RAPPORTO ANNUALE 2008

del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica
sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

Presentata al Parlamento dal Ministro dello Sviluppo Economico

On. Claudio Scajola

Il presente Rapporto predisposto a cura del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (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 Aldo Mancurti: Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria, diretta da Sabina De Luca; Direzione generale per politica regionale unitaria nazionale, diretta da Vincenzo Donato; Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali, diretta da Gianluca Esposito; 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 dal Consigliere ministeriale Letizia Ravoni.

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

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 per la politica regionale unitaria comunitaria hanno fornito un costante supporto al coordinamento e alla integrazione dei contributi.

Hanno contribuito alla elaborazione di questo Rapporto e alla predisposizione dell'Appendice: Carlo Amati, Marcella Amici, Antonio Andreoli, Iolanda Anselmo, Marco Biagetti, Tito Bianchi, Carolina Bloise, Laura Bonifazio, Clara Brunetti, Federica Busillo, Marielda Caiazzo, Giuseppina Caldarola, Ivana Capozza, Carla Carlucci, Cinzia Catinella, Germana Cavicchioli, Laura Cisterna, Angela Corbo, Domenico Cristofaro, Mario Dalmasso, Angela D'Alonzo, Silvio D'Amico, Simona De Luca, Silvia De Matthaeis, Daniele Del Guercio, Matteo Donzelli, Roberto Finuola, Roberto Fulciniti, Vincenzo Gazerro,Carmela Giannino, Francesco Giordano, Sabina Guidotti, Emanuela Incicco, Sabrina Lucatelli, Marco Magrassi, Cosimo Maio, Barbara Majano, Luca Manieri Elia, Saverio Massari, Francesca Matalucci, Gianpiero Meriano, Salvatore Mignano, Teo Muccigrosso, Alessandra Nicita, Marco Orsini, Daniela Pagliaro, Silvio Pancheri, Nicolino Paragona, Guido Pellegrini, Roberto Perotti, Ilaria Perutelli, Alfonso Piantedosi, Maria Princi, Giorgio Pugliese, Marcello Ranucci, Valeria Raffaele, Federico Risi, Rosanna Romano, Piero Rubino, Rossella Rusca, Norina Salamone, Gian Luigi Scialoja, Sergio Scicchitano, Antonio Sferrazzo, Francesca Spagnolo, Marco Spampinato, Benedetta Stratta, Laura Tagle, Alessandra Tancredi, Flavia Terribile, Attilio Turri Bruzzese, Marco Valenti, Mario Vella, Paola Verdinelli De Cesare, Salvatore Vescina.

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

La diffusione è stata curata da Simona Panei e 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.

RAPPORTO
DEL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE
2008

INDICE

PREMESSA

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI 1

1.1 Il contesto internazionale 2

I.2 Tendenze economiche nazionali e territoriali 4
Riquadro A:Tendenze demografiche 9
Riquadro B: Tendenze delle aree rurali italiane 19

I.3 Le prospettive economiche a breve e medio termine 23

I.4 Imprese e sistemi produttivi territoriali 24
I.4.1 Struttura, demografia e articolazione settoriale delle imprese 24
I.4.2 L'attività di ricerca e sviluppo in Italia: alcuni indicatori 31

I.5 Le tendenze della società 36
I.5.1 Istruzione 36
I.5.2 Povertà monetaria e aspetti del disagio sociale 41
I.5.3 Partecipazione delle donne al mercato del lavoro 47
I.5.4 Legalità, criminalità e sicurezza 51

I.6 Disparità regionali e integrazione nell'Unione europea 56

II. QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI 67

II.1 Qualità dei servizi e obiettivi misurabili 68
Riquadro C: Il meccanismo premiale degli "Obiettivi di Servizio" del QSN 2007-2013 per il Mezzogiorno 70
II.1.1 Servizi per l'istruzione 72
II.1.2 Conciliazione lavoro famiglia: servizi di cura per gli anziani e i bambini 76
II.1.3 Gestione dei rifiuti urbani 83
II.1.4 Gestione del servizio idrico integrato 89

II.2 Disagio socioeconomico nelle aree urbane 94
Riquadro D: Criteri di selezione delle zone franche urbane 95

II.3 I servizi per la fruizione delle risorse culturali 101

II.4 Servizi di trasporto merci: il sistema portuale italiano 108
Riquadro E: Il Porto di Salerno 117

II.5 Servizi energetici: efficienza energetica e fonti rinnovabili 120

III. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO 127

III.1 La spesa pubblica complessiva e la sua articolazione territoriale: analisi strutturale 128

Riquadro F: Indicatori della spesa pubblica nei principali paesi europei 129

Riquadro G: Decentramento e federalismo 137

III.2 La spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno: gli andamenti più recenti 141

III.3 La spesa in conto capitale: investimenti e trasferimenti 144

III.4 Il 2008: prime stime dell'Indicatore Anticipatore dei CPT 148

III.5 Spesa in conto capitale: risultati per settore e per soggetti erogatori 152

III.6 Lo stato di attuazione del decentramento 156

III.7 La componente allargata locale del settore pubblico 159

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI 165

IV.1 Le misure comunitarie e nazionali per il rilancio dell'economia nella crisi finanziaria 2008-2009 166

Riquadro H: Le misure anticrisi nell'ambito della politica regionale comunitaria 169

Riquadro I: Accordo Stato-Regioni per interventi di sostegno al reddito e alle competenze 174

IV.2 La politica regionale 2007-2013 nel medio periodo 175

IV.2.1 Avvio e stato di attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013: i programmi operativi comunitari 176

IV.2.2 La manovra finanziaria 2009-2011 e la legge finanziaria 2009: i tagli sul Fondo aree sottoutilizzate 184

IV.2.3 Il quadro finanziario ed economico di medio periodo 190

IV.2.4 Gli obiettivi di miglioramento dei servizi 194

IV.3 L'attuazione della politica regionale nei territori: ambiti e strumenti di intervento nel Mezzogiorno e nel Centro Nord 196

IV.3.1 Le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno 197

IV.3.1.1 Il Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 1 2000-2006 201

IV.3.1.2 Le intese istituzionali di programma nel Mezzogiorno 208

IV.3.1.3 Politiche per le imprese nel Mezzogiorno 214

Riquadro J: Le politiche per la ricerca e l'innovazione nei fondi strutturali e negli APQ 221

IV.3.1.4 I Progetti Integrati Territoriali della programmazione 2000-2006 nell'Obiettivo 1: chiusura e prospettive future 224

IV.3.1.5 I Progetti di cooperazione bilaterale: il caso della Cina 227

	Riquadro K: Review territoriale dell'OCSE sul Guangdong	231
IV.3.2	Le politiche di sviluppo nel Centro-Nord	233
IV.3.2.1	Fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord	237
IV.3.2.2	Le intese istituzionali di programma nel Centro-Nord	241
IV.3.2.3	Politiche per le imprese nel Centro-nord	246
	Riquadro L: Miglioramento e accelerazione della spesa in APQ	250
	Riquadro M: Politica regionale: principali risultati	253
IV.4	***Le politiche per i fattori produttivi: lavoro e capitale***	257
IV.4.1	Monitoraggio delle politiche del lavoro	257
IV.4.2	Promozione dell'imprenditorialità e autoimpiego	268
IV.4.3	Politiche del credito e strumenti finanziari	270
IV.5	***La politica regionale nel lungo periodo: il futuro della politica di coesione***	277
V.	**LE AZIONI PER MIGLIORARE LA CAPACITA' AMMINISTRATIVA**	285
V.1	***Introduzione***	285
V.2	***La riorganizzazione dell'amministrazione centrale per il sostegno e l'attuazione della politica regionale unitaria 2007-2013***	287
V.3	***Capacità di misurare: i sistemi di misurazione degli avanzamenti, dei risultati e degli impatti***	291
V.4	***Sviluppi per i Conti Pubblici Territoriali: la Rete dei Nuclei CPT a supporto delle capacità di programmare e valutare delle amministrazioni regionali***	296
V.5	***L'analisi dei tempi di realizzazione delle infrastrutture***	299
V.5.1	Obiettivi e metodo di analisi	299
V.5.2	I risultati dell'analisi	301
V.6	***I progressi nella valutazione delle politiche***	308

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 31 marzo 2009

PREMESSA

dell'on. Claudio Scajola

Il Rapporto Annuale 2008 del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica[1] descrive un'importante fase di transizione della politica regionale comunitaria e nazionale, in un contesto nazionale e internazionale di marcato deterioramento dell'attività produttiva.

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

Agli interventi congiunturali a sostegno della domanda occorre affiancare anche misure strutturali, volte a rilanciare la competitività e la crescita dei nostri territori: in questo ambito, la politica regionale assume un ruolo davvero cruciale.

Le possibilità di riscatto delle Regioni del Mezzogiorno sono state fortemente condizionate dal progressivo arretramento, in termini di prodotto e competitività, di tutto il Paese. E' questa la conferma del fatto che la "questione meridionale" è nei fatti una "questione nazionale".

Bisogna rimuovere al più presto anche le specifiche criticità che caratterizzano

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

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

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

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

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

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

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

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

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

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

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

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

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

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

I.1 Il contesto internazionale

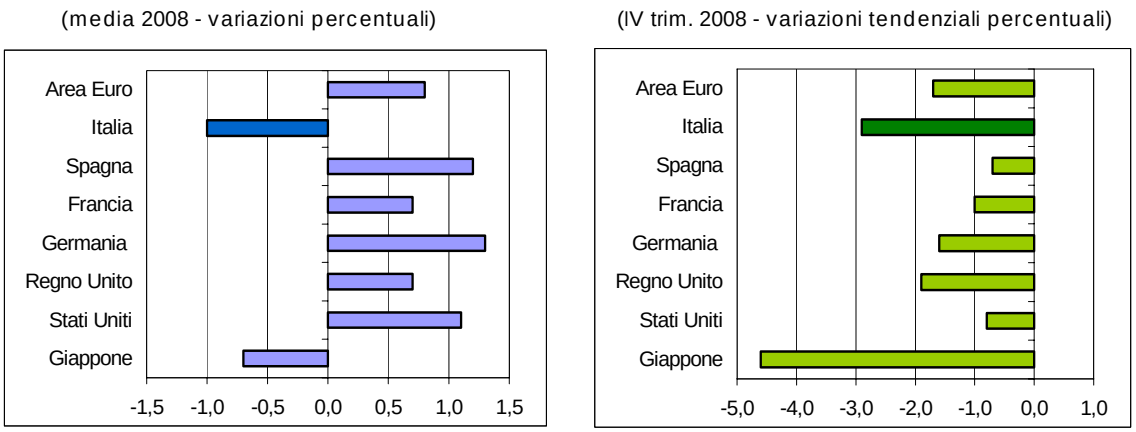
L'evoluzione dell'economia internazionale ha subito un netto peggioramento dal mese di settembre 2008 in connessione con l'acuirsi della crisi finanziaria negli Stati Uniti, che, innescata dallo scoppio della bolla immobiliare, era in atto già dalla metà del 2007. I casi di insolvenza delle istituzioni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

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

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

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

Figura I.1 – CONFRONTO INTERNAZIONALE PIL 2008



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT ed Eurostat

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

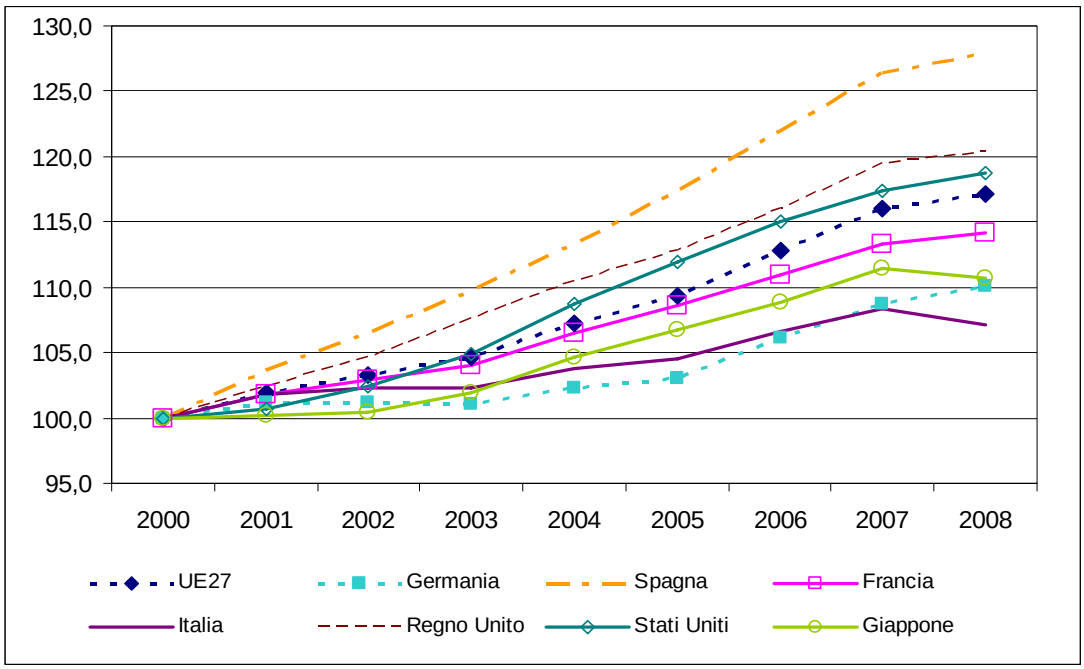
L'adozione di massicce misure finalizzate alla stabilizzazione dei mercati finanziari prima, di sostegno ai redditi di lavoro e alle esigenze impellenti delle imprese poi consente di mantenere aperte le prospettive di un allentamento dei vincoli specifici della crisi e di un rilancio, sia pure graduale,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

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

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

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

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



Fonte: elaborazioni DPS su dati Eurostat

I.2 Tendenze economiche nazionali e territoriali

Quadro nazionale

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

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

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

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

La congiuntura del 2008

Già nella prima parte del 2008 la dinamica economica, sulla scia del rallentamento produttivo ereditato dal 2007, ha continuato a decelerare, per entrare poi in una fase di recessione tecnica nel corso dei trimestri centrali dell'anno[1]. A fronte di una spinta ancora positiva delle esportazioni la domanda interna non era sufficientemente alimentata dalla debolezza dei consumi delle famiglie e degli investimenti fissi lordi, anche per l'ostacolo rappresentato, almeno fino al periodo estivo, dagli alti costi di approvvigionamento del greggio e dai suoi immediati riflessi sui prezzi al consumo.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tavola I.1 – PRINCIPALI INDICATORI CONGIUNTURALI

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

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

(2) Variazioni percentuali su periodo corrispondente

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

Quadro territoriale

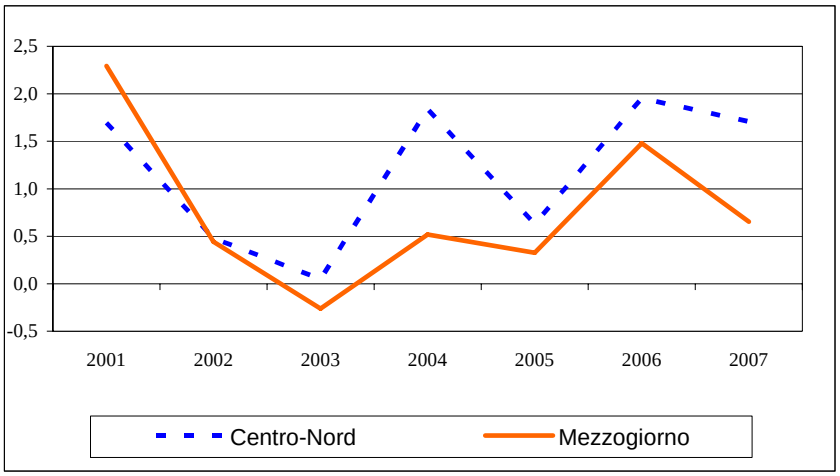
Crescita 2000-2007

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

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

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

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



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

La congiuntura territoriale 2008

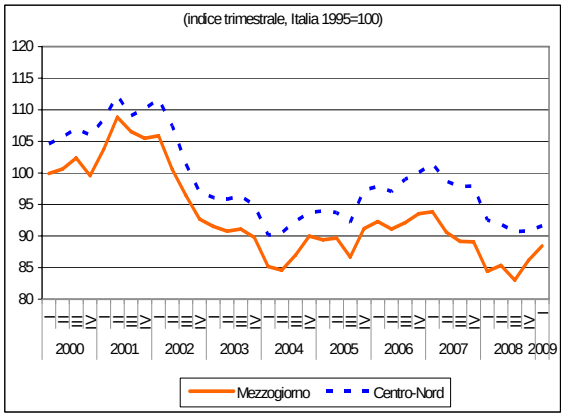
L'accentuata debolezza dei consumi privati appare il fattore più influente nella performance rallentata dell'area meridionale, mentre l'accumulazione di capitale fisso, per quanto con una dinamica in attenuazione, non si è discostata nel periodo da quella registrata nel Centro-Nord e i flussi di esportazioni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

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

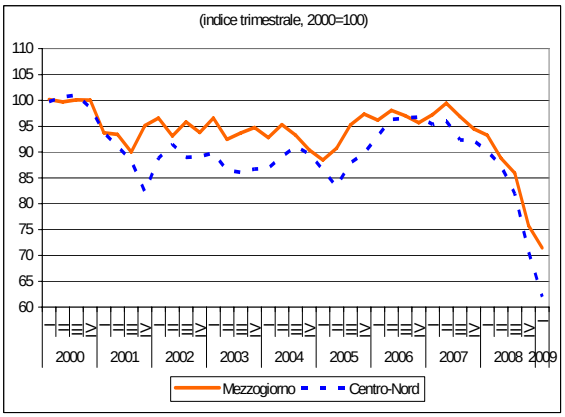
Anche nel Centro-Nord il clima economico è significativamente peggiorato nella seconda parte del 2008, pur scontando una situazione relativamente più favorevole, grazie soprattutto alla maggiore tenuta dei consumi delle famiglie, sostenuti a loro volta da una condizione più resistente del mercato del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

Figura I.4 – INDICATORI DEL CICLO CONGIUNTURALE, 2000-2008

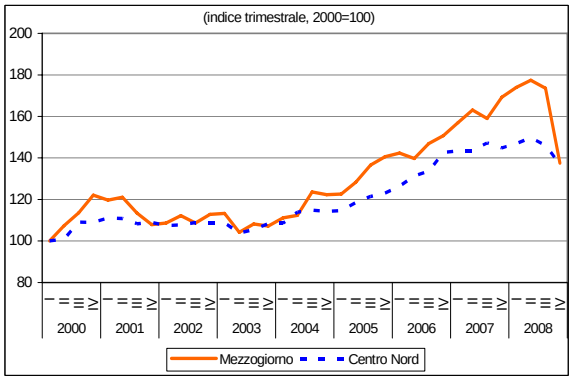
A - Clima di fiducia dei consumatori



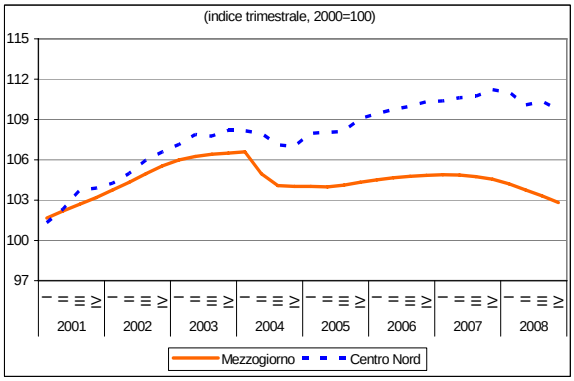
B - Clima di fiducia delle imprese



C - Esportazioni di merci



D - Vendite al dettaglio



** Le vendite al dettaglio del Centro-Nord sono una stima DPS. Il grafico mostra la componente del trend ottenuta attraverso la destagionalizzazione delle serie.*
Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT e ISAE

PIL procapite

In termini di PIL procapite si è arrestata nel 2007 la fase di riduzione, nel biennio precedente, dell'ampio differenziale tra le due grandi aree territoriali. Se tra il 2000 e il 2007 il valore del PIL procapite del Mezzogiorno rapportato a quello del Centro-Nord è comunque cresciuto dal 56,3 al 57,4 per cento, nell'ultimo anno, per effetto di un andamento negativo del tasso di occupazione, esso è tornato, sia pure lievemente, a diminuire. La dinamica rallentata dell'economia nel Sud, infatti, non è stata sufficientemente compensata, come negli anni immediatamente precedenti, da un incremento meno elevato della popolazione rispetto al Centro-Nord, dove hanno continuato a concentrarsi i maggiori flussi migratori, in particolare di stranieri.

Tavola I.2 – LE COMPONENTI DELLA CRESCITA DEL PIL PROCAPITE: PRODUTTIVITA' E OCCUPAZIONE, 2001-2007 (variazioni percentuali - valori concatenati*)

	Centro-Nord								Mezzogiorno							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	*2001-07* [1]	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	*2001-07* [1]
Pil	**1,7**	**0,5**	**0,0**	**1,8**	**0,6**	**2,0**	**1,7**	***1,2***	**2,3**	**0,4**	**-0,3**	**0,5**	**0,3**	**1,5**	**0,7**	***0,8***
Popolazione	0,2	0,5	1,0	1,3	1,0	0,9	1,0	*0,8*	-0,2	0,0	0,4	0,5	0,2	0,0	0,2	*0,2*
Pil pro-capite	**1,5**	**0,0**	**-1,0**	**0,5**	**-0,4**	**1,1**	**0,7**	***0,3***	**2,5**	**0,4**	**-0,6**	**0,1**	**0,1**	**1,5**	**0,5**	***0,6***
Pil per occupato (produttività)	0,1	-0,7	-0,9	1,1	0,4	0,1	0,4	*0,1*	0,0	-1,2	-0,1	1,1	0,3	0,2	0,6	*0,1*
Tasso di occupazione [2]	1,4	0,7	-0,1	-0,5	-0,8	1,0	0,3	*0,3*	2,5	1,6	-0,6	-1,0	-0,3	1,2	-0,1	*0,5*
Unità di lavoro	1,6	1,2	0,9	0,7	0,2	1,9	1,3	*1,1*	2,3	1,6	-0,2	-0,6	0,0	1,2	0,1	*0,6*

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

Popolazione

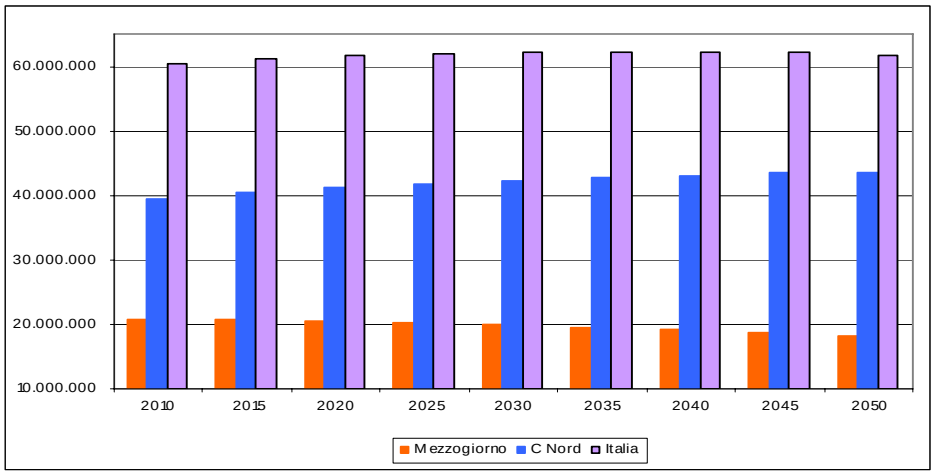
Il fattore popolazione ricopre una funzione fondamentale per il sistema economico e sociale, per i riflessi sul mercato del lavoro e sulla sostenibilità finanziaria in campo previdenziale e sanitario. E' opportuno quindi stimare nel lungo termine i livelli assoluti di popolazione e la distribuzione sia per fascia d'età sia quella territoriale dei flussi nazionali e stranieri (cfr. *Riquadro - Tendenze demografiche*).

RIQUADRO A – TENDENZE DEMOGRAFICHE

Previsioni sull'evoluzione demografica al 2050, effettuate dall'ISTAT, indicano, secondo lo scenario intermedio[1]*, un proseguimento, a livello nazionale, della crescita della popolazione a tassi moderati fino al 2030 e, successivamente, una sostanziale stabilità con lieve flessione a fine periodo. Tale andamento è la risultante di una prosecuzione delle attuali tendenze demografiche a livello territoriale, con una crescita demografica nella ripartizione centrosettentrionale e una diminuzione progressiva nel Mezzogiorno. Le principali determinanti sono da un lato un saldo naturale in continua, seppure lieve, flessione, proporzionalmente maggiore al Sud, dall'altro un saldo migratorio estero che tende a stabilizzarsi dal 2020, ma che interesserà ancora in misura preponderante i territori del Centro-Nord.*

[1] L'ISTAT ha effettuato, a fine 2008, un aggiornamento delle previsioni demografiche, nazionali e territoriali, per il periodo 2007-2051, presentando tre scenari: alto, basso e intermedio, giudicato il più verosimile, ma anch'esso soggetto a elevata incertezza per i periodi più distanti dell'intervallo di tempo prescelto.

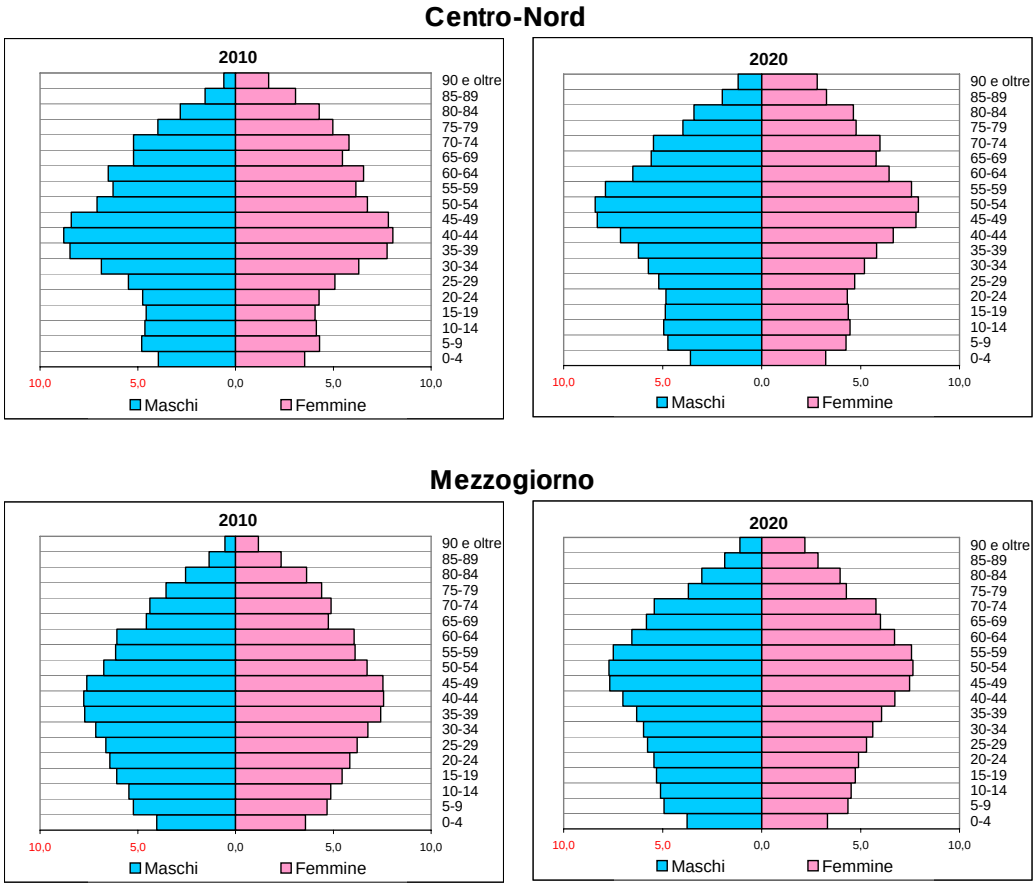
Figura A1 - PREVISIONI DEMOGRAFICHE AL 2050 (valori assoluti)



Fonte: **elaborazioni DPS su dati ISTAT**

La struttura per età della popolazione tenderà a spostarsi progressivamente in entrambe le circoscrizioni verso le età più avanzate: già nel 2020 la maggiore densità si riscontrerà per le classi tra i 40 e i 60 anni, anche per il contributo crescente che, soprattutto nel Centro-Nord, proverrà dagli stranieri residenti in virtù del naturale invecchiamento degli immigrati di prima generazione.

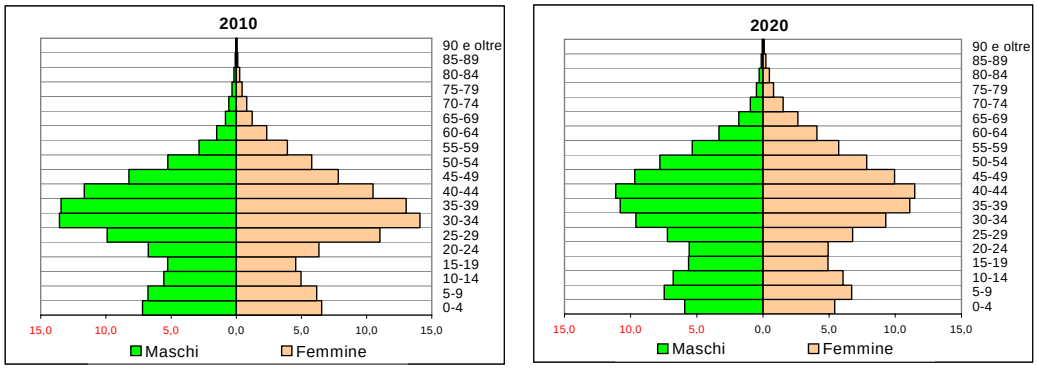
Figura A2 - PREVISIONI DEMOGRAFICHE TERRITORIALI PER CLASSI DI ETA' DELLA POPOLAZIONE TOTALE AL 2020 (incidenze percentuali)



Fonte: **elaborazioni DPS su dati ISTAT**

Tale fattore, unitamente al più elevato tasso di natalità che continuerà a contraddistinguere, anche in futuro, questa componente demografica, contribuirà a elevare in maniera costante l'incidenza degli stranieri residenti sul totale della popolazione: dal 6,8 per cento nel 2010 al 10,2 nel 2020 e al 17,4 per cento nel 2050.

Figura A3 – STRANIERI RESIDENTI AL 2020



Fonte: **elaborazioni DPS su dati ISTAT**

Offerta

Dal lato dell'offerta sia il valore aggiunto dell'industria sia quello dei servizi hanno contribuito al minore sviluppo del Mezzogiorno nel periodo 2001-2007: nell'ultimo anno, in particolare, è stato il settore terziario a mostrare il differenziale negativo maggiore nei confronti del resto del paese. Il comparto dell'agricoltura, a fronte di un moderato recupero nel Centro-Nord, ha evidenziato, sempre nel 2007, la prosecuzione al Sud della tendenza negativa in atto dal 2005.

Tavola I.3 – VALORE AGGIUNTO TERRITORIALE PER SETTORI, 2001-2007 (variazioni percentuali - valori concatenati*)

	Centro-Nord								Mezzogiorno							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	*2001-07* [1]	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	*2001-07* [1]
Agricoltura	-0,4	-3,2	-8,7	13,6	-4,7	-0,2	1,5	*-0,5*	-5,6	-2,9	1,2	12,3	-4,0	-3,0	-2,2	*-0,7*
Industria	0,7	-0,4	-1,4	1,7	0,2	1,4	1,1	*0,5*	1,7	2,8	-3,1	-2,2	0,3	0,5	0,7	*0,1*
industria s.s.	*-0,3*	*-0,9*	*-2,2*	*1,7*	*-0,6*	*1,0*	*n.d.*	*-0,2*	*0,5*	*3,1*	*-5,4*	*-3,7*	*1,1*	*2,2*	*n.d.*	*-0,4*
costruzioni	*6,1*	*2,2*	*2,3*	*1,8*	*3,7*	*3,1*	*n.d.*	*3,2*	*4,6*	*2,3*	*2,4*	*0,9*	*-1,2*	*-2,7*	*n.d.*	*1,0*
Servizi	2,4	1,2	0,6	1,9	1,2	2,2	2,2	*1,6*	2,7	0,2	-0,4	0,7	0,8	1,9	0,9	*1,0*
Totale	1,8	0,6	-0,2	2,1	0,8	1,9	1,8	*1,3*	2,1	0,6	-0,9	0,6	0,5	1,4	0,7	*0,7*

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

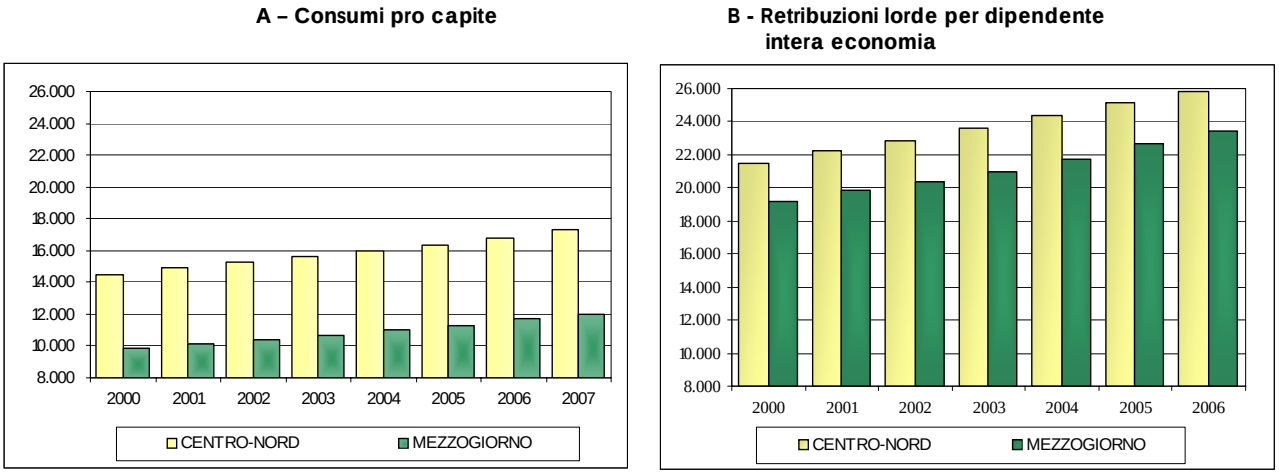
Il rallentamento dell'attività produttiva in Italia, evidenziatosi già dalla metà del 2007, trova riscontro nell'affievolimento della spinta alla creazione di nuove imprese nei settori extragricoli. I dati Movimprese-Unioncamere mostrano il

sostanziale azzeramento nel 2008 del saldo positivo della natimortalità delle imprese, che negli anni precedenti si era manifestato in particolare nel Sud.

Domanda

La persistente debolezza dei consumi delle famiglie meridionali, con variazioni annuali costantemente al di sotto dell'1 per cento, rappresenta il fattore principale dell'insufficienza della domanda interna aggregata del Mezzogiorno tra il 2000 e il 2007. Ne costituisce la causa essenziale la fragilità del mercato del lavoro, caratterizzato da una elevata quota di lavoro irregolare, con i conseguenti minori livelli di reddito e i più elevati indicatori di povertà (cfr. Figura I.5).

Figura I.5 – CONFRONTO PER MACROAREA: CONSUMI PRO CAPITE ANNI 2000-2007 E RETRIBUZIONI LORDE PER DIPENDENTE ANNI 2000-2006 (valori correnti)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

Quanto agli investimenti fissi lordi, la dinamica della spesa, pubblica e privata, registrata in termini medi annui dagli inizi degli anni duemila nell'area meridionale, non si è discostata da quella effettuata nel Centro-Nord. I livelli di tale spesa, tuttavia, non si sono rivelati sufficienti a operare un sostanziale recupero dei divari esistenti e a fornire un significativo contributo al potenziamento delle infrastrutture e degli impianti industriali.

Tavola I.4–VARIAZIONI DEL PIL E DELLE SUE COMPONENTI PER MACROAREA, 2001-2007
(variazioni percentuali - valori concatenati*)

	Centro-Nord								Mezzogiorno							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	*2001-07* [1]	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	*2001-07* [1]
Pil	**1,7**	**0,5**	**0,0**	**1,8**	**0,6**	**2,0**	**1,7**	***1,2***	**2,3**	**0,4**	**-0,3**	**0,5**	**0,3**	**1,5**	**0,7**	***0,8***
Totale (risorse/impieghi)	**1,7**	**1,5**	**0,2**	**1,6**	**0,9**	**2,0**	**1,3**	***1,3***	**0,8**	**0,2**	**1,5**	**1,0**	**0,4**	**1,5**	**1,0**	***0,9***
Consumi interni	1,2	0,5	0,9	1,5	1,2	1,4	1,5	*1,2*	1,4	0,6	1,0	0,7	0,8	0,5	0,7	*0,8*
delle famiglie	0,5	0,0	0,6	1,1	0,9	1,4	1,6	*0,9*	0,4	-0,3	0,7	0,2	0,4	0,8	0,6	*0,4*
delle AAPP e ISP	3,8	2,3	2,0	2,5	2,1	1,4	1,4	*2,2*	4,1	2,8	1,8	1,9	1,6	0,0	1,1	*1,9*
Investimenti fissi lordi	2,4	5,8	-2,6	2,3	1,1	1,9	1,1	*1,7*	3,5	-2,1	2,9	2,3	-0,5	4,0	1,7	*1,7*

* Cfr. Figura I.2
[1] Variazione media annua.
Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT. I dati relativi a investimenti fissi lordi, consumi delle AAPP e ISP e totale risorse/impieghi per il 2007 sono stime DPS

Dinamica regionale

Nel periodo 2001-2007 la maggiore crescita del PIL è stata conseguita nel Mezzogiorno in Calabria (1 per cento medio annuo) e in Sicilia, Sardegna e Molise (0,9 per cento), quella più modesta in Abruzzo e in Basilicata, dove peraltro si è avuto, insieme alla Puglia, l'incremento più elevato nel 2007 (1,4 e 1,8 per cento rispettivamente). Nel resto del Paese, a fronte delle performance positive di Lazio e Marche (1,8 e 1,6 per cento medio annuo rispettivamente) si contrappongono i risultati più modesti conseguiti in Piemonte, Friuli Venezia Giulia e Liguria, con tassi di crescita inferiori alla media nazionale (cfr. sezione I dell'Appendice).

Tavola I.5 – PIL REGIONALE: ANNI 2001-2007 (valori concatenati*, variazioni percentuali)

Regioni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	*2001-2007*
Piemonte	0,7	-0,4	0,0	1,6	0,6	1,5	1,0	*0,7*
Valle d'Aosta	1,5	1,7	2,4	1,2	-1,5	2,3	1,9	*1,3*
Lombardia	2,1	1,1	0,1	1,1	0,6	1,8	1,7	*1,2*
Liguria	2,5	-1,8	-0,2	0,6	0,0	2,3	2,3	*0,9*
Bolzano	-1,9	-1,0	1,3	2,9	0,5	3,4	1,6	*0,8*
Trento	0,4	-0,2	0,3	0,1	1,3	1,6	1,9	*1,2*
Veneto	0,8	-1,0	1,3	2,7	0,7	1,8	1,8	*1,0*
Friuli-Venezia Giulia	3,0	-0,4	-2,0	0,5	2,1	2,2	1,9	*0,8*
Emilia-Romagna	1,4	-0,4	-0,5	1,0	1,0	2,5	2,0	*1,0*
Toscana	2,5	0,6	0,4	1,2	0,3	2,0	1,1	*1,2*
Umbria	2,9	-0,9	-0,3	2,3	-0,1	2,5	2,3	*1,2*
Marche	2,4	2,0	-0,4	1,4	0,9	2,7	1,8	*1,6*
Lazio	2,0	2,8	-0,5	4,4	0,3	1,9	2,0	*1,8*
Abruzzo	1,0	0,0	-1,4	-2,1	1,9	2,0	0,5	*0,3*
Molise	1,5	0,5	-1,6	1,6	0,4	3,3	0,9	*0,9*
Campania	3,0	2,0	-0,6	0,4	-0,3	0,6	0,4	*0,8*
Puglia	1,6	-0,5	-1,1	1,2	-0,1	2,2	1,8	*0,7*
Basilicata	-0,1	0,3	-1,3	1,6	-1,3	2,8	1,4	*0,5*
Calabria	2,7	-0,3	1,2	2,4	-1,9	2,6	0,2	*1,0*
Sicilia	2,8	0,2	-0,1	-0,1	2,2	1,2	0,1	*0,9*
Sardegna	1,9	-0,4	2,1	0,9	0,0	0,9	0,7	*0,9*
ITALIA	1,8	0,5	0,0	1,5	0,6	1,8	1,5	*1,1*

* Cfr. Figura I.2
Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

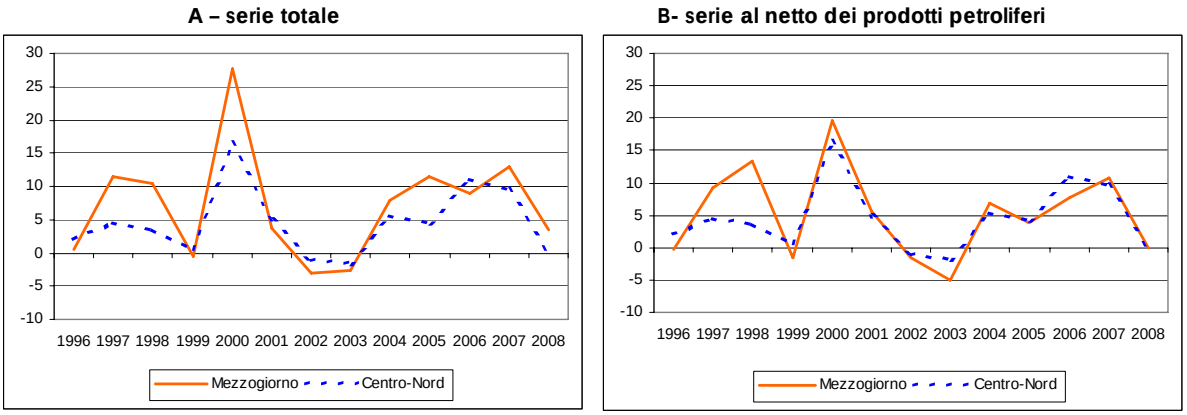
Esportazioni

La favorevole evoluzione delle esportazioni italiane, in atto dal 2004, ha registrato nel corso del 2008 prima un rallentamento e poi un'inversione di tendenza nel secondo semestre, con una significativa flessione negli ultimi tre mesi dell'anno. Se nella media del 2008 si è ancora avuta una lieve crescita (0,3 per cento in valori correnti), nel quarto trimestre il calo dell'export rispetto allo stesso periodo del 2007 è stato pari al 7 per cento.

