartizione territoriale, 2000-2005	19
Figura I.17	Tassi medi di natalità e mortalità per regione, 2000-2005	20
Figura I.18	Distribuzione del numero di imprese e addetti per classe dimensionale	20
Figura I.19	Composizione percentuale delle imprese per forma giuridica, 2005	21
Figura I.20	Distribuzione degli addetti alle imprese per sezione di attività economica e per ripartizione	22
Figura I.21	Sistemi Locali del Lavoro	25
Figura I.22	Numero di insegnanti per 100 studenti nella scuola primaria e quota di bambini che frequentano il tempo pieno - Scuola primaria statale	30
Figura I.23	Percentuale degli studenti 15-enni con scarse competenze in lettura, matematica e scienze per area territoriale	31
Figura I.24	Percentuale degli studenti 15-enni con scarse competenze in matematica in alcune regioni italiane, 2006	32
Figura I.25	Percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale e che non frequenta scuola/formazione, anni 2004-2006	34
Figura I.26	Tipologia di istruzione e formazione a cui gli adulti in età 25-64 anni hanno partecipato nelle 4 settimane precedenti all'indagine, 2005	35

Figura I.27	Famiglie che dichiarano problemi nella zona di residenza, 2006	38
Figura I.28	Famiglie che dichiarano difficoltà di accesso ai servizi sanitari, 2006	38
Figura I.29	Famiglie che dichiarano difficoltà di accesso ai servizi sanitari, anni 2002 e 2006	39
Figura I.30	Incidenza e intensità della povertà relativa per macroarea, 1999-2006	41
Figura I.31	Incidenza di povertà relativa per regione, 2002-2006	42
Figura I.32	Famiglie povere e non povere in base a diverse linee di povertà, Italia e Mezzogiorno, 2006	43
Figura I.33	Incidenza della povertà e tasso di occupazione per regione, 2006	43
Figura I.34	Omicidi volontari consumati su base regionale al netto di quelli di tipo mafioso, 2005-2006	47
Figura I.35	Delittuosità per macroaree, confronto 1996-2006	48
Figura I.36	Indicatori sintetici, confronto internazionale 1996-2006	49
Figura I.37	Andamento del Pil , 1995-2006	51
Figura I.38	Pil pro capite dell'Italia in percentuale della media dei Paesi dell'area dell'euro, 1995-2006	52
Figura I.39	Livello e crescita del Pil pro capite regionale nell'UE-27, 2000-2004	53
Figura I.40	Differenziale di crescita del Pil rispetto alla media Paese nelle aree ex-Obiettivo 1 dell'Italia, della Germania e della Spagna	54
Figura I.41	Livello e crescita della produttività per occupato nell'UE-27, 2000-2004	55
Figura I.42	Livello e crescita della popolazione con titolo di studio universitario in S&T	56
Figura I.43	Livello e crescita della spesa in R&S del settore privato	57

II. QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI PER LA COMPETITIVITÀ E LA FRUIZIONE DEI TERRITORI

Figura II.1	Italia: viaggiatori stranieri per tipologia di alloggio e area geografica di destinazione, anno 2006	64
Figura II.2	Italia: principali provenienze delle presenze dei viaggiatori stranieri per area geografica di destinazione	64
Figura II.3	Servizi turistici complementari per area geografica: numero di imprese per 1.000 abitanti, media 2004-2005	65
Figura II.4	Italia: viaggiatori stranieri per mezzo di trasporto utilizzato, anno 2006	66
Figura C.1	Aeroporto di Alghero: l'effetto di destagionalizzazione dei flussi turistici dovuto all'introduzione di voli low cost	68
Figura C.2	Correlazione tra flussi turistici internazionali e crescita di un aeroporto	68
Figura II.5	Componenti principali della rete ferroviaria italiana sull'intero territorio nazionale, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord	71
Figura II.6	Comparazione delle componenti della rete ferroviaria nelle regioni del Mezzogiorno nel 2000 e nel 2006	73
Figura II.7	Cambiamenti nell'offerta di servizi regionali, 2001-2006	75
Figura II.8	Indicatori normalizzati di efficienza tecnica del servizio idrico integrato regioni del Mezzogiorno e area Centro-Nord	83
Figura II.9	Indicatori normalizzati di efficienza tecnica: gestione dei rifiuti urbani - regioni del Mezzogiorno e area Centro-Nord	88
Figura II.10	Quota di energia prodotta da fonti rinnovabili su consumo interno lordo di energia per regione, 2000 e 2004	90