A livello territoriale, la migliore dinamica dell'export meridionale, che si era evidenziata già nel 2007, si è mantenuta in media d'anno nel 2008 (3,4 per cento contro 0,1 nel Centro-Nord), ma i dati più recenti segnalano una marcata diminuzione per il complesso delle regioni meridionali (circa -20 per cento tendenziale nel IV trimestre 2008), solo in parte da attribuire al vistoso calo del prezzo del greggio, che si riflette in un minor valore delle vendite dei prodotti petroliferi raffinati, le cui esportazioni interessano quasi esclusivamente le regioni del Sud, in particolare Sicilia e Sardegna.

A seguito di tali andamenti, il peso delle esportazioni meridionali rimane ancora molto ridotto sia come quota delle esportazioni nazionali sia come incidenza sul PIL dell'area (tra l'11 e il 12 per cento in entrambi i casi).

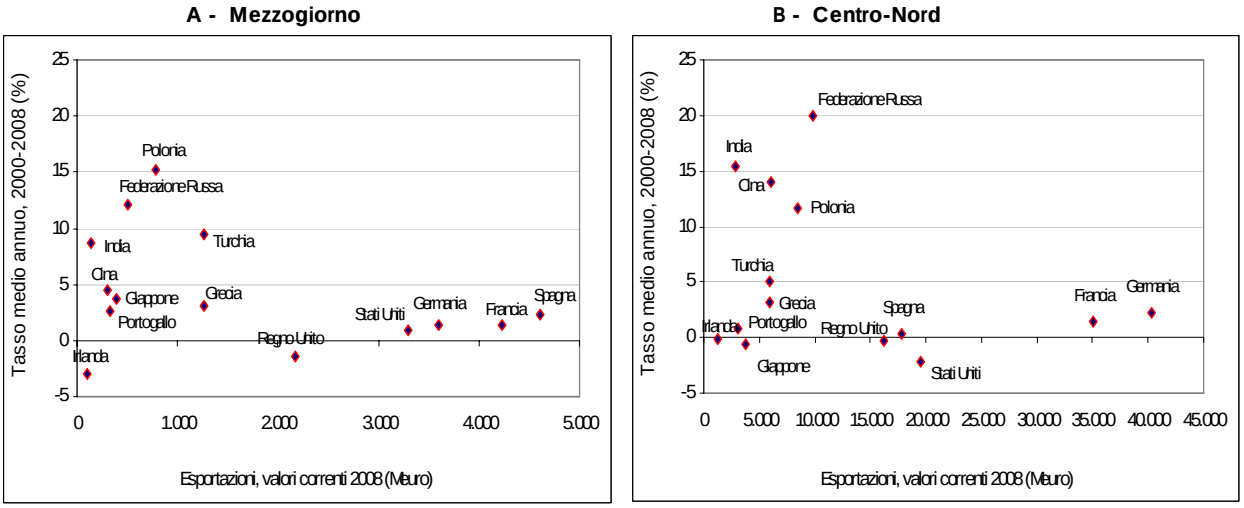
Figura I.6 – CRESCITA DELLE ESPORTAZIONI ITALIANE PER MACRO AREA: 1996-2008
(valori a prezzi correnti, variazioni percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

L'area principale di destinazione delle merci italiane rimane quella europea (circa il 56 per cento del totale dell'export). Tuttavia negli anni duemila la dinamica, confermata anche nel 2008, appare più accelerata verso i paesi extra-UE: tra questi, relativamente alle esportazioni dal Mezzogiorno, spiccano la Polonia e la Russia.

Figura I.7- ESPORTAZIONI DELLE MACRO AREE PER PAESE DI DESTINAZIONE DELLE MERCI (valori a prezzi correnti anno 2008, tassi medi annui di crescita 2000-2008)



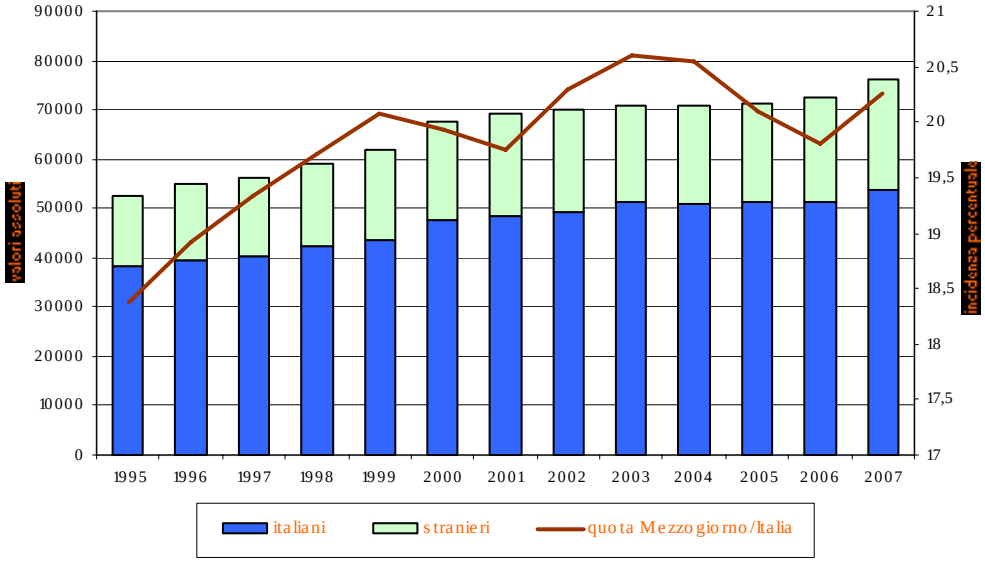
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Turismo

Le presenze turistiche nel 2008, secondo le informazioni finora disponibili, evidenziano un'evoluzione meno favorevole rispetto a quella registrata nel 2007. In tale anno si era avuto un incremento delle presenze complessive negli esercizi ricettivi pari al 2,7 per cento a livello nazionale e al 5 per cento nel Mezzogiorno. Nei primi nove mesi del 2008 si è invece riscontrata una flessione delle presenze, a livello nazionale, del 2,2 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Nei periodi delle maggiori festività del 2008 (Pasqua, Ferragosto e Natale) si è verificato un andamento significativamente meno dinamico nelle regioni meridionali, soprattutto a causa del minore afflusso di clienti stranieri, il cui contributo era stato invece essenziale nei due anni precedenti per la ripresa del settore nell'area. Si può quindi stimare che il calo delle presenze nel 2008 sia stato più accentuato al Sud, determinando un arretramento, sia pure lieve, dell'incidenza delle presenze stesse sul totale nazionale intorno alla soglia del 20 per cento.

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.

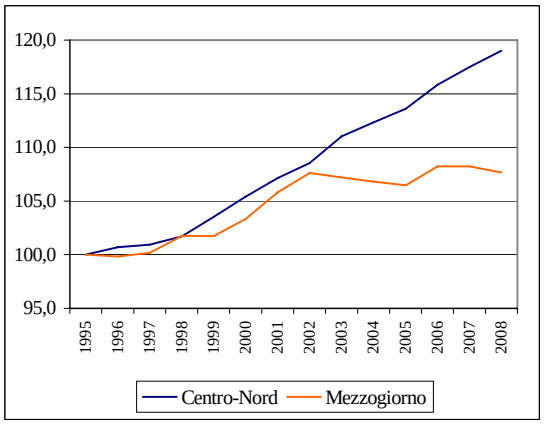
Mercato del lavoro

L'occupazione nel Mezzogiorno, che era rimasta sostanzialmente invariata nel 2007, ha registrato una variazione negativa nella media del 2008 (-0,5 per cento), a causa del progressivo deterioramento in corso d'anno (-1,9 per cento tendenziale nel IV trimestre). E' stato migliore l'andamento nel Centro-Nord (con un incremento dell'1,3 per cento medio e dello 0,9 per cento tendenziale nell'ultimo trimestre).

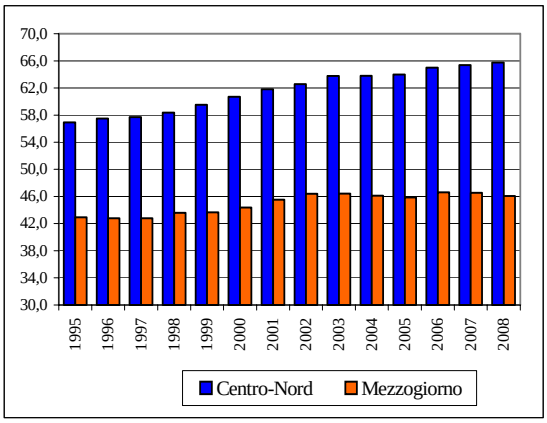
Il tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa, solo in lieve aumento nel 2008 (58,7 per cento la media italiana, un decimo in più rispetto al 2007), mantiene una persistente, forte differenziazione a livello territoriale (nel Mezzogiorno il tasso di occupazione era pari al 46,1 per cento, quasi 20 punti meno che nel Centro-Nord). Il tasso di occupazione femminile, in moderato aumento (47,2 per cento) nella media nazionale, nel 2008 è stato pari nel Mezzogiorno al 31,3 per cento, con un incremento rispetto all'anno precedente (31,1 per cento).

Figura I.9 - OCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI, 1995-2008

A - Occupati
(numeri indice; media 1995=100)



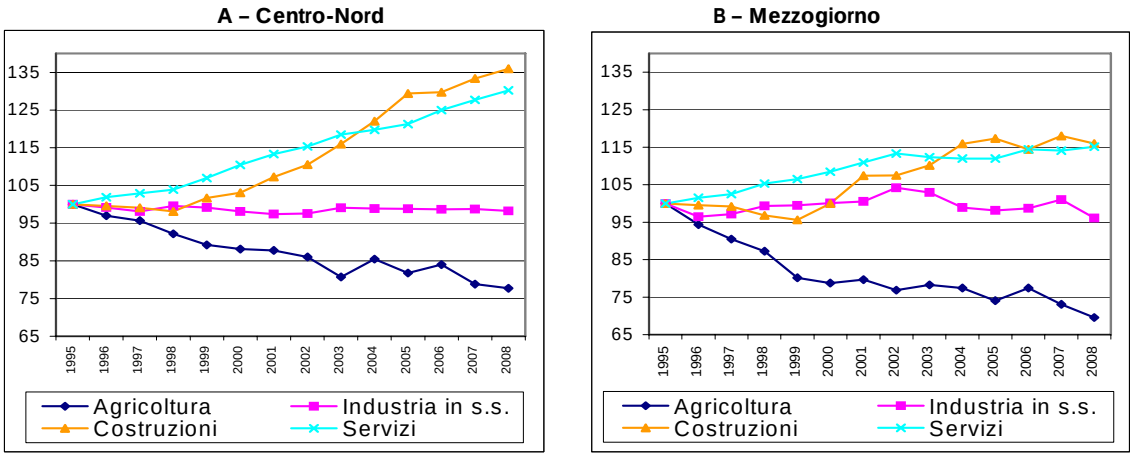
B - Tasso di occupazione 15-64 anni
(valori percentuali)



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

Dal punto di vista settoriale, l'incremento dell'occupazione in Italia nel 2008, è da attribuire in particolare al settore dei servizi (1,7 per cento) e in misura più modesta a quello delle costruzioni (0,7 per cento); significative flessioni si sono riscontrate nell'industria in senso stretto (-1,2 per cento) e, ancor più, in agricoltura. Nel Mezzogiorno la crescita occupazionale ha interessato soltanto i servizi (1 per cento), mentre il calo più marcato si è avuto nel comparto dell'industria in senso stretto (-4,9 per cento in media d'anno, -7,3 per cento tendenziale nel IV trimestre).

Figura I.10 - OCCUPATI PER SETTORE (NUMERI INDICI, 1995=100)

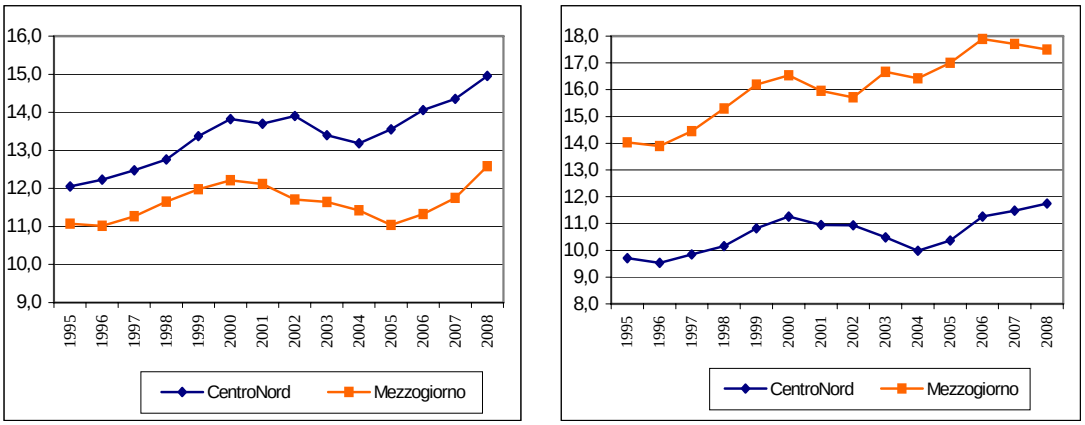


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, - Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Per quanto riguarda il lavoro "atipico", in entrambe le ripartizioni i lavoratori a tempo parziale continuano a crescere a un ritmo elevato (oltre il 5 per cento nell'anno 2008, con un rallentamento nel III e nel IV trimestre, questo ultimo con variazione negativa per il solo Mezzogiorno), aumenta quindi nel tempo l'incidenza del part-time sull'occupazione totale: nel 2008 15 per cento è la quota raggiunta nel Centro-Nord e 12,6 per cento al Sud. I dipendenti a tempo determinato continuano invece a crescere, nel biennio 2007-2008, nel solo Centro-Nord, incrementando così la loro incidenza sul totale degli occupati dipendenti nella ripartizione, mentre al Sud tale quota cala (cfr. Figura I.11), nel 2008 resta comunque maggiore la quota di occupazione a termine nel Mezzogiorno (17,5 per cento) rispetto al Centro-Nord (11,7 per cento).

Figura I.11 - OCCUPATI: INCIDENZA LAVORO "ATIPICO" (valori percentuali)

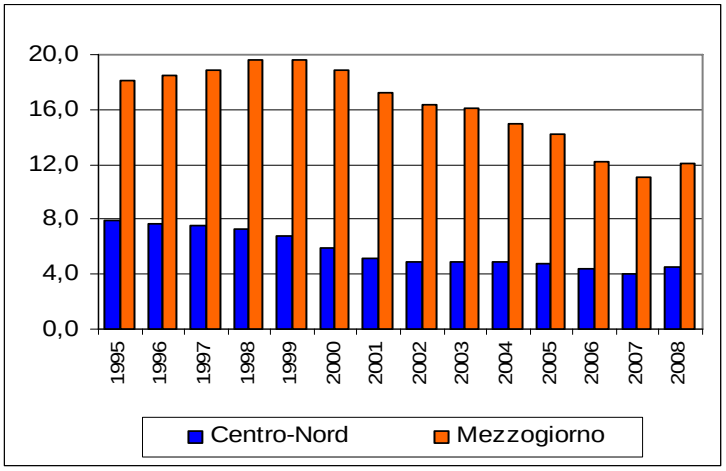
A – Incidenza part-time su occupazione totale **B – Incidenza lavoro a termine su occupati dipendenti**



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

In presenza di difficoltà nella domanda di lavoro il tasso di disoccupazione è tornato a salire nella media nazionale (6,7 per cento in media e 7,1 per cento nel IV trimestre), con un'accentuazione del divario tra le aree: in media d'anno 4,5 per cento nel Centro-Nord e 12 per cento nel Mezzogiorno. Il tasso di disoccupazione più elevato si registra in Sicilia (13,8 per cento), seguita da Campania, Sardegna e Calabria (sopra il 12 per cento), mentre le regioni con il valore inferiore sono Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Valle d'Aosta e Veneto (tra il 2,5 e il 3,5 per cento).

Figura I.12 - TASSO DI DISOCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI (valori percentuali)

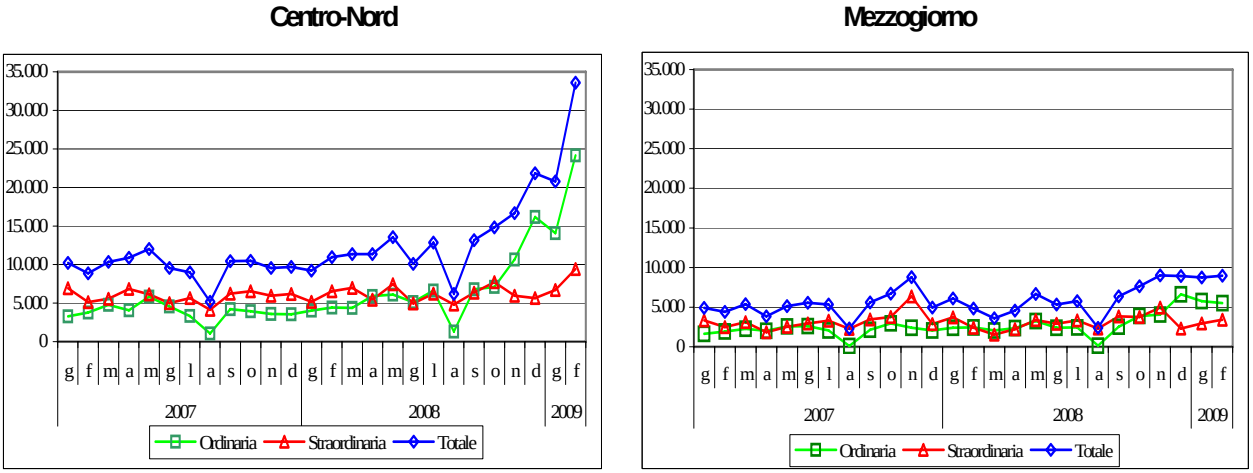


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Un primo effetto della crisi economica e finanziaria è stato, dal quarto trimestre 2008, il progressivo aumento del ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (57 per cento rispetto allo stesso periodo del 2007 e 110 per cento a dicembre rispetto a

dicembre 2007). A gennaio e febbraio 2009 le ore di Cassa Integrazione Guadagni, in particolare per gli interventi ordinari, risultano oltre il doppio rispetto agli stessi mesi del 2008. La crescita dell'ultimo periodo riguarda particolarmente la ripartizione Centro-Nord, dove è concentrato circa il 77 per cento della Cig ordinaria e il 64 per cento di quella straordinaria (73 per cento l'incidenza complessiva), ma anche nel Mezzogiorno si osserva a partire da gennaio 2009 un consistente incremento della cig straordinaria (relativa alle crisi di impresa).

Figura I.13 – NUMERO ORE AUTORIZZATE DI CIG PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE
(valori in migliaia, serie mensile 2007-2009)



Fonte: Inps

RIQUADRO B: TENDENZE DELLE AREE RURALI ITALIANE

Secondo la metodologia OCSE di classificazione dei territori[1]*, l'Italia risulta essere uno dei Paesi meno rurali dell'intera area OCSE. Si tratta infatti di un Paese densamente popolato in cui le aree rurali sono ben collegate con i centri urbani e partecipano a network di città di medie e piccole dimensioni. Il PIL pro capite delle Aree Prevalentemente Rurali italiane è, in media, tra i più alti fra quelli delle stesse a livello OCSE e con una correlazione positiva con la diversificazione economica dei territori.*

[1] L'OCSE, in collaborazione con il nostro Dipartimento, il MIPAAf e l'INEA, ha svolto l'esame Paese dell'Italia rurale (*Italian Rural Review*), ovvero uno studio sulle principali sfide, in termini di sviluppo, delle aree rurali dell'Italia e sull'adeguatezza del modello di politica economica adottato nel nostro Paese. La prima questione emersa è quella definitoria, del peso delle aree rurali nel Paese. La metodologia dell' OCSE ripartisce i territori operando su dati statistici a livello provinciale e propone un'articolazione tra Aree Prevalentemente Rurali (APR), Aree Rurali Intermedie (ARI) e Aree prevalentemente Urbane (APU). Tale approccio, pur garantendo la confrontabilità a livello internazionale, non riesce a cogliere le forti disomogeneità presenti nel nostro Paese evidenziabili solo con analisi su base comunale. L'analisi OCSE ha utilizzato anche la metodologia del PSN che opera a livello comunale e applica l'elemento demografico (percentuale di popolazione che vive in comuni rurali) non soltanto a livello provinciale (metodologia OCSE) ma introducendo anche l'elemento altimetria (pianura, collina e montagna). Le aree del paese vengono poi distinte in *Poli urbani, Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata, Aree rurali intermedie, Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.* Il livello di ruralità del Paese risulta assai differente applicando la metodologia OCSE o quella del PSN, nel primo caso risulta rurale circa il 78 per cento della superficie totale e il 50 per cento della popolazione (considerando rurali anche le aree intermedie), nel secondo caso il 93 per cento della superficie e il 57 per cento della popolazione. Una definizione ancora più precisa delle aree rurali del Paese, in linea con le evoluzioni del dibattito internazionale in materia, sarà possibile attraverso l'applicazione di un indicatore di accessibilità che il Dipartimento sta elaborando attraverso un progetto pilota.

Le Aree Prevalentemente Rurali e le Aree Rurali Intermedie comprendono territori in cui lo sviluppo economico ha forti legami con la cultura locale, le tradizioni e le amenità naturalistiche. Nonostante un declino nella rilevanza del settore, l'agricoltura continua a fornire servizi all'ambiente (gestione del suolo, tutela della biodiversità) e alle attività di svago (manutenzione del paesaggio e di aree attrezzate per il tempo libero), rappresentando, inoltre, un patrimonio a supporto di numerose altre attività tra cui, particolarmente importante, l'industria alimentare, caratterizzata dal prevalere di imprese di piccole e media dimensione. Pur riconoscendo il ruolo dell'agricoltura, l'OCSE sottolinea come nelle APR - connesse a reti di città medie e piccole - la concentrazione di imprese manifatturiere prenda spesso la forma del distretto industriale (industrializzazione leggera e diffusa) e segnala anche l'importanza del settore turistico, che basa la propria competitività sulle risorse paesaggistiche e naturali e offre alle aree rurali numerose opportunità di sviluppo, tra cui spicca l'agriturismo.

Dall'analisi emergono anche le differenze strutturali tra le aree rurali del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno. In Italia, infatti, la performance delle diverse aree è fortemente correlata alla loro localizzazione. I territori rurali che si trovano in aree montagnose e in zone del meridione scontano un significativo ritardo di sviluppo. In assenza di informazioni statistiche in grado di misurare adeguatamente i livelli di ricchezza nelle aree rurali e urbane del Paese, la distribuzione regionale delle imposte segnala comunque una significativa differenza, lievemente ridottasi nel tempo, tra i livelli di reddito di territori prevalentemente urbani e quelli di territori prevalentemente rurali con, anche in questo caso, una forte correlazione con la localizzazione tra Centro-Nord e Mezzogiorno[2] (cfr. Tavola B.1).

Tavola B.1 – IMPOSTE SUL REDDITO PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (valori pro capite in euro, anno di riferimento 2004)

Ripartizione geografica	Poli Urbani	Aree Rurali	Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata	Aree rurali intermedie	Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo	Totale
Centro - Nord, di cui:	4.380	2.060	2.308	1.841	1.852	3.123
Nord -Est	*4.343*	*2.506*	*2.602*	*2.479*	*2.177*	*2.871*
Nord -Ovest	*4.440*	*2.016*	*2.169*	*1.873*	*1.790*	*3.592*
Centro	*4.277*	*1.459*	*1.426*	*1.501*	*1.262*	*2.728*
Mezzogiorno, di cui:	1.072	614	756	557	581	783
Continentale	*992*	*630*	*784*	*552*	*575*	*781*
Isole	*1.330*	*587*	*659*	*563*	*591*	*789*
Italia	**3.361**	**1.496**	**1.914**	**1.301**	**1.117**	**2.293**

Fonte: : Elaborazioni UVAL su dati Agenzia delle Entrate. Il valore delle imposte è il risultato della somma di IRPEF (persone fisiche), IRPEG ed IRES (persone giuridiche, per gli anni di rispettiva competenza)

L'analisi dei dati per il periodo 2000-2004 evidenzia che i dislivelli reddituali tra aree rurali e aree urbane del Paese sono diminuiti – passando da una quota del 35 per cento nel 2000 a una del 44,5 per cento nel 2004 – ma questo sembra maggiormente attribuibile ad una perdita di redditualità dei poli urbani (specialmente del Mezzogiorno) piuttosto che ad una migliorata redditualità delle aree rurali del Paese (che invece sembrano attestarsi su livelli stabili).

[2] La presente analisi, contenuta nel Background Report – la risposta dell'Italia (ad opera di UVAL, MIPAAF e INEA) ad un questionario che l'OCSE invia all'inizio del processo di esame, utilizza come miglior *proxy* per misurare il fenomeno, i dati sulle imposte delle persone fisiche e delle persone giuridiche. La lettura di tali informazioni non può prescindere dalla consapevolezza della significatività del fenomeno del lavoro irregolare in Italia che ha, tra l'altro, una particolare concentrazione nei settori agricoltura e costruzioni. L'interpretazione di questi dati deve tener conto del fatto che la territorializzazione utilizzata per questa analisi (metodologia PSN) è particolarmente restrittiva nei confronti dei Comuni urbani (con aree urbane di una certa rilevanza classificate quali aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata e/o aree intermedie).

Tavola B.2 - EVOLUZIONE DELLE IMPOSTE SUL REDDITO (valori pro capite in euro, anni 2000-2004)

Ripartizione geografica	2000	2001	2002	2003	2004
Italia					
Poli Urbani	4.456	3.670	3.437	3.346	3.361
Aree Rurali	1.576	1.559	1.505	1.555	1.496
Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata	*2.006*	*2.012*	*1.929*	*1.995*	*1.914*
Aree rurali intermedie	*1.389*	*1.372*	*1.329*	*1.352*	*1.301*
Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo	*1.185*	*1.123*	*1.094*	*1.162*	*1.117*
Totale	**2.813**	**2.465**	**2.332**	**2.321**	**2.293**
Centro - Nord					
Poli Urbani	5.899	4.812	4.490	4.366	4.380
Aree Rurali	2.166	2.168	2.074	2.157	2.060
Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata	*2.438*	*2.450*	*2.331*	*2.418*	*2.308*
Aree rurali intermedie	*1.944*	*1.947*	*1.869*	*1.919*	*1.841*
Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo	*1.909*	*1.877*	*1.810*	*1.963*	*1.852*
Totale	**3.892**	**3.389**	**3.185**	**3.170**	**3.123**
Mezzogiorno					
Poli Urbani	1.270	1.144	1.101	1.070	1.072
Aree Rurali	682	631	632	624	614
Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata	*777*	*762*	*769*	*765*	*756*
Aree rurali intermedie	*638*	*591*	*594*	*576*	*557*
Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo	*671*	*584*	*580*	*582*	*581*
Totale	**900**	**821**	**806**	**790**	**783**

Fonte: Elaborazioni UVAL su dati Agenzia delle Entrate. Il valore delle imposte è il risultato della somma di IRPEF (persone fisiche), IRPEG ed IRES (persone giuridiche, per gli anni di rispettiva competenza)

Alcuni fattori, soprattutto di carattere demografico e ambientale, costituiscono seri ostacoli alla piena utilizzazione delle aree rurali italiane in un'ottica di sviluppo.

Sul piano demografico emerge la questione dell'invecchiamento della popolazione, sotto forma di una maggiore concentrazione di abitanti con più di 65 anni nelle Aree Prevalentemente Rurali. In queste aree, tale fenomeno si accompagna, nelle Regioni maggiormente in ritardo di sviluppo, a quello dello spopolamento, rappresentando un serio problema per la sostenibilità della rete dei servizi di base, in particolare in relazione all'istruzione e ai servizi sanitari.

Nelle Aree Prevalentemente Rurali, tra il 2003 e il 2006, nonostante il numero costante di scuole, il numero degli studenti iscritti alla scuola media inferiore e superiore è diminuito rispettivamente dell'1.7 e del 7.1 per cento, nelle regioni in "convergenza" rispettivamente del 3.7 e del 10 per cento. Se le tendenze demografiche delle aree prevalentemente rurali del Paese non dovessero cambiare, alcune scuole saranno a rischio chiusura nel prossimo futuro, minacciando la sostenibilità delle comunità rurali. Inoltre già oggi, in particolare nel caso delle scuole medie superiori, gli studenti devono affrontare lunghi spostamenti, con un ulteriore potenziale impatto sul fenomeno dell'abbandono scolastico.

Un altro servizio pubblico particolarmente esposto alle conseguenze dell'invecchiamento della popolazione è quello sanitario. La concentrazione di anziani ha aumentato la richiesta di servizi sanitari e cure mediche. Tuttavia, la maggior parte degli ospedali e delle strutture sanitarie sono localizzate nelle aree urbane (57 per cento del totale – più del 60 per cento dei posti letto negli ospedali – secondo la classificazione territoriale del MIPAAF). La scarsa razionalizzazione dell'offerta sanitaria ha come effetto che la popolazione locale tende a migrare verso i centri urbani per accedere a servizi sanitari di qualità.

Nelle aree rurali del Paese vive il 57 per cento della popolazione totale, e vi si trova poco più del 40 per cento dei posti letto ospedalieri. La differenza nell'offerta di questo servizio è ancora più significativa se si considera l'indicatore che misura la presenza di posti letto ogni 10.000 abitanti. A fronte di 60 posti letto disponibili nelle aree urbane, ce ne siano poco meno di 30 in quelle rurali, con una

situazione particolarmente critica nelle aree rurali con problemi di sviluppo. Questa differenza riguarda entrambe le aree del Paese, anche se è più accentuata nel Centro-Nord. Inoltre, considerando la dimensione di almeno 250 posti come una garanzia minima di qualità dell'offerta, se poco meno del 30 per cento degli ospedali delle aree urbane riflettono questo requisito, l'incidenza scende al 13 per cento nel caso delle aree rurali. Se nell'insieme il Mezzogiorno ha una percentuale inferiore di questo tipo di ospedali, si nota però che la differenza tra aree urbane e aree rurali persiste in entrambe le aree del paese, ed è anzi leggermente più limitata nelle aree del Mezzogiorno (il differenziale minore è però attribuibile a una peggiore performance delle aree urbane della Convergenza)[3].

I problemi legati allo spopolamento e all'invecchiamento sono parzialmente alleviati dall'arrivo di lavoratori stranieri. Sebbene l'immigrazione sia generalmente un fenomeno urbano, durante l'ultimo decennio la percentuale di lavoratori stranieri che vivono in aree rurali è costantemente aumentata. Ciò è dovuto a diverse ragioni: costi abitativi più bassi; opportunità lavorative ad alta intensità nel settore primario o secondario; lavoratrici straniere dedicate alla cura degli anziani (le badanti). Gli immigrati rappresentano un'opportunità per ripopolare le aree rurali e per arricchirle con culture differenti. Tuttavia, una concentrazione di popolazione straniera, se non propriamente gestita, potrebbe anche creare tensioni all'interno di comunità tradizionali e solitamente omogenee, come quelle rurali.

Emerge infine una forte pressione dello sviluppo urbano sulle aree rurali limitrofe e alcuni rischi sul piano dell'equilibrio ambientale. Le regioni metropolitane italiane sono cresciute con un limitato controllo durante gli ultimi trent'anni. In particolare, lo sviluppo degli insediamenti urbani e la localizzazione di nuove aree industriali non sono stati accompagnati dal miglioramento delle infrastrutture di trasporto. Ciò ha provocato la congestione dei flussi di traffico, l'aumento dell'inquinamento e l'intensificazione dei problemi sociali connessi alla concentrazione di lavoratori stranieri.

D'altra parte la differenza di accessibilità ai sistemi di trasporto pubblico tra aree urbane e rurali dipende innanzitutto da ragioni tecniche, che determinano maggiori o minori economie di scala a seconda della soluzione tecnologica adottata (su rotaia o su gomma). Nelle piccole città (una soglia indicativa potrebbe ipotizzarsi dai 20.000 abitanti), aree che possono essere anche rurali per conformazione socio economica, l'organizzazione di un'offerta di servizi di trasporto pubblico a rete è in genere più sostenibile da un punto di vista economico[4].

Infine, pur rappresentando le amenità naturalistiche una risorsa fondamentale per lo sviluppo locale di queste aree, emergono minacce importanti di carattere ambientale. Nell'agricoltura prevalgono le tecniche intensive, che riducono la sostenibilità delle attività primarie. Si rilevano sfide importanti collegate all'uso della risorsa idrica (anche in relazione all'irrigazione e a tecniche agricole intensive) e al rischio di erosione dei suoli (circa il 70 per cento del territorio italiano è soggetto a tale rischio). Nonostante il significativo incremento delle aree protette presenti sul territorio italiano, alcune aree umide (paludi e lagune) di importanza internazionale, sono minacciate e competono con il radicamento dell'agricoltura e con l'urbanizzazione.

---

[3] La sostenibilità dell'offerta di una serie di servizi di base (in primis istruzione e salute), soprattutto nelle aree più marginali implica la costruzione di sistemi di monitoraggio di tale offerta in queste aree (attività che l'UVAL sta sviluppando) e la necessità di pensare a soluzioni di politica economica innovative (ad esempio il meccanismo degli Obiettivi di Servizio costituito nell'ambito del nuovo periodo di programmazione, ma anche progetti specifici capaci di rispondere alle esigenze di aree a minore densità demografica).

[4] Fonte: Background Report dell'Italia allo Studio Rurale dell'OCSE.

I.3 Le prospettive economiche a breve e medio termine

Il forte deterioramento della congiuntura economica nel quarto trimestre del 2008, oltre a determinare una caduta dell'attività produttiva significativamente più marcata nei dati medi dell'anno (PIL a -1 per cento), prefigura per l'anno in corso, attraverso l'abbassamento della base di partenza, una flessione del prodotto lordo non inferiore al 3 per cento. Tale stima sconta una prosecuzione della fase recessiva almeno fino all'estate e una successiva fase di moderata ripresa.

Le prospettive di un'attenuazione della crisi, se non di una vera e propria stabilizzazione dell'economia, sono condizionate, dal lato dell'offerta, dal ripristino di un adeguato funzionamento del mercato creditizio e dalla tenuta del vasto tessuto produttivo di piccole e medie aziende che caratterizza l'universo delle imprese italiane. A tale fine appare essenziale l'estensione, nelle modalità e nelle dimensioni, delle forme di sostegno temporanee per i lavoratori coinvolti nelle difficoltà produttive delle aziende.

Dal lato della domanda, se il rilancio della componente estera dipenderà essenzialmente dalla tempistica della ripresa a livello internazionale, quella di origine interna dovrebbe beneficiare, anche se gradualmente, delle misure di incentivazione per l'acquisto di beni durevoli e di un sia pure limitato recupero di potere d'acquisto, favorito dalla discesa del tasso d'inflazione.

Le prospettive a breve termine per le grandi ripartizioni territoriali risentono del livello elevato di incertezza insito nelle caratteristiche della crisi economica in atto, in cui appaiono predominanti alcuni fattori, quali la grave insufficienza della domanda globale mondiale e il clima di accentuata sfiducia di tutti gli operatori economici e finanziari, che non si prestano facilmente a essere individuati nei loro effetti sul territorio.

Se nel 2008 per il Mezzogiorno, a causa di un'evoluzione del mercato del lavoro più sfavorevole e di una maggiore debolezza dei consumi delle famiglie, può essere stimata una diminuzione del PIL lievemente superiore a quella media nazionale, nell'anno in corso dell'acuirsi della crisi potrebbero risentire in maggior misura le aree più forti del paese, penalizzate dal vistoso arretramento delle esportazioni, la cui incidenza sul prodotto interno lordo nel Centro-Nord è tuttora notevolmente più elevata rispetto al Sud.

Nel medio termine, la fuoriuscita dalla crisi e il consolidamento della ripresa, sia pure a tassi moderati, dovrebbero sostanzialmente manifestarsi nelle due ripartizioni per gli anni 2010 e 2011 con variazioni analoghe del PIL, non superiori comunque all'1 per cento (cfr. paragrafo IV.2.3).

I.4 Imprese e sistemi produttivi territoriali

I.4.1 Struttura, demografia e articolazione settoriale delle imprese

L'attuale crisi economico-finanziaria, evidenziata dagli andamenti recenti degli indici della produzione industriale, della Cassa integrazione guadagni e del numero di procedure fallimentari, avrà sicuramente effetti (oggi difficilmente prevedibili) sulla struttura produttiva del Paese. Il sistema industriale, a partire dalla fine degli anni novanta, aveva già iniziato un percorso di ristrutturazione e di adattamento al nuovo contesto di competizione globale, mediante l'utilizzo di molteplici strategie[3], con risultati differenti per singola impresa e per singolo sistema produttivo territoriale-locale[4]. La specificità di un apparato produttivo più tradizionale, meno esposto finanziariamente di altri e con notevoli risorse sociali concentrate nelle reti di distretti e di imprese, potrebbe anche comportare una miglior risposta alle difficoltà odierne, se accompagnata da policy di settore ri-orientate verso le grandi infrastrutture, gli stabilizzatori automatici anticiclici (ammortizzatori sociali), le garanzie finanziarie, l'innovazione tecnologica e l'internazionalizzazione.

La caratteristica di un sistema produttivo basato sulle piccole e medie imprese (PMI) è inoltre comune a molte Nazioni dell'Unione Europea, come mostrato dai dati di Eurostat[5] rappresentati nella figura successiva. Infatti, su circa 20 milioni di imprese dell'industria e dei servizi operanti nell'UE[6], la quasi totalità (99,8 per cento) è costituita da micro, piccole e medie imprese occupanti il 67 per cento dell'occupazione totale (circa 85 milioni di lavoratori su 127 milioni complessivi).

[3] Crescita verso la media dimensione, scelta di forme giuridiche aziendali più efficienti, variazione della specializzazione, diversificazione dei prodotti, spostamento verso segmenti più in alto o più in basso della filiera produttiva, migliore qualità, investimento in marchi, maggiore innovazione, partecipazione al capitale di imprese estere, delocalizzazione e internazionalizzazione.

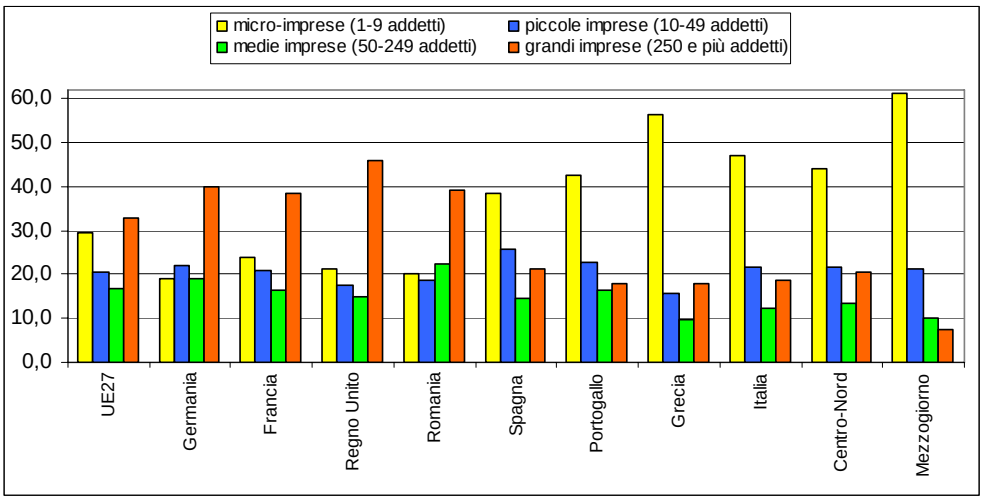
[4] In quanto differenti sono le performance delle singole imprese in risposta agli stimoli e alle variazioni del mercato e cosi anche i vantaggi comparati dei singoli territori, inoltre la globalizzazione appare favorire di più le aree geograficamente centrali o comunque maggiormente dotate di infrastrutture 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.

[5] L'Eurostat fa riferimento per i confronti al complesso delle imprese e dei servizi per il mercato, escluso l'agricoltura, la P.A. e i servizi finanziari.

[6] L'Italia ha al riguardo il numero più alto di imprese (oltre 3.800 mila), in Francia ve ne sono 2.300 mila, in Spagna 2.500, in Germania 1.700 e nel Regno-Unito 1.600, con una alta densità imprenditoriale: 65 imprese per mille abitanti rispetto ad una media UE di 40.