Figura II.11	Impianti fotovoltaici incentivati in "conto-energia" entrati in esercizio per macroaree regionali, 2007	92
Figura II.12	Quota di consumo interno lordo di elettricità coperta da energia rinnovabile nel Mezzogiorno, per fonte e regione, 2005 e 2006	93
Figura D.1A	Potenza installata delle fonti rinnovabili per fonte, macroarea e tipologia di area	98
Figura D.1B	Potenza installata delle fonti rinnovabili per fonte, macroarea e tipologia di area	99
Figura II.13	Spese per ricerca e sviluppo della Pubblica Amministrazione, dell'Università e delle imprese pubbliche e private in percentuale del Pil per macroaree	103
Figura II.14	Incidenza percentuale della spesa delle imprese in ricerca e sviluppo sul totale per macroaree	104
Figura II.15	Incidenza della spesa delle imprese in ricerca e sviluppo sul totale per regione	105
Figura II.16	Laureati in discipline scientifiche e tecnologiche per mille abitanti in età 20-29 anni	106
Figura II.17	Addetti alla ricerca e sviluppo per 10.000 abitanti	107
Figura II.18	Numero di brevetti registrati allo European Patent Office (EPO) per milione di abitanti	109
Figura II.19	Investimenti diretti netti dall'estero in Italia in percentuale del Pil	110
Figura F.I	Spesa in innovazione per addetto nei settori industriali, 2004	113

III. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO

Figura III.1	Settore Pubblico Allargato: aggregati di spesa pubblica pro capite	117
Figura III.2	Settore Pubblico Allargato: distribuzione regionale della spesa pro capite	118
Figura III.3	Settore Pubblico Allargato: spesa corrente pro capite per regione	119
Figura III.4	Settore Pubblico Allargato: distribuzione della spesa pubblica totale per soggetto erogatore	119
Figura III.5	Settore Pubblico Allargato: distribuzione della spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie per soggetto erogatore	120
Figura G.1	Spesa pubblica nell'eurozona	121
Figura III.6	Settore Pubblico Allargato e Pubblica Amministrazione: spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie nel Mezzogiorno, anni 2000-2007 (prezzi correnti)	125
Figura III.7	Settore Pubblico Allargato e Pubblica Amministrazione: spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie nel Mezzogiorno, anni 2000-2007 (prezzi costanti 2000)	126
Figura H.1	Spesa in conto capitale della PA per macroaree	128
Figura H.2	Spesa in conto capitale della PA per macroaree e principali soggetti erogatori	129
Figura III.8	Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie della PA e del SPA: investimenti e trasferimenti	131
Figura III.9	Quota degli investimenti sul totale della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie nel Mezzogiorno, anni 2000-2007	133
Figura I.1	P.A.: scomposizione della spesa per trasferimenti in conto capitale alle imprese in Italia nel 2005	134
Figura III.10	SPA: spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie per soggetti erogatori, media 2000-2005 e anno 2006	136

Figura III.11	SPA: spesa in conto capitale per soggetti erogatori al netto delle partite finanziarie per il settore Industria e servizi nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, anno 2006	137
Figura III.12	SPA: spesa in conto capitale per soggetti erogatori al netto delle partite finanziarie per il settore Viabilità nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, anno 2006	138
Figura III.13	SPA: spesa in conto capitale per soggetti erogatori al netto delle partite finanziarie per il settore Altri trasporti nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, anno 2006	139
Figura III.14	SPA: spesa in conto capitale per soggetti erogatori al netto delle partite finanziarie per il settore Energia nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, anno 2006	139
Figura J.1	Spesa per investimenti del Settore Pubblico Allargato (SPA) per tonnellata di rifiuto urbano prodotto, 2000-2006	141
Figura J.2	Ripartizione della spesa per investimenti del Settore Pubblico Allargato (SPA), media 2000-2006	142
Figura III.15	SPA: spesa totale per soggetti erogatori in Istruzione, cultura, formazione e R&S, anni 2000-2006	143
Figura III.16	SPA: spesa totale per soggetti erogatori in Ambiente e smaltimento dei rifiuti, anni 2000-2006	144
Figura III.17	SPA: spesa totale per soggetti erogatori in Ciclo integrato dell'acqua, anni 2000-2006	144
Figura III.18	SPA: spesa totale per soggetti erogatori in Viabilità e altri trasporti, anni 2000-2006	145
Figura III.19	Composizione per categoria di enti dell'universo delle IPL, media 2000-2006	146
Figura III.20	Distribuzione territoriale delle IPL	146
Figura III.21	Evoluzione della numerosità e della dimensione delle IPL	147
Figura III.22	Evoluzione della spesa totale delle IPL	147
Figura III.23	Composizione settoriale della spesa della componente allargata locale del SPA, media 2000-2006	148
Figura III.24	Evoluzione della quota della spesa di personale sul totale della spesa	149