Ciò che caratterizza l'Italia e la accomuna ad altri paesi del Mediterraneo (Spagna, Portogallo e Grecia) è l'alta percentuale di lavoratori occupati nelle micro-imprese (47 per cento del totale), a fronte di una bassa percentuale di lavoratori occupati nelle grandi imprese (circa il 19 per cento), dato che la differenzia invece da Francia, Germania, Nord Europa e anche Paesi dell'Est come la Romania (nostra importante partner commerciale). Infine permane una quota, ancora relativamente bassa anche se in crescita, degli addetti alle medie imprese, segmento strategico di ogni sistema produttivo per la sua capacità di innovare e di riorganizzarsi in risposta agli stimoli del mercato. Queste specificità italiane risultano accentuate nell'area Mezzogiorno che nelle due classi estreme presenta rispettivamente circa il 62 e l'8 per cento degli addetti totali.

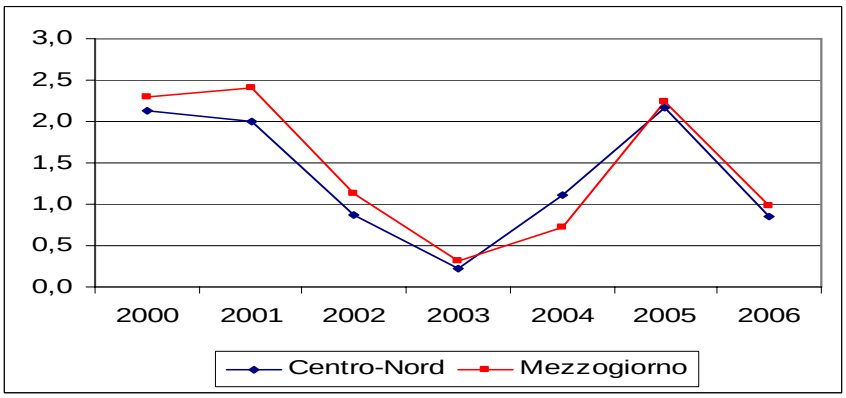
Figura I.14 – NUMERO DI ADDETTI ALLE IMPRESE PER CLASSI DIMENSIONALI
(Valori percentuali – Anno 2005)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Eurostat e ISTAT

In base ai dati dell'Archivio ISTAT Asia Imprese, nel 2006 (rispetto al 2005) si è avuto un rallentamento nella crescita del *numero di imprese attive* dell'industria e dei servizi di mercato in entrambe le aree territoriali (cfr. Figura I.15).

Figura I.15 – NUMERO IMPRESE ATTIVE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE, 2000-2006
(variazioni percentuali annue)

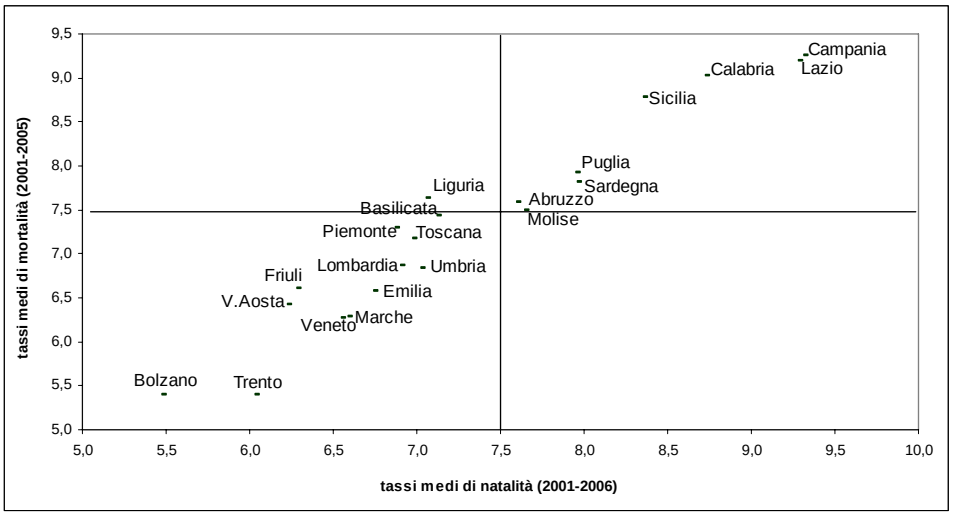


Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Archivio ASIA –Imprese

Tale andamento è stato determinato da una riduzione avutasi nei settori dell'industria in senso stretto e del commercio, conseguenza dei processi in atto di terziarizzazione dell'economia e di concentrazione nella grande distribuzione organizzata. Dati più recenti provenienti da altra fonte non comparabile (Unioncamere, imprese registrate al REC) mostrano comunque nel biennio 2007-2008 un ulteriore rallentamento tendente alla stabilità per entrambe le ripartizioni.

Sempre nel 2006, su un totale di circa 4 milioni e 410 mila imprese attive il 72 per cento risultava localizzato nel Centro-Nord (circa 3 milioni e 177 mila aziende), il 28 per cento nel Mezzogiorno (circa 1 milione 233 mila). Nel periodo 2000-2006 è confermata una vivacità demografica più accentuata nel Mezzogiorno, con tassi di natalità e di mortalità più elevati rispetto al resto del Paese[7] (cfr. Figura I.16), anche se poi i tassi di sopravvivenza mostrano un andamento opposto.

Figura I.16 – TASSI MEDI DI NATALITÀ E MORTALITÀ PER REGIONE, 2000-2006



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Archivio ASIA –Imprese

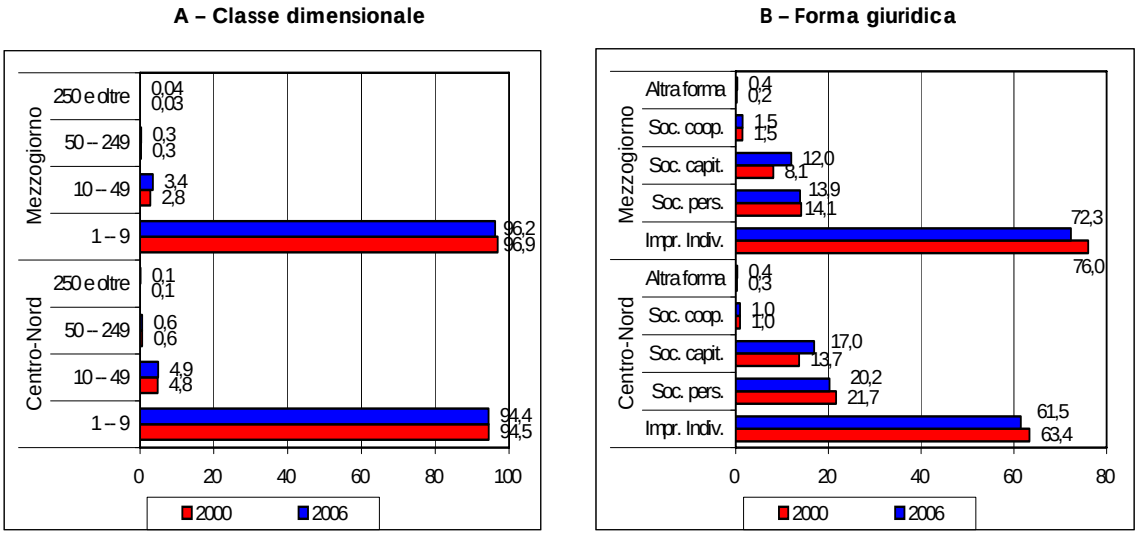
Nel periodo 2000-2006, la struttura delle imprese per classe dimensionale è rimasta pressoché stazionaria, eccetto un aumento della quota di piccole imprese (10-49 addetti) nel Mezzogiorno, con conseguente parziale riduzione del peso delle microimprese (1-9 addetti). Tutto ciò nonostante la crescita delle medie (50-249 addetti) e grandi imprese (250 addetti e oltre) sia stata superiore alla crescita media

[7] 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. 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 2005.

annua nazionale (1,2 per cento), precisamente intorno al 2 per cento per il Centro-Nord e intorno al 4,5 per cento per il Sud (dove però continuano a rappresentare una realtà abbastanza marginale). Alla crescita del numero di medie imprese si accompagna anche una loro buona performance in termini di indicatori di redditività (fatturato, profitti, valore aggiunto, ecc.) nel 2007 e una loro tenuta nel 2008, come evidenziano alcune indagini campionarie[8].

Riguardo alla distribuzione delle imprese per forma giuridica, in entrambe le ripartizioni, aumenta in maniera considerevole la quota di aziende con forma giuridica più evoluta (le società di capitali, in forte crescita – oltre il 5 per cento), a fronte di una flessione della quota di imprese con forme giuridiche più tradizionali (le imprese individuali e le società di persone).

Figura I.17 – DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI IMPRESE PER CLASSE DIMENSIONALE E FORMA GIURIDICA (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Archivio ASIA –Imprese

Modesta invece è la crescita nel periodo considerato della dimensione media aziendale, con un valore medio nazionale passato tra il 2000 e il 2006 da 3,7 a 3,9 addetti per impresa, con risultati differenziati sul territorio: nel 2006 4,3 addetti per impresa del Centro-Nord (4,2 nel 2000), contro 2,9 del Sud (2,5 nel 2000).

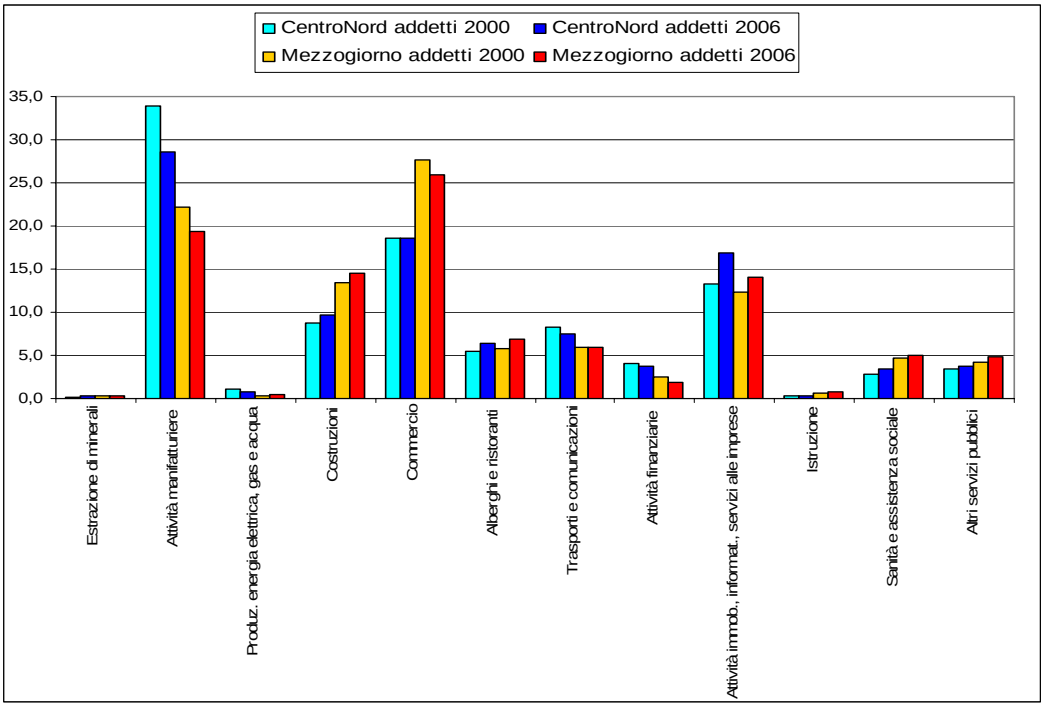
La distribuzione degli addetti alle imprese per sezione di attività economica, sempre nel periodo 2000-2006, evidenzia il consolidamento della tendenza alla

[8] Cfr. Mediobanca-Unioncamere, "Le medie imprese industriali 1997-2006 e 2007-2008" (marzo 2009). Indagine sui bilanci relativi a un campione rappresentativo di oltre 4.000 medie imprese industriali attive nel 2006.

terziarizzazione del sistema produttivo italiano (cfr. Figura I.19). 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 60,6 per cento nel 2006, mentre al Sud la relativa incidenza è salita dal 63,6 al 65,4 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 l'industria manifatturiera (5 punti percentuali nel Centro-Nord e 3 punti nel Meridione, area con incidenza del settore di circa 9 punti in meno), mentre aumentano di un punto percentuale gli addetti alle costruzioni.

Figura I.18 – DISTRIBUZIONE DEGLI ADDETTI ALLE IMPRESE PER SEZIONE DI ATTIVITÀ ECONOMICA E PER RIPARTIZIONE (valori percentuali – anni 2000 e 2006)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Archivio ASIA –Imprese

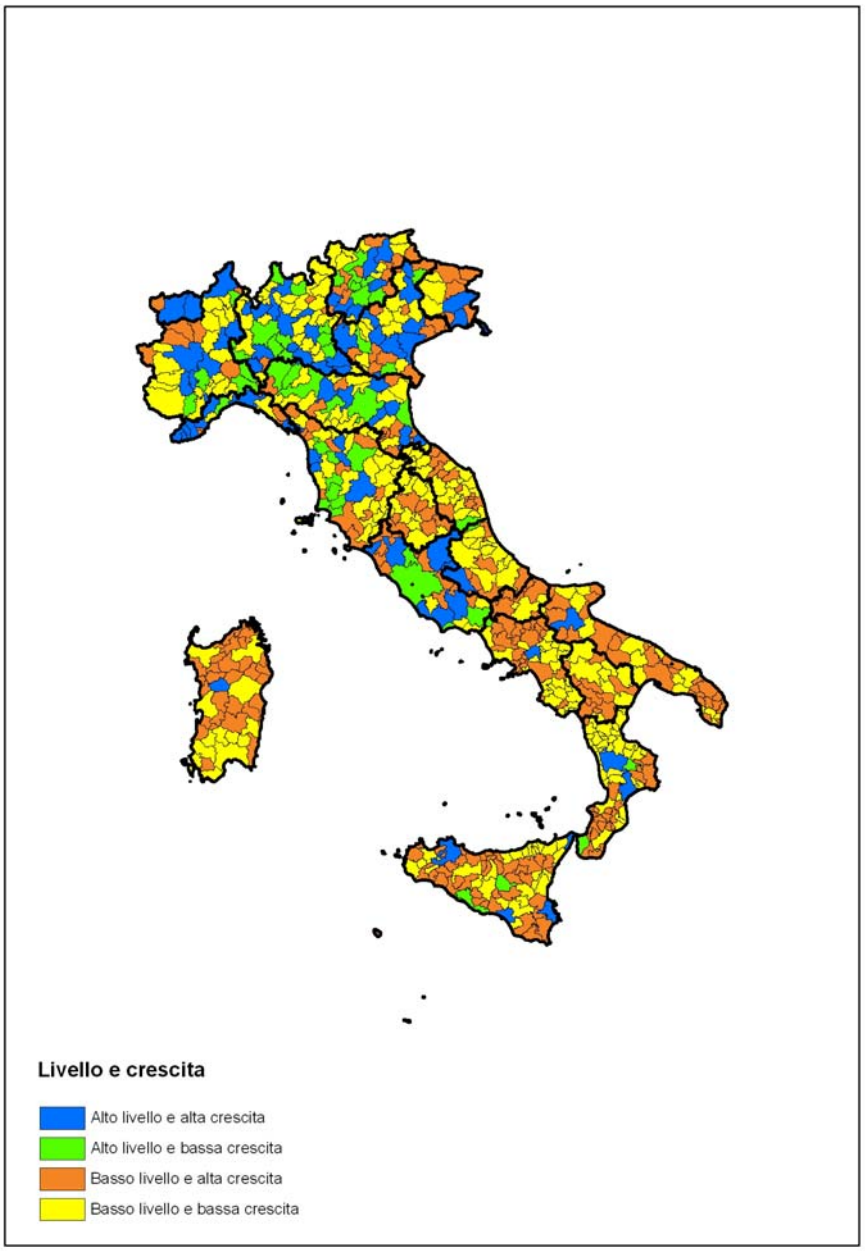
La produttività del lavoro nei SLL

Tra il 2001 e il 2005 è continuato il processo di convergenza di numerosi sistemi produttivi locali del Mezzogiorno verso i valori medi nazionali, anche in termini di produttività (del lavoro), come mostrato nella cartina successiva relativa ai 686 sistemi locali del lavoro individuati dall'ISTAT. In entrambe le ripartizioni territoriali vi sono sistemi che crescono a tassi elevati, così come in entrambe permangono situazioni di stagnazione, a conferma che il fenomeno non è omogeneo ma presenta una forte diversificazione a macchia di leopardo: la convergenza non

segue presunti o particolari "assi geografici di sviluppo (o di crisi)" ma procede "per salti" in modo chiaramente collegato a situazioni di contesto socio-economico-istituzionali locali e regionali[9].

La produttività è cresciuta più della media nazionale (2,3 per cento medio annuo) nel quadriennio considerato in 184 sistemi locali del Sud (57 per cento del totale di 325) e 159 sistemi del Centro-Nord (44 per cento del totale di 361).

FIGURA I.19 - SISTEMI LOCALI DEL LAVORO PER LIVELLO (ANNO 2005) **E CRESCITA** (VARIAZIONE MEDIA ANNUA 2001-2005) **DELLA PRODUTTIVITÀ** (VALORE AGGIUNTO PER OCCUPATO) **RISPETTO AL VALORE MEDIO NAZIONALE**



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

[9] Cfr. DPEF 2004-2007, per il periodo 1996-2000. I SLL individuati nel Censimento del 1991 erano 784 (419 nel Centro-Nord e 365 nel Mezzogiorno).

Sono inoltre 15 i sistemi locali del lavoro del Mezzogiorno (112 quelli del Centro-Nord) con livello di produttività superiore alla media nazionale (52,5 milioni di euro correnti): Avezzano, Avellino, Foggia, Cosenza, S.Giovanni in Fiore, Catanzaro, Reggio Calabria, Palermo, Messina, Agrigento, Porto Empedocle, Gela, Enna, Siracusa e Macomer. Infine i sistemi "virtuosi" (alto livello e alta crescita) sono 10 nel Mezzogiorno e 66 nel Centro-Nord.

La distribuzione delle attività a più alto contenuto tecnologico.

Nel 2006, la quota di addetti nelle Unità Locali del settore manifatturiero appartenenti a sottosettori con contenuto tecnologico medio-alto (quali i prodotti chimici, meccanici, informatici e mezzi di trasporto) raggiunge a livello nazionale oltre il 26 per cento del totale degli addetti delle unità locali del comparto (con un lieve incremento rispetto al 2005). A livello di macroripartizione l'incidenza risulta differenziata: superiore alla media nel Centro-Nord (quasi il 28 per cento), inferiore nel Mezzogiorno (poco sopra il 20 per cento). In quest'ultima ripartizione tuttavia, emergono punte di eccellenza relativamente alla Basilicata e Molise (mezzi di trasporto), Puglia (apparecchi meccanici) e Abruzzo, Molise e Campania (apparecchi informatici). Il differenziale territoriale appare meno marcato nel settore dei servizi, dove un più alto contenuto di innovazione (telecomunicazioni, informatica e ricerca) è presente in misura pressoché uguale (intorno al 16 per cento del comparto) sia nelle unità locali del Centro-Nord che del Mezzogiorno. Quest'ultima ripartizione, inoltre, in particolare per il settore Poste e Telecomunicazioni, mostra una incidenza superiore rispetto alla media nazionale, con le migliori performance in Calabria, Sicilia e Molise, mentre rimane inferiore nel campo informatico.

TAVOLA I.6 - QUOTA SUL TOTALE DEGLI ADDETTI NEI SETTORI A MEDIO-ALTO CONTENUTO TECNOLOGICO NELLE UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ATTIVE, ANNO 2006

	FABBRICAZIONE COKE, RAFFINERIE	FABBRICAZIONE MACCHINE ED APPARECCHI	FABBRICAZIONE MACCHINE PER UFFICIO,	FABBRICAZIONE MEZZI DI TRASPORTO	**Quota nel manifatturie**	POSTE E TELECOMUNICAZIONI	INFORMATICA E ATTIVITÀ CONNESSE	RICERCA E SVILUPPO	**Quota nei servizi**
ITALIA	4,52	11,96	4,21	5,91	**26,61**	6,67	9,15	0,67	**16,49**
CENTRO NORD	4,73	13,35	4,46	5,36	**27,90**	6,22	9,79	0,62	**16,63**
MEZZOGIORNO	3,51	5,35	3,04	8,53	**20,43**	8,36	6,77	0,82	**15,95**
Abruzzo	2,86	4,97	4,04	10,65	**22,52**	7,50	5,91	1,36	**14,77**
Molise	3,98	2,76	4,06	15,03	**25,83**	9,68	7,03	0,80	**17,50**
Campania	2,78	5,68	3,91	11,86	**24,23**	7,94	6,71	0,82	**15,46**
Puglia	1,84	6,25	2,20	6,07	**16,37**	7,41	6,63	0,70	**14,74**
Basilicata	1,83	4,43	1,91	23,63	**31,80**	6,73	6,84	1,04	**14,61**
Calabria	2,22	4,30	2,23	2,98	**11,73**	10,04	7,26	0,60	**17,90**
Sicilia	6,90	5,13	2,67	4,68	**19,38**	9,82	6,86	0,84	**17,52**
Sardegna	6,61	4,71	2,30	2,02	**15,65**	8,07	7,28	0,71	**16,06**

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT-Archivio Asia Unità locali

I.4.2 L'attività di ricerca e sviluppo in Italia: alcuni indicatori

Gli indicatori economici del sistema della ricerca segnalano, però, tuttora una posizione di svantaggio dell'Italia rispetto al resto d'Europa. Il quadro complessivo presenta alcuni deboli segnali di miglioramento, non sufficienti tuttavia a innescare in tempi brevi effetti sullo sviluppo economico.

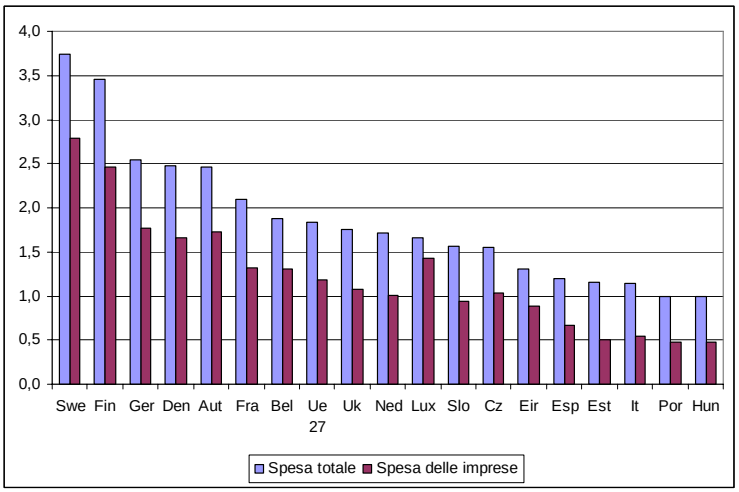
Confronto internazionale

In una fase, come l'attuale, di crisi economica, gli investimenti pubblici in Ricerca e Sviluppo potrebbero rappresentare un fondamentale strumento anti-ciclico, in quanto tendono a compensare le decisioni d'investimento da parte delle imprese, che, essendo assunte sulla base dei bilanci e del fatturato e su un'attenta valutazione del rapporto rischi-rendimento, sono improntate in tali fasi a una riduzione della spesa diretta all'innovazione.

L'impatto sul sistema economico, esercitato nel breve e medio periodo (circa 3 anni) da un aumento degli investimenti pubblici in R&S, può assumere dimensioni significative a condizione che gli interventi siano considerati credibili da tutti gli attori, siano concentrati in aree visibili e abbiano carattere di aggiuntività.

La spesa per ricerca e sviluppo dell'Italia rispetto al PIL, misura dell'intensità degli investimenti del settore, si attesta nel 2006 ai livelli più bassi tra i paesi industrializzati e, fermandosi all'1,14 per cento pone l'Italia al di sotto della media europea (1,84 per cento) e dopo la Spagna (1,2 per cento del PIL) e l'Estonia (1,15 per cento). Fra le concause di tale ritardo rientra anche la bassa partecipazione dei privati che in Italia copre circa il 50 per cento della spesa, mentre negli altri paesi europei è pari ai due terzi del totale.

Figura I.20 - SPESA TOTALE E DELLE IMPRESE PER RICERCA E SVILUPPO IN PERCENTUALE DEL PIL NELL'EUROZONA, 2006



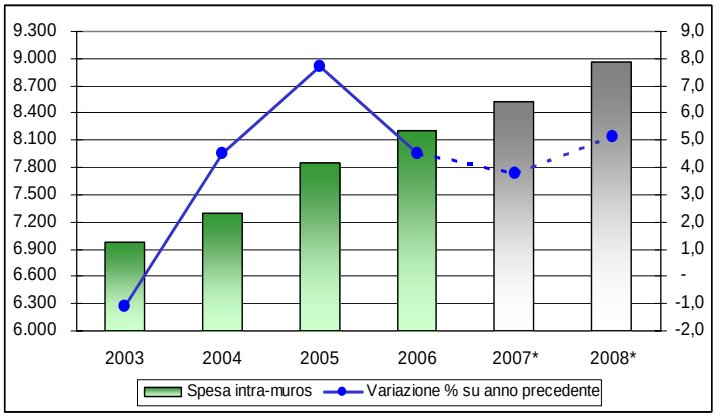
Nota: I dati della spesa totale di Francia, Belgio, Paesi Bassi e Irlanda sono valori previsionali; quelli dell'UE-27 e dell'Estonia sono stime Eurostat. I dati della spesa delle imprese di Francia, Belgio e Irlanda sono valori previsionali.
Fonte: Eurostat, febbraio 2009

Incidenza della spesa per R&S sul PIL

Tale indicatore, pur in crescita rispetto all'anno precedente (1,09 per cento nel 2005) rimane ancora molto lontano dal target del 2,5 per cento per il 2010 previsto per l'Italia dalla strategia di Lisbona.

La spesa complessiva per ricerca e sviluppo *intra-muros*[10] sostenuta in Italia nel 2006 ammonta a 16.835 milioni di euro, in crescita del 7,9 per cento, in termini nominali, rispetto all'anno precedente; le stime effettuate su dati previsionali confermano la tendenziale crescita della spesa negli anni 2007 e 2008 (cfr. Figura I.21).

Figura I.21 - SPESA PER R&S INTRA-MUROS IN ITALIA, ANNI 2003-2008 (valori in milioni di euro)



* stime provvisorie
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

L'incidenza sul PIL della spesa per ricerca e sviluppo tecnologico evidenzia, da un lato, una forte disparità territoriale tra Centro-Nord e Sud e dall'altro una consistente diversità tra la componente pubblica e quella privata.

Nel Nord-Ovest, zona a maggior tradizione industriale di imprese di grandi dimensioni, il peso della spesa per ricerca ha un impatto pari all'1,33 per cento del prodotto interno lordo, sensibilmente superiore alla media nazionale e in particolare rispetto a quella meridionale, pari allo 0,88 per cento. Nell'area del Nord-Est, invece, la cui struttura imprenditoriale è tipicamente composta da piccole e medie imprese in alcuni casi strutturate in reti o distretti, la spesa per R&S incide sul PIL per lo 0,96 per cento, con valori nominali più simili a quelli realizzati nel Mezzogiorno.

In termini nominali più di un terzo della spesa viene effettuata nel Nord-Ovest, pari a 6,3 milioni di euro, mentre il totale relativo al Nord-Est è

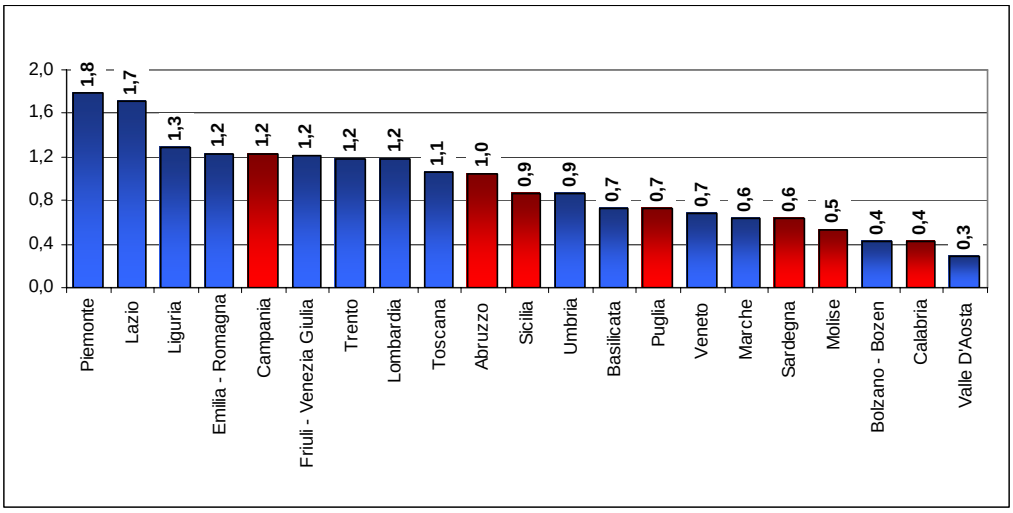
[10] Spesa per attività di ricerca scientifica e sviluppo (R&S) svolta dalle imprese e dagli enti pubblici con proprio personale e con proprie attrezzature.

sostanzialmente uguale a quello relativo al Mezzogiorno, rispettivamente 3,2 e 3,1 milioni di euro.

La spesa effettuata dai diversi settori istituzionali ha impatti differenti sulle economie delle varie aree territoriali. L'incidenza sul PIL regionale del finanziamento universitario è pari allo 0,45 nel Mezzogiorno e allo 0,31 nel Centro-Nord mentre quello delle imprese è pari rispettivamente a 0,24 e a 0,65 per cento. Quest'ultimo raggiunge il valore dello 0,92 per cento se si considera la sola area del Nord-Ovest.

A livello regionale i valori più alti di questo indicatore riguardano il Piemonte (1,8 per cento) e il Lazio (1,7 per cento), nel secondo caso per via della presenza sul territorio regionale della maggior parte degli enti pubblici centrali attivi nel settore della ricerca. Di particolare rilievo la performance conseguita dalla Campania (1,2 per cento del PIL), unica regione del Mezzogiorno a registrare una quota di livello uguale a quello medio del Centro-Nord, pari all'1,2 per cento, contro il quasi 0,9 per cento medio del Sud.

Figura I.22 - INCIDENZA SU PIL SPESA TOTALE NEL 2006



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Le quote delle varie istituzioni sul totale della spesa per R&S vedono prevalere le imprese con un circa 50 per cento a livello nazionale, seguite dalle università, che raggiungono il 30 per cento, e dalle istituzioni pubbliche con più del 17 per cento.

La spesa per R&S nelle imprese

La spesa per attività di ricerca effettuata dalle imprese è cresciuta nel periodo 2003-2006 passando da 7.856 a 8.210 miliardi di euro. La quota sul totale raggiunta nell'anno 2006 conferma tuttavia la storica scarsa attitudine del sistema

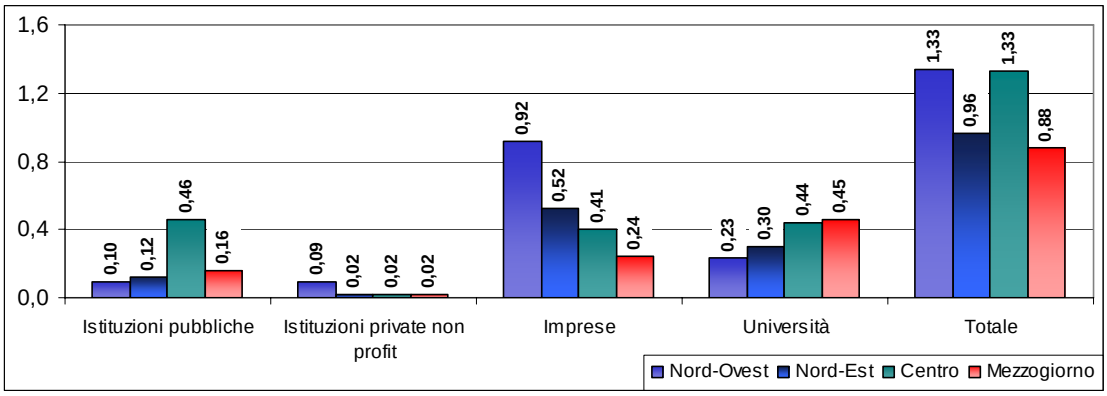
imprenditoriale come quello italiano, caratterizzato dalla preponderanza di piccole e piccolissime imprese, ad effettuare investimenti finanziari esplicitamente dedicati alla ricerca e ad adottare un modello imprenditoriale idoneo a tale scopo.

Su tutto il territorio nazionale nel 2006 più del 70 per cento della spesa in R&S è realizzata da imprese con più di 500 dipendenti, il 22 per cento circa da imprese con un numero di addetti compreso tra 50 e 499, e solo poco più del 7 per cento nelle imprese di dimensioni inferiori.

A livello regionale la spesa delle imprese per la ricerca e lo sviluppo di nuove tecnologie si concentra nel Centro-Nord. Dei circa 8 miliardi di euro spesi nel 2006, poco più della metà, circa 4 miliardi di euro, riguardano solamente le due regioni a più alta presenza di grandi industrie: la Lombardia, con 2,5 miliardi, e il Piemonte con 1,6 miliardi. Nello stesso periodo in tutta l'area meridionale si raggiunge il valore di circa 850 milioni di euro totali.

Le rilevanti differenze territoriali tra Centro-Nord e Mezzogiorno spiegano, e al contempo alimentano, un effetto sostitutivo che sembra realizzarsi tra l'impulso finanziario pubblico e quello privato all'attività di ricerca, con una relazione inversa alla presenza e alla consistenza di attività industriali sul territorio (cfr. Figura I.23).

Figura I.23 - INCIDENZA DELLA SPESA INTRA-MUROS PER R&S SUL PIL PER SETTORE ISTITUZIONALE E AREA TERRITORIALE, ANNO 2006 (valori percentuali)

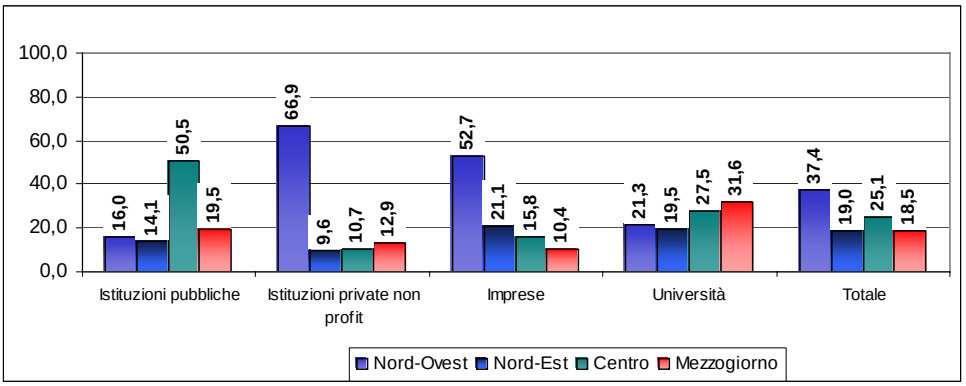


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Distribuzione della spesa fra istituzioni nelle diverse aree del paese

La spesa effettuata dalle varie istituzioni ha concentrazioni diverse sul territorio. Le istituzioni pubbliche spendono maggiormente nel Centro, poco più del 50 per cento, mentre le istituzioni private non profit e le imprese erogano principalmente nelle regioni del Nord-Ovest, spendendo rispettivamente il 70 e il 53 per cento. Le università effettuano una spesa tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale con una leggera prevalenza nel Centro e nel Mezzogiorno.

Figura I.24 - QUOTA DELLA SPESA INTRA-MUROS PER R&S PER SETTORE ISTITUZIONALE E AREA TERRITORIALE, ANNO 2006 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

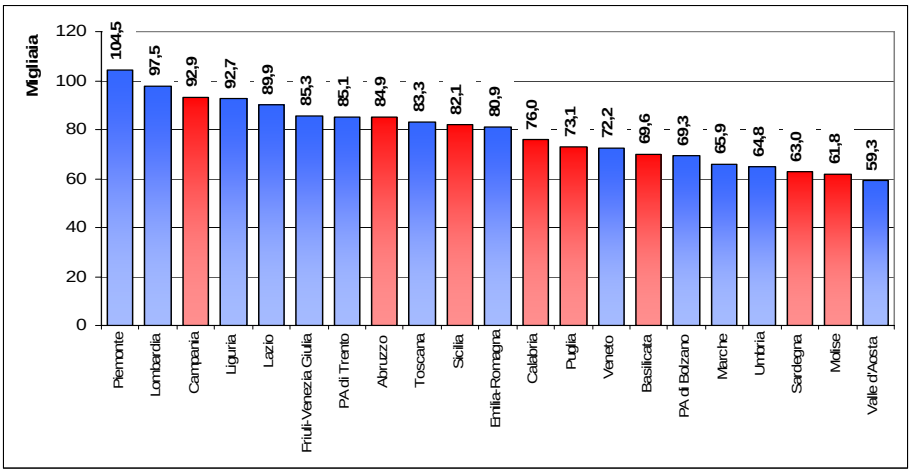
Gli addetti

Tra gli elementi che contribuiscono alla valorizzazione delle attività di ricerca rivolte allo sviluppo tecnologico, anche in relazione agli obiettivi previsti nella *strategia di Lisbona*, tra i più rilevanti vi è sicuramente il capitale umano; il grado di competenza raggiunto e la sua disponibilità per il mondo produttivo. Per il settore della ricerca l'ISTAT rileva che il personale impegnato direttamente in questa attività è aumentato per tutti i settori istituzionali, passando dai quasi 162 mila addetti totali nel 2003, di cui 70 mila circa ricercatori, ai 192 mila del 2006, di cui più di 88 mila ricercatori, con un aumento del 18,6 per cento per i primi e del 25,7 per cento per i secondi (cfr. Figura I.25).

La spesa per addetto

Per ogni addetto del settore si spendono in media 85 mila euro nel Centro-Nord e 82 mila euro circa nel Mezzogiorno, con una ampia varianza tra i valori registrati in Piemonte e in Lombardia, e quelli in Molise e in Valle d'Aosta. La regione Campania registra un valore più elevato rispetto a quello delle altre regioni dell'area meridionale.

Figura I.25 - SPESA INTRA-MUROS PER R&S PER ADDETTO E REGIONE, ANNO 2006 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La spesa per addetto più elevata è effettuata dalle imprese su tutto il territorio nazionale e in maniera più rilevante nel Centro; segue la spesa effettuata dalle istituzioni pubbliche che nel Nord-Ovest viene superata da quella delle istituzioni private no profit.

Intensità brevettuale

Un importante indicatore della capacità innovativa del sistema produttivo nazionale, fortemente correlato con l'attività di ricerca, è l'intensità brevettuale ovvero il numero di brevetti registrati allo European Patent Office per milione di abitanti.

La performance a livello nazionale di questo indicatore mostra, pur nel contesto di un sostanziale ritardo storico rispetto agli altri grandi paesi industrializzati, un incremento costante: si passa da 43,5 brevetti (per un milione di abitanti) nel 1995 ai 78 nel 2004. Il trend, crescente fino al 2004, decresce bruscamente nel 2005 (anno per il quali i dati sono tuttavia ancora provvisori), con 61,5 brevetti registrati a livello nazionale. L'impatto di tale riduzione appare più consistente nel Nord del Paese (da 135,5 brevetti nel 2004 a circa 107), dove l'attività brevettale è sempre stata più intensa, anche a causa della struttura produttiva caratterizzata da una maggiore rilevanza di settori con maggiore propensione a brevettare i risultati dell'innovazione. Nel Mezzogiorno l'andamento dell'indicatore rimane sostanzialmente stabile e su livelli molto inferiori rispetto alle altre macroaree.

I.5 Le tendenze della società

I.5.1 Istruzione

Il ruolo dell'istruzione come fattore di crescita e sviluppo

L'istruzione è una risorsa decisiva per lo sviluppo economico e sociale dei territori: si stima che in media la metà della crescita del reddito di un Paese è spiegata dall'istruzione, mentre l'altra metà si deve al capitale fisico (nell'area OCSE il contributo dell'istruzione raggiunge un valore intorno al 66 per cento). Livelli più alti di istruzione corrispondono ad una maggiore propensione all'innovazione, favoriscono l'inserimento e la crescita nel mercato del lavoro e contribuiscono quindi all'aumento la produttività dei lavoratori e la competitività di un paese.

In Italia il grado di partecipazione alle attività del sistema educativo e formativo, limitatamente alle generazioni più giovani, si sta gradatamente allineando a quello degli altri Paesi Europei e le politiche in atto tendono a favorire ulteriormente questo avvicinamento. Gli obiettivi previsti sia nella Strategia di

Lisbona e sia nel QSN 2007-2013 sono finalizzati al recupero della competitività europea e alle esigenze di modernizzazione, e impegnano, in particolare l'Italia, alla formazione dei giovani per accrescere il loro capitale umano e per fronteggiare nello stesso tempo la sfida della concorrenza internazionale e i problemi legati all'invecchiamento demografico.

In Italia la costruzione di un sistema di competenze adeguato e diffuso sul territorio, nonostante i significativi progressi conseguiti, procede lentamente.

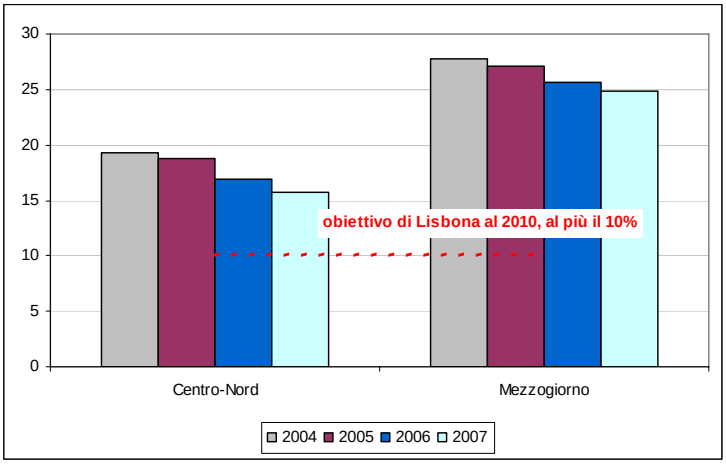
Abbandoni

Il fenomeno dell'abbandono scolastico nelle scuole elementari è ormai pressoché scomparso senza grandi differenze a livello territoriale, mentre permane grave, soprattutto in alcune aree del Paese, l'abbandono scolastico nei primi due anni delle scuole superiori. Gli elevati tassi di abbandono nel Sud (maggiori che nel resto del paese) gravano ulteriormente sulla quota di giovani presumibilmente in difficoltà: 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.

Nel Mezzogiorno circa un giovane su quattro, 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 un 17 per cento nel Centro-Nord (cfr. Figura I.26).

Il fenomeno dell'abbandono prematuro, seppure in rallentamento negli ultimi quattro anni, è sicuramente più diffuso al Sud (nel 2007 è stato pari al 24,9 per cento contro il 16,7 del Centro-Nord).

Figura I.26 - 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 2004-2007



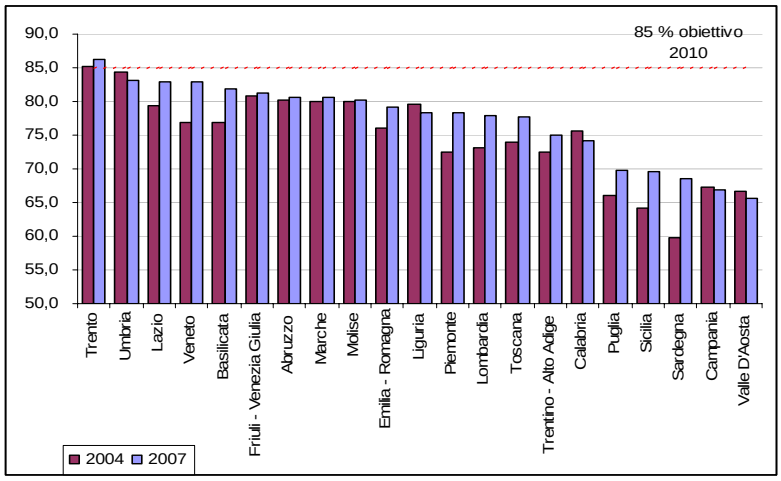
Fonte: ISTAT, Rilevazione delle Forze di lavoro

Il traguardo del 10 per cento per tale quota, al 2010, concordato in sede europea nell'ambito della Strategia di Lisbona[11] è stato assunto come standard minimo (Obiettivo di Servizio) da conseguire entro il 2013 nell'ambito della politica unitaria di sviluppo per il ciclo 2007-2013 (per approfondimenti si rinvia ai paragrafi II.1.1 e IV.2.6 in questo Rapporto).

Scolarizzazione superiore

Il tasso di partecipazione alla scuola secondaria superiore è in Italia ancora basso nonostante i progressi conseguiti[12]. Tra il 2004 e il 2007[13] si è registrato un incremento di soli 3 punti percentuali (da 72,3 a 75,7 per cento) con forti differenziazioni tra le regioni italiane, in particolare la situazione si presenta più difficile nel Sud, dove l'indicatore è pari a 70,3 per cento contro il 79,7 nel Centro-Nord.

Figura I.27 – TASSO DI SCOLARIZZAZIONE SUPERIORE: PERIODO 2004-2007
(valori percentuali ordinati rispetto al 2007)



Fonte: ISTAT, Rilevazione delle Forze di lavoro

I risultati raggiunti da Basilicata, Abruzzo e Molise si trovano nella prima metà della graduatoria e si avvicinano ai tassi di scolarizzazione delle regioni centro settentrionali, mentre nelle ultime posizioni si collocano rimanenti regioni del Sud: Calabria e Campania registrano un peggioramento nel periodo considerato, Puglia, Sicilia e Sardegna un incremento del tasso di scolarizzazione è stato anche di circa 10 punti percentuali.

[11] 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).

[12] L'indicatore monitorato nella strategia di Lisbona, tasso di scolarizzazione superiore, considera la percentuale della popolazione in età 20-24 anni che ha almeno il diploma di scuola superiore, con l'obiettivo al 2010 di innalzare questa percentuale all'85 per cento.

[13] I dati sono disponibili a partire dal 2000, anche se nel 2003 le modifiche apportate all'indagine sulle forze di lavoro non ne consentono la confrontabilità.

I fenomeni di dispersione, sono in diminuzione nella scuola primaria e secondaria, nell'ambito dell'istruzione universitaria registrano una tendenza inversa, il numero di immatricolazioni nell'anno accademico 2008/2009 segna il record negativo degli ultimi sette anni, (3 per cento rispetto al precedente anno accademico)[14]. Solo nell'anno accademico 2001-2002, a seguito dell'introduzione delle nuove e numerose offerte formative introdotte dalla riforma universitaria[15], si è avuto un incremento significativo (12,5 nel Centro-Nord e 12 per cento nel Mezzogiorno).

Attualmente, il numero complessivo degli iscritti per la prima volta all'università ammonta a circa 312 mila unità, che rappresentano il 26,1 per cento della popolazione tra 19-20 anni (30 per cento nel Centro-Nord e 21 per cento nel Mezzogiorno). La concentrazione maggiore è nel Centro-Nord[16]: 65 per cento contro il 35 del Mezzogiorno. L'aspetto territoriale, tuttavia, è parzialmente esaustivo a causa dell'elevata mobilità degli studenti universitari, prevalentemente di quelli meridionali, che nella scelta dell'ateneo si orientano non di rado verso quelli del Centro-Nord.

Il fenomeno può riflettere un mutamento del rapporto tra l'istruzione, in particolare la universitaria, e il sistema economico. Infatti se fino a un recente passato la consapevolezza della conoscenza ha favorito l'espansione dei livelli di partecipazione agli studi per l'istruzione universitaria, come fattore produttivo, oltre che come elemento umano, attualmente emerge un fenomeno di scoraggiamento fra le coorti più giovani a investire nell'istruzione superiore.

I sintomi di questo possibile scoraggiamento sono da individuare in un mercato del lavoro che sconta attualmente forti cambiamenti delle caratteristiche del lavoro richiesto dalle imprese e nella remunerazione legata al titolo di studio posseduto. I differenziali salariali risultano ancora troppo alti per coloro che non hanno un background familiare solido dal punto di vista dell'istruzione e quindi probabilmente anche da un punto di vista socio-economico. Infatti da un recente

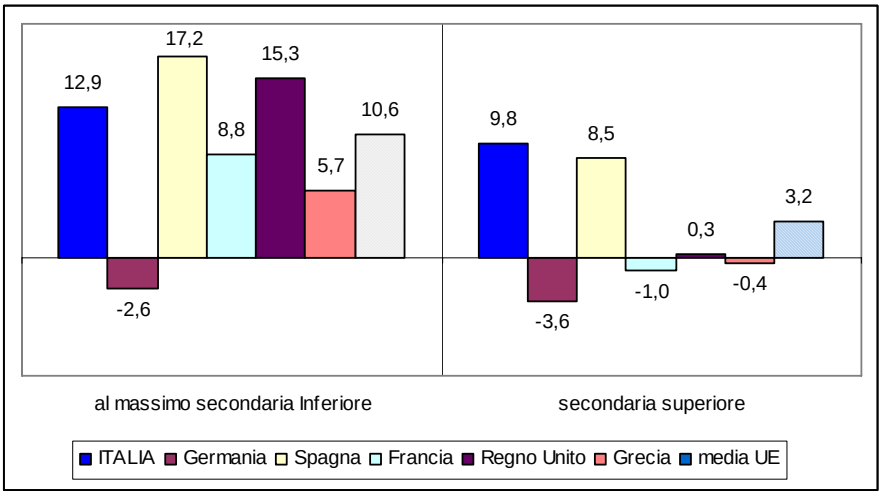
[14] La flessione delle immatricolazioni nell'ultimo anno accademico ha interessato maggiormente il Sud, con un calo del 6,6 per cento, e soprattutto i grandi Atenei, come a Napoli dove si registra un meno 5 per cento per la "Federico II". Nel resto del Paese significativo il calo de "La Sapienza" di Roma (meno 6,4 per cento).

[15] Decreto Ministeriale n.509 del 3 novembre 1999 "Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli Atenei". All'art.3 , ha dato avvio alla riforma universitaria cosiddetto del "3+2", quindi le università rilasciano titoli di primo e secondo livello.

[16] Il Nord-Ovest registra il 25 per cento di immatricolati, il Nord-Est il 17 per cento mentre al Centro il 24 per cento.

studio[17] condotto dall'ISAE su diversi paesi europei emerge che, a parità di livello di istruzione, i salari sono più alti per i lavoratori che provengono da famiglie con genitori laureati piuttosto che con un diploma secondario superiore e inferiore. Tale risultato non è generalizzato ma è riscontrabile solo in alcuni paesi, tra cui l'Italia.

Figura I.28 – DIFFERENZIALE SALARIALE TRA LAUREATI FIGLI DI GENITORI LAUREATI E FIGLI DI GENITORI CON UN DIPLOMA DI SCUOLA SECONDARIA INFERIORE E SECONDARIA SUPERIORE (valori percentuali)



Nota: I redditi considerati sono ricavati da un'equazione dei salari dei lavoratori dipendenti full-time di età 35-44 anni.
Fonte: ISAE, elaborazioni su dati EU-SILC 2005

Nella figura si riportano i dati solo di alcuni paesi europei, che mettono in evidenza come in Italia i figli di laureati abbiano più convenienza a conseguire una laurea in termini di vantaggi sui redditi, infatti questi risultano superiori del 12,9 per cento rispetto a quelli di lavoratori con lo stesso titolo di studio ma provenienti da famiglie in cui i genitori hanno al massimo il diploma di scuola secondaria inferiore, e del 9,8 per cento rispetto a coloro i cui genitori possiedono il diploma di scuola superiore. Per la prima tipologia il confronto con gli altri paesi non rileva significative differenze, neanche rispetto alla media; per la seconda, invece, si evince che in Italia, i figli di genitori laureati godono di un differenziale salariale più ampio e significativo rispetto a quanto accade negli altri Paesi. La consapevolezza di un'effettiva disuguaglianza delle opportunità potrebbe mettere a rischio quella mobilità intergenerazionale, che invece negli ultimi decenni ha portato a aumentare notevolmente il tasso di scolarizzazione in linea con quanto si riscontra nei maggiori Paesi europei.

Adulti e apprendimento permanente

Perdura una quota ancora elevata di adulti con livelli di istruzione modesti (nel 2007 circa il 12,6 per cento della popolazione in età 15-65 anni possiede al più la

[17] "Lo stato dell'Unione Europea" Rapporto ISAE , gennaio 2009. Cfr. capitolo 2 "Economia basata sulla conoscenza: istruzione, persistenza intergenerazionale e differenziali salariali nell'UE".

licenza elementare[18]) e la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è scarsa (appena il 6,2 per cento nel 2007 contro il 10,1 nell'UE-25[19]). Attualmente si tratta di una quota troppo modesta sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord (rispettivamente pari al 5,5 e al 6,6 per cento, nel 2007) e ben lontana dal traguardo del 12,5 per cento concordato in sede europea per il 2010.

Date le forte ripercussioni negative di tali fenomeni per gli adulti anche sulle 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 stimolando la domanda - la quota di adulti tra 25 e 64 anni che fruiscono di occasioni di apprendimento lungo l'arco della vita, rinnovando le proprie conoscenze e abilità in contesti diversi, non limitati alla scuola o al lavoro.

I.5.2 Povertà monetaria e aspetti del disagio sociale

Indicatori di povertà monetaria

Nel 2007 in Italia si registra un livello di povertà stabile. La percentuale di famiglie povere secondo la definizione di povertà relativa[20] è pari all'11,1 per cento, corrispondente a circa 2 milioni 653 mila famiglie povere stimate su un totale di 23 milioni 881 mila famiglie residenti.

TAVOLA I.7 - ANDAMENTO DELLA POVERTÀ NEL PERIODO 2006-2007 (valori percentuali e numero di famiglie)

	Distribuzione famiglie "povere"		Incidenza povertà relativa			Intensità della povertà relativa	
	2006	2007	2006	2007	Variazione famiglie	2006	2007
Italia	100	100	11,1	11,1	30.216	20,8	20,5
Nord	22,7	23,8	5,2	5,5	35.522	17,8	19,2
Centro	12,0	11,2	6,9	6,4	-17.624	16,9	17,1
Mezzogiorno	65,3	65,0	22,6	22,5	12.317	22,5	21,6

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 2005 a euro 936,58 (919,98 nel 2004). 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 2005 è pari a circa 737 euro (719 nel 2004).
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, vari anni

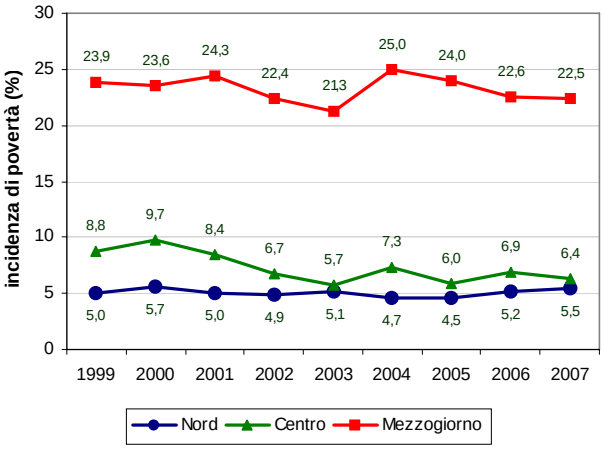
[18] Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle Forze di Lavoro.

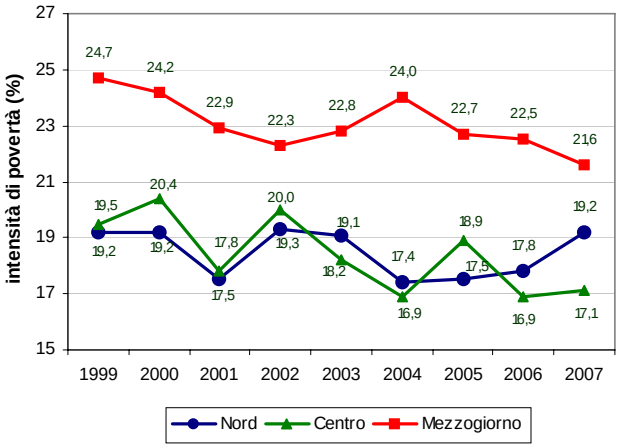
[19] Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle Forze di Lavoro e Eurostat. L'indicatore per l'Italia basato sulla media annua, mentre quello per l'UE-25 è relativo al II trimestre dell'indagine sulle forze di lavoro. Il dato relativo al II trimestre per l'Italia è pari al 6,1 per cento. L'indicatore presenta una 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 dalle 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/.
Nell'Appendice a questo Rapporto sono disponibili i dati regionali relativi al 2007.

[20] Cfr. Legenda Tavola 1.

Alla stabilità a livello nazionale fanno riscontro variazioni, sia pure moderate, a livello territoriale. Si registra un incremento dell'incidenza della povertà nel Nord, accompagnata anche da un aumento dell'intensità, mentre nel Centro diminuisce l'incidenza, ma peggiora l'intensità della povertà[21]. Nel Mezzogiorno, si osserva una sostanziale stabilità dell'incidenza (dal 22,6 al 22,5 per cento) e una riduzione abbastanza significativa dell'intensità: in altri termini, un esiguo minor numero di famiglie rientrano nella definizione di famiglia povera[22] e la distanza della spesa media delle famiglie povere dalla soglia di riferimento è minore.

Figura I.29 – INCIDENZA E INTENSITA' DELLA POVERTA' RELATIVA PER MACROAREA, ANNI 1999-2007 (valori percentuali)





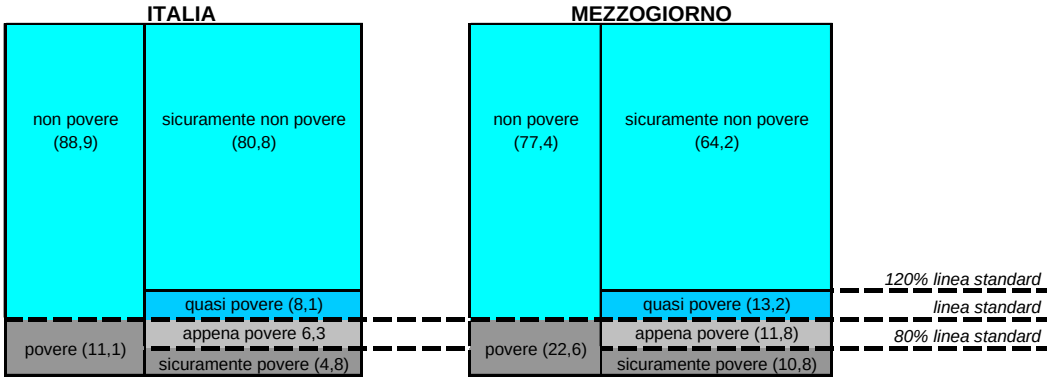
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT: I consumi delle famiglie , vari anni

Il lieve miglioramento registrato nell'arco del 2007 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 che indica una spesa media mensile delle famiglie povere nel Mezzogiorno pari a circa 774 euro, contro i 797 del Nord e gli 818 del Centro.

[21] Cfr. legenda tavola 1 nota 2.

[22] La soglia di povertà, al di sotto della quale si individuano le famiglie povere risulta aumentata dell'1,8 per cento rispetto a quella del 2004. L'aumento in questione si allinea perfettamente con la dinamica inflazionistica rilevata nel tra il 2004 e il 2005 (non si rilevano ulteriori variazioni nell'aggregato della spesa per consumi, per cui le variazioni rilevate sono perfettamente confrontabili tra i due anni).

FIGURA I.30 - FAMIGLIE POVERE E NON POVERE IN BASE A DIVERSE LINEE DI POVERTÀ, ITALIA E MEZZOGIORNO, ANNO 2007



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 delle linea di povertà diminuita del 20 per cento.
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Nonostante la sostanziale stabilità dell'incidenza di povertà negli ultimi due anni, emerge un elemento di novità costituito dall'aumento delle famiglie che potenzialmente potrebbero diventare povere in quanto hanno una spesa media mensile di poco al di sopra della linea di povertà, quantificabile in una cifra che va dai 10 ai 50 euro. In questa fascia che amplia il concetto e i confini del fenomeno, le famiglie a "rischio di povertà" rappresentano l'8,1 delle famiglie residenti a livello nazionale, nel Mezzogiorno raggiungono il 13,2 per cento, stabile rispetto all'anno precedente. E' invece ancora alta l'insicurezza delle famiglie soprattutto rispetto a eventi imprevisti che non si è in grado di fronteggiare e i maggiori fattori di rischio sono legati al numero dei componenti familiari, la presenza di figli minori, il basso livello di istruzione e la ridotta e precaria partecipazione al mondo del lavoro.

Contesto internazionale e concetto del rischio di povertà

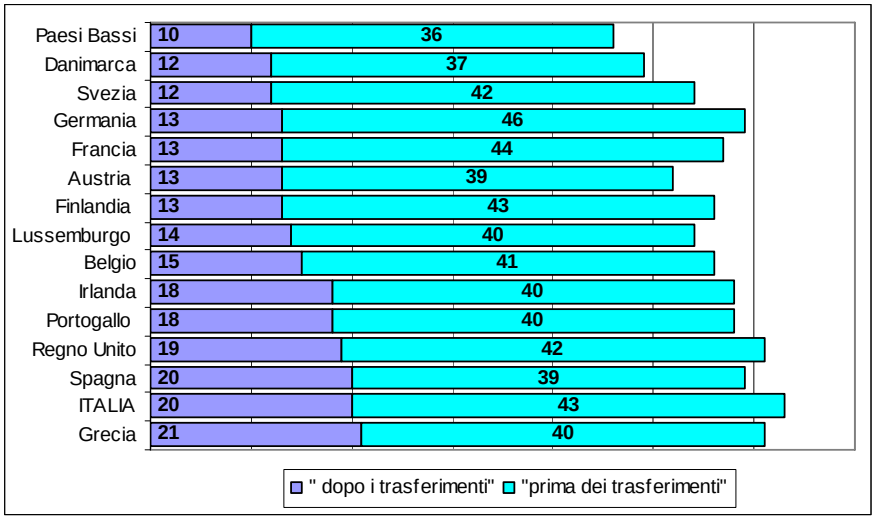
Gli obiettivi della strategia di Lisbona, includono l'abbattimento della povertà entro il 2010. A tal fine viene utilizzato come indicatore[23] la vulnerabilità e l'esposizione alla povertà (at risk of poverty rate[24]). Nel 2006, l'Italia è tra i Paesi con l'indicatore più alto insieme a Grecia e Portogallo, la percentuale di famiglie esposte al rischio di povertà ammonta al 20 per cento contro il 16 per cento registrato

[23] Questo indicatore è diverso rispetto all'incidenza di povertà calcolato dall'ISTAT e che misura la povertà relativa rispetto all'incapacità di sostenere un livello sufficiente (linea di povertà) di spesa per consumi.

[24] Secondo la definizione Eurostat le persone sono esposte al rischio di povertà se il reddito equivalente della famiglia è inferiore al 60 per cento della mediana dei redditi, stimato in base all'indagine Eu-silc sui redditi e le condizioni di vita.

nella UE sia a 15 che a 25 paesi [25]. Tali dati si riferiscono al rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali; al netto di essi l'Italia evidenzia una tra le minori capacità di utilizzare le politiche di assistenza come strumento per ridurre la povertà, al contrario di Paesi quali Svezia, Danimarca, Paesi Bassi Germania e Irlanda che attraverso il loro impiego riescono a abbattere il rischio di povertà anche oltre il 50 per cento (cfr. Figura I.31).

FIGURA I.31 - RISCHIO DI POVERTÀ NEI PAESI DELLA UE-15 PRIMA E DOPO I TRASFERIMENTI, ANNO 2007



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Il dettaglio territoriale evidenzia il gap tra le due macroaree, infatti sulla base della soglia identificata dall'indicatore armonizzato a livello europeo, il 34,4 per cento degli individui esposti al rischio di povertà risiedono nel Mezzogiorno, mentre l'11,5 per cento nel Centro-Nord a causa del basso reddito.

Le condizioni di povertà della popolazione emergono oltre che dall'analisi sui consumi da quelle sulla distribuzione dei redditi[26].

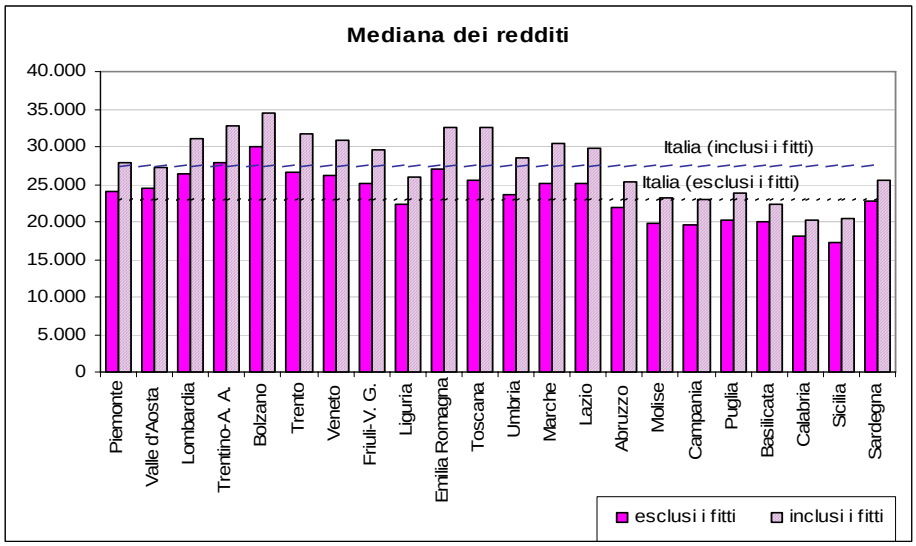
Nel 2006 le famiglie residenti in Italia hanno percepito un reddito medio netto (esclusi i fitti figurativi) pari a 25.552 euro, ma il riferimento al reddito mediano, che individua il punto intermedio della distribuzione, evidenzia che il 50 per cento delle famiglie italiane ha percepito un reddito inferiore a 23.083. Il reddito mediano delle famiglie residenti nel Sud e Isole è circa tre quarti del reddito di quelle del Nord.

[25] La soglia per l'Italia ammonta a 8.435 in pps e 8.712 in euro per un singolo. Questa passa a 18.295 euro e 17.714 in pps se si considera una famiglia di due adulti e 2 bambini sotto i 14 anni.

[26] L'indagine rileva i redditi netti al lordo e al netto dei fitti figurativi. La valutazione del fitto figurativo era precedentemente (fino all'anno scorso) basata sulla stima effettuata dal proprietario dell'abitazione, in base al prezzo che a suo parere avrebbe dovuto pagare per vivere in affitto nella propria abitazione, mentre la nuova metodologia coerentemente alle decisioni prese di concerto tra Eurostat e Stati membri si basa sulla stima del valore dell'affitto figurativo attraverso modelli econometrici che sfruttano le informazioni derivanti dagli affitti di mercato.

Includendo nel reddito disponibile la posta del fitto figurativo, data l'ampia diffusione della proprietà dell'abitazione principale (oltre l'80 per cento delle famiglie), il reddito mediano nazionale sale a 27.523 euro, nel dettaglio con valori pari a: 30.420 euro nel Nord, a 30.697 nel Centro e a 22.513 nel Mezzogiorno.

FIGURA I.32 - MEDIANA DEI REDDITI FAMILIARI ESCLUSI E INCLUSI I FITTI INTEGRATI ANNO 2006



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT-Eurostat

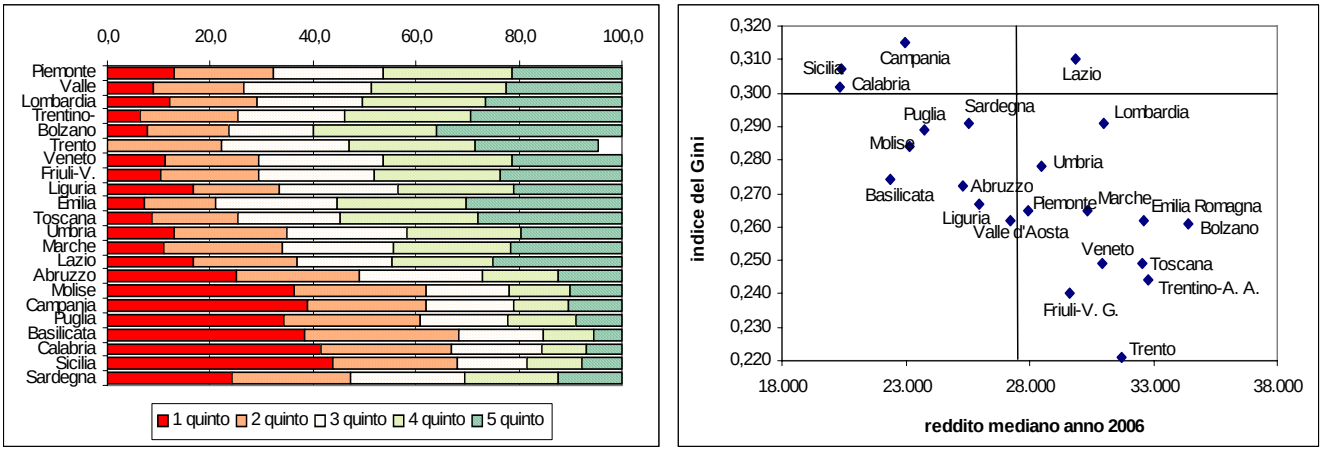
Tra le regioni meridionali, la Sicilia presenta il reddito più basso, l'Abruzzo e la Sardegna il più vicino a quello nazionale. Nel Centro-Nord i valori più elevati si registrano in Emilia Romagna, nelle due province autonome Bolzano e Trento, e in Lombardia.

L'imposta sul reddito familiare netto dipende da numerose caratteristiche del percettore principale: è più elevato per gli uomini, per la classe di età tra i 45 e i 54 anni e per coloro che hanno conseguito la laurea.

Le condizioni economiche delle famiglie dipendono dalla numerosità dei componenti e dalla composizione della famiglia. Al fine di tener conto delle conseguenti diverse economie di scala, si calcola il reddito equivalente[27], anche con l'inclusione dei fitti figurativi che permette una migliore comparazione, in quanto incorpora il diverso titolo di godimento dell'abitazione.

[27] Il reddito familiare è reso equivalente attraverso il rapporto con un'opportuna scala di equivalenza, raccomandata dall'Ocse e utilizzata anche da Eurostat, che è pari alla somma di coefficienti attribuiti a ogni individuo della famiglia (1 per il primo adulto; 0,3 per ogni minore di 14 anni; 0,5 per ogni ulteriore adulto).

FIGURA I.33 - DISTRIBUZIONE DEL REDDITO DELLE REGIONI ITALIANE IN QUINTI E INDICE DI GINI, ANNO 2006



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Anche dalla distribuzione dei redditi equivalenti emerge il divario territoriale tra Nord e Sud: per quest'ultimo i redditi risultano più concentrati nei primi due quinti, e una disuguaglianza ancora maggiore all'interno delle singole regioni (Campania, Sicilia e Calabria) come registrato dall'indice di Gini. Per le altre regioni del Mezzogiorno le disuguaglianze interne risultano meno forti, mentre per le regioni settentrionali, a eccezione di Liguria e Valle d'Aosta, si registra un reddito mediano superiore a quello nazionale con minori disuguaglianze all'interno.

Altri segnali di difficoltà, relativi all'anno 2007, emergono, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, da un'indagine ISTAT sulle condizioni di vita delle famiglie italiane[28]. Gli elementi non monetari delle condizioni di vita sono stati indagati tramite sette indicatori relativi alla difficoltà percepita, almeno una volta nei precedenti 12 mesi, nell'acquisto di generi alimentari, di abbigliamento, nell'affrontare spese mediche, spese per utenze o per un adeguato riscaldamento dell'abitazione, nonché la capacità di affrontare eventuali spese impreviste di ammontare pari a 700 euro.

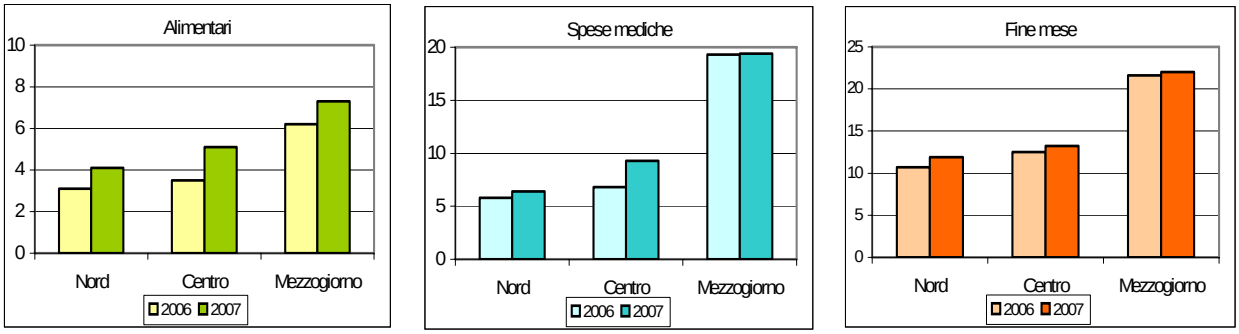
A livello nazionale il 5 per cento di famiglie ha avuto problemi nell'acquisto di beni primari come i generi alimentari, con punte di oltre il 10 per cento in Sicilia. Per il pagamento delle utenze domestiche la quota sale all'8,8 per cento su base nazionale (19,6 per cento in Sicilia), per l'acquisto di generi di abbigliamento si aggira intorno al 17 per cento (32 in Sicilia) e addirittura al 33 per cento di famiglie italiane in difficoltà nell'affrontare una spesa imprevista di 700 euro.

[28] Indagine ISTAT "Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia", 22 dicembre 2008.

A livello territoriale, le difficoltà economiche (relative a tutti gli indicatori) sono più evidenti nel Mezzogiorno, rispetto al resto del Paese. Considerando il numero di componenti, i maggiori disagi si osservano tra le famiglie più numerose (ossia con 5 o più persone), specie se minorenni, e tra le famiglie monogenitoriali, mentre le coppie senza figli presentano la minor percentuale di difficoltà dichiarate.

Rispetto all'anno precedente, sono in lieve aumento le difficoltà relative alle spese alimentari (5,3 contro 4,2 per cento) e mediche (11,1 contro 10,4 per cento) e, in generale, per arrivare alla fine del mese (15,4 contro 14,6 per cento).

Figura I.34 – INDICATORI DI DIFFICOLTA' NELL'ACQUISTO DI ALCUNI BENI E SERVIZI – ANNI 2006 e 2007 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Gli altri indicatori non mostrano differenze di rilievo. Alcune categorie, che nel 2007 hanno mostrato minori difficoltà, ossia i residenti nel Centro-Nord o i percettori di redditi da lavoro autonomo, sono quelle che registrano un più marcato peggioramento rispetto alla rilevazione dell'anno precedente.

I.5.3 La partecipazione delle donne al mercato del lavoro

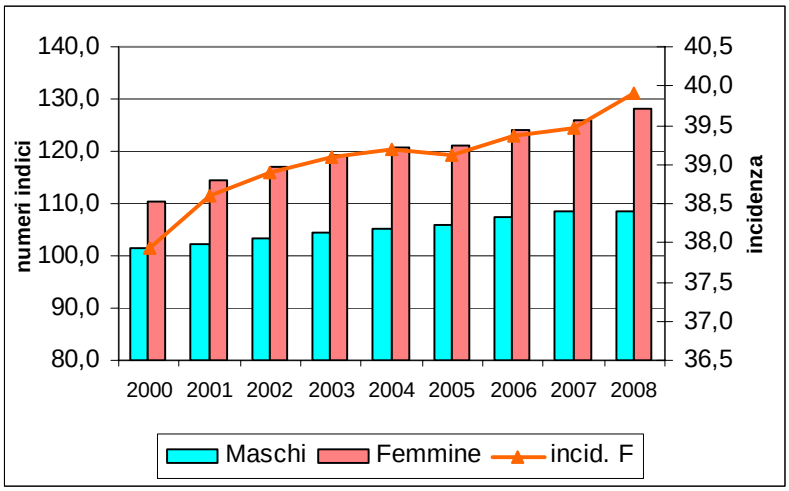
L'aumento della partecipazione al lavoro in Italia[29], difficilmente potrà essere raggiunta senza un significativo e strutturale incremento dell'occupazione femminile, soprattutto nel Mezzogiorno, da promuovere anche mediante politiche attive volte a migliorare la conciliazione dei tempi lavoro-famiglia e ad accrescere i servizi per l'infanzia e agli anziani (cfr. Capitolo II).

Negli ultimi anni l'occupazione femminile è sicuramente cresciuta, in tutto il territorio nazionale, ad un ritmo superiore di quella maschile, ma non abbastanza, infatti la sua incidenza sul totale occupati negli ultimi 8 anni è aumentata di soli due

[29] 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, un tasso di occupazione femminile pari al 60 per cento e un tasso di occupazione 55-64 anni del 50 per cento.

punti percentuali passando dal 38 a circa il 40 per cento. Nel Mezzogiorno l'incidenza è più bassa (circa 34 per cento) rispetto al Centro-Nord (circa il 42 per cento).

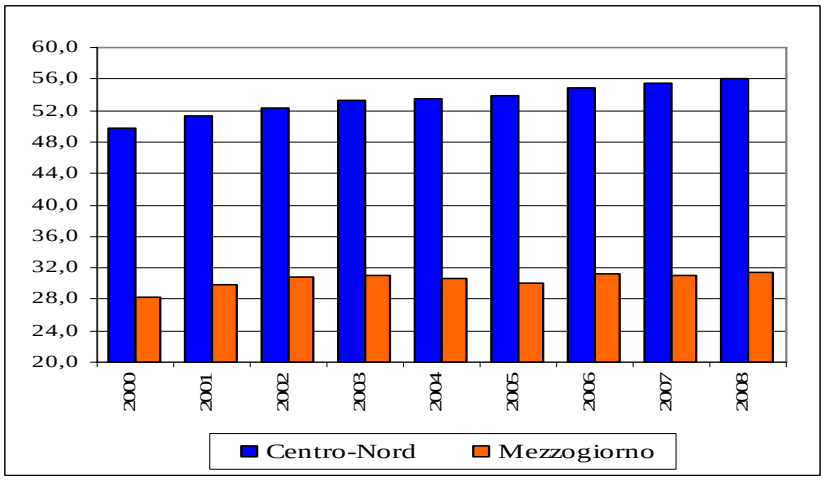
Figura I.35 – L' OCCUPAZIONE FEMMINILE IN ITALIA
(numeri indici a base 1995 e incidenza percentuale - anni 2000-2008)



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

Tra il 2000 e il 2008, inoltre, modesta è stata la crescita del tasso di occupazione femminile nella ripartizione meridionale, passato dal 28,4 per cento al 31,4 per cento, mentre nel Centro-Nord è salito dal 49,7 al 56,1 per cento, determinando così un aumento del differenziale fra le due macroaree da 21 a 25 punti percentuali. E ancora peggiore è stato l'andamento del tasso di attività, la partecipazione femminile al mercato del lavoro si attesta nel Mezzogiorno intorno al 37 per cento (con riduzione di due punti percentuali in 8 anni), mentre nel Centro-Nord raggiunge circa il 60 per cento (in crescita di 5 punti).

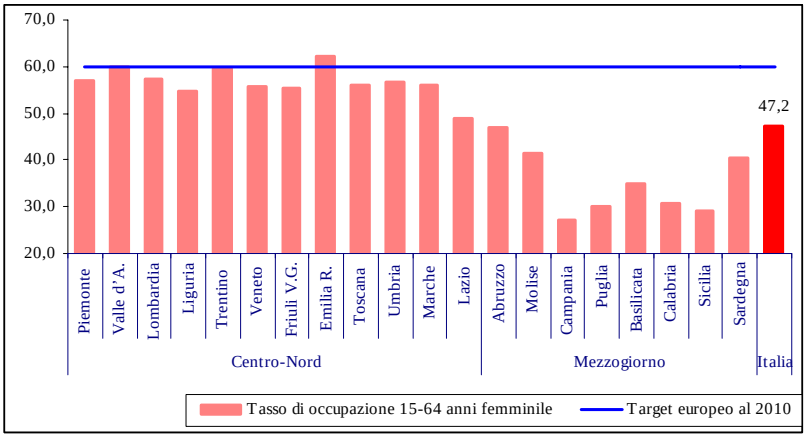
Figura I.36 – TASSO DI OCCUPAZIONE FEMMINILE 15-64 ANNI NELLE RIPARTIZIONI
(valori percentuali - anni 2000-2008)



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

Ma la situazione occupazionale è fortemente differenziata fra le regioni, solo l'Emilia Romagna, il Trentino e la Valle d'Aosta raggiungono attualmente la soglia-obiettivo di Lisbona relativa al tasso di occupazione; ma pochi punti percentuali separano le altre regioni del Centro-Nord dal valore del 60 per cento (più arretrato è solo il Lazio). Nel Mezzogiorno, valori molto modesti contraddistinguono le regioni della "convergenza" (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata), mentre relativamente migliore è il valore raggiunto dalle regioni meridionali della "competitività" (cfr. Figura I.37).

Figura I.37 – TASSO DI OCCUPAZIONE 15-64 ANNI FEMMINILE NELLE REGIONI
(valori percentuali - anno 2008)



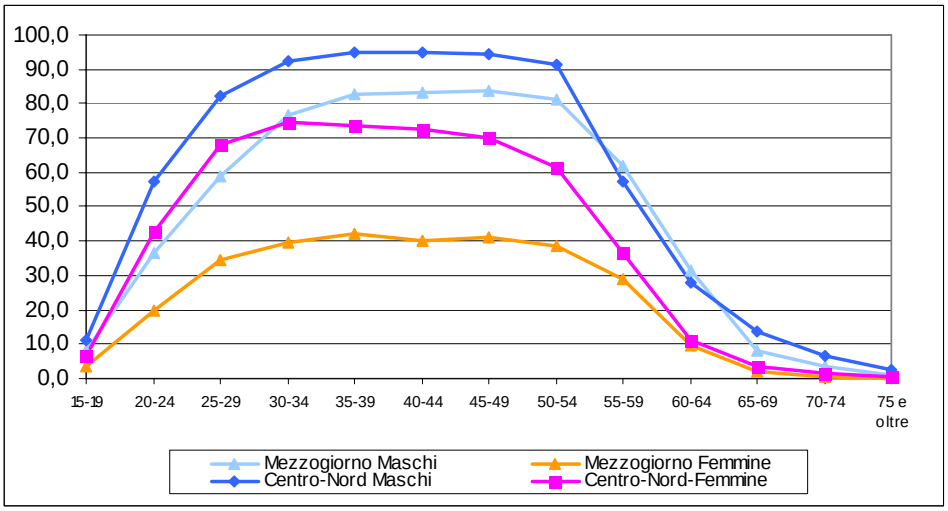
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Rilevazione continua sulle forze di lavoro

L'analisi dei dati per classi quinquennali di età consente di capire quali generazioni femminili sono maggiormente esposte al rischio della disoccupazione oppure a quello di rimanere al di fuori delle forze di lavoro come persone inattive[30] .