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

Figura K.1	Spesa certificata dei Fondi strutturali 2000-2006 per le principali macroaree di intervento	155
Figura K.2	Scomposizione della spesa per l'area di intervento "Infrastrutture" - Fondi strutturali 2000-2006	157
Figura IV.1	Fondi strutturali comunitari con cofinanziamento nazionale nel ciclo 2007-2013 - distribuzione delle risorse per Fondo e per Obiettivo comunitario	159
Figura IV.2	Assegnazione delle risorse del QSN 2007-2013 per priorità e composizione dei finanziamenti nel Mezzogiorno	161
Figura IV.3	Assegnazione delle risorse del QSN 2007-2013 per strumenti e livelli di Governo - Mezzogiorno e Centro-Nord	162
Figura IV.4	Valori programmatici iniziali e realizzazioni della spesa pubblica in conto capitale dal 2000 al 2007 nel Mezzogiorno	174
Figura IV.5	Stime e previsioni di crescita del Pil nel Mezzogiorno: 2001-2011	179

Figura IV.6	Composizione della spesa relativa a programmi dei Fondi strutturali comunitari nel Mezzogiorno nel periodo 2000-2007	182
Figura P.1	Caratteristiche degli interventi alla stipula per livello di progettazione iniziale	187
Figura IV.7	Risorse della politica regionale nel Mezzogiorno per settore di intervento - ciclo di programmazione 2000-2006	188
Figura IV.8	Assegnazioni Cipe per strumento di incentivazione, anni 2000-2007	189
Figura IV.9	Articolazione delle risorse della politica regionale aggiuntiva destinate ad opere fisiche nel Mezzogiorno	193
Figura IV.10	Destinazione per settore di intervento della spesa dei Fondi strutturali e del FAS programmato in Accordi di Programma Quadro nel Mezzogiorno, anni 2000-2007	194
Figura IV.11	Spesa delle risorse della politica regionale nel Mezzogiorno per settore di intervento, anni 2003- 2006	195
Figura IV.12	Programmazione delle risorse nel settore Industria e Servizi per fonte di finanziamento nel Mezzogiorno, anni 2000-2007	200
Figura IV.13	Articolazione tra "Altri trasporti" e "Viabilità" degli interventi nel settore trasporti per regione nel Mezzogiorno	205
Figura IV.14	Programmazione delle risorse nel settore Trasporti per fonte di finanziamento, anni 2000-2007	205
Figura IV.15	Articolazione degli investimenti finanziati dai Fondi strutturali secondo le modalità di trasporto nel Mezzogiorno	207
Figura IV.16	Articolazione per regione delle risorse del Ciclo integrato dell'acqua per fonte di finanziamento nel Mezzogiorno, anni 2000-2007	208
Figura IV.17	Articolazione per regione delle risorse del settore Ricerca e sviluppo per fonte di finanziamento nel Mezzogiorno, anni 2000-2007	209
Figura IV.18	Articolazione degli interventi del settore Ricerca e sviluppo dei Fondi strutturali per tipologia di intervento nel Mezzogiorno, anni 2000-2007	210
Figura R.1	QCS - distribuzione dei progetti in infrastrutture, interventi immateriali e trasferimenti per valore, numerosità e stato di attuazione a fine 2007	213
Figura R.2	QCS - pagamenti per asse al 31 dicembre 2007	214
Figura R.3	QCS - pagamenti per Programma Operativo al 31 dicembre 2007	214
Figura S.1	Distribuzione del valore dei progetti immateriali finanziati dai programmi comunitari 2000-2006 tra tipologie nel Mezzogiorno	216
Figura T.1	Avanzamento della spesa dei PIT per regione, dati al 31 dicembre 2007	219
Figura U.1	Mezzogiorno - APQ per anno di stipula e settore al 31 dicembre 2007	221
Figura U.2	Mezzogiorno - fonti di copertura finanziaria degli APQ per anno di stipula	221
Figura U.3	Mezzogiorno - allocazione delle risorse del FAS programmate in APQ per settore e anno di assegnazione delle risorse	222
Figura U.4	Valore complessivo e avanzamento a fine 2007 della realizzazione degli interventi in APQ nel Mezzogiorno per anno di stipula	223
Figura U.5	Mezzogiorno - avanzamento procedurale degli interventi per settore	224
Figura V.1	Agevolazioni concesse nel Mezzogiorno, anni 2003-2006	225
Figura IV.19	Risorse della politica regionale nel Centro-Nord per settore di intervento, ciclo di programmazione 2000-2006	231
Figura IV.20	Destinazione per settore di intervento della spesa dei Fondi strutturali e del FAS programmato in Accordi di Programma nel Centro-Nord, anni 2000-2007	236

Figura IV.21	Spesa delle risorse della politica regionale nel Centro-Nord per settore di intervento, anni 2003-2006	236
Figura W.1	Spese realizzate e avanzamento dei DOCUP e dei POR per gli Obiettivi 2 e 3 del ciclo di programmazione 2000-2006	237
Figura X.1	Centro-Nord - APQ per anno di stipula e settore al 31 dicembre 2007	240
Figura X.2	Centro-Nord - fonti di copertura finanziaria degli APQ per anno di stipula	240
Figura X.3	Centro-Nord - allocazione delle risorse del FAS programmate in APQ per settore e anno di assegnazione delle risorse	241
Figura X. 4	Avanzamento a fine 2007 della realizzazione degli interventi in APQ nel Centro-Nord per anno di stipula	242
Figura X.5	Centro-Nord - avanzamento procedurale degli interventi per settore	243

V. LE POLITICHE DI MODERNIZZAZIONE E INCREMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

Figura Z.1	Integrazione fra politica ordinaria per lo sviluppo e politica regionale 2007-2013	258
Figura V.1	Frequenze delle modalità prescelte per le valutazioni ex ante dalle Regioni e Province autonome	277
Figura V.2	Frequenze delle figure di valutatore ex ante dei Programmi Operativi cofinanziati da fondi europei nelle Regioni e Province autonome	278
Figura V.3	Numero di indicatori regionali di contesto per tema	280

VI. ASPETTI TERRITORIALI DELLE POLITICHE DEL LAVORO, DEI CAPITALI E PER I MERCATI

Figura VI.1	Spesa per politiche del lavoro, 1996-2006	284
Figura VI.2	Spesa per politiche attive per tipologia, 1996-2006	285
Figura VI.3	Incentivi alla domanda di lavoro nazionali e specifici per il Mezzogiorno, 1996-2006	290
Figura VI.4	Spesa per politiche passive per tipologia, 2000-2006	290
Figura VI.5	Spesa cumulata per anno degli interventi del Fondo Sociale Europeo	292
Figura VI.6	Spesa cumulata del Fondo Sociale Europeo nel Mezzogiorno per tipologia di progetto	293
Figura VI.7	Distribuzione della spesa del FSE per il sostegno dei servizi pubblici per l'impiego nel Mezzogiorno	294
Figura VI.8	Autoimpiego: totale delle domande presentate e ammesse in Italia nel Mezzogiorno, 1996-2007	296
Figura VI.9	Autoimpiego: erogazioni su risorse FAS	297
Figura VI.10	Impieghi nelle imprese non finanziarie, quote e tassi di crescita per area territoriale, 1996-2006	299
Figura VI.11	Indice di intensità creditizia (impieghi nelle imprese/Pil) per area territoriale, 2000-2006	300
Figura VI.12	Tasso di decadimento trimestrale nelle imprese: ciclo trend, 1996-2007	301
Figura VI.13	Andamento dei tassi di interesse nelle imprese non finanziarie, 2004-2007	302
Figura VI.14	Punti vendita di farmaci da banco, 2006-2007	310