Il differenziale fra le due ripartizioni territoriali cresce con l'età a partire dalla classi giovanili 15-19 e 20-24 anni, raggiunge il massimo (oltre 30 punti percentuali) nelle classi centrali di età che vanno dai 25 ai 54 anni, anni in cui la donna si divide fra le due attività produttiva-riproduttiva, e tende ad assottigliarsi nelle classi successive. Dalla figura si nota anche che il tasso femminile del Centro-Nord è maggiore del tasso maschile meridionale per le giovani generazioni e che i tassi maschili sono più alti di quelli femminili anche per le generazioni anziane e anche oltre le soglie pensionistiche.

[30] Si ricorda che la presenza della componente femminile sul mercato del lavoro, come le altre sezioni (studenti e anziani) della componente secondaria delle Forze di lavoro, è fortemente influenzata dalle fasi del ciclo economico, per cui essa entra nelle Forze di lavoro (con la ricerca attiva di un'occupazione) o ne esce (rimanendo passiva fra gli inattivi) secondo le opportunità presenti sul mercato.

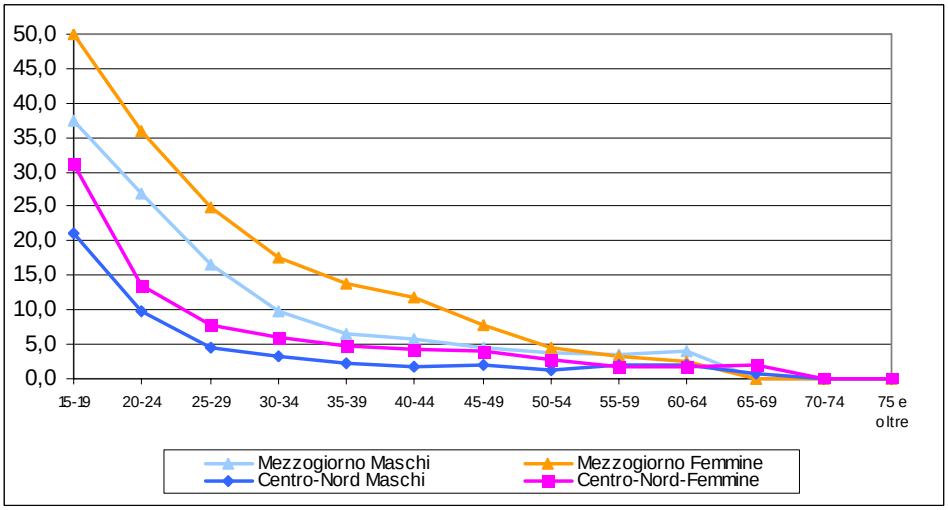
Figura I.38 – TASSO DI OCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI PER CLASSI DI ETÀ E SESSO (valori percentuali - anno 2007)



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

La conferma della situazione precedente viene dall'analisi per classi di età del tasso di disoccupazione. Mentre il tasso femminile del Centro-Nord tende ad assomigliare a quello maschile della stessa ripartizione man mano che si cresce con l'età, il tasso di disoccupazione femminile del Mezzogiorno raggiunge valori molto elevati per le classi giovanili e rimane alto anche per le classi centrali fino a 45 anni, e ciò nonostante i tassi di abbandono scolastici siano più bassi per le donne rispetto agli uomini, il che fa pensare ad una disoccupazione con alti titoli di studio.

Figura I.39 – TASSO DI DISOCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI PER CLASSI DI ETÀ E SESSO (valori percentuali - anno 2007)



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

Per quanto riguarda i settori produttivi, la presenza femminile, rispetto a quella maschile, è polarizzata sui servizi (80 per cento contro 56 per cento), in particolare istruzione, sanità e altri servizi, commercio e alberghi, servizi alle imprese. Al contrario la quota di donne occupate nell'industria in senso stretto è di dieci punti percentuali inferiore a quella maschile (26 per cento), mentre la presenza nell'edilizia è ovviamente minima (1 per cento contro il 13 per cento maschile) e scarsa è la differenza in agricoltura (3 per cento tasso femminile e circa 5 quello maschile). Nel Mezzogiorno si riscontra una polarizzazione femminile verso i servizi ancora più alta (85 per cento) e una minor presenza nell'industria in s.s. (7 per cento), ma ovviamente in questo settore bisogna tener conto del suo minor radicamento sul territorio meridionale (confermato da un tasso di occupazione maschile, pari al 17 per cento). Nel Centro-Nord si osserva un maggior tasso di occupazione femminile nell'industria in s.s. e nei servizi alle imprese.

Per quanto concerne la posizione nella professione, si osserva per le donne una maggiore concentrazione di lavoratori dipendenti (80 per cento contro 70 nei maschi), in particolare fra le figure impiegatizie, mentre minore è la quota di dirigenti e operai. All'interno invece della posizione indipendenti risulta maggiore rispetto all'altro sesso la presenza di co.co.co., coadiuvanti e lavoratori occasionali (circa 600 mila contro 300 mila maschi) e minore la quota di imprenditori e liberi professionisti (400 mila rispetto a 1 milione e 100 mila maschi). Al Sud la quota di lavoro indipendente (22 per cento) è superiore di circa tre punti percentuali rispetto al dato dell'area centro-settentrionale.

I.5.4 Legalità, criminalità e sicurezza

In Italia, nonostante non si sia registrato un aumento della criminalità, si avverte la presenza di un maggiore rischio da parte dei cittadini e cresce la paura in misura non proporzionale al numero dei crimini commessi. Aumenta soprattutto la paura delle rapine e dei furti, della microcriminalità di strada e della violenza giovanile. Tale comportamento induce ad avere maggiori controlli e interventi da parte delle istituzioni centrali e locali[31].

[31] Cfr. Censis 42° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2008.

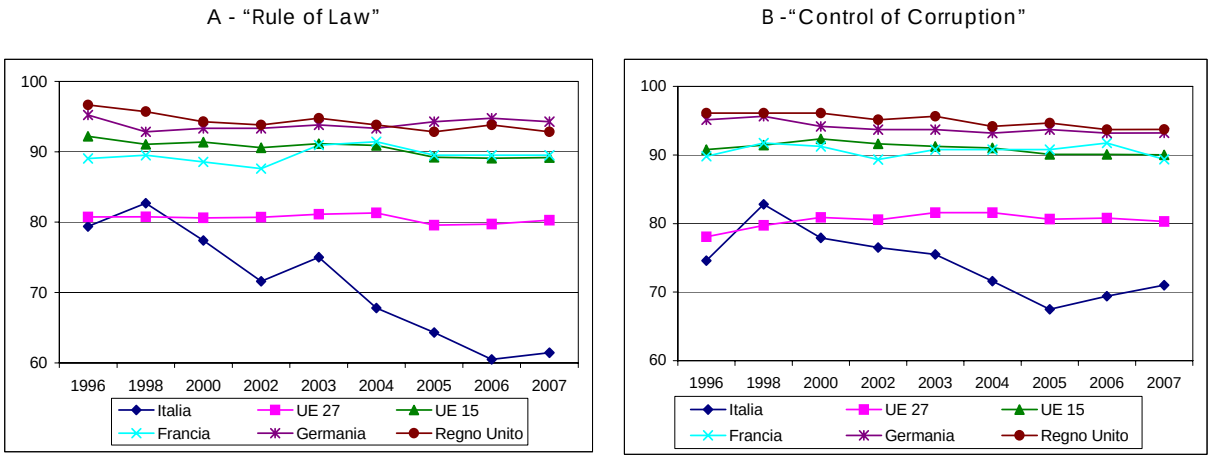
Percezione rischio criminalità

I dati più recenti dell'ISTAT[32], relativi al 2008, confermano che la "percezione" delle famiglie del rischio di criminalità è in aumento rispetto all'anno precedente in entrambe le macro aree, ma in misura maggiore nel Centro-Nord piuttosto che nel Mezzogiorno (rispettivamente 37,5 e 35,2 per cento contro 35 e 33,8 per cento nel 2007).

Confronto internazionale: indicatori sul contesto legale

L'Italia continua a mostrare un andamento più pessimistico 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[33] ("rule of law"[34] e "control of corruption"[35]) per valutare il contesto legale, sociale e politico di ciascun Paese. Tuttavia nel 2007 si registra una lieve riduzione del divario con gli altri Paesi (cfr. Figura I.40).

Figura I.40 - INDICATORI SINTETICI, CONFRONTO INTERNAZIONALE 1996–2007



Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca Mondiale

La delittuosità nel 2007

Nel 2007 si rileva in Italia un incremento dei delitti commessi rispetto al 2006 pari al 5,8 per cento, con andamenti abbastanza omogenei a livello territoriale (5,7 per cento nel Centro-Nord e 6 per cento nel Mezzogiorno). Se rapportato al totale della popolazione residente in Italia si registra un incremento del 5 per cento, con una maggiore dispersione territoriale: 4,6 per cento nel Centro-Nord e 5,8 per cento nel Mezzogiorno. Il numero di delitti rilevati per 10.000 abitanti sale nel 2007 a 388 nel Mezzogiorno e a 550 nel Centro-Nord (nel 2005 erano rispettivamente 367 e 526).

[32] Indagine *Multiscopo sulle Famiglie*. Nell'Appendice a questo Rapporto sono disponibili i dati regionali relativi al 2008.

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

[34] 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.

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

La Tavola I.8 riporta la suddivisione dei delitti nel 2007 per macro aree e tipologia dei principali reati.

Tavola I.8 - TIPOLOGIA DI DELITTI PER RIPARTIZIONE, 2007 (valori percentuali)

	Centro-Nord			Mezzogiorno			Italia	
Tipologia di delitto	Numero delitti	Percentuale su Italia	per 10.000 abitanti	Numero delitti	Percentuale su Italia	per 10.000 abitanti	Numero delitti	per 10.000 abitanti
Furti	1.236.338	75,54	320,43	400.256	24,46	192,51	1.636.594	275,64
Rapine	26.623	51,99	6,90	24.587	48,01	11,83	51.210	8,62
Ricettazione	19.955	64,17	5,17	11.144	35,83	5,36	31.099	5,24
Truffe e frodi informatiche	77.626	64,45	20,12	42.820	35,55	20,60	120.446	20,29
Estorsioni	3.091	47,23	0,80	3.454	52,77	1,66	6.545	1,10
Lesioni dolose	42.622	67,02	11,05	20.976	32,98	10,09	63.598	10,71
Omicidi volontari	264	42,11	0,07	363	57,89	0,17	627	0,11
Omicidi colposi	1.521	74,56	0,39	519	25,44	0,25	2.040	0,34
Tentato omicidio	861	54,22	0,22	727	45,78	0,35	1.588	0,27
Violenze sessuali	3.527	72,02	0,91	1.370	27,98	0,66	4.897	0,82
Associazione per delinquere	577	57,07	0,15	434	42,93	0,21	1.011	0,17
Associazione per delinquere di tipo mafioso	17	12,14	0,00	123	87,86	0,06	140	0,02
Attentati	324	59,56	0,08	220	40,44	0,11	544	0,09
Incendi	7.225	43,22	1,87	9.491	56,78	4,56	16.716	2,82
Sequestri di persona a scopo estorsivo	182	50,00	0,05	182	50,00	0,09	364	0,06
Sfruttamento prostituzione e pornografia	1.441	76,53	0,37	442	23,47	0,21	1.883	0,32
Traffico e spaccio di stupefacenti	24.293	70,54	6,30	10.145	29,46	4,88	34.438	5,80
Riciclaggio e impiego di denaro	713	59,12	0,18	493	40,88	0,24	1.206	0,20
Usura	211	55,24	0,05	171	44,76	0,08	382	0,06
Altri delitti (1)	**1.447.411**	**73,27**	**375,13**	**527.917**	**26,73**	**253,91**	**1.975.328**	**332,69**
Totale delitti (2)	**2.124.401**	**72,43**	**550,59**	**808.079**	**27,55**	**388,66**	**2.933.146**	**494,00**

(1) In questa categoria sono stati inclusi i delitti non esplicitati nelle categorie riportate.
(2) La somma dei delitti per macroarea non coincide con il totale Italia poiché alcuni delitti non sono classificabili in base al luogo del reato.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Oltre la metà del totale dei delitti riguarda i reati di criminalità diffusa e in particolare i furti (oltre il 55 per cento del totale dei delitti); a questi fanno seguito le truffe e frodi informatiche (che rappresentano il 4 per cento dei reati nel complesso). Quanto alla criminalità violenta, sempre in termini di valore assoluto, le lesioni dolose (circa il 2 per cento del totale dei delitti) e le rapine (1,7 per cento sul totale dei reati) sono tra i delitti più frequenti in Italia.

Il reato del furto è più diffuso nel Centro-Nord, dove si concentra circa il 60 per cento dei furti in sole cinque regioni (Lombardia, Lazio, Emilia Romagna, Piemonte e Veneto; cfr. Tavola I.9). Nel Mezzogiorno, dove si rileva il 25 per cento dei furti italiani, è la Campania la regione con più furti in assoluto, a seguire la Sicilia e la Puglia. Se si considera il numero dei furti rapportato alla popolazione è, invece, la Sicilia a registrare il dato più elevato nel Mezzogiorno.

Tavola I.9 - FURTI COMMESSI SU BASE REGIONALE, 2007

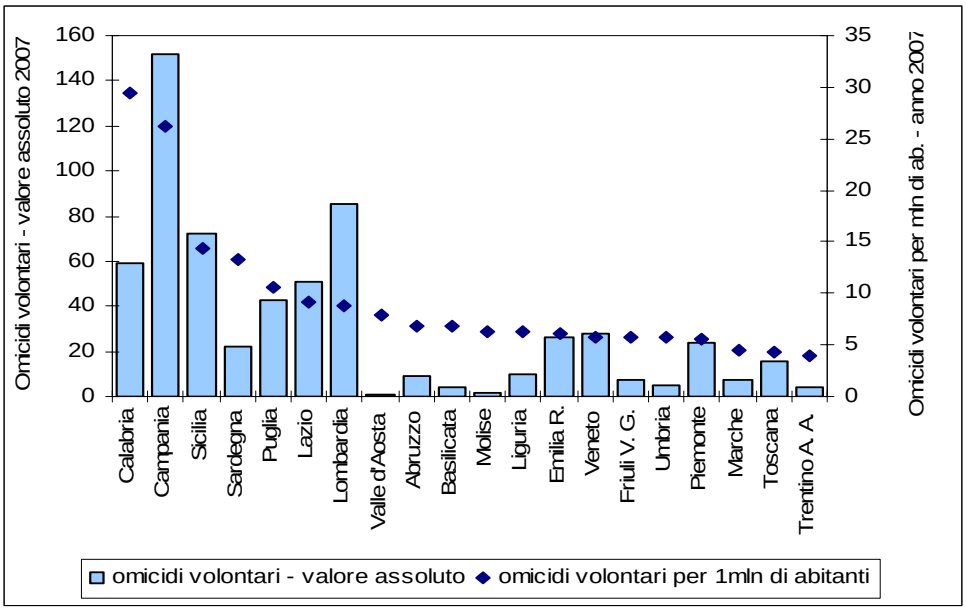
REGIONI	FURTI Anno 2007 valore assoluto	FURTI Anno 2007 quota su totale Italia	REGIONI	FURTI per 10.000 abitanti Anno 2007
LOMBARDIA	326.617	19,96	LAZIO	397,4
LAZIO	219.632	13,42	EMILIA-ROMAGNA	379,1
EMILIA-ROMAGNA	161.086	9,84	LIGURIA	370,1
PIEMONTE	136.436	8,34	LOMBARDIA	340,4
VENETO	131.261	8,02	PIEMONTE	311,7
CAMPANIA	118.568	7,24	TOSCANA	304,4
TOSCANA	111.340	6,80	VENETO	273,3
SICILIA	110.102	6,73	UMBRIA	232,8
PUGLIA	85.009	5,19	SICILIA	219,2
LIGURIA	59.540	3,64	PUGLIA	208,7
CALABRIA	31.141	1,90	CAMPANIA	204,4
MARCHE	27.936	1,71	VALLE D'AOSTA	190,8
ABRUZZO	25.030	1,53	ABRUZZO	190,1
FRIULI-VENEZIA GIULIA	22.676	1,39	FRIULI-VENEZIA GIULIA	186,3
SARDEGNA	21.998	1,34	MARCHE	180,9
UMBRIA	20.453	1,25	TRENTINO-ALTO ADIGE	169,5
TRENTINO-ALTO ADIGE	16.969	1,04	CALABRIA	155,5
BASILICATA	4.665	0,29	SARDEGNA	132,3
MOLISE	3.743	0,23	MOLISE	116,8
VALLE D'AOSTA	2.392	0,15	BASILICATA	78,9
TOTALE ITALIA	**1.636.594**	**100,00**	**ITALIA**	**275,6**

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Nel Mezzogiorno, inoltre, si registrano in termini assoluti più reati connessi alla criminalità organizzata rispetto al Centro-Nord; in particolare si tratta di reati quali associazione per delinquere di tipo mafioso e incendi. Per quanto riguarda la criminalità violenta ci sono più estorsioni e omicidi volontari al Sud rispetto al Centro-Nord.

Riguardo all'ultimo reato citato, la regione nella quale si sono compiuti più omicidi volontari (anche di tipo mafioso) nel 2007 è la Campania (152 omicidi) con il 24 per cento del totale nazionale; a seguire Lombardia e Sicilia (rispettivamente 14 e 11 per cento sul totale). La Campania passa dal primo al secondo posto, dopo la Calabria, se si confrontano gli omicidi volontari rapportati sugli abitanti (cfr. Figura I.41).

Figura I.41 - OMICIDI VOLONTARI CONSUMATI SU BASE REGIONALE, anno 2007
(valori assoluti e per milione di abitanti)

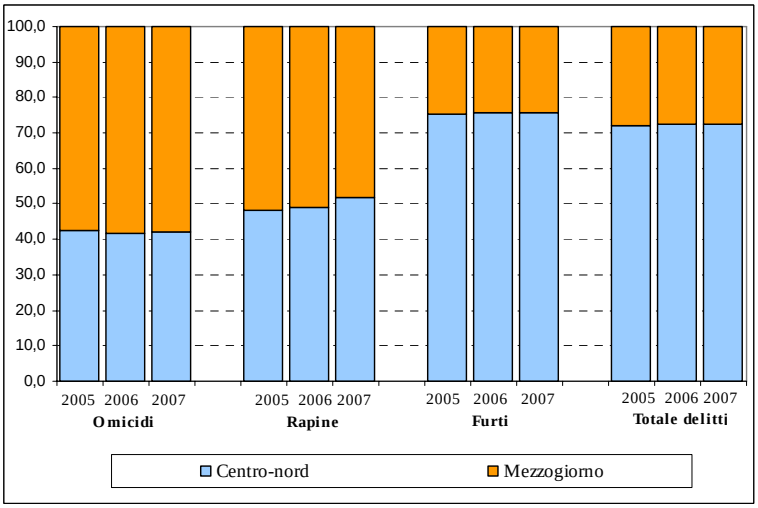


Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Confronto 2005-2007

Nel triennio 2005-2007, confrontando il peso dei principali delitti nelle due macroaree, non si notano consistenti differenze dell'incidenza dei singoli reati sul totale nazionale per tutte e tre le tipologie rappresentate nella Figura I.42 (omicidi, rapine e furti).

Figura I.42 - DELITTUOSITA' PER MACROAREE, CONFRONTO 2005–2007
(composizione percentuale)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Criminalità e immigrazione

A fronte di un'aumentata percezione di una crescita della criminalità legata alla presenza di una forte componente straniera in Italia, i dati non sembrano fornire una sostanziale conferma di tale fenomeno. Nonostante una correlazione positiva tra le variabili, non esiste infatti un rapporto causa-effetto tra immigrazione e

criminalità, come dimostra anche un recente studio empirico della Banca d'Italia[36], che analizza la relazione tra presenza straniera e tassi di criminalità a livello provinciale tra il 1990 e il 2003.

Reati contro l'ambiente

Nel 2007, secondo i dati di Legambiente[37], la cosiddetta ecomafia è aumentata rispetto all'anno precedente. I reati contro l'ambiente sono aumentati del 27 per cento (per un totale di oltre 30.000 illeciti accertati dalle forze dell'ordine); in aumento anche gli incendi dolosi, gli illeciti accertati nei cicli del cemento e dei rifiuti e i clan. Nel complesso si stima un giro di affari di oltre 18 miliardi di euro legati alle ecomafie, ma in diminuzione rispetto al 2006. A livello regionale è sempre la Campania ad avere il primato dell'illegalità ambientale, seguita da Calabria, Puglia, Lazio e Sicilia. Per le infrazioni sul ciclo dei rifiuti dopo la Campania segue il Veneto. Sempre riguardo ai rifiuti dall'Italia ne escono verso Paesi come Hong Kong, Tunisia, Pakistan, Senegal e Cina; i rifiuti entrano, invece, dalla Croazia, Serbia e Albania.

Per quanto riguarda il ciclo illegale del cemento, nel 2007 aumenta rispetto al 2006 il numero d'infrazioni accertate dalle forze dell'ordine, quello delle persone denunciate e dei sequestri. Di contro in calo è l'abusivismo edilizio, merito anche della diminuzione dei condoni in tale campo.

I.6. Disparità regionali e integrazione nell'Unione Europea

La politica di coesione comunitaria rappresenta uno dei pilastri dell'integrazione europea, assieme al mercato unico e all'unione monetaria.

L'articolo 158 del Trattato che istituisce la Comunità europea riconosce la coesione economica e sociale come una delle finalità dell'Unione: "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali"[38]. Una parte rilevante del bilancio comunitario – il 36 per cento (347 miliardi di euro) – è oggi mirata a tale obiettivo.

---

[36] Per maggiori informazioni cfr. il Working Paper n. 698 – Immigrazione e crimine: un'analisi empirica (*Immigration and crime: an empirical analisis*) sul sito http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi.

[37] Cfr. Legambiente: *Rapporto Ecomafia 2008*.

[38] Il nuovo Trattato adatterà questo testo facendo riferimento alla coesione economica, sociale e territoriale.

Sin dalla creazione dei fondi strutturali come strumento di intervento della politica di coesione europea, i divari di sviluppo regionali, oggetto della missione del Trattato, sono stati misurati in termini di PIL pro capite. Questa scelta ha il limite di cogliere solo in misura parziale le varie dimensioni del disagio economico e sociale e quindi di rappresentare imperfettamente i differenziali regionali di qualità della vita. La convergenza nei livelli di reddito tra regioni è divenuta il metro per valutare l'efficacia della politica di coesione, portando a trascurare altri obiettivi del Trattato più propriamente legati alla crescita potenziale delle regioni (la riduzione delle risorse inutilizzate nelle regioni più povere) e all'inclusione sociale (stesse opportunità per tutti i cittadini europei, indipendentemente dal posto in cui vivono).

Allo scopo di mantenere una visione ampia del processo di integrazione europea, negli anni scorsi il Rapporto DPS ha approfondito l'analisi delle disparità regionali nell'Unione europea utilizzando misure alterative e prendendo in considerazione variabili non strettamente correlate ai livelli di reddito[39].

Quest'anno si è scelto di approfondire nuovamente – utilizzando gli ultimi dati disponibili di fonte Eurostat – l'esame dell'entità e della dinamica dei divari di crescita regionali in termini di prodotto pro capite, con la novità di distinguere gli andamenti delle regioni beneficiarie dei fondi strutturali dalle restanti aree. Tale confronto rappresenta una base di partenza per l'analisi dell'efficacia della politica di coesione.

Dinamica delle disparità regionali nell'Unione europea nel periodo 1995-2006

Sono numerosi gli studi empirici pubblicati nell'ultimo ventennio che analizzano l'entità e la dinamica dei differenziali di crescita delle regioni europee e cercano di spiegarne le cause. I risultati non sono d'altronde univoci, in quanto fortemente dipendenti dal periodo analizzato, dalla disponibilità di dati regionali affidabili e comparabili, dalla specificazione del modello adottato e dai metodi statistici impiegati.

Andamento dei divari di PIL pro capite in SPA tra regioni e tra paesi dell'UE-27

Nell'ultimo periodo il progressivo ampliamento dell'Unione a Paesi con livelli di sviluppo differenti ha comportato un aumento delle disuguaglianze tra regioni: nel 2006, i divari di sviluppo territoriali - misurati in base al coefficiente di variazione del PIL pro capite espresso in SPA[40] - risultano pari al 29 per cento se si

[39] Si veda, ad esempio, il Rapporto DPS 2007, pp. 49-57, dove vengono analizzati alcuni indicatori del mercato del lavoro, dell'istruzione e dell'innovazione.

[40] 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

considerano le aree NUTS-2 dell'UE-15, mentre raggiungono il 38 per cento quando si esaminano le regioni dei 27 Stati membri (cfr. Tavola I.10).

In generale, osservando i dati più recenti, i divari territoriali di reddito pro capite tra le regioni dell'UE-27 segnano a partire dal 2000 una tendenza alla graduale riduzione (dal picco del 40,7 per cento del 2000 al 37,8 per cento del 2006). Questo fenomeno è tuttavia da collegare interamente alla diminuzione delle disparità tra i 27 Paesi dell'Unione (dal 29,9 per cento del 2000 al 25,7 per cento del 2006; la riduzione delle disuguaglianze tra Paesi viene confermata sia nell'UE-15 sia tra i nuovi Stati Membri).

Nell'ultimo decennio aumentano invece i divari di reddito all'interno dei Paesi (dal 25,5 per cento del 1995 al 27,6 del 2000, fino al 27,8 per cento del 2006). In particolare, per i nuovi Stati membri l'intero periodo 1995-2006 segna una forte crescita delle disuguaglianze interne (dal 25,9 per cento del 1995 al 37,4 per cento del 2006). L'aumento si registra in tutti Paesi.

Tavola I.10 – 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)

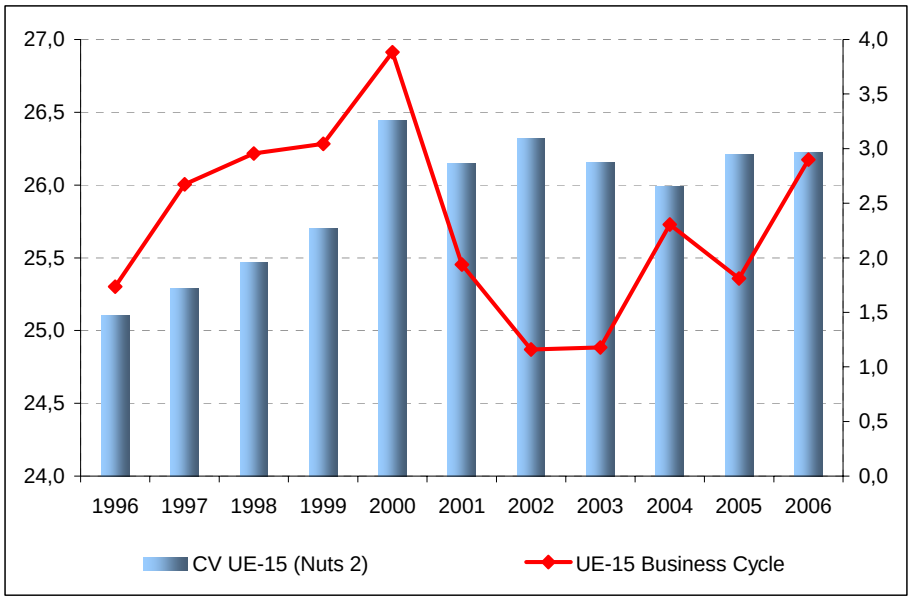
Paesi ed eurozone	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Austria	23,1	22,9	22,2	22,2	22,1	21,7	21,7	21,6	20,9	19,6	19,7	19,2
Belgio	38,0	38,5	37,7	37,4	38,1	38,1	38,3	38,5	37,7	37,3	37,4	37,0
Danimarca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Finlandia	18,1	20,1	19,4	22,2	24,1	20,8	24,1	22,4	20,9	20,5	20,1	20,1
Francia	21,9	22,4	21,9	21,3	21,7	23,0	22,0	21,9	22,1	21,5	21,7	21,9
Germania	23,2	23,0	23,2	23,5	23,5	23,8	24,1	23,7	23,5	23,1	23,2	23,2
Grecia	19,3	20,4	18,8	17,9	16,5	19,4	19,3	20,6	20,0	21,7	21,1	22,4
Irlanda	20,4	19,7	22,6	22,0	22,7	24,1	25,2	26,3	25,4	23,0	23,6	22,3
Italia	26,4	26,6	25,5	25,8	25,1	25,0	24,4	24,2	24,3	24,5	24,1	23,7
Paesi Bassi	14,9	16,6	16,2	15,9	16,1	16,2	16,6	16,7	16,3	16,7	17,2	18,1
Portogallo	19,5	18,9	19,8	22,1	20,1	20,9	19,9	21,1	20,2	20,8	20,9	20,4
Regno Unito	29,4	30,2	31,8	32,5	33,5	35,5	34,4	35,2	35,4	35,3	36,3	36,9
Spagna	19,0	19,4	20,3	20,3	20,7	20,7	20,4	19,8	18,9	18,5	18,1	18,0
Svezia	12,1	13,7	15,7	16,7	17,9	17,4	16,3	16,5	16,2	16,7	17,5	16,5
UE-15 (tra aree Nuts 2)	**28,5**	**28,7**	**28,4**	**28,3**	**28,5**	**29,5**	**28,9**	**28,8**	**28,6**	**28,7**	**28,7**	**28,8**
UE-15 (tra Paesi)	**14,3**	**13,9**	**12,9**	**12,3**	**12,3**	**13,0**	**12,2**	**11,6**	**11,6**	**12,2**	**11,7**	**11,8**
UE-15 (entro i Paesi)	**24,7**	**25,1**	**25,3**	**25,5**	**25,7**	**26,4**	**26,1**	**26,3**	**26,2**	**26,0**	**26,2**	**26,2**
Cipro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lettonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lituania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Polonia	15,4	17,4	17,9	19,3	21,6	20,9	22,0	21,8	21,8	21,4	23,1	23,4
Repubblica Ceca	26,6	26,4	29,4	33,3	35,6	37,2	39,8	40,8	40,8	39,2	40,5	41,0
Slovacchia	48,9	47,4	48,8	48,5	48,2	49,3	50,2	52,0	51,7	52,2	58,1	55,7
Slovenia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ungheria	25,3	27,2	28,9	29,4	31,9	33,1	33,7	36,1	34,7	34,3	37,1	39,1
Bulgaria	n.d.	19,1	19,8	17,6	21,5	17,9	20,9	24,3	24,3	26,8	27,3	32,4
Romania	n.d.	n.d.	n.d.	23,9	27,7	38,0	39,9	36,9	36,5	36,6	43,1	43,0
NMS (tra aree Nuts 2)	**42,4**	**44,3**	**45,3**	**46,1**	**47,3**	**47,4**	**48,3**	**48,1**	**47,5**	**46,2**	**48,5**	**47,8**
NMS (tra Paesi)	**33,6**	**35,6**	**35,6**	**35,2**	**35,6**	**34,8**	**34,3**	**33,0**	**32,3**	**31,1**	**31,1**	**29,8**
NMS (entro i Paesi)	**25,9**	**26,4**	**28,0**	**29,7**	**31,2**	**32,2**	**34,1**	**34,9**	**34,8**	**34,2**	**37,2**	**37,4**
UE-27 (tra aree Nuts 2)	**38,7**	**40,2**	**40,0**	**39,9**	**40,2**	**40,7**	**40,0**	**39,5**	**38,9**	**38,4**	**38,3**	**37,8**
UE-27 (tra Paesi)	**29,1**	**30,6**	**30,1**	**29,8**	**29,9**	**29,9**	**29,1**	**28,2**	**27,5**	**27,0**	**26,4**	**25,7**
UE-27 (entro i Paesi)	**25,5**	**26,0**	**26,3**	**26,5**	**26,9**	**27,6**	**27,5**	**27,7**	**27,5**	**27,3**	**27,7**	**27,8**

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)

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.

Limitando l'analisi all'area dell'UE-15, il lieve aumento delle disparità regionali all'interno dei Paesi nel periodo 1995-2006 (dal 24,7 per cento del 1995 al 26,2 per cento del 2006) si accompagna a una riduzione dei divari a partire dall'anno 2000, anno di picco ciclico per la maggior parte degli Stati membri, con una ripresa a fine periodo. L'andamento delle disuguaglianze territoriali interne è infatti generalmente correlato positivamente con il ciclo economico[41]: questo può spiegare, almeno parzialmente, la dinamica delle disparità regionali nel periodo osservato (cfr. Figura I.43).

Figura I.43 – DISPARITA' REGIONALI NEI PAESI DELL'UE-15 E CICLO ECONOMICO
(Coefficiente di variazione del PIL pro capite in SPA; variazioni percentuali del PIL sull'anno precedente, quantità a prezzi concatenati)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat (New Cronos)

L'Austria è l'unico Stato membro a registrare una continua riduzione delle disparità regionali interne dal 1995 al 2006, mentre per la Spagna si osserva un trend decrescente a partire dall'anno 2000 (cfr. Tavola I.10). Assieme all'Austria e alla Spagna, anche il Belgio e l'Italia presentano nel 2006 una misura delle disuguaglianze regionali in termini di PIL pro capite inferiore a quella del 1995.

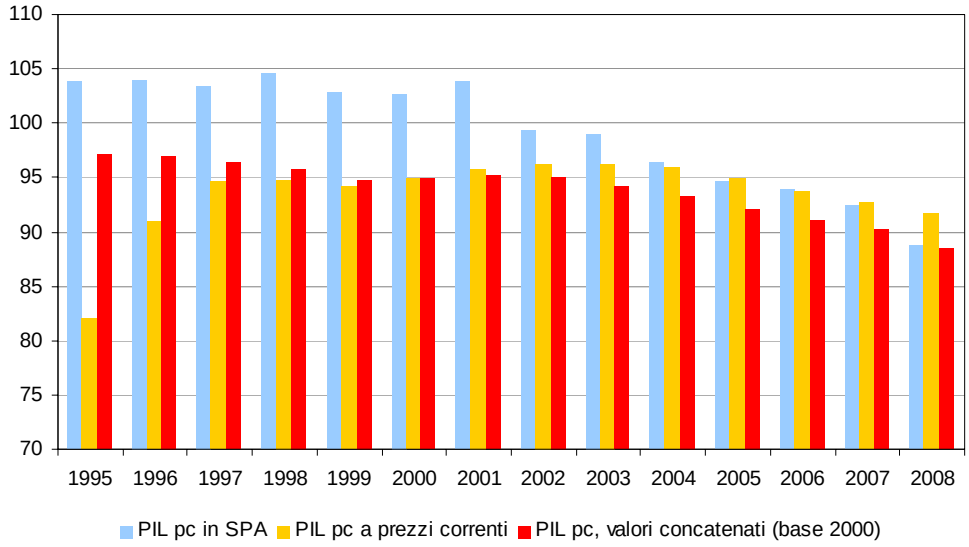
Le disparità regionali nell'Unione vengono comunemente misurate in termini di PIL pro capite espresso in standard di potere d'acquisto (SPA), seguendo la convenzione adottata dalla Commissione europea. Sebbene l'uso di questa variabile trascuri importanti dimensioni dello sviluppo e della qualità delle vita a livello territoriale - anche nella accezione richiamata dal Trattato - si tratta di un indicatore

[41] Si veda, ad esempio, l'analisi econometrica riportata nel Rapporto Annuale DPS 2006, pp.72-73.

di rilievo in quanto utilizzato nella UE per l'allocazione delle risorse comunitarie alle regioni arretrate[42].

Tuttavia, questo indicatore viene 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[43]. Ne è un esempio evidente l'andamento del PIL pro capite dell'Italia rispetto alla media dell'area dell'euro (cfr. Figura I.45): 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 2002-03 per poi diminuire alla fine del periodo; infine, se si utilizzano misure in volume, la quota tende a ridursi gradualmente lungo tutto il periodo.

Figura I.44 – PIL PRO CAPITE DELL'ITALIA IN PERCENTUALE DELLA MEDIA DEI PAESI DELL'AREA DELL'EURO, 1995-2008



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Nel seguito dell'analisi si è scelto di utilizzare le misure in volume del PIL e del PIL pro capite, esaminandone le variazioni nel periodo più recente.

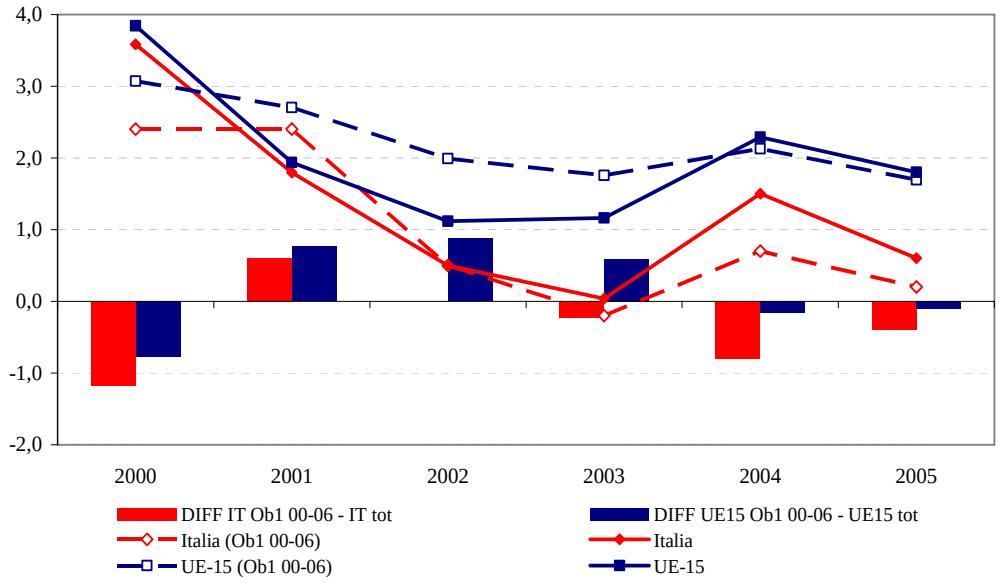
[42] Per il periodo 2007-2013, l'indicatore utilizzato dalla Commissione europea per definire le regioni ammissibili all'Obiettivo Convergenza del Fondi Strutturali è il PIL pro capite regionale. Le regioni NUTS 2 ammissibili all'Obiettivo convergenza sono quelle che nel periodo 2000-2002 registravano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

[43] 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.

I divari di crescita delle regioni europee: l'Italia nel confronto internazionale

Nella Figura I.46 confrontiamo l'andamento del tasso di crescita del PIL nelle aree arretrate dell'UE-15 (le regioni Obiettivo 1 della programmazione 2000-2006) con quello medio dell'Unione Europea a 15 Stati membri, nel periodo 2000-2005[44].

Figura I.45 – DIFFERENZIALI DI CRESCITA DEL PIL IN ITALIA: CONFRONTO CON I PAESI DELL'UE-15 (Variazioni percentuali, quantità a prezzi concatenati)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e ISTAT

Differenziali di crescita delle regioni obiettivo 1 dell'Italia a confronto con gli altri Paesi dell'UE-15

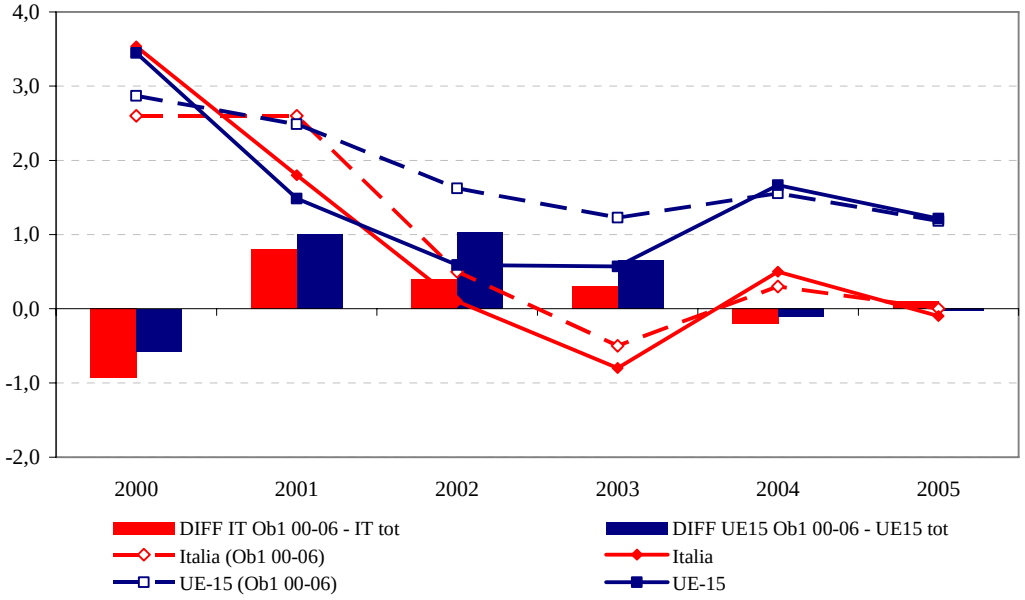
Dopo l'anno di picco ciclico (anno 2000), in cui la crescita dell'UE-15 è trainata dalle aree ricche degli Stati membri (in Italia ciò si verifica in misura più rilevante), il periodo 2001-2003 mostra un significativo recupero delle aree europee nell'Obiettivo 1, che crescono in misura maggiore rispetto al tasso di crescita medio dell'UE-15, per poi pressoché allinearsi a tale valore nel biennio successivo. Le intensità dei differenziali di crescita tra le aree Obiettivo 1 dell'Italia e la media del paese si discostano significativamente rispetto a quanto registrato nell'UE-15, sebbene l'andamento del differenziale non sia difforme da quello riscontrato nel complesso dell'Unione europea per la maggior parte degli anni considerati. In Italia, dopo il lieve recupero del 2001 in una fase di contrazione dell'economia, non si evidenziano, negli anni successivi, significativi segnali di convergenza. La crescita delle aree Obiettivo 1 procede di pari passo con la crescita media del Paese nel 2002

[44] I tassi di crescita reale del PIL regionale diffusi dall'Eurostat vengono forniti direttamente dagli Istituti Nazionali di Statistica per Belgio, 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.

per poi allontanarsi da tale valore nel 2003 e in misura più significativa nel 2004, anno che segna una leggera ripresa della parte più ricca del Paese non accompagnata da un equivalente recupero delle regioni economicamente più deboli. Il differenziale di crescita rimane negativo anche nel 2005, sebbene si riduca di intensità a causa di un rallentamento delle regioni non in Obiettivo 1.

Estendendo l'osservazione all'UE-27, si confermano le tendenze già evidenziate per i 15 Stati membri. Anche in questo caso, infatti, dopo l'anno di picco ciclico, le regioni dell'Obiettivo 1 dell'UE-27 mostrano un tasso di crescita del PIL superiore al dato medio dell'aggregato di riferimento. A differenza di quanto osservato per l'UE-15, tale risultato rimane evidente anche nell'ultimo biennio del periodo considerato.

Figura I.46 – DIFFERENZIALI DI CRESCITA DEL PIL PRO CAPITE IN ITALIA E NEI PAESI DELL'UE-15 (Variazioni percentuali, quantità a prezzi concatenati)

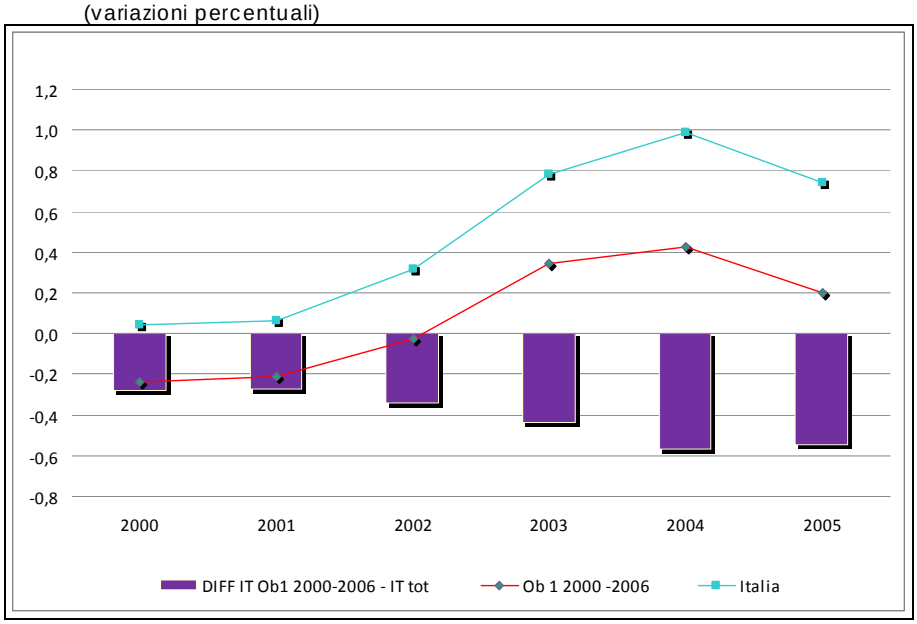


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e ISTAT

L'analisi dei differenziali di crescita del PIL pro capite nell'UE-15 conferma l'andamento già osservato sui dati di PIL, evidenziando anche un recupero più marcato delle regioni Obiettivo 1 negli anni 2001-2003 rispetto alla crescita media dell'UE-15 (cfr. Figura I.46). Tale maggiore recupero è necessariamente imputabile alle variazioni relative della popolazione all'interno degli Stati membri. Per l'Italia è interessante osservare come la contrazione del PIL pro capite registrata negli anni 2002-2003 si accompagni a un differenziale di crescita positivo delle regioni dell'Obiettivo 1 rispetto alla media Paese (sebbene anche in questo caso inferiore a

quello osservato nel complesso dell'UE-15). L'ammontare di popolazione mostra un trend lievemente crescente negli anni 2002-2004 sia nelle regioni Obiettivo 1 sia nel resto delle regioni italiane, ma con tassi di crescita più elevati nelle regioni più ricche (cfr. Figura I.47).

Figura I.47 – TASSI DI CRESCITA DELLA POPOLAZIONE IN ITALIA
(variazioni percentuali)



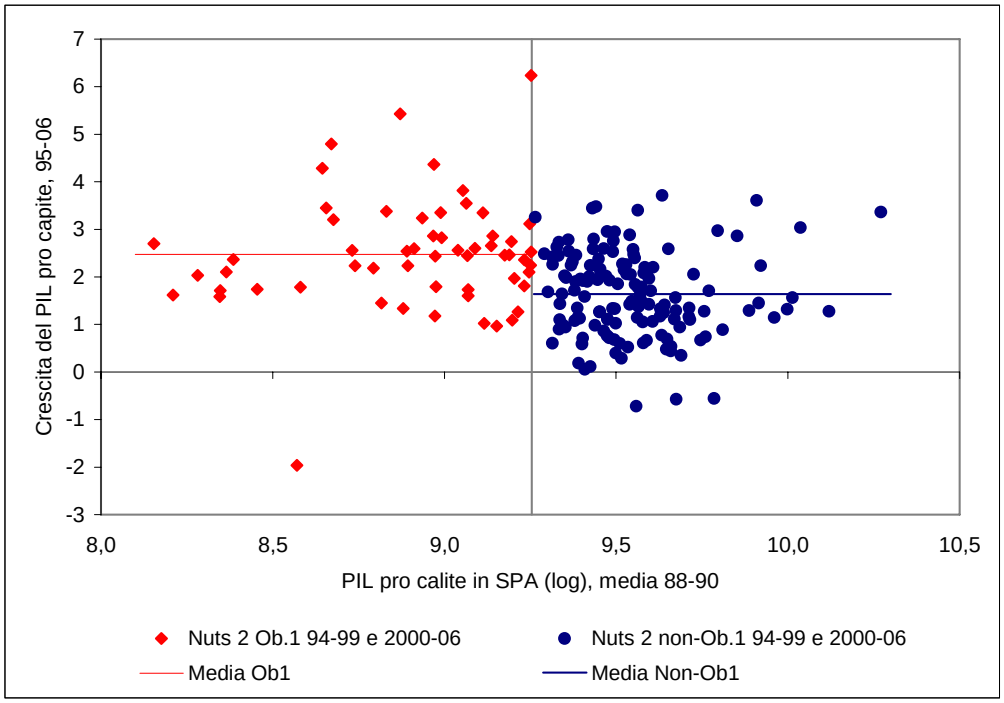
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e ISTAT

Malgrado il differenziale negativo di crescita della popolazione, nel 2004 le aree Obiettivo 1 italiane crescono di meno in termini di PIL pro capite rispetto alla media Paese per poi tendere ad allinearsi a tale valore nel 2005, anno in cui si registra un rallentamento dell'economia che interessa tutte le regioni italiane.

I divari di crescita tra aree Obiettivo 1 e regioni che non beneficiano dei fondi strutturali

Le dinamiche di crescita delle regioni dell'UE-15 che hanno beneficiato del sostegno comunitario nell'ambito della politica di coesione (c.d. regioni Obiettivo 1) e delle aree che invece non hanno beneficiato dei fondi strutturali sono poste a confronto nella Figura I.48.

Figura I.48 – CONFRONTO TRA LA CRESCITA DELLE AREE OBIETTIVO 1 E NON OBIETTIVO 1, 1995-2006 (NUTS 2 nei periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006; variazioni percentuali, quantità a prezzi costanti 1995)



Nota: A causa della indisponibilità dei dati Eurostat per Austria, Grecia, Irlanda, Portogallo, Svezia e Regno Unito i dati sui tassi di crescita regionale del PIL pro capite presentano un aggiornamento al 2005.
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Dal confronto delle performance di crescita dei due gruppi di regioni si possono trarre delle indicazioni sul contributo della politica di coesione ai processi di crescita e di convergenza nell'Unione europea. I due gruppi di regioni considerati sono rappresentati, rispettivamente, dalle aree Obiettivo 1 nel periodo di programmazione 1994-1999 (e che sono rimaste in Obiettivo 1 anche nel periodo 2000-2006) e dalle aree non in Obiettivo 1 in entrambi i periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006[45].

Il grafico mette in relazione il livello medio del PIL pro capite espresso in SPA nel periodo 1988-1990 (il periodo preso a riferimento per determinare l'eleggibilità al sostegno comunitario[46]) e il tasso di crescita del PIL pro capite nel periodo 1995-2006 delle aree NUTS 2 appartenenti ai due gruppi di regioni. L'appartenenza delle diverse regioni dell'UE-15 a uno dei due gruppi è quindi

[45] Dall'analisi sono state escluse: le aree NUTS 2 in Obiettivo 1 nel periodo 2000-2006 e non nel periodo precedente: Burgenland (AT), Itä-Suomi (FI), South Yorkshire (UK), Cornwall and Isles of Scilly (UK), West Wales and The Valleys (UK); le aree NUTS 2 in Obiettivo 1 parziale nel periodo 2000-2006: Länsi-Suomi (FI), Pohjois-Suomi (FI), Norra Mellansverige (SE), Mellersta Norrland (SE), Övre Norrland (SE); le aree NUTS 2 Obiettivo 1 con livello "base" (nel 1995) del PIL pro capite troppo elevato rispetto alla soglia del 75 per cento delle media UE-15: Sterea Ellada (GR); Southern and Eastern (IE); Lisboa (PT). Il Regolamento CEE n. 2081/93 sui Fondi strutturali prevedeva che, nel periodo di programmazione 1994-1999, la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo fossero interamente eleggibili all'Obiettivo 1.

[46] Per il periodo di programmazione 1994-1999, le regioni Obiettivo 1 sono state individuate sulla base dei dati sul PIL pro capite (in SPA) relativi al periodo 1988-1990.

individuata con riferimento al livello di sviluppo (il livello del PIL pro capite espresso in SPA) di ciascuna area nel periodo che precede l'avvio della programmazione 1994-99 (il triennio 88-90) rispetto alla soglia di eleggibilità all'Obiettivo 1[47].

L'analisi mostra segnali a favore del positivo contributo della politica di coesione al miglioramento della performance di crescita delle regioni Obiettivo 1 nel periodo selezionato. Le regioni eleggibili all'Obiettivo 1 nel periodo di programmazione considerato sono in media cresciute di più delle regioni che non hanno beneficiato del sostegno comunitario. Una misurazione approssimativa del contributo della politica di coesione è quantificabile in circa 0,5 punti percentuali di maggiore crescita media annua delle regioni Obiettivo 1 nel periodo 1995-2006[48]. Il differenziale di crescita rimane significativo anche tenendo conto della correlazione negativa esistente nel campione tra tasso di crescita e livello iniziale di reddito pro capite.

[47] Valori del PIL pro capite in SPA inferiori al 75 per cento del PIL pro capite medio dell'Unione europea a 15 Stati membri.

[48] Busillo F., Muccigrosso T., Pellegrini G., Tarola O., Terribile F. (2009), "Measuring the Impact of European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Design Approach", forthcoming, *Materiali UVAL Analisi e Studi*, Ministero dello Sviluppo Economico.

II. QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI

Il nesso causale tra sviluppo e contesto socio-economico è centrale nelle politiche regionali di sviluppo che, dalla fine degli anni Novanta, hanno assunto intenzionalmente, il compito di incrementare disponibilità e qualità dei servizi alle persone e alle imprese, quali fattori determinanti di attrazione e competitività territoriale.

La qualità della vita dei cittadini e la convenienza ad investire per le imprese è, infatti, strettamente correlata alla disponibilità di servizi collettivi e dipende dalla capacità delle politiche pubbliche di individuare e adottare strumenti idonei, oltre che risorse finanziarie, per innescare processi di trasformazione virtuosi. La conoscenza delle relazioni tra domanda e offerta di servizi costituisce quindi il presupposto per conseguire risultati visibili, soprattutto nelle aree più arretrate del Paese.

In questo capitolo si affrontano, innanzi tutto, alcune tematiche prioritarie delle politiche di sviluppo regionale con particolare riferimento a "obiettivi vincolanti", fissati su alcuni servizi individuati come essenziali nella programmazione 2007-2013 (cfr. paragrafo II.1). Alcuni servizi sono trattati per la prima volta, quali quelli destinati all'istruzione e quelli finalizzati a favorire la conciliazione lavoro e famiglia, ovvero servizi per l'infanzia e assistenza domiciliare integrata per gli anziani (cfr. paragrafi II.1.1 e II.1.2). Per altri servizi, quali la gestione dei rifiuti urbani (cfr. paragrafo II.1.3) e il servizio idrico integrato (cfr. paragrafo II.1.4), già oggetto di grande attenzione nel ciclo di programmazione 2000-2006, si forniscono, invece, aggiornamenti o connessi alla disponibilità di nuovi dati circa l'efficacia del servizio (rifiuti urbani) o relativi all'assetto istituzionale, organizzativo e gestionale (servizio idrico integrato).

Dopo l'analisi dei servizi su cui sono stati stabiliti *target* da raggiungere al 2013, si propone un *focus* territoriale sulle città che affronta il tema del disagio socio economico; si descrive, inoltre, il processo di selezione delle cosiddette Zone Franche Urbane, dispositivo sperimentale incentivante di recente introduzione finalizzato a contrastare i fenomeni di esclusione sociale e favorire l'integrazione socio-culturale delle popolazioni residenti nei quartieri disagiati delle aree urbane (cfr. paragrafo II.2).

Il capitolo prosegue trattando il tema dei servizi per la fruizione delle risorse culturali, con una rappresentazione inedita del patrimonio culturale di proprietà di enti pubblici territoriali e di privati che, assieme al notevole patrimonio culturale di

proprietà dello Stato, costituisce un'offerta di grande rilievo per l'attrattività territoriale (cfr. paragrafo II.3).

Si propone a seguire una prima riflessione sul tema della portualità, considerato il ruolo che essa riveste nello sviluppo territoriale e nella determinazione dei costi, interni ed esterni del trasporto di merci e di persone (cfr. paragrafo II.4).

Il capitolo si chiude con un aggiornamento dell'analisi sullo sviluppo dell'energia rinnovabile e del risparmio energetico (cfr. paragrafo II.5) .

II.1 Qualità dei servizi e obiettivi misurabili

Obiettivi di Servizio

Il miglioramento del livello e della qualità dei servizi e, soprattutto, la misurabilità dei risultati raggiunti costituiscono un obiettivo imprescindibile delle politiche pubbliche, siano esse finanziate da risorse ordinarie o da risorse aggiuntive, finalizzate al riequilibrio territoriale nelle diverse aree del Paese.

L'offerta di servizi, in molti ambiti, non ha ancora raggiunto livelli adeguati, in particolare nel Mezzogiorno, nonostante l'impegno già sostenuto, sia in termini finanziari che istituzionali, nel ciclo di programmazione 2000-2006.

La strategia di sviluppo per il 2007-2013 continua ad attribuire un ruolo centrale alla produzione e promozione di servizi collettivi, ma intende ancor più esplicitamente richiamare l'attenzione sui risultati finali percepibili dai cittadini – come miglioramento della qualità della vita – e dalle imprese – come cambiamento del contesto in cui si svolgono le attività economiche.

Su alcuni servizi, per catalizzare le risorse e gli sforzi di tutti i soggetti coinvolti ai vari livelli territoriali, si è messo a punto un meccanismo premiale a cui si fa riferimento con il termine *Obiettivi di Servizio*[1].

Il dibattito sul federalismo in corso oggi in Italia, assegna grande attualità a questo meccanismo che rappresenta, di fatto, un'importante esperienza nell'individuazione di servizi essenziali per i cittadini e di predeterminazione del livello minimo di prestazione da garantire nei diversi territori[2]. Per una riflessione sull'avanzamento del decentramento amministrativo e del federalismo in Italia si rimanda al Riquadro G nel successivo Capitolo III.

[1] Per informazioni complete ed aggiornate sul meccanismo degli *Obiettivi di Servizio* si rimanda al sito www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

[2] Il disegno di legge Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (approvato dal Senato il 22 gennaio 2009, dalla Camera il 24 marzo e trasmesso al Senato per secondo esame il 26 marzo 2009 AS 1117-B) esplicita il termine obiettivi di servizio in riferimento alla determinazione del costo e del fabbisogno *standard* e alla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni (artt. 2 e 5).

I settori interessati dal meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio - istruzione, servizi di cura per la prima infanzia e per la popolazione anziana, gestione integrata dei rifiuti e servizio idrico integrato – sono stati individuati tra quelli essenziali dopo un intenso confronto tecnico svolto con le Amministrazioni regionali e centrali titolari di competenze settoriali e con il coinvolgimento attivo del partenariato economico e sociale[3].

Nel caso di istruzione e servizi di cura, si tratta di ambiti che ricevono maggiore attenzione rispetto alla programmazione precedente e per i quali le risorse aggiuntive e il meccanismo premiale rappresentano una leva importante per amplificare gli effetti delle politiche ordinarie sul livello e sulla qualità dei servizi.

Il ruolo delle politiche aggiuntive è stato invece rilevante già dallo scorso periodo di programmazione per gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato, ambiti che sono stati peraltro già oggetto di un meccanismo premiale[4], con cui si sono incentivati alcuni progressi nella pianificazione di settore e nel percorso verso una gestione industriale. Con l'inserimento dei temi ambientali negli obiettivi di servizio, si è voluto dare un ulteriore impulso per finalizzare gli investimenti al raggiungimento di obiettivi finali, in termini di qualità del servizio reso.

Meccanismo premiale

Trattandosi di ambiti rilevanti per la programmazione 2007-2013, sui quali si scommette con un meccanismo premiale, si propone di seguito un'analisi territoriale della situazione attuale per ciascuno di essi, con una attenzione specifica al Mezzogiorno. Le principali caratteristiche del meccanismo premiale *Obiettivi di Servizio* e l'avanzamento degli indicatori ad esso collegati sono illustrati nel seguente Riquadro C, mentre si rinvia al successivo paragrafo IV.2.6 per la descrizione delle attività realizzate nel corso dell'ultimo anno dai vari soggetti coinvolti. L'analisi proposta di seguito, con riferimento ai quattro ambiti tematici rilevanti, non si basa esclusivamente sugli indicatori definiti per il meccanismo premiale, sia in quanto non in tutti i casi sono disponibili dati aggiornati al 2007, sia perché si intende fornire una fotografia più articolata del contesto di riferimento.

[3] Gli esiti del confronto, propedeutico alla individuazione dei servizi e dei target vincolanti previsti nel QSN 2007-2013, sono disponibili sul sito www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_gruppi_tecnici.asp

[4] Nel QCS 2000–2006 per la gestione dei rifiuti urbani e del servizio idrico integrato è stata introdotta una riserva premiale nazionale pari complessivamente al 6 per cento dell'importo del programma. Dettagli sono disponibili sul sito www.dps.tesoro.it/uval_linee_premialita.asp

RIQUADRO C – IL MECCANISMO PREMIALE DEGLI "OBIETTIVI DI SERVIZIO" DEL QSN 2007-2013 PER IL MEZZOGIORNO

Il meccanismo premiale associato agli Obiettivi di Servizio, approvato con la Delibera Cipe 82/2007, stanzia un importo complessivo di 3.000 milioni di euro da assegnare a favore delle otto Regioni del Mezzogiorno e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) in ragione dei progressi registrati nel conseguimento dei target stabiliti per undici indicatori relativi a quattro ambiti rilevanti (istruzione, servizi per la prima infanzia e la popolazione anziana, gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato). La governance del meccanismo e l'istruttoria per la proposta di assegnazione delle risorse premiali è responsabilità di un Gruppo tecnico centrale di accompagnamento, appositamente costituito con rappresentanti delle diverse Amministrazioni coinvolte, dell'ISTAT e coordinato dal DPS. La verifica finale del meccanismo è fissata a novembre 2013 sulla base dell'ultima informazione statistica disponibile (riferita all'anno 2012) ed è preceduta da una verifica intermedia al novembre 2009 che attiva parte del premio finanziario allocato a ciascuna Amministrazione per indicatore sulla base di dati al 2008 (cfr. Tavola C.1). Il meccanismo premiale tiene conto dello sforzo che le Amministrazioni dovranno realizzare, perciò, in fase di verifica finale, si applicherà una clausola di flessibilità: a una Regione che non raggiunga pienamente il target entro il 2013 ma abbia colmato non meno del 60 per cento della distanza tra il valore di partenza (baseline) e il valore target, verrà riconosciuto l'intero premio per tale indicatore. L'applicazione della flessibilità vale per un massimo di quattro indicatori che non ricadano tutti in uno specifico ambito; pertanto, almeno un indicatore all'interno di ciascuno degli obiettivi deve essere pienamente conseguito.

Tavola C.1 RISORSE PREMIALI OBIETTIVI DI SERVIZIO PER INDICATORE E AMMINISTRAZIONE, milioni di euro

Amministrazioni	Obiettivi / indicatori											totale risorse premiali per Amministrazione
	istruzione			servizi di cura alla persona			rifiuti			acqua		
	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11	
Abruzzo	10,86	10,86	10,86	8,87	8,87	17,74	13,30	13,30	8,87	17,74	17,74	**139,01**
Molise	6,06	6,06	6,06	4,95	4,95	9,89	7,43	7,43	4,95	9,89	9,89	**77,56**
Campania	52,16	52,16	52,16	42,60	42,60	85,20	63,90	63,90	42,60	85,20	85,20	**667,68**
Puglia	41,57	41,57	41,57	33,95	33,95	67,90	50,92	50,92	33,95	67,90	67,90	**532,10**
Basilicata	11,44	11,44	11,44	9,34	9,34	18,68	14,01	14,01	9,34	18,68	18,68	**146,40**
Calabria	23,74	23,74	23,74	19,39	19,39	38,78	29,08	29,08	19,39	38,78	38,78	**303,89**
Sicilia	54,80	54,80	54,80	44,76	44,76	89,52	67,14	67,14	44,76	89,52	89,52	**701,52**
Sardegna	28,95	28,95	28,95	23,64	23,64	47,29	35,47	35,47	23,64	47,29	47,29	**370,58**
Min. P. Istruzione	20,42	20,42	20,42	-	-	-	-	-	-	-	-	**61,26**
Totale risorse per indicatore	**250,00**	**250,00**	**250,00**	**187,50**	**187,50**	**375,00**	**281,25**	**281,25**	**187,50**	**375,00**	**375,00**	**3.000,00**
Totale risorse per obiettivo	**750,00**			**750,00**			**750,00**			**750,00**		**3.000,00**

Legenda:
ISTRUZIONE: S01 – % di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media; S02 – % di 15-enni con basse competenze in lettura; S03 – % di 15-enni con basse competenze in matematica

SERVIZI DI CURA ALLA PERSONA: S04 – % di Comuni con servizi per l'infanzia; S05 – % di bambini tra 0- 3 anni che usufruiscono di servizi per l'infanzia; S06 - % di popolazione oltre i 65 anni in assistenza domiciliare integrata

RIFIUTI: S07 – Kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica; S08 - % di raccolta differenziata; S09 - % di frazione umida trattata in impianti di compostaggio
ACQUA: S10 – % di acqua non dispersa; S11 - % di abitanti serviti da depuratori avanzati
Fonte: Delibera Cipe n.82/2007 , Tavola II.1

Il meccanismo premiale prevede, inoltre, la possibilità di riconoscere risorse alle eccellenze sul territorio: qualora una Regione non dovesse raggiungere un target alla scadenza del 2013, parte del premio potrà essere comunque attribuita direttamente agli Enti erogatori o responsabili dei servizi che abbiano migliorato la

propria performance, all'interno di un sistema di incentivazione istituito dalla Regione stessa sulla base di linee guida fornite dal Gruppo Tecnico. Ovviamente tale meccanismo è applicabile solo ad alcuni indicatori, essendo condizionato alla disponibilità di dati sub-regionali.

Tutte le Amministrazioni destinatarie del premio hanno predisposto e adottato formalmente uno specifico Piano d'azione per il raggiungimento degli obiettivi fissati nei quattro ambiti tematici. Le Amministrazioni centrali di settore, che non concorrono invece direttamente all'assegnazione delle risorse incentivanti, possono comunque contribuire al miglioramento dei servizi accompagnando con la loro politica ordinaria gli sforzi aggiuntivi realizzati con la politica regionale, attuando, tra l'altro, uno specifico "Progetto di azioni di sistema e assistenza tecnica per gli Obiettivi di Servizio".

Alla scadenza intermedia del 2009 si premiano i primi progressi rispetto ai valori base in modo più che proporzionale, con l'obiettivo di non penalizzare i territori che partono da situazioni di maggior arretratezza (con un massimo del 50 per cento delle risorse disponibili per indicatore e per Amministrazione).

Gli avanzamenti registrati per ciascun indicatore all'ultima rilevazione disponibile (distanza colmata) sono riportati nella Tavola C.2. Informazioni complete e sistematicamente aggiornate sullo stato di avanzamento degli indicatori sono disponibili all'indirizzo www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

Alla scadenza intermedia, come detto, tutti gli indicatori saranno aggiornati al 2008, ad eccezione dei dati sulle competenze dei 15-enni, di fonte OCSE-PISA, che saranno disponibili successivamente, nel corso del 2010.

Tavola C.2 GRADO DI CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SERVIZIO DEL QSN 2007-2013 NEL MEZZOGIORNO

				Distanza colmata tra il valore di partenza e il target al 2013: situazione all'ultima rilevazione disponibile [a]								
	INDICATORE	Baseline - ultima rilevazione	Target 2013	ABRUZZO	MOLISE	CAMPANIA	PUGLIA	BASILICATA	CALABRIA	SICILIA	SARDEGNA	MEZZOGIORNO
ISTRUZIONE	% di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media	2006-2007	non superiore al 10%	-	-	-	11%	21%	-	11%	35%	4%
	% di 15-enni con basse competenze in lettura (OCSE-PISA) [b]	2003-2006	non superiore al 20%									-
	% di 15-enni con basse competenze in matematica (OCSE-PISA) [b]	2003-2006	non superiore al 21%									7%
SERVIZI PER L'INFANZIA E GLI ANZIANI	% di Comuni con servizi per l'infanzia	2004-2005	almeno il 35%	23%	2%	100%	32%	88%	4%	13%	12%	29%
	% di bambini tra 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia	2004-2005	almeno il 12%	9%	8%	4%	1%	7%	2%	6%	-	3%
	% di popolazione oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata	2005-2007	almeno il 3,5%	100%	100%	12%	-	100%	60%	8%	4%	14%
GESTIONE RIFIUTI URBANI	Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante	2005-2007	non superiore a 230 kg/ab	-	-	-	-	-	83%	-	55%	-
	% raccolta differenziata	2005-2007	almeno il 40%	12%	-	10%	2%	5%	2%	1%	60%	9%
	% di frazione umida trattata in impianti di compostaggio	2005-2007	almeno il 20%	28%	-	-	17%	-	38%	35%	47%	19%
SERVIZIO IDRICO	% di acqua non dispersa [b]	2005-	almeno il 75%									
	% abitanti serviti da depuratori avanzati [b]	2005-	almeno il 70%									

Legenda: le caselle vuote indicano la mancanza di dati aggiornati rispetto alla baseline; Il simbolo "-" segnala mancanza di avanzamento; I valori indicati in rosso segnalano valori di partenza già superiori al target fissato al 2013, non sono quantificati eventuali arretramenti rispetto al dato di partenza.

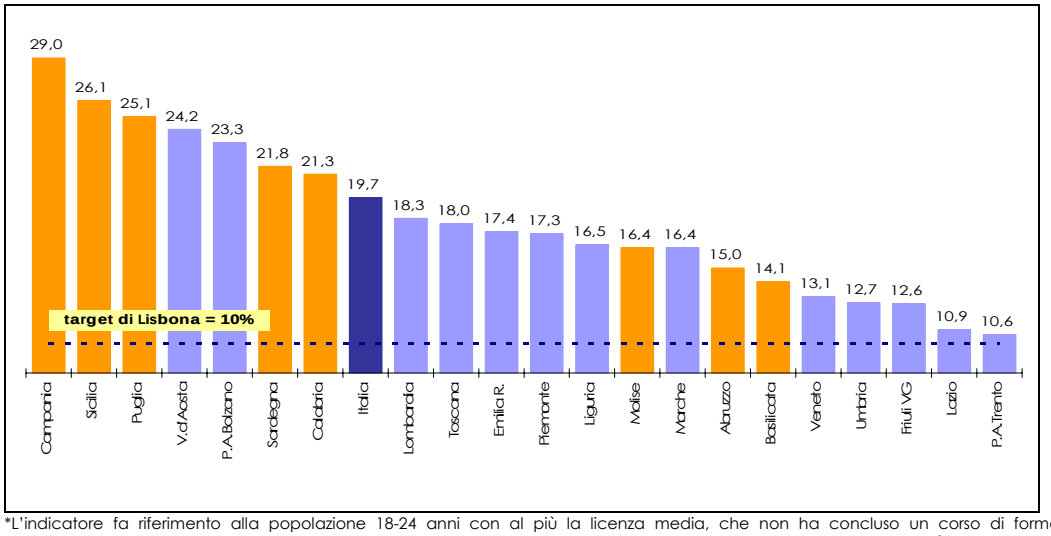
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su Banca dati Obiettivi di Servizio

II.1.1 Servizi per l'istruzione

L'istruzione riveste un ruolo di estrema rilevanza nelle politiche di sviluppo perché promuove la realizzazione di un'economia competitiva e dinamica basata sulle conoscenze.

L'Italia presenta significativi divari tra le diverse aree, come illustrato nell'analisi presentata nel paragrafo I.5.1 sulla base di diverse dimensioni del fenomeno: dalla dispersione scolastica, al livello di scolarizzazione superiore fino alla partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente. Si tratta di variabili che fotografano un Paese che cerca faticosamente di raggiungere obiettivi strategici a livello europeo[5]. L'Agenda di Lisbona si pone di raggiungere, al 2010, il traguardo del 10 per cento massimo di giovani che abbandonano prematuramente gli studi. Il dettaglio regionale dell'ultima rilevazione sul fenomeno mostra le difficoltà diffuse nel percorso di avvicinamento verso questo *target*. La dispersione scolastica caratterizza non solo tutte le regioni del Mezzogiorno, ma anche aree connotate da sistemi economico-produttivi più forti, nelle quali l'attrattiva esercitata dal mercato del lavoro sui giovani incide a scapito del proseguimento degli studi, ad esempio in Valle d'Aosta, Bolzano e Lombardia (cfr. Figura II.1).

Figura II.1 – PERCENTUALE DI GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI* - ANNO 2007



*L'indicatore fa riferimento alla 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.
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Rilevazione delle Forze di Lavoro

L'obiettivo di ridurre significativamente il tasso di dispersione scolastica nel Mezzogiorno, dove il fenomeno appare particolarmente critico, rappresenta uno dei

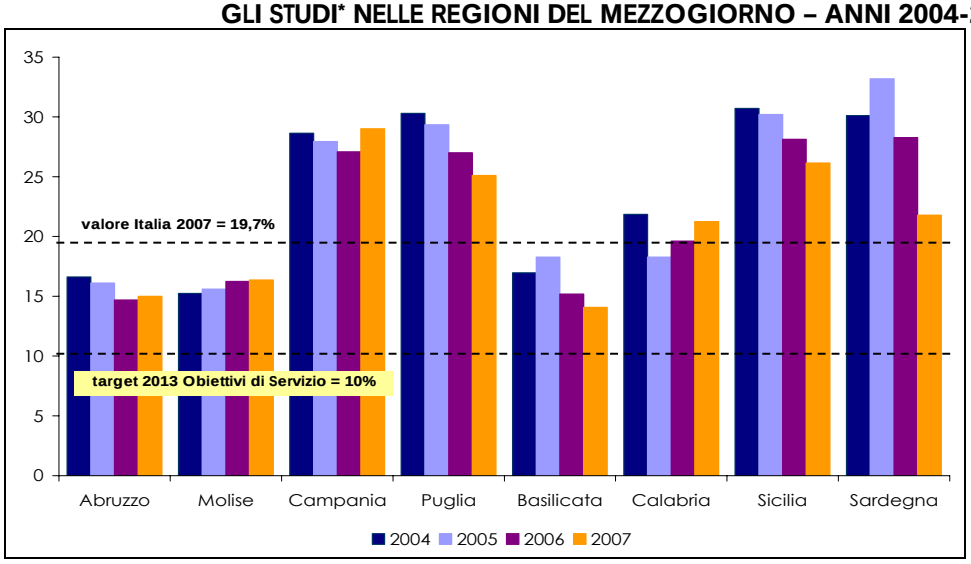
[5] Per un'analisi dei principali indicatori sul sistema scolastico italiano cfr. *La scuola in cifre*, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, vari anni. Alcune elaborazioni utilizzate in questo paragrafo sono tratte dall'edizione 2008, in corso di pubblicazione.

traguardi fissati per il meccanismo premiale degli *Obiettivi di Servizio* del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Le Regioni del Mezzogiorno e il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR) hanno infatti condiviso e avviato iniziative per contrastare tale fenomeno facendo proprio al 2013 l'obiettivo di Lisbona.

Abbandoni scolastici nel Mezzogiorno

I dati in serie storica per il Mezzogiorno (cfr. Figura II.2) mostrano quattro regioni con valori particolarmente elevati (Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna) che si accompagnano, però, ad una dinamica di progressiva riduzione. Unica eccezione si rileva in Campania dove il fenomeno degli abbandoni non migliora e, nell'ultimo anno di osservazione, riguarda circa il 30 per cento dei giovani, ovvero circa 10 punti percentuali oltre il valore medio italiano. Un confronto tra la dinamica storica 2004-2007 e il comportamento che sarebbe stato necessario a livello regionale per raggiungere il target fissato, in uno scenario di graduale avvicinamento a tale traguardo, segnala, al contrario, il comportamento più che positivo di Sardegna e Basilicata.

Figura II.2 – PERCENTUALE DI GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI* NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO – ANNI 2004-2007



*L'indicatore fa riferimento alla 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.
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Rilevazione delle Forze di Lavoro

La lettura dei dati per genere, segnala un quadro migliore per le ragazze piuttosto che per i ragazzi, anche se nel Mezzogiorno, gli abbandoni maschili sono diminuiti di circa 5 punti percentuali negli ultimi tre anni, mentre tra le ragazze la riduzione è molto contenuta (cfr. Tavola II.1).

Tavola II.1 – PERCENTUALE DI GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI PER GENERE

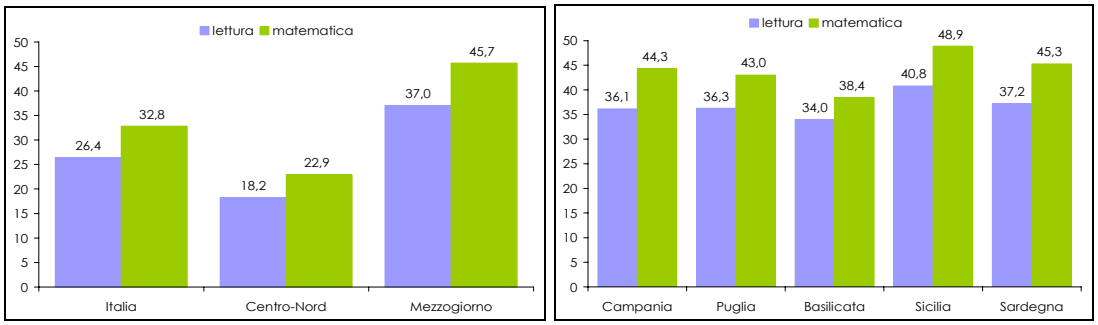
	Totale		Maschi		Femmine	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007
ITALIA	22,9	19,7	27,1	22,9	18,9	16,4
Nord-Ovest	21,5	17,9	26,3	22,2	16,6	13,4
Nord-Est	18,7	15,0	21,9	17,8	15,5	12,0
Centro	17,1	13,8	20,4	17,0	13,9	10,5
Mezzogiorno	27,7	24,9	32,3	27,6	23,3	22,1

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Rilevazione delle Forze di Lavoro

Competenze degli studenti nel Mezzogiorno Obiettivi di Servizio

Le Regioni del Mezzogiorno si sono inoltre impegnate a far sì che entro il 2013 al più uno studente quindicenne su cinque presenti scarse competenze in lettura e in matematica (valore medio attuale dei paesi OCSE). Questo affinché si possa contare, nella vita quotidiana, su un livello di competenze per poter godere pienamente dei diritti di cittadinanza, migliorare il proprio reddito e concorrere alla crescita nazionale. L'obiettivo da raggiungere, sulla base degli ultimi dati disponibili (2006) è però ancora molto lontano (cfr. Figura II.3)[6].

Figura II.3 – PERCENTUALE DI 15-ENNI CON UN BASSO LIVELLO DI COMPETENZA - ANNO 2006



Nota: I target da raggiungere al 2013 per le regioni del Mezzogiorno sono pari al 20 per cento di studenti con scarse competenze in lettura e al 21 per cento di studenti con scarse competenze in matematica.
Fonte: OCSE-PISA

Gli indicatori disponibili segnalano, in definitiva, come il percorso per raggiungere gli obiettivi fissati sia ancora accompagnato da difficoltà[7]. L'innalzamento delle competenze chiave degli studenti e la capacità di offrire pari

[6] Una analisi degli esiti della rilevazione OCSE-PISA al 2006 è riportata nel paragrafo I.4.1 del Rapporto annuale DPS 2007. Nell'ambito delle attività a supporto del meccanismo degli Obiettivi di Servizio, il MISE-DPS ha stipulato uno specifico protocollo d'intesa con l'Istituto Nazionale per la Valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), per la fornitura dei dati dell'indagine OCSE-PISA al 2009 e al 2012 a livello regionale.

[7] Va segnalato, peraltro, che le Amministrazioni regionali del Mezzogiorno che non fanno parte dell'Obiettivo Convergenza, non beneficiano del Programma Nazionale "Istruzione -Ambienti per l'apprendimento" finanziato dai Fondi Strutturali e scontano l'incertezza circa la disponibilità del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), a seguito delle rimodulazioni sulle risorse assegnate dalla Delibera CIPE n.166/2007.

opportunità di accesso all'istruzione, assicurando a ciascuno la possibilità di successo formativo e la valorizzazione dei meriti personali dipendono, in larga misura, dalla disponibilità e dalla qualità dei servizi di istruzione e della scuola, in una cornice di *standard* minimi validi in tutto il territorio nazionale. Per raggiungere gli obiettivi è dunque necessario intervenire, nelle regioni del Mezzogiorno, sia sulla qualità del servizio educativo–formativo in senso stretto, sia sul contesto sociale, mirando a contrastare le forme di disagio e le criticità che caratterizzano i diversi contesti locali.

Servizi per la scuola

Migliorare la qualità del servizio educativo–formativo implica azioni volte a: elevare le competenze del personale docente, attraverso programmi formativi; sostenere le capacità di apprendimento e le competenze di base dei giovani, attraverso l'introduzione di innovazioni nella didattica; promuovere il successo scolastico degli studenti, sostenendo lo sviluppo delle potenzialità dei singoli, attraverso azioni di orientamento e riorientamento, e premiando le eccellenze.

L'accrescimento dell'uso delle tecnologie dell'informazione nella scuola, la formazione lungo tutto l'arco della vita, il miglioramento delle infrastrutture scolastiche, anche in termini di ambienti sicuri e ben attrezzati per didattica possono svolgere un ruolo importante in tutte queste direzioni.

In parallelo, occorre rafforzare il rapporto tra scuola e territorio, tramite la creazione, o il netto miglioramento, dei servizi, quali ad esempio quelli di trasporto e di mensa e di tutti quelli volti a garantire l'accessibilità delle strutture, anche in orario pomeridiano.

Su presenza e qualità di questi servizi non sono purtroppo disponibili informazioni complete ed aggiornate. Sullo stato dell'edilizia scolastica, in assenza di dati ufficiali aggiornati rispetto al 2000[8] indicazioni di larga massima possono essere tratte solo da specifiche indagini non censuarie[9] che segnalano un significativo fabbisogno di intervento, sia per l'adeguamento impiantistico, sia per la manutenzione straordinaria delle strutture, sia, infine, per migliorare i servizi di mensa, scuolabus e sportivi. Lo spaccato territoriale offerto dall'indagine, ancorché limitato ai capoluoghi di provincia, conferma il forte gap di servizi infrastrutturali del Mezzogiorno.

---

[8] L'aggiornamento dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica di fonte MIUR è in corso di completamento e sarà resa disponibile ai soggetti titolari di competenze, come previsto nell'Intesa Istituzionale raggiunta nella Conferenza Unificata del 28 gennaio 2009 (G.U. 33 del 10 febbraio 2009), concernente "Indirizzi per prevenire e fronteggiare le eventuali situazioni di rischio connesse alla vulnerabilità di elementi anche non strutturali negli edifici scolastici". I dati al 2000 sono stati analizzati nel Rapporto annuale DPS 2006, Capitolo I, Riquadro C, al quale si rinvia.

[9] Cfr. Ecosistema scuola 2009, Rapporto Legambiente sulla qualità dell'edilizia scolastica, delle strutture e dei servizi.

II.1.2 Conciliazione lavoro famiglia: servizi di cura per gli anziani e i bambini

Il grado di accessibilità e la qualità dell'offerta dei servizi di Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) alle persone con oltre 65 anni e i servizi per la prima infanzia (asili nido e servizi integrativi) condizionano significativamente la partecipazione delle donne al mercato del lavoro (cfr. paragrafo I.5.3), e per queste ragioni sono stati definiti obiettivi e *target* da raggiungere entro il 2013 (cfr. Riquadro C).