Tavole

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

Tavola I.1	Le componenti della crescita del Pil pro capite: produttività e occupazione, 2001-2006	5
Tavola I.2	Valore aggiunto territoriale per settori, 2001-2006	5
Tavola I.3	Variazioni del Pil e delle sue componenti per macroarea, 2001-2006	7
Tavola I.4	Pil regionale, anni 2001-2006	8
Tavola I.5	Quota sul totale degli addetti nelle unità locali delle imprese attive a medio-alto contenuto tecnologico, 2004	23
Tavola I.6	Famiglie che dichiarano almeno un problema nella zona di residenza, anni 2002 e 2006	37
Tavola I.7	Famiglie che dichiarano difficoltà di accesso ai servizi sanitari, anni 2002 e 2006	39
Tavola I.8	Andamento della povertà nel periodo 2005-2006	40
Tavola I.9	Tipologia di delitti per ripartizione, 2006	45
Tavola I.10	Furti commessi su base regionale, 2006	46
Tavola I.11	Andamento dei divari di Pil pro capite in SPA tra regioni e tra Paesi	50

II. QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI PER LA COMPETITIVITÀ E LA FRUIZIONE DEI TERRITORI

Tavola II.1	Italia: capacità degli esercizi ricettivi per categoria e area geografica, anno 2006	61
Tavola II.2	Italia: movimenti di clienti italiani e stranieri negli esercizi ricettivi per categoria e area geografica di destinazione	62
Tavola II.3	Italia: movimenti di viaggiatori stranieri per Paese di provenienza e area geografica di destinazione	63
Tavola II.4	Estensione delle componenti di rete non elettrificata, elettrificata ordinaria e AV nel 2006 per area geografica e variazioni nel periodo 2000-2006	71
Tavola II.5	Servizi ferroviari regionali in valore assoluto e in variazione percentuale complessiva e nei sottoperiodi 2001-2003 e 2004-2006	76
Tavola II.6	Spesa media 2000-2006 in conto capitale al netto delle partite finanziarie del Settore Pubblico Allargato - ciclo integrato dell'acqua	79
Tavola II.7	Distribuzione per livello di Governo e per Imprese Pubbliche Locali della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie del Settore Pubblico Allargato - ciclo integrato dell'acqua	80
Tavola II.8	Indicatori del servizio idrico integrato, anno 2005	81
Tavola II.9	Spesa media annua in conto capitale al netto delle partite finanziarie del Settore Pubblico Allargato - gestione dei rifiuti urbani	84
Tavola II.10	Distribuzione percentuale per livello di Governo e per Imprese Pubbliche Locali della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie del Settore Pubblico Allargato - gestione dei rifiuti urbani	85
Tavola II.11	Indicatori relativi alla gestione dei rifiuti urbani, anno 2006	86
Tavola II.12	Potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili per macroaree regionali, 2006	91

Tavola II.13	Intensità energetiche e consumi energetici pro capite per macroaree regionali, 2006	96
Tavola D.1	Numero e potenza degli impianti elettrici da fonti rinnovabili per fonte e tipologia di area, 2007	97
Tavola E.1	Consumi pro capite di energia elettrica e di gas metano per uso domestico nelle principali città	100
Tavola E.2	Potenza da fonte rinnovabile installata nelle principali città	101
Tavola II.14	Spesa media regionale per innovazione per addetto nel totale delle imprese e incidenza delle imprese innovatrici sul totale imprese	108
Tavola F.1	Spesa in ricerca agro-alimentare (pubblica e privata) su valore aggiunto agricolo: confronto europeo	112
Tavola F.2	Peso dell'agro-alimentare e spesa in R&S delle aziende alimentari per ripartizioni geografiche	113

III. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO

Tavola III.1	Indicatori della distribuzione territoriale di popolazione, Pil e spesa del Settore Pubblico Allargato, anni 1996-2006	116
Tavola III.2	Imprese Pubbliche Nazionali: quota della spesa totale in conto capitale destinata al Mezzogiorno	120
Tavola G.1	Spesa pubblica totale nei paesi eurozona	123
Tavola G.2	Spesa corrente pro capite deflazionata: eurozona	123
Tavola G.3	Spesa in conto capitale pro capite deflazionata: eurozona	124
Tavola H.1	Spesa in conto capitale della PA 2006-2007	128
Tavola III.3	Settore Pubblico Allargato: ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale	130
Tavola III.4	Pubblica Amministrazione: ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale	130
Tavola J.1	La spesa per lo smaltimento dei rifiuti del Settore Pubblico Allargato: spesa corrente e in conto capitale per ripartizione territoriale	140