L'analisi dell'offerta e della domanda di servizi di cura alla persona rappresentano un tema attuale anche all'interno del processo federalista, in funzione dell'istruttoria per superare il criterio della spesa storica e definire il fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di prestazione dei servizi, da garantire ai cittadini in ciascuna regione.

Servizi per gli anziani: assistenza domiciliare integrata

L'assistenza domiciliare integrata si esplica quando, per motivi di organizzazione sanitaria o per ragioni sociali, si ritenga più appropriata un'assistenza alternativa al ricovero, assicurando al domicilio del paziente le diverse prestazioni sanitarie e sociali. La rilevanza di questi servizi è fortemente aumentata negli ultimi anni, sotto tre diversi profili di policy: inclusione sociale; partecipazione femminile al mercato del lavoro; efficienza e appropriatezza dell'assistenza sanitaria[10].

Le cure domiciliari sono state inserite e caratterizzate, già nel 2001, fra i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio, quantificando al 3,5 per cento l'obiettivo nazionale di copertura della popolazione di riferimento[11]. I dati del 2007 mostrano una capacità di copertura dell'utenza non lontana da tale obiettivo: è stato assistito al proprio domicilio il 3,2 per cento della popolazione nazionale con oltre 65 anni e tutte le 180 Asl presenti sul territorio nazionale offrono il servizio di assistenza domiciliare integrata. I valori medi fanno rilevare un profondo divario tra Centro-Nord (3,9 per cento) e Mezzogiorno (1,8 per cento), ma celano un'elevata variabilità regionale. Alcune regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise e Basilicata), nel 2007, sono ben al di

[10] Il processo di razionalizzazione della rete ospedaliera in atto in ciascuna regione è iniziato con l'istituzione del Fondo Sanitario Nazionale (Legge finanziaria n.67/1988) e con le riforme degli anni Novanta, che hanno regionalizzato il sistema nazionale e introdotto la nozione di Livelli Essenziali di Assistenza (decreto legislativo n.502/92 e decreto legislativo n.229/99) la cui prima definizione è stata fornita dal DPCM 29 novembre 2001.

[11] Cfr. DPCM del 29 novembre 2001, "Definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza". Una nuova caratterizzazione degli *standard* dei servizi ADI era stata introdotta dal DPCM del 23 aprile 2008), tramite il quale, oltre a riconfigurare gli elementi qualificanti delle prestazioni, era stata introdotta una migliore definizione delle competenze ASL e Comuni. Tale decreto è stato successivamente ritirato per ragioni di copertura finanziaria, ma resta implicitamente un punto di riferimento per le Amministrazioni regionali impegnate nella ridefinizione dei modelli erogazione dei servizi ADI.

sopra della media nazionale e hanno già superato l'obiettivo del 3,5 per cento; tra le regioni del Centro-Nord si rilevano realtà con valori molto bassi (Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Toscana) (cfr. Tavola II.2).

Tavola II.2 – PERCENTUALE DI ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) PER REGIONE – ANNI 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Piemonte	1,4	1,6	1,7	1,8	1,8	1,5	1,8
Valle d'Aosta	nd	nd	0,3	0,2	0,1	0,2	0,3
Lombardia	2,4	2,5	2,6	3,5	3,2	3,5	3,6
Trentino-Alto Adige	0,2	0,1	0,1	0,1	0,6	0,9	0,8
- Bolzano	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
- Trento	0,3	nd	nd	nd	0,8	1,3	1,0
Veneto	3,0	3,8	3,7	4,3	5,0	5,1	6,4
Friuli - Venezia Giulia	7,6	9,1	7,8	7,7	7,9	7,5	7,2
Liguria	3,6	2,5	1,9	1,2	3,1	3,1	3,2
Emilia - Romagna	1,9	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6	5,7
Toscana	1,9	3,1	3,0	2,8	2,1	2,1	2,1
Umbria	1,5	1,8	2,4	2,5	4,1	4,0	4,3
Marche	4,0	2,5	2,8	2,7	3,3	3,7	3,9
Lazio	1,7	3,0	1,9	3,9	3,3	3,4	3,8
Abruzzo	0,9	1,0	1,8	3,6	1,8	3,4	3,6
Molise	5,8	6,9	8,9	6,7	6,1	5,4	3,7
Campania	0,8	0,8	0,9	1,2	1,4	1,2	1,6
Puglia	1,1	1,3	1,2	1,2	2,0	1,6	1,6
Basilicata	2,6	3,1	4,1	4,1	3,9	4,3	4,3
Calabria	0,6	0,4	0,6	1,1	1,6	2,5	2,7
Sicilia	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	1,0	1,0
Sardegna	0,5	0,6	0,6	0,7	1,1	1,3	1,2
Centro-Nord	*2,5*	*3,1*	*2,9*	*3,4*	*3,5*	*3,6*	*3,9*
Mezzogiorno	*0,9*	*1,0*	*1,2*	*1,5*	*1,6*	*1,7*	*1,8*
Italia	***2,0***	***2,4***	***2,4***	***2,8***	***2,9***	***3,0***	***3,2***

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat e Ministero della Salute, Sistema Informativo Sanitario (SIS), dati aggiornati a gennaio 2009

L'elevata variabilità regionale, anche in termini di intensità delle prestazioni espresse in ore erogate per paziente e di spesa media per utente, dipende dalle specificità dei modelli organizzativi adottati e dalla "capacità di *governance*" complessiva[12]. La caratterizzazione delle prestazioni domiciliari si è andata infatti evolvendo all'interno di un'impostazione che ha gradualmente ridotto l'assistenza ospedaliera, aumentando le risorse dedicate alle attività di prevenzione e delegando al territorio i servizi di assistenza nei casi in cui siano più appropriate le cure domiciliari[13].

[12] Cfr. "I sistemi di *governance* dei Servizi sanitari regionali", a cura di V. Mapelli, 2007, Quaderni Formez, n. 57.

[13] L'offerta di servizi di assistenza sanitaria alle persone con oltre 65 anni si può schematicamente articolare in tre grandi tipologie: l'assistenza ospedaliera (che dovrebbe essere considerata appropriata soltanto per le persone nella fase acuta della malattia), l'assistenza residenziale e l'assistenza domiciliare.

Assistenza ospedaliera e assistenza domiciliare

Tra il 1999 e il 2006, il numero complessivo di strutture ospedaliere pubbliche si è ridotto in seguito alla chiusura o all'accorpamento di molte strutture e alla riconversione di altre in varie tipologie di Residenze Sanitarie Assistenziali. Tale processo si è tuttavia concentrato nelle regioni del Centro-Nord, mentre nelle regioni del Mezzogiorno la razionalizzazione della rete ospedaliera stenta ancora ad avviarsi (cfr. Tavola II.3).

Tavola II.3 – OFFERTA OSPEDALIERA E RESIDENZIALE PER MACROAREA - VARIAZIONI PERCENTUALI 2006-1999

	Posti Letto Degenza Ordinaria			Strutture ospedaliere			Strutture residenziali		
	pubbliche	accreditate	totale	pubbliche	accreditate	totale	pubbliche	accreditate	totale
Centro-Nord	-19,15	-11,03	-17,75	-6,18	6,91	-2,00	-20,31	85,85	31,98
Mezzogiorno	-17,01	2,55	-13,04	0,60	8,37	3,63	22,02	231,50	87,87
Italia	**-18,49**	**-6,24**	**-16,27**	**-3,87**	**7,51**	**0,07**	**-15,96**	**93,33**	**36,35**

Fonte: elaborazioni UVAL –DPS su dati Ministero della Salute – Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale – giugno 2008

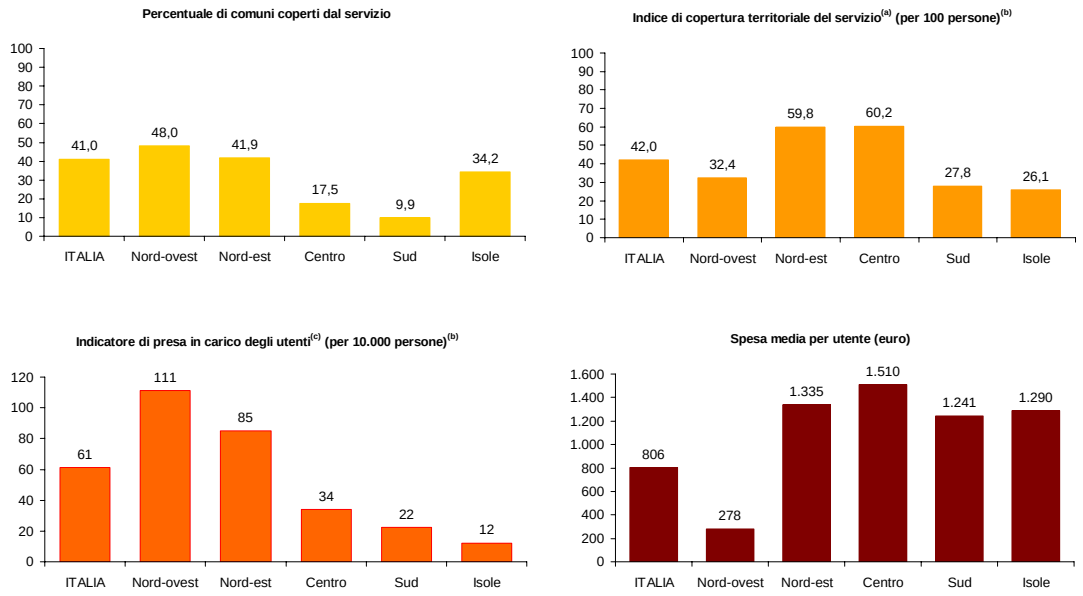
Allo stesso tempo, si è verificata una significativa evoluzione delle strutture residenziali, soprattutto di quelle private accreditate, in misura particolarmente intensa nel Mezzogiorno; tale sviluppo è sostenuto sia dal Sistema Sanitario Nazionale sia, in misura anche maggiore, dalla spesa sociale dei Comuni in favore delle persone anziane. Per giungere a un corretto dimensionamento dei nodi della rete extra-ospedaliera (ospedalizzazione a domicilio, assistenza domiciliare integrata, centri diurni integrati, residenze sanitarie assistenziali e istituti di riabilitazione), a livello regionale sono in fase di implementazione diversi modelli organizzativi finalizzati ad applicare gli indirizzi nazionali[14] e ad integrare i servizi sanitari delle Asl regionali e i servizi sociali dei Comuni. La programmazione integrata fra Sistema Sanitario Regionale e Enti Locali, attuata prevalentemente a livello di distretto socio-sanitario, si articola in forme e modalità organizzative differenziate nei vari sistemi sanitari regionali. La tendenza comune rilevata è di puntare: a) all'attivazione di modalità integrate nelle procedure di accesso alle prestazioni sociosanitarie attraverso l'attivazione di specifici sportelli per l'utente (i cd. Punti Unici di Accesso), da realizzare a livello di singolo comune appartenente all'Asl di riferimento; b) all'istituzione delle Unità di Valutazione Territoriale Integrate (con professionalità sia sanitarie che sociali) in grado di applicare le metodologie di valutazione multidimensionale più idonee a identificare il bisogno del singolo utente e a definire il percorso individuale assistenziale più appropriato al caso.

[14] Cfr. Piano Sanitario Nazionale 2003-2005 e Piano 2006-2008; in quest'ultimo si esplicita il rischio che una mancata azione sul piano dei servizi sociali possa vanificare anche il più complesso intervento sanitario.

Passando a considerare le problematiche dell'assistenza domiciliare integrata nel contesto proprio delle politiche sociali[15], ovvero le politiche di sostegno in favore delle persone anziane erogate dalle Amministrazioni comunali è possibile fare riferimento all'"Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni" dell'Istat[16] . Emerge un quadro molto variegato a livello di macro area (cfr. Figura II.4). Nel Nord-Ovest gli indicatori segnalano una elevata diffusione dei servizi associata ad una copertura dell'utenza più bassa rispetto alla media nazionale, ma con costi medi per utente assai contenuti; nel Nord-Est l'elevata copertura territoriale del servizio e l'altrettanto elevata quota di utenti si associa a costi medi molto più alti; nel Centro, nel Sud e nelle Isole, pur con le dovute differenze i dati fanno rilevare un sistema che, a fronte di costi medi per utente molto alti rispetto alla media nazionale, non sembra in grado di assicurare adeguata copertura territoriale e capacità di prendere in carico gli utenti potenziali.

Politiche sociali dei Comuni

Figura II.4 – ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA CON SERVIZI SANITARI PER GLI ANZIANI: INDICATORI TERRITORIALI – ANNO 2005



(a) Popolazione di riferimento che risiede in un comune in cui è presente il servizio considerato rispetto al totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione; (b) Popolazione di riferimento: persone con età maggiore o uguale a 65 anni. (c) Utenti rispetto al totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISTAT - Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni", giugno 2008

[15] Il principale riferimento normativo a livello nazionale è rappresentato dalla legge n.328/2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, che ha previsto la riorganizzazione dei servizi sociali e la redazione del Piano Nazionale sull'Inclusione Sociale), la cui attuazione è molto variabile sul territorio nazionale ed è affidata alle regioni e ai comuni, tramite la realizzazione di Linee Guida Regionali e la definizione e programmazione dei Piani di Zona Sociali (PZS), da attuare su scala inter-comunale.

[16] Gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2005 e sono stati pubblicati nel giugno 2008. Per quanto riguarda i servizi ADI, l'indagine rileva la sola componente assistenziale, essendo a carico del Servizio Sanitario Nazionale la componente medico-infermieristica e riabilitativa.

In conclusione, l'analisi dell'offerta dei servizi di Assistenza Domiciliare Integrata evidenzia il persistere di significative difficoltà a livello regionale, soprattutto nel Mezzogiorno:

- l'effettiva integrazione fra l'erogazione dei servizi da parte delle Asl regionali e da parte delle Amministrazioni comunali resta una delle principali criticità del sistema[17];
- il tasso di copertura della popolazione di riferimento continua ad essere nelle regioni più popolose del Mezzogiorno significativamente inferiore al 3,5 per cento fissato come obiettivo;
- la differenziazione a livello regionale dei costi dei servizi e degli indicatori di performance resta elevata, senza una chiara correlazione fra costi del sistema e risultati per i cittadini.

Servizi per l'infanzia: asili nido

Il numero di bambini da zero a tre anni che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia organizzati all'esterno delle famiglie è in crescita in tutta l'area dei Paesi OCSE. Il fenomeno è collegato a cambiamenti nello stile di vita delle famiglie, alla maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e al riconoscimento di un ruolo importante dell'educatore formato per la socializzazione del bambino nei primi anni di vita.

L'Italia è in ritardo nella diffusione e la fruizione di servizi di cura dell'infanzia rispetto all'obiettivo stabilito nell'ambito della Strategia Europea dell'Impiego di fornire servizi per l'infanzia ad almeno il 33 per cento dei bambini aventi meno di tre anni[18]. Secondo l'Eurostat, nel 2006 in Italia circa il 26 per cento dei bambini tra 0 e 2 anni frequenta l'asilo nido, in linea con la media dell'UE-27, ma molto al di sotto di Paesi con una tradizione di servizi organizzati, quali l'Olanda e la Danimarca (cfr. Tavola II.4). Questo dato va tuttavia interpretato tenendo conto che le statistiche Eurostat includono gli asili nido e i servizi integrativi sia pubblici

[17] Le Regioni del Mezzogiorno per far fronte alle criticità individuano fra le priorità di intervento la definizione dei modelli organizzativi e di *governance* più efficaci per favorire l'integrazione socio-sanitaria nei servizi ADI, centrati su diversi modelli di Punto Unico di Accesso dell'utente e sull'applicazione delle metodologie di valutazione multidimensionale. Cfr. Piani di Azione 2007-2013 per il raggiungimento degli *Obiettivi di Servizio* di cui alla Delibera del CIPE n. 82 del 3 agosto 2007, consultabili all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi_servizio/monitoraggio.asp#pianiazione

[18] Questo ritardo riguarda la cura nei primissimi anni di vita, mentre il nostro Paese è al top delle classifiche internazionali per quanto riguarda l'iscrizione prescolare dei bambini a partire dai 4 anni. Secondo i dati contenuti nella banca dati dell'OCSE sulla famiglia, l'iscrizione prescolare dei bambini di 4 anni nel nostro Paese si attesta su un valore del 100 per cento, assieme a Francia e Belgio, a fronte di una media OCSE.

che privati[19] e comprendono anche i bambini che frequentano l'asilo per meno di 30 ore settimanali.

Tavola II.4 – PERCENTUALE DI BAMBINI AL DI SOTTO DI TRE ANNI IN ASILI NIDO PER NUMERO DI ORE: CONFRONTO INTERNAZIONALE – ANNI 2005-2006

Stati Membri	2005			2006		
	0 ore	0 - 29 ore	> 30 ore	0 ore	0 - 29 ore	> 30 ore
Austria	96	4	0	96	3	1
Belgio	59	23	19	60	17	23
Cipro	81	7	12	75	7	18
Danimarca	27	13	60	27	7	66
Estonia	89	3	9	81	6	12
Finlandia	74	8	19	74	5	21
Francia	68	16	16	69	14	17
Germania	84	8	8	83	11	7
Grecia	92	3	4	90	2	8
Irlanda	80	14	6	82	13	5
Islanda	63	7	30	66	3	31
Italia	**75**	**9**	**16**	**75**	**10**	**16**
Lettonia	83	2	16	84	2	14
Lituania	89	2	9	95	0	4
Lussemburgo	78	14	8	69	14	17
Malta	94	5	0	92	5	3
Norvegia	66	11	22	*n.d.*	0	0
Olanda	60	36	4	55	41	4
Polonia	98	0	2	97	0	2
Portogallo	70	4	26	67	1	32
Regno Unito	71	24	5	67	28	5
Repubblica Ceca	98	2	0	98	1	1
Slovacchia	97	0	3	95	1	4
Slovenia	76	2	22	72	3	26
Spagna	61	25	14	61	20	19
Svezia	48	22	31	56	17	27
Ungheria	93	2	5	92	2	6
Unione Europea (27 Paesi)	**74**	**14**	**11**	**74**	**14**	**12**
Unione Europea (15 Paesi)	**71**	**17**	**13**	**70**	**16**	**13**

Fonte: Eurostat -EU-SILC, Indagine della Commissione sui Redditi e le Condizioni di Vita

In Italia, l'offerta di servizi di asili nido è molto cresciuta negli ultimi quindici anni (62 per cento dal 2000 al 2005 e 40 per cento nel decennio precedente)[20] si è contraddistinta per: l'elevata diversificazione dell'offerta e lo sviluppo di nuove tipologie di servizi integrativi (ad esempio, ludoteche); il crescente ruolo dell'offerta privata che, secondo gli ultimi dati pubblicati dal Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia, nel 2005 rappresentava circa il 40 per cento dell'offerta complessiva ed era particolarmente rilevante soprattutto per quanto riguarda i servizi integrativi[21].

[19] A elevare questa percentuale può contribuire anche il fatto che alcuni dei bambini inclusi nella fascia da 0 a due anni potrebbero già essere iscritti al primo anno di scuola materna, se nati prima del 31 dicembre e quindi vicini al terzo anno di vita.

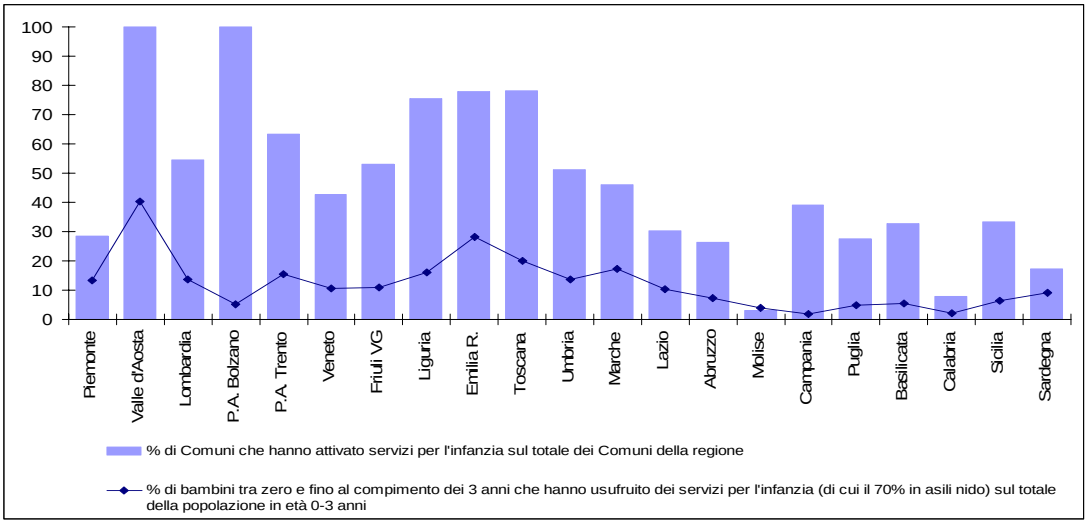
[20] Cfr. "I nidi e gli altri servizi educativi integrativi per la prima infanzia, rassegna coordinata dei dati e delle normative nazionali e regionali al 31 dicembre 2005", Quaderni del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza.

[21] La componente privata dell'offerta rappresenta un universo estremamente eterogeneo per tipologie di servizio erogate e per *standard* qualitativi e tariffari; solo una parte di essa è regolata tramite sistemi di accreditamento e/o rientra nel regime di convenzione con gli enti locali. Gli indicatori selezionati per misurare il conseguimento dei *target* degli *Obiettivi di Servizio* - di fonte Istat circoscrivono la rilevazione agli asili nido pubblici, alle strutture alternative (quali servizi integrativi e innovativi) e agli asili nido privati convenzionati, mentre escludono dalla rilevazione l'universo degli asili privati non convenzionati.

Asili nido pubblici e privati convenzionati

In base agli ultimi dati disponibili, riferiti al 2005, la percentuale di bambini accolti in asilo nido, pubblici o privati convenzionati, in Italia[22] è pari all'11,1 per cento; il valore medio nazionale è il risultato di un forte divario nei livelli di utilizzo di questi servizi tra il Centro-Nord, dove tale valore è pari al 15 per cento (con punte del 16,7 per cento nel Nord-Est) e il Mezzogiorno, dove tale valore scende al 4,2 per cento (cfr. Figura II.5).

Figura II.5 – BAMBINI IN ASILI NIDO E COMUNI FORNITI DEL SERVIZIO NELLE REGIONI - ANNO 2005 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

Anche la diffusione territoriale del servizio (misurata come percentuale di comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia) fa registrare notevoli differenze tra le diverse aree del Paese. Se più della metà dei Comuni del Centro-Nord hanno attivato il servizio, nel Mezzogiorno questa percentuale scende al 25 per cento.

In conclusione, il ritardo nazionale nei confronti degli obiettivi fissati a livello europeo è fortemente condizionato dalla capacità di prendere in carico gli utenti da parte dei sistemi di offerta di servizi per l'infanzia. Per potenziare tale capacità le priorità di intervento individuate dalle Regioni del Mezzogiorno[23] sono prevalentemente rivolte ad aumentare la sostenibilità finanziaria della spesa comunale (aumentando l'efficienza dei modelli di gestione) e l'efficacia complessiva del sistema amministrativo e regolatorio.

[22] L'indicatore adottato per misurare il *target* rileva la 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 almeno il 70 per cento in asili nido, sul totale della popolazione in età 0-3 anni.

[23] Cfr. Piani di Azione 2007-2013 per il raggiungimento degli Obiettivi di servizio di cui alla Delibera del CIPE n. 82 del 3 agosto 2007 consultabili all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi_servizio/monitoraggio.asp#pianiazione

II.1.3 Gestione dei rifiuti urbani

Dopo oltre un decennio dalla prima riforma introdotta dal decreto legislativo n.22/1997 (noto come Decreto Ronchi) relativa alla gestione dei rifiuti urbani, e in attesa che abbia piena attuazione il decreto legislativo n.152/2006 (cd. Codice ambientale), come modificato da ultimo dal decreto legislativo n.4/2008, l'Italia mostra ancora un forte ritardo sia nel perseguire le priorità ambientali indicate in sede europea[24], sia nel dotarsi di un sistema organizzativo e impiantistico adeguato alla complessità del ciclo gestionale dei rifiuti urbani.

I dati disponibili sulla gestione dei rifiuti, aggiornati al 2007, confermano i considerevoli divari territoriali che caratterizzano il ciclo di gestione dei rifiuti nel Paese.

I principali indicatori - quantità di rifiuti smaltiti in discarica, raccolta differenziata e quantità di rifiuti umidi trattati in impianti di compostaggio - confermano tre diverse velocità nelle macro aree del Paese: Nord, Centro e Sud.

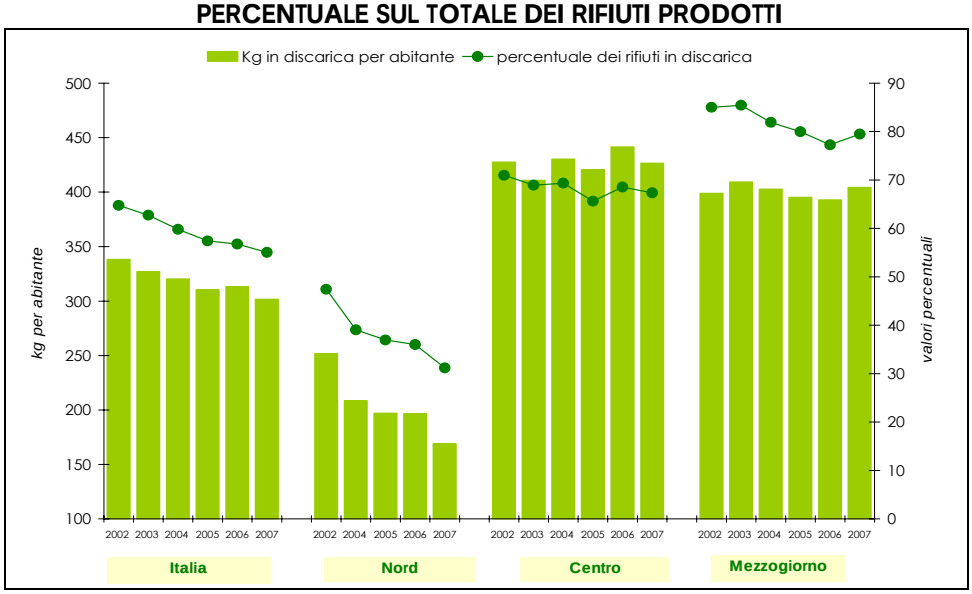
Rifiuti urbani in discarica

Partendo dall'ultimo stadio del ciclo dei rifiuti - lo smaltimento in discarica - che, per una corretta gestione, dovrebbe rappresentare la parte residuale dei rifiuti, emerge come (cfr. Figura II.6):

- il Nord prosegue la sua dinamica virtuosa, intrapresa già dalla fine degli anni Novanta e, nel 2007, fa registrare 169 kg di rifiuti in discarica per abitante (la media nazionale è pari a 302 kg per abitante); complessivamente, meno di un terzo dei rifiuti urbani prodotti trova nella discarica la sua ultima collocazione;
- il Centro conferisce nel 2007 la maggiore quantità di rifiuti urbani pro capite in discarica (427 kg per abitante) e, in totale, lo smaltimento finale in discarica è di poco inferiore al 70 per cento;
- il Mezzogiorno, dopo i segnali di miglioramento registrati nel triennio 2003-2006, fa segnare, nel 2007, un aumento sia della quantità di rifiuti urbani pro capite inviati a discarica (404 kg per abitante) sia della percentuale di rifiuti conferiti a discarica (circa 80 per cento).

[24] Cfr. Direttiva CE 98/2008 che conferma quanto già indicato in precedenti direttive riguardo la gerarchia dei rifiuti: prevenzione; preparazione per il riutilizzo; riciclaggio; recupero, ad esempio di energia; smaltimento.

Figura II.6 - RIFIUTI URBANI SMALTITI IN DISCARICA: KG PER ABITANTE E PERCENTUALE SUL TOTALE DEI RIFIUTI PRODOTTI



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISPRA

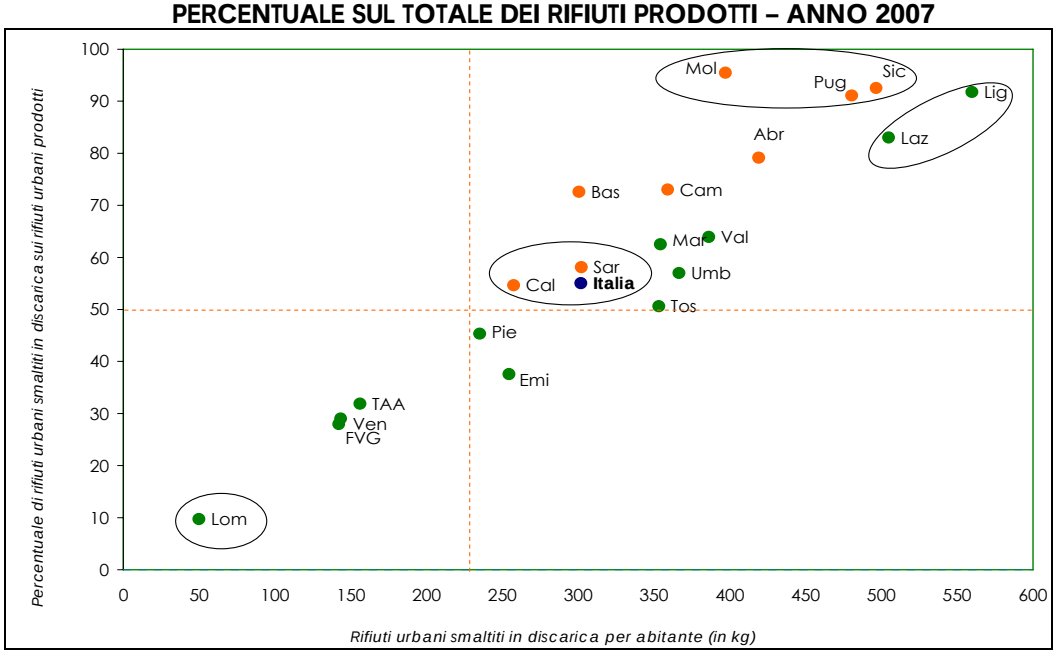
I dati aggregati per macroarea nascondono, tuttavia, una elevata variabilità regionale da ricondurre all'efficacia della gestione locale del servizio.

Nella Figura II.7 è rappresentata la situazione regionale del conferimento in discarica, che può essere associata a quattro quadranti, nei quali gli assi di riferimento sono delimitati dai *target* al 2013 previsti dagli *Obiettivi di servizio* del QSN 2007-2013 per le regioni del Mezzogiorno (conferire in discarica non più di 230 kg per abitante e non più del 50 per cento del totale dei rifiuti prodotti).

Il quadrante in alto a destra della figura, che identifica la situazione più critica in termini di conferimento a discarica, racchiude tutte le regioni del Mezzogiorno; tuttavia va messo in evidenza come Calabria e Sardegna siano collocate su valori prossimi alla media nazionale, mentre in Sicilia, Puglia e Molise si registrino le situazioni maggiormente arretrate (alta quantità di rifiuti pro capite ed elevata percentuale sul totale di rifiuti inviati a discarica).

Nel Centro-Nord sono la Liguria e il Lazio a presentare le maggiori difficoltà, mentre tra le regioni più virtuose si conferma la Lombardia con soli 50 Kg di rifiuti per abitante e solo il 10 per cento del totale dei rifiuti smaltiti in discarica.

Figura II.7 - RIFIUTI URBANI SMALTITI IN DISCARICA: KG PER ABITANTE E PERCENTUALE SUL TOTALE DEI RIFIUTI PRODOTTI – ANNO 2007



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). Non sono inoltre inclusi i flussi di rifiuti verso altre Regioni.
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISPRA

Le quantità di rifiuti urbani inviati a discarica sono inversamente correlate all'andamento della raccolta differenziata che, negli ultimi anni, presenta un trend crescente nelle tre macro aree territoriali (cfr. Tavola II.5).

Raccolta differenziata

Nel 2007, la media nazionale si attesta su una percentuale di raccolta differenziata del 27,5 per cento, ma il Mezzogiorno registra una percentuale dell'11,6, contro un valore del Nord del 42,4 per cento.

Tavola II.5 – PERCENTUALE DI RIFIUTI URBANI OGGETTO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DEI RIFIUTI URBANI RACCOLTI

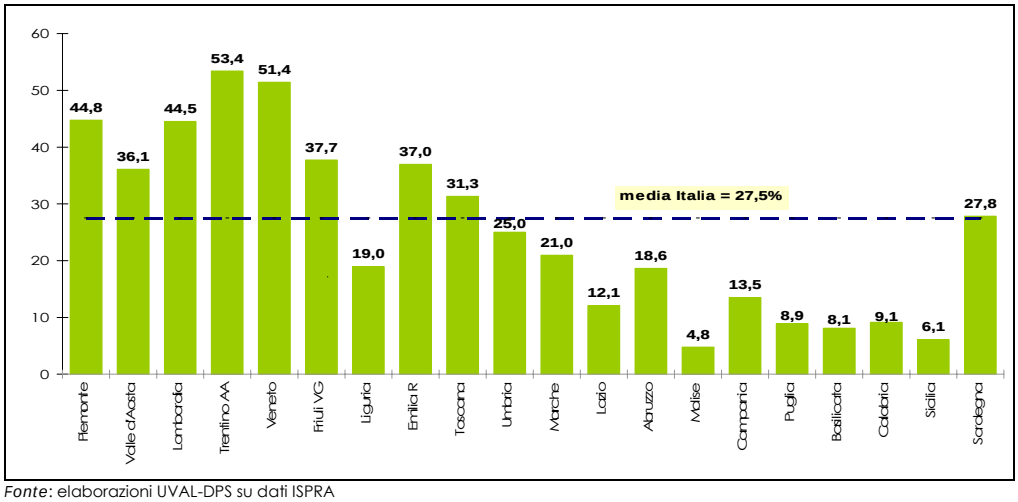
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nord	30,6	33,6	35,5	37,9	39,9	42,4
Centro	14,6	17,1	18,3	19,2	20,0	20,8
Mezzogiorno	6,3	7,7	8,1	8,8	10,2	11,6
ITALIA	**19,2**	**21,5**	**22,7**	**24,2**	**25,8**	**27,5**

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISPRA

Le regioni del Nord hanno dunque sostanzialmente raggiunto gli obiettivi normativi[25] (ad eccezione della Liguria), mentre in tutte le regioni meridionali i valori sono ancora molto bassi, ad eccezione della Sardegna che raggiunge nel 2007 la percentuale del 28 per cento circa (Figura II.8).

[25] A partire dal decreto legislativo n.22/97 sono stati fissati i primi obiettivi per la percentuale di raccolta differenziata. Nuovi obiettivi che sono stati introdotti dal decreto legislativo n.152/2006 e successive modificazioni e integrazioni e dalla Legge finanziaria per il 2007 prevedono quote percentuali crescenti: 35 (al 2006), 40 (al 2007), 45 (al 2008), 50 (al 2009), 60 (al 2011) e 65 per cento (al 2012).

Figura II.8 – PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DEI RIFIUTI PRODOTTI PER REGIONE - ANNO 2007



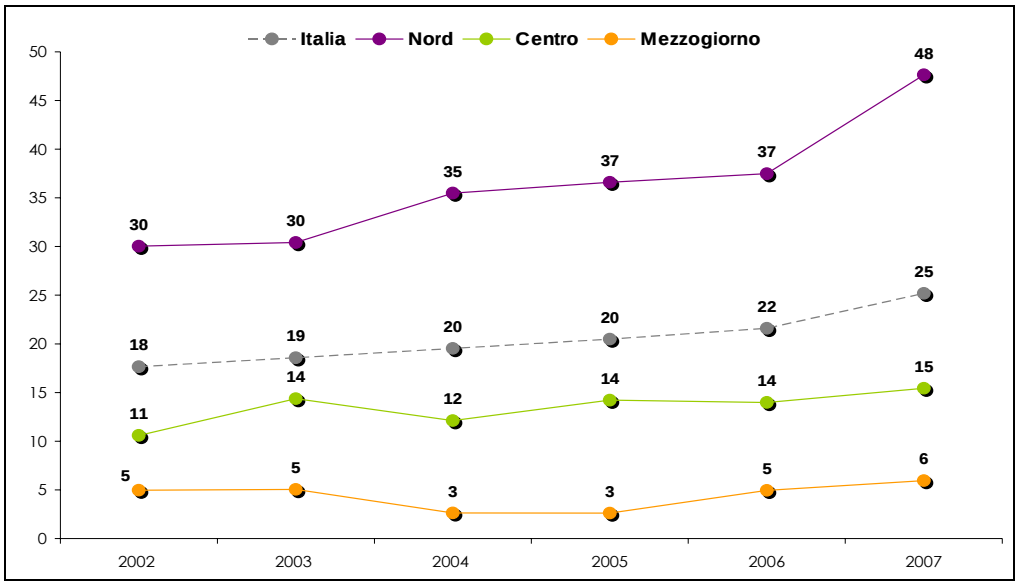
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISPRA

Trattamento della frazione organica

Fortemente correlata alle percentuali di raccolta differenziata è la quantità di frazione umida dei rifiuti raccolta separatamente che viene utilizzata per la produzione di *compost* di qualità, come definito dal decreto legislativo 217/2006. La quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio si attesta sul 25 per cento in media Italia. Ancora una volta, Sud e Centro presentano valori molto bassi se confrontati con il Nord che, invece, raggiunge valori quasi doppi della media nazionale (cfr. Figura II.9).

Le regioni del Mezzogiorno si sono impegnate a raggiungere un valore almeno pari al 20 per cento di frazione umida trattata in impianti di compostaggio entro il 2013. Questo obiettivo è ambizioso rispetto alla situazione attuale (6 per cento), ma comunque in linea di principio perseguibile, anche in considerazione della bassa capacità utilizzata degli impianti già esistenti (nel 2007 in media Mezzogiorno, la capacità utilizzata è pari a circa un quarto della capacità di trattamento autorizzata).

Figura II.9 - PERCENTUALE DI FRAZIONE UMIDA TRATTATA IN IMPIANTI DI COMPOSTAGGIO SULLA FRAZIONE DI UMIDO NEL RIFIUTO URBANO TOTALE

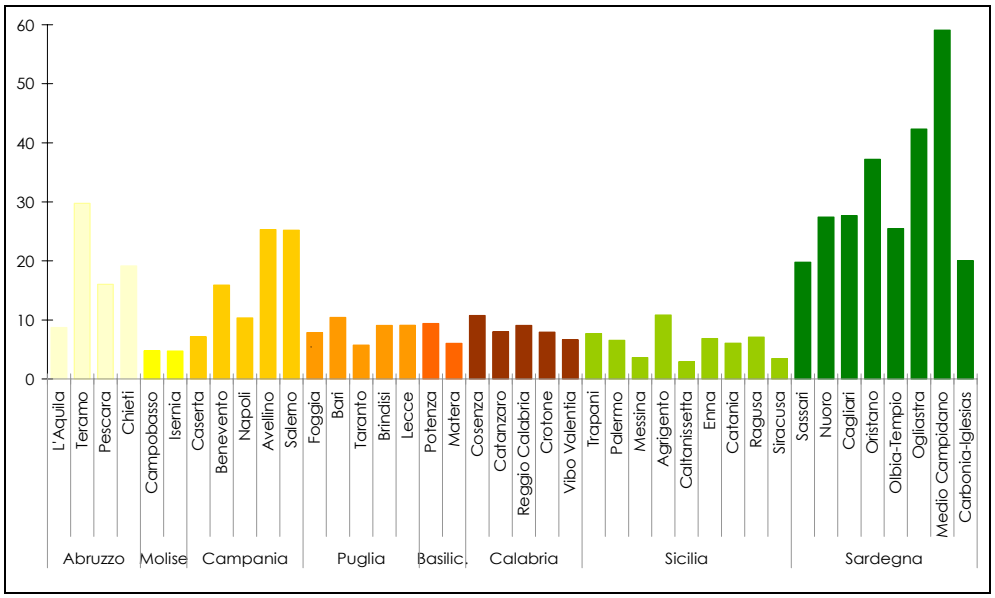


Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISPRA

L'analisi della gestione del ciclo integrato dei rifiuti a livello di macro-area, come si è visto, evidenzia il forte ritardo del Mezzogiorno e segnatamente di alcune regioni quali Sicilia e Puglia. Un esame su scala territoriale più fine permette, tuttavia, di cogliere come in alcune realtà si registrino significativi progressi e anche situazioni virtuose (cfr. Figura II.10).

Raccolta differenziata nelle province

Figura II.10 – PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DEI RIFIUTI PRODOTTI: DATI PER PROVINCE DEL MEZZOGIORNO, ANNO 2007



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISPRA

Limitando l'analisi all'indicatore relativo alla raccolta differenziata ed esaminando i dati a livello provinciale si vede la forte variabilità del dato. Appare emblematico il caso della Sardegna, che non solo si distingue dalle altre regioni del Mezzogiorno per la più alta quota di raccolta differenziata, ma in alcune province – quali il Medio Campidano – si raggiungono punte del 60 per cento. Anche nel caso della Campania, che pure ha valori medi di raccolta differenziata di circa il 14 per cento, si osservano due province – quali Avellino e Salerno – che raggiungono percentuali di raccolta differenziata superiori al 25 per cento.

Una elevata variabilità si rileva anche a livello comunale[26], nell'ambito di una stessa provincia, sia nelle aree dove il percorso di avvicinamento agli obiettivi è stato chiaramente intrapreso, sia dove il ritardo appare generalizzato. A titolo esemplificativo, sono stati considerati i dati relativi alla provincia di Cagliari ed alla provincia di Palermo (cfr. Figura II.11).

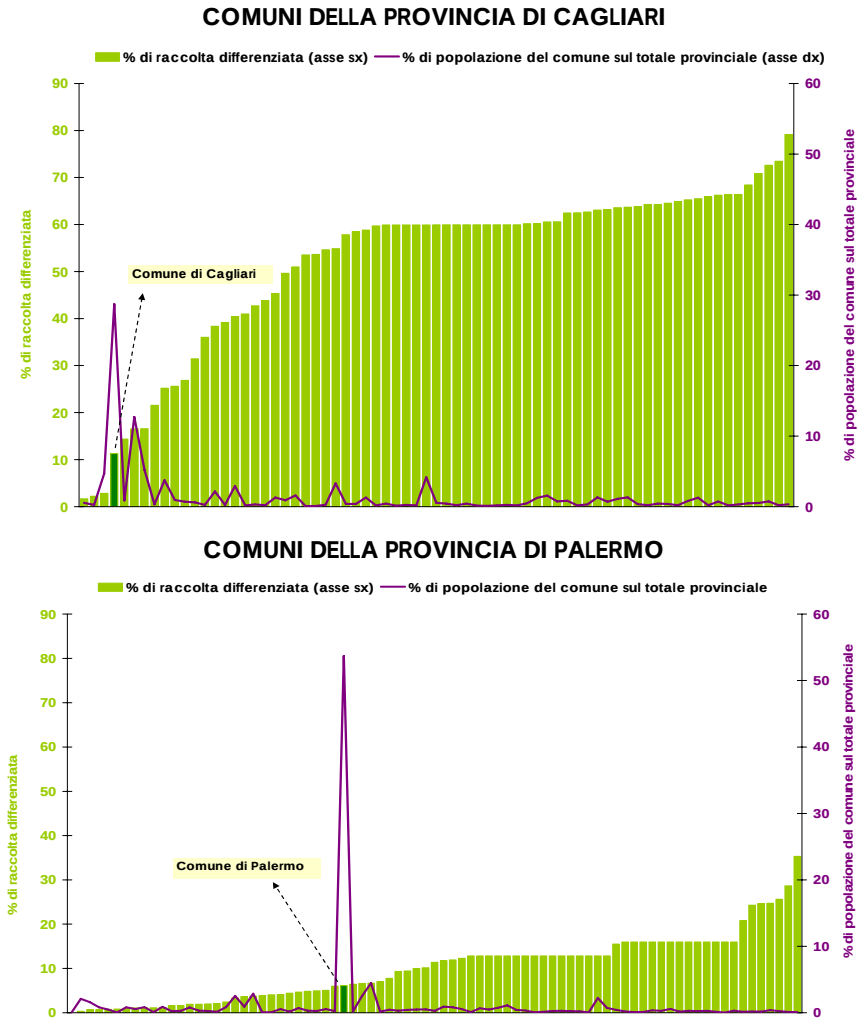
Raccolta differenziata nei comuni

Nella provincia di Cagliari la percentuale di raccolta differenziata è sostanzialmente in media con quella regionale (circa 28 per cento), ma a fronte di numerosi comuni con percentuali assai elevate (superiori al 50 per cento e picchi dell'80 per cento) il Comune di Cagliari fornisce un contributo assai modesto. In questo caso, un avvio deciso della raccolta differenziata nel Comune capoluogo di regione, vista l'elevata concentrazione di popolazione (quasi il 30 per cento del totale provinciale) e quindi di produzione di rifiuti, fornirebbe un contributo sostanziale portando la percentuale di raccolta differenziata su valori simili a quelli raggiunti dalle aree più virtuose del Nord.

Anche nella provincia di Palermo la percentuale di raccolta differenziata è in linea con la media regionale (pari al 6,1 per cento), ma sono pochi e scarsamente popolosi i comuni con i valori più elevati di raccolta differenziata (che raramente superano il 20 per cento). In questo caso, un avvio della raccolta differenziata nel Comune capoluogo di regione (che concentra il 54 per cento circa della popolazione provinciale), sarebbe in grado di modificare significativamente la situazione se accompagnato dagli sforzi congiunti degli altri comuni ricadenti nella provincia stessa. Sono molti, infatti, i comuni che devono ancora dare avvio ad un sistema di raccolta dei rifiuti in linea con le priorità ambientali e con gli obiettivi normativi.

[26] I dati comunali relativi al 2007 costituiscono un prodotto di fonte ISPRA, previsto da una Convenzione appositamente stipulata dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del MiSE ai fini del monitoraggio degli Obiettivi di Servizio del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Figura II.11 – PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA COMUNALE E QUOTA PERCENTUALE DI POPOLAZIONE DEI COMUNI SUL TOTALE DELLA PROVINCIA: CONFRONTO CAGLIARI E PALERMO, ANNO 2007



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISPRA

II.1.4 Gestione del servizio idrico integrato

A quasi un quindicennio di distanza dal primo intervento di riordino del settore idrico italiano, operato con la legge n.36/94 (cd. Legge Galli), e dopo oltre un biennio dal varo del più ambizioso tentativo di riforma del quadro normativo del comparto, posto in essere con il decreto legislativo 152/06 e con le sue successive numerose modificazioni, il percorso di evoluzione del settore verso un moderno assetto di mercato continua a presentare spiccati elementi di contraddittorietà.

Se il processo di adempimento istituzionale può dirsi sostanzialmente completato, stenta invece a compiersi il definitivo passaggio ad una gestione industriale del settore, basata su solidi schemi di regolazione, adeguati assetti di *governance* e significativa presenza di investitori privati.

Ambiti Territoriali Ottimali e forme di gestione

Secondo i dati presentati dal *Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche* (CoViRI) nella sua ultima Relazione annuale al Parlamento (presentata nel maggio del 2008), al 31 dicembre del 2007 in 91 dei 92 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) previsti dalle 19 leggi regionali approvate[27] si erano insediate le Autorità d'Ambito (AATO)[28], 48 delle quali in forma consortile e 43 in forma convenzionale; queste avevano completato 90 ricognizioni sullo stato delle reti e 85 i cicli di pianificazione d'ambito; in 67 ATO (in cui risiedevano 44,4 milioni di utenti, pari al 79 per cento della popolazione residente in Italia) era stato effettuato l'affidamento del Servizio Idrico Integrato (SII), in taluni casi a più di un gestore, posto che questi ultimi annoverano 106 soggetti.

Tra le forme gestionali prescelte assolutamente prevalente risulta il ricorso a società pubbliche o a soluzioni di partenariato istituzionale. A fine 2007, infatti, a fronte di sole 5 concessioni a privati, se ne registravano 64 a società interamente pubbliche (che servivano una popolazione di 25,5 milioni di utenti), 31 a imprese a capitale misto a proprietà pubblica maggioritaria (15 delle quali con *partner* selezionato mediante procedura concorsuale e 16 con socio quotato in Borsa) e 6 tipologie non immediatamente riconducibili a quelle previste dall'art. 113, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2004[29]. Gli affidatari del SII facenti capo alle società idriche quotate nei mercati regolamentati servono circa 8,5 milioni di utenti, una quota minoritaria (19 per cento) della popolazione residente negli ATO che hanno affidato il servizio[30].

Informazioni circa l'evolversi della situazione del settore sono ricavabili dall'indagine che periodicamente l'Istat svolge presso le AATO. I dati dell'ultima edizione, riferiti al 2007, consentono di aggiornare la morfologia gestionale che emerge dalle rilevazioni del 2005 e 1999[31]. Alla fine del 2007, i 112 affidatari del SII

[27] Con l'esclusione del Trentino Alto Adige, tutte le restanti Regioni hanno emanato la legge di recepimento: dalla Toscana (1995) al Friuli Venezia Giulia (2005). La mancata legiferazione da parte della Regione dolomitica va ricondotta alla sentenza della Corte Costituzionale n. 412/94, che ha sancito l'illegittimità di alcuni commi dell'art. 8 della legge n. 36/94, ritenuti lesivi dell'autonomia delle due Province autonome.

[28] Non risultava ancora operativo l'ATO interregionale costituito tra Friuli Venezia Giulia e Veneto (cd. ATO del Lemene), composto da 11 Comuni appartenenti alla prima e 15 alla seconda Regione.

[29] Tra cui un soggetto privato con affidamento sperimentale nell'ATO di Reggio Calabria.

[30] Secondo informazioni elaborate da AneA – l'associazione nazionale delle AATO - negli ATO citati nel testo i primi 4 gruppi di controllo per numero di abitanti serviti sono: Acea (con 3,6 milioni di utenti), Hera, Enia ed Iride. Acea rimane il soggetto di maggiore dimensione anche se si guarda al perimetro di mercato costituito dagli affidamenti competitivi (sia per la gestione, sia per il socio privato: 42,7 milioni) e dal settore nel suo complesso (integrato dunque dagli affidamenti diretti a società interamente pubbliche), dove 8,3 milioni di utenti, ovvero il 19 per cento della popolazione raggiunta dal SII, sono serviti dalla *multiutility* capitolina.

[31] All'indagine censuaria sul Sistema delle Acque effettuata nel 1999 è seguito un aggiornamento campionario riferito al 30 giugno 2005. I dati inerenti il 2007 si riferiscono alla rilevazione "Enti gestori dei servizi idrici" condotta presso le Autorità di Ambito Territoriale Ottimale. Tali enti gestori rappresentano le unità

censiti dall'Istituto (di cui 104 operativi, contro 79 del 2005) servivano 35,5 milioni di utenti, pari al 60 per cento della popolazione residente, con un aumento di utenti serviti rispetto al 2005 dell'ordine di circa 6 milioni in valori assoluti e di 10 punti in termini percentuali. A livello di macroarea, l'incidenza della popolazione servita era compresa fra il 51,4 per cento del Mezzogiorno e l'89 delle regioni centrali; rispetto al 2005, era il Mezzogiorno a segnare l'aumento in assoluto più rilevante (oltre 2,7 milioni di utenti addizionali), pari a circa un terzo delle utenze servite nel 2005.

Le regioni dove la riforma è più avanzata sono, nell'ordine, la Basilicata, l'Umbria, la Toscana, la Sardegna e la Puglia, nelle quali i comuni raggiunti dal SII superavano il 90 per cento del totale; si aggiungono anche il Piemonte e l'Abruzzo se la graduatoria viene stilata in termini di popolazione servita. Di contro, il processo stenta a consolidarsi in Valle d'Aosta e Molise nonché, fra le regioni maggiori, in Lombardia, dove in quasi il 90 per cento dei Comuni ospitanti più di un quinto degli abitanti lombardi risultava ancora privo di un gestore integrato operativo.

L'indagine fornisce inoltre informazioni sulla trasformazione organizzativa del settore idrico, espressa dalla penetrazione delle forme gestionali di tipo industriale o comunque non comunale.

Distribuzione dell'acqua potabile

Nel segmento della distribuzione di acqua potabile, le gestioni organizzate raggiungevano, alla fine del 2007, l'85,7 per cento della popolazione del Paese contro il 61,9 per cento registrato alla fine del decennio precedente; all'incidenza massima del 95,2 per cento nell'Italia centrale si contrapponeva un minimo del 75,1 in quella meridionale (cfr. Tavola. II.6).

Tavola II.6 – POPOLAZIONE RESIDENTE NEI COMUNI CON SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DELL'ACQUA POTABILE PER TIPOLOGIA DI GESTIONE – ANNI 1999-2005-2007 (valori percentuali)

	1999		2005		2007	
	gestione non comunale	gestione comunale o mista	gestione non comunale	gestione comunale o mista	gestione non comunale	gestione comunale o mista
Italia nord-occidentale	62,2	37,8	79,7	20,3	88,8	11,2
Italia nord-orientale	70,3	29,7	86,4	13,6	91,0	9,0
Italia centrale	68,6	31,4	86,8	13,2	95,2	4,8
Italia meridionale	53,9	46,1	55,5	44,5	75,1	24,9
ITALIA	**61,9**	**38,1**	**78,2**	**21,8**	**85,7**	**14,3**

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat (2008)

di rilevazione dell'indagine di tipo censuario che si svolgerà nel 2009 e che sarà utilizzata per il monitoraggio degli *Obiettivi di Servizio* in relazione al Servizio Idrico Integrato.

Servizi di fognatura

Una situazione meno positiva caratterizzava il servizio di fognatura, fornito su base industriale al 76,4 per cento della popolazione (35,7 nel 1999); oltre il 40 per cento del Mezzogiorno risultava ancora servito da gestioni comunali o miste o, nel caso di alcune realtà marginali della Puglia e della Sicilia, non raggiunto dalla rete fognaria (cfr. Tavola II.7).

Tavola II.7 – POPOLAZIONE RESIDENTE NEI COMUNI IN CUI È PRESENTE IL SERVIZIO DI FOGNATURA PER TIPOLOGIA DI GESTIONE (valori percentuali)

	1999		2005		2007	
	gestione non comunale	gestione comunale o mista	gestione non comunale	gestione comunale o mista	gestione non comunale	gestione comunale o mista
Italia nord-occidentale	29,6	70,4	64,7	35,3	77,4	22,6
Italia nord-orientale	45,8	54,2	82,5	17,5	90,5	9,5
Italia centrale	53,2	46,8	84,5	15,5	94,1	5,9
Italia meridionale	25,6	74,4	32,7	67,3	58,2	41,8
ITALIA	**35,7**	**64,3**	**66,8**	**33,2**	**76,4**	**23,6**

Fonte: Istat (2008)

Meno ampia risulta la disponibilità di informazioni sulla qualità del servizio idrico, riflesso della perdurante assenza di una sede nazionale di regolazione, autorevole e indipendente, investita del mandato di tutelare il rapporto d'utenza rispetto al quale la raccolta di dati oggettivi, verificabili e periodicamente aggiornati sulle caratteristiche della fornitura rappresenta un pre-requisito essenziale. Al mancato aggiornamento delle informazioni sulle perdite di rete da parte del CoViRI e all'assenza di dati successivi al 2005 per i due indicatori di funzionalità tecnica del SII, elaborati dall'Istat per il DPS nell'ambito del progetto congiunto sugli *Obiettivi di Servizio* analizzati nel Rapporto dello scorso anno[32], soccorre in parte la rilevazione di tipo campionario condotta dall'Istituto nel contesto della cosiddetta *Indagine Multiscopo sulle Famiglie*, che offre informazioni sul gradimento degli utenti nella fruizione di alcuni servizi pubblici e di pubblica utilità; per quello idrico, i dati sono disponibili fino al 2007.

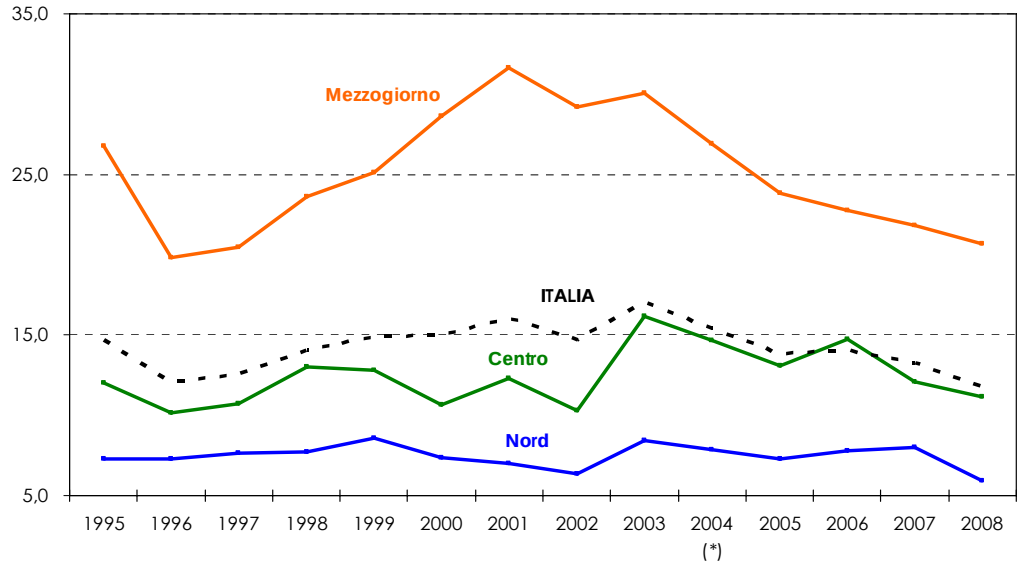
[32] Cfr. Rapporto Annuale 2007, pagg. 81 – 84. Gli indicatori sono: la percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale e la percentuale di abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione. Con riferimento all'anno 2006 è al momento disponibile una stima, effettuata dall'Istat, del solo carico inquinante delle acque reflue in termini di abitanti equivalenti. A livello di Abitanti Equivalenti Totali Urbani (AETU) il dato medio Italia passa da circa 102 milioni nel 2005 a circa 99 milioni nel 2006. Questa diminuzione, che si osserva in tutte le regioni e province autonome, riflette le modifiche delle diverse fonti generatrici dell'inquinamento (popolazione presente e attività industriali). Per approfondimenti, si veda la Nota metodologica disponibile sul sito: http://www.istat.it/dati/dataset/20090202_00/

Secondo tale indagine, la quota di famiglie italiane che lamenta irregolarità nella fornitura idrica sarebbe sostanzialmente stabile da un quindicennio su un livello del 15 per cento.

Irregolarità nella distribuzione dell'acqua

La sintesi nazionale riflette livelli e andamenti alquanto differenziati fra le diverse aree del Paese: sebbene la distanza fra livelli di qualità *percepita* nella fornitura del servizio idrico nelle tre macroaree territoriali si contrae dall'inizio del decennio in virtù di una flessione pressoché costante della quota di famiglie insoddisfatte del Mezzogiorno, qui il livello dell'indicatore del Paese rimane ancora di 8 punti percentuali più elevato della media nazionale e tre volte superiore alle regioni settentrionali (cfr. Figura II.12).

Figura II.12 – FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA (valori percentuali)



(*) i dati per l'anno 2004 , non disponibili, sono frutto di interpolazione.
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISTAT, Indagine Multiscopo presso le Famiglie (2008)

Come in ogni altro servizio infrastrutturale erogato con il tramite essenziale di una rete fissa, l'efficacia prestazionale della fornitura idrica riflette sia l'efficienza della gestione operativa e della manutenzione ordinaria, sia la rilevanza degli investimenti rivolti al miglioramento del servizio a capacità data.

Investimenti infrastrutturali

Se le pianificazioni d'ambito offrono ampie indicazioni sugli impegni programmatici richiesti agli affidatari del servizio in materia di investimenti infrastrutturali assai più scarse sono le indicazioni di consuntivo. La carenza di dati è anche il riflesso del lentissimo avvio operativo del processo di gestione integrata del servizio idrico, che interessa concretamente una frazione ancora limitata degli ATO.

La Relazione annuale del CoViRI fornisce alcune indicazioni preliminari al riguardo. Da esse si desume che nei 33 ATO esaminati dai servizi del Comitato (in cui risiede una popolazione complessiva di circa 29 milioni di utenti) erano stati realizzati investimenti per circa 2,1 milioni di euro (poco più di 70 euro pro capite), contro una previsione di ammontare circa doppio (4,4 milioni di euro) ricavabile dalla pianificazione d'ambito relativamente ai primi anni di gestione integrata (3-4 anni in media). Percentuali di realizzazione notevolmente superiori alla media sembrerebbero riscontarsi in alcuni ATO veneti, emiliani e dell'Italia centrale.

Nell'orizzonte prospettico tracciato dalla pianificazione d'ambito, il volume annuo di investimento del settore supera, secondo stime riportate dal CoViRI, i 2,2 milioni di euro (due terzi dei quali destinati a nuove infrastrutture, il rimanente a manutenzione conservativa), pari a 1-2 decimi di punto percentuale di PIL. Si tratta di un valore ragguardevole, pur inferiore alla soglia minima necessaria nei Paesi ad alto reddito indicato da studi internazionali condotti in ambito OCSE[33].

In presenza di un'elevata intensità di capitale, alto rapporto di leva finanziaria (prossimo al 50 per cento, secondo valutazioni recenti) e di modesta redditività interna dell'attività caratteristica[34], il finanziamento degli ingenti investimenti richiesti per colmare il fabbisogno infrastrutturale del settore può essere ostacolato dalla presenza di vincoli finanziari. Il ricorso a finanziamenti e garanzie pubbliche può allentare tali vincoli: il peso dei contributi pubblici supera infatti il 20 per cento delle fonti di copertura utilizzate nella pianificazione d'ambito.

II.2 Disagio socio-economico nelle aree urbane

I fenomeni di marginalità socio-economica nelle città sono spesso concentrati in determinati quartieri, o comunque in porzioni circoscritte dell'area urbana con caratteristiche insediative assai differenziate. Periferie in abbandono, centri storici degradati, zone residenziali o popolari toccate da crisi di stabilimenti industriali, queste alcune delle tipologie urbane dove si manifestano vecchie e nuove forme di disagio. Le politiche pubbliche locali, regionali e, meno frequentemente, nazionali si sforzano di contrastare questi fenomeni di marginalità attraverso diversi strumenti di intervento, come ad esempio i progetti integrati di rigenerazione urbana (Urban,

Marginalità dei quartieri urbani

[33] Si veda CoViRI, *Relazione al Parlamento*, anno 2007, pag. 53.

[34] Elaborazioni effettuate da un primario centro di ricerca privato su dati di bilancio relativi a una trentina di gruppi idrici italiani di medio-grande dimensione indicano che nel 2006 il ROI medio del campione, negativo nella fascia dimensionale più piccola, risultava compreso fra lo 0,7 e il 4,1 per cento. Si veda Utilitatis, *Blue Book 08*, pag. 136.

Contratti di Quartiere, Progetti Integrati Urbani) e numerosi programmi settoriali ascrivibili alla spesa ordinaria.

In Italia, tra le innovazioni recenti introdotte a livello nazionale si può certamente annoverare il dispositivo previsto nel 2007 e avviato operativamente nel 2008 finalizzato alla individuazione e selezione di un certo numero di Zone Franche Urbane (ZFU), i cui riferimenti normativi, i metodi e gli indicatori utilizzati sono riportati nel Riquadro D[35].

Zone Franche Urbane

La perimetrazione delle Zone Franche Urbane, effettuata sulla base di dati disponibili a livello infra-comunale alla scala della sezione di censimento, ha permesso di misurare diversi aspetti della realtà sociale, economica ed occupazionale di specifici quartieri di molte città italiane. La fotografia che ne emerge, pur se non attualissima, in quanto fondata su dati rilevati al 2001, resta di grande interesse, perché permette di confrontare alcune dimensioni del disagio tra singoli quartieri e città[36].

Le aree proposte (64 in totale su 180 ammissibili) si distribuiscono sul territorio nazionale con un peso più consistente nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Questo deriva, oltre che dagli stessi criteri di ammissibilità, anche dalla dimensione di città e quartieri e, all'interno delle singole regioni, dalla reattività di alcuni contesti locali dove sembra essere maggiore la capacità progettuale.

RIQUADRO D – CRITERI DI SELEZIONE DELLE ZONE FRANCHE URBANE

Le Zone Franche Urbane (ZFU) sono state introdotte nelle leggi finanziarie 2007 e 2008[1] con l'obiettivo di contrastare i fenomeni di esclusione sociale e favorire l'integrazione socio-culturale delle popolazioni residenti nei quartieri disagiati nelle città italiane. Le norme istituiscono un fondo di 50 milioni di euro per ciascun anno del biennio 2008-2009 per sostenere incentivi ed agevolazioni fiscali e previdenziali a favore delle nuove attività economiche avviate, a partire dal 1° gennaio 2008, dalle piccole imprese localizzate in aree e quartieri perimetrati in modo dettagliato in un numero limitato di città italiane[2].

Per permettere al dispositivo di raggiungere gli obiettivi individuati per la prima fase di sperimentazione delle ZFU, il Cipe nella Delibera 5/2008, su proposta del MISE-DPS, ha stabilito i criteri di ammissibilità, individuazione e selezione delle proposte progettuali trasmesse dalle Amministrazioni comunali. I criteri di ammissibilità riportati nella Tavola D.1 hanno permesso, nella prima fase di

[35] L'informazione completa sul dispositivo è disponibile sul sito del DPS all'indirizzo: http://www.dps.tesoro.it/zone_franche_urbane/ZFU_cosa_sono.asp

[36] I dati sono di fonte Istat, Censimento 2001 che rappresenta, tra le statistiche ufficiali, l'unica con il livello di disaggregazione territoriale necessario. Tuttavia, considerando la distribuzione spaziale delle aree di disagio socio-economico, come fenomeno almeno in parte strutturale in quanto vincolato dal combinato della pianificazione urbanistica e delle dinamiche del mercato immobiliare, il ricorso ai dati del 2001 restituisce un quadro ancora valido.

selezione, di circoscrivere il numero dei potenziali proponenti a 180 Amministrazioni comunali, localizzate in 11 diverse regioni. Le Amministrazioni regionali hanno trasmesso 64 proposte progettuali al DPS che, secondo le competenze attribuite dal Cipe, ha costituito un proprio Gruppo Tecnico per lo svolgimento delle attività istruttorie.

Tavola D.1 – CARATTERISTICHE E CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE ZFU STABILITI DAL CIPE

Criterio	Valore di riferimento	Fonte statistica
Ammissibilità dei Comuni proponenti		
Dimensione demografica	> 25.000 abitanti	ISTAT, popolazione residente 2006
Tasso di disoccupazione del Sistema Locale del Lavoro che comprende il comune superiore alla media nazionale	> 7,7%	ISTAT, Indagine sulla forza lavoro 2005
Ammissibilità delle ZFU		
Dimensione demografica	> 7.500 abitanti, < 30.000 abitanti	ISTAT, Censimento 2001
Popolazione residente nella ZFU inferiore al 30% del totale della popolazione residente del comune	< 30%	ISTAT, Censimento 2001
Tasso di disoccupazione superiore alla media comunale	-	ISTAT, Censimento 2001
Contiguità spaziale delle sezioni censuarie aggregate nei confini dell'area bersaglio	-	ISTAT, Cartografia numerica digitale delle sezioni censuarie per il territorio nazionale
Numero massimo di ZFU per regione	3	

Fonte: Delibera Cipe 5/2008

Per comporre l'elenco delle ZFU da proporre a finanziamento sono stati utilizzati congiuntamente due criteri: la graduatoria dettata dall'Indice di Disagio Socio-economico (IDS) e le priorità strategiche proposte dalle Amministrazioni regionali. L'IDS[3] deriva dalla combinazione di quattro indicatori di esclusione socio-economica: (i) tasso di disoccupazione; (ii) tasso di occupazione; (iii) tasso di concentrazione giovanile; (iv) tasso di scolarizzazione. Oltre all'IDS, la stessa Delibera Cipe ha assegnato alle Regioni il compito di verificare in prima istanza l'ammissibilità e la completezza delle proposte progettuali dei Comuni e di indicare quelle ritenute prioritarie secondo scelte e/o criteri adeguatamente motivati. Questa prerogativa è stata esercitata da quattro Regioni (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) che hanno integrato l'IDS con ulteriori indicatori ponderati e misurati.

Tali indicatori hanno sostanzialmente ripreso i contenuti obbligatori e/o facoltativi indicati dalla citata Delibera Cipe e dalla Circolare MISE-DPS di attuazione, ovvero: (a) la solidità strategica delle motivazioni espresse dall'Amministrazione comunale per l'individuazione dell'area da candidare come ZFU; (b) il livello di co-finanziamento comunale; (c) il livello di impegno, chiarezza e consistenza della struttura comunale preposta alla gestione della ZFU; (d) il livello di dettaglio e credibilità nell'individuazione di investimenti complementari sostenuti con risorse aggiuntive.

Sulla base dei criteri sopra illustrati le ZFU inizialmente previste in 18 sono state incrementate a 22 per garantire la localizzazione di almeno una esperienza di Zona Franca Urbana in ciascun territorio regionale in cui sono state presentate domande ammissibili (cfr. Tavola D.2).

Tavola D.2 – INDIVIDUAZIONE DELLE ZFU SECONDO IDS E PRIORITÀ REGIONALI

n	Proposta ZFU	Regione	Popolazione ZFU 2001	IDS
1	Catania	Sicilia	28.595	0,2332
2	Torre Annunziata	Campania	13.106	0,2200
3	Napoli	Campania	23.716	0,2043
4	Taranto	Puglia	22.315	0,1948
5	Cagliari	Sardegna	7.624	0,1816
6	Gela	Sicilia	21.745	0,1550
7	Mondragone	Campania	7.638	0,1497
8	Andria	Puglia	15.744	0,1461
9	Crotone	Calabria	16.017	0,1384
10	Erice	Sicilia	7.639	0,1337
11	Iglesias	Sardegna	7.961	0,1329
12	Quartu Sant'Elena	Sardegna	19.235	0,1225
13	Rossano	Calabria	9.827	0,1150
14	Lecce	Puglia	10.182	0,1139
15	Lamezia Terme	Calabria	17.618	0,1102
16	Campobasso	Molise	8.171	0,0658
17	Velletri	Lazio	14.341	0,0580
18	Sora	Lazio	7.707	0,0457
19	Pescara	Abruzzo	19.384	0,0438
20	Ventimiglia	Liguria	7.554	0,0172
21	Massa-Carrara	Toscana	29.706	0,0117
22	Matera	Basilicata	17.030	0,0102

Fonte: Gruppo Tecnico ZFU del DPS su dati ISTAT, Censimento 2001.

[1] Per il dettaglio normativo si faccia riferimento alla legge n.296/2006, art.1 comma 340 e successivi (Legge finanziaria 2007) come integrati e modificati dalla legge n.244/2008, art. 1 commi 561, 562 e 563 (Legge finanziaria 2008).

[2] Le caratteristiche tecniche di tali agevolazioni sono compiutamente descritte nell'art.1 comma 562 della Legge finanziaria 2008. Per quanto riguarda la regolazione fine del dispositivo di erogazione la Legge finanziaria 2008 rinvia ai decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero del Welfare, attualmente in fase di elaborazione.

[3] L'indice IDS che vale per l'intera ZFU è dato dalla media ponderata dei valori di IDS delle singole sezioni censuarie (i), ottenuta come segue:

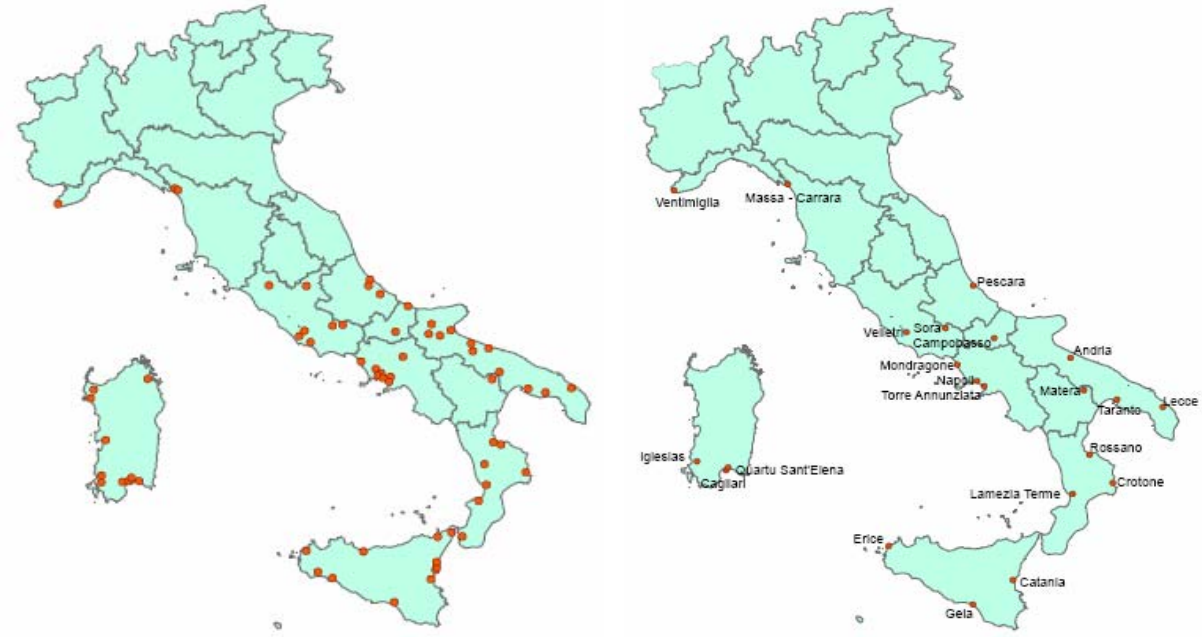
IDS = peso(i) x IDS(i) + peso(i+1) x IDS(i+1) + ... + peso(n) x IDS(n)

I pesi sono calcolati sulla base della popolazione di ogni sezione compresa nel perimetro della ZFU mentre il calcolo dell'IDS (i), si ottiene applicando la seguente formula:

IDS(i) = 0,40*(DIS(i) – DISNAZ)+ 0,30*(OCCNAZ – OCC(i)) + 0,15*(GIOV(i) – GIOVNAZ)+ 0,15*(SCOLNAZ – SCOL(i)) La formula misura lo scostamento dalla media nazionale di 4 indicatori occupazionali e demografici di uso consueto nell'analisi socio-economica territoriale.

Nella Figura II.13 è rappresentata la posizione geografica delle 64 ZFU presentate dai Comuni e delle 22 proposte al CIPE per l'individuazione.

Figura II.13 – LOCALIZZAZIONE DELLE ZFU PROPOSTE DAI COMUNI E DELLE ZFU INDIVIDUATE



64 ZFU proposte 22 ZFU individuate

Fonte: elaborazioni del Gruppo Tecnico ZFU del DPS

Concentrazione spaziale del disagio

L'osservazione dei valori di alcune variabili significative nei 64 Comuni proponenti permette di svolgere delle riflessioni sull'entità e la specificità di alcune forme di concentrazione spaziale del disagio socio-economico nelle città italiane, con particolare riferimento al Mezzogiorno.

La Tavola II.8 confronta i valori medi degli indicatori che compongono l'IDS nelle aree proposte come ZFU con i valori medi degli stessi sull'intero territorio comunale di appartenenza e con la media nazionale.

Tavola II.8 - INDICI SOCIO-OCCUPAZIONALI NELLE AREE PROPOSTE COME ZFU

	Popolazione	Tasso di disoccupazione (%)	Tasso di occupazione (%)	Tasso di concentrazione giovanile (%)	Tasso di scolarizzazione (%)
Valori di riferimento per le 64 ZFU proposte					
Media	12.458	26,3	33,1	30,9	27,8
MAX	29.706	45,7	47,5	39,6	43,0
Min	7.347	10,9	20,0	23,2	9,8
Valori di riferimento per il territorio dei Comuni proponenti					
Media		23,3	34,5	29,4	35,9
MAX		34,2	45,3	37,0	48,0
Min		9,8	24,5	21,9	19,9
Valori medi nazionali		***11,6***	***42,9***	***25,4***	***33,4***

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat – Censimento 2001

Al momento della rilevazione, il tasso medio di disoccupazione nelle ZFU proposte era pari al 26,3 per cento, a fronte di una media del 23,3 per cento nei relativi territori comunali, rispetto ad un tasso medio nazionale dell'11,6 per cento. In alcuni casi si individuano realtà locali dove il problema della disoccupazione appare particolarmente grave, sino all'estremo del quartiere Librino nel Comune di Catania che, nel 2001, presentava un tasso di disoccupazione del 45,7 per cento (corrispondente al valore massimo riportato nella Tavola II.8).

I livelli di occupazione mostrano andamenti concordi ai livelli di disoccupazione. Il tasso di occupazione nelle ZFU proposte (33,1 per cento) è inferiore, ancorché di poco, al livello medio nei comuni proponenti (34,5 per cento) e, in misura significativa rispetto alla media nazionale (42,9 per cento). Anche in questo caso, si osservano alcune realtà dove economia e occupazione appaiono particolarmente fragili, come il quartiere proposto dal Comune di Torre Annunziata, dove appena una persona su cinque in età da lavoro risulta occupata (corrispondente al valore minimo riportato nella Tavola II.8).

Infine, si evidenziano casi estremi di quartieri dove il livello dei diplomati è inferiore ad un residente su dieci (ZFU proposta nel Comune di Andria) e con una considerevole concentrazione di giovani (ancora il quartiere Librino di Catania).

In generale, le caratteristiche morfologiche delle ZFU proposte sono molto eterogenee. Solo in alcuni casi − quali Lecce, Cagliari o Erice − si tratta di porzioni di aree urbane omogenee al loro interno (ad esempio: una porzione di centro storico, un quartiere periferico di Edilizia Residenziale Pubblica, un quadrante di espansione urbana non consolidata). Più spesso le aree sono composte da molteplici elementi urbanistici, sociali ed economici, che talvolta coniugano una parte critica del tessuto residenziale con aree dotate di opportunità di crescita economica (fascia costiera, area retro-portuale, insediamenti produttivi, aree agricole interstiziali, ambiti di valore paesaggistico-monumentale).

Concentrazione demografica nei quartieri urbani ad elevato disagio

Le diverse caratteristiche tipologiche delle aree si riflettono anche nella dimensione demografica: a fronte di una popolazione media di 12.536 abitanti, solo in alcuni casi (ad esempio, Cagliari e Foggia) si rileva una concentrazione di popolazione significativamente inferiore al limite massimo consentito dal criterio del 30 per cento dell'intera popolazione comunale. La media semplice dei tassi di copertura (popolazione della ZFU su quella comunale complessiva) si attesta infatti sul 22,6 per cento.

In pochi casi le perimetrazioni delle aree presentano confini articolati e frastagliati, non ancorati ad elementi funzionali importanti del sistema insediativo, come grandi assi di mobilità e quartieri di morfologia o "identità" definita. Tuttavia, al netto di considerazioni ancora da verificare nel merito della strategia spaziale e dell'impatto potenziale di perimetrazioni più lasche, rimane pur sempre vero che in questo modo la scelta ha di fatto favorito l'inclusione degli ambiti micro-territoriali più critici.

Come ha confermato il processo di individuazione delle ZFU il fenomeno della concentrazione spaziale del disagio socio-economico non rappresenta un problema limitato alle città del Mezzogiorno, ma interessa diverse città del Centro-Nord[37]. La Tavola II.9, che riporta, per alcune città del Centro-Nord, l'ammontare complessivo e il peso relativo della popolazione residente nelle sole sezioni censuarie con tasso di disoccupazione superiore alla media nazionale (pari all'11,5 per cento), risulta efficace nel rappresentare tale situazione.

Tavola II.9 - PESO DEMOGRAFICO DI SEZIONI CENSUARIE CON PIÙ ALTA DISOCCUPAZIONE

	Torino	Milano	Genova	Bologna	Padova	Verona
Popolazione sezioni censuarie con disoccupazione > 11,5 %	155.166	106.352	118.754	11.611	9.354	10.642
Quota % su popolazione comunale	17,9	8,5	19,5	3,1	4,6	4,2
Popolazione totale comunale	*865.263*	*1.256.211*	*610.307*	*371.217*	*204.870*	*253.208*
Tasso di disoccupazione medio comunale(%)	*8,4*	*5,5*	*8,6*	*4,38*	*5,26*	*4,93*

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat – Censimento 2001

Tutte le sei città esaminate, anche se complessivamente collocate in cima alle graduatorie di dinamismo economico e benessere sociale, presentano un discreto numero di sezioni di censimento dove la disoccupazione è superiore alla media nazionale, e pertanto radicalmente più alto che nel medesimo comune. Come prevedibile, le maggiori concentrazioni si individuano nelle città metropolitane, come ad esempio Genova, dove le sezioni di censimento con un alto livello di disoccupazione nel 2001 contenevano il 19,5 per cento della popolazione residente. L'elevata concentrazione spaziale rilevata si può ricollegare alle dinamiche

[37] Sono state infatti numerose le richieste provenienti dalle Amministrazioni regionali e comunali del Centro-Nord che suggeriscono di valutare alcuni possibili futuri aggiustamenti per aumentare copertura ed efficacia del dispositivo. I criteri di ammissibilità (in particolare, quello legato alla disoccupazione nel Sistema Locale del Lavoro) hanno infatti precluso la possibilità di presentare proposte a diverse città del Centro-Nord che, pur se mediamente floride e produttive, presentano sul proprio territorio importanti sacche di disagio sociale ed occupazionale.

sovrapposte, in parte specifiche di ogni città, dei fenomeni migratori e della ristrutturazione della base produttiva.

Un caso significativo a livello nazionale di concentrazione urbana del disagio socio-economico è l'area di Torino a Nord-Ovest del mercato di Porta Palazzo nella quale almeno una parte dei 150 mila abitanti delle sezioni censuarie con maggiore disoccupazione relativa vive in aree compatte che possono prefigurare interi isolati, o veri e propri quartieri, caratterizzati da maggiore disagio, non solamente in relazione alla media cittadina, ma anche in un confronto su scala nazionale.

In generale, è possibile affermare che il sistema di regole e criteri utilizzato per dare avvio alla fase di prima sperimentazione delle ZFU ha dato buoni risultati, rafforzando i presupposti che permetteranno la creazione di impresa e occupazione in aree urbane realmente svantaggiate e di contrastare marginalità e degrado.

II.3 I servizi per la fruizione delle risorse culturali

L'analisi proposta di seguito fornisce una rappresentazione inedita del patrimonio culturale di proprietà diversa da quella statale e si basa sull'Indagine sugli istituti di antichità e d'arte e i luoghi della cultura non statali, svolta dall'Istat nell'ambito del progetto "Informazione di contesto per le politiche integrate territoriali – INCIPIT"[38]. L'indagine censuaria ha consentito per la prima volta di analizzare in maniera