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

Tavola L.1	Popolazione ammessa alla deroga 87.3.c) nel periodo 2000-2006 e 2007-2013 per regione	163
Tavola IV.1	Fondo aree sottoutilizzate: risorse nazionali spendibili	172
Tavola IV.2	Quadro Finanziario Unico: spesa in conto capitale della PA per fonte di finanziamento	177
Tavola IV.3	Valori osservati e stime di crescita del Pil e dell'occupazione nel Mezzogiorno: 2000-2015	181
Tavola IV.4	Spesa del Fondo aree sottoutilizzate per strumenti di intervento, anni 2003-2006, stime	183
Tavola IV.5	Programmazione e spesa in Accordi di Programma Quadro nel Mezzogiorno per settore, anni 2000-2007	190
Tavola IV.6	Programmazione e spesa dei Fondi strutturali nel Mezzogiorno per settore, anni 2000-2007	191

Tavola IV.7	Articolazione della programmazione per lo sviluppo 2000-2007 per tipologia di intervento nel Mezzogiorno	192
Tavola IV.8	Articolazione per regione e settore della programmazione delle risorse aggiuntive: Fondi strutturali e FAS in Accordi di Programma Quadro nel Mezzogiorno, anni 2000-2007	197
Tavola IV.9	Articolazione per regione della programmazione delle risorse aggiuntive destinata ad opere fisiche nel Mezzogiorno, anni 2000-2007	198
Tavola IV.10	Tipologie di intervento dei Fondi strutturali nel settore industria e servizi per regione, anni 2000-2007	201
Tavola Q.1	Mezzogiorno, incentivi alle imprese, anni 2003-2006	202
Tavola Q.2	Mezzogiorno, principali strumenti di agevolazione, anni 2003-2006	203
Tavola R.1	Caratteristiche degli interventi ammessi a cofinanziamento nel QCS Obiettivo 1 2000-2006	212
Tavola R.2	QCS - dotazione iniziale e valore dei progetti totali e coerenti per asse a fine 2007	215
Tavola IV.11	Programmazione e spesa degli Accordi di Programma Quadro nel Centro-Nord per settore, anni 2000-2007	232
Tavola IV.12	Programmazione e spesa dei Fondi strutturali nel Centro-Nord per settore, anni 2000-2007	233
Tavola IV.13	Articolazione per area e settore della programmazione delle risorse aggiuntive: Fondi strutturali e FAS in Accordi di Programma	234
Tavola W.1	Valore e distribuzione dei progetti nei DOCUP dell'Obiettivo2 (FESR) e nei POR dell'Obiettivo3 (FSE) nel ciclo 2000-2006	238
Tavola Y.1	Centro-Nord, incentivi alle imprese, anni 2003-2006	244
Tavola Y.2	Centro-Nord, principali strumenti di agevolazione, anni 2003-2006	245

V. LE POLITICHE DI MODERNIZZAZIONE E INCREMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

Tavola V. I	Progressi delle Amministrazioni - situazione per indicatore di avanzamento istituzionale della riserva di premialità del 6 per cento	250
Tavola V.2	Stato della pianificazione settoriale nelle Regioni del Mezzogiorno al 31/10/2007	252
Tavola V.3	Obiettivi, indicatori e target degli obiettivi di servizio al 2013	268

VI. ASPETTI TERRITORIALI DELLE POLITICHE DEL LAVORO, DEI CAPITALI E PER I MERCATI

Tavola VI.1	Distribuzione territoriale dei beneficiari e spesa per le politiche del lavoro previste da dispositivi nazionali	286
Tavola VI.2	Gestione degli strumenti di autoimpiego, 2007	295
Tavola VI.3	Gestione degli strumenti di promozione dell'imprenditorialità, 2007	298
Tavola VI.4	Normative nazionali in materia di liberalizzazioni	306

Si ringrazia la Biblioteca Civica Raccolta Stampe "Achille Bertarelli", Milano, per l'autorizzazione a riprodurre l'incisione di Filippo Conti raffigurante gli Stati europei nel 1788.

(20070084) Roma, 2008 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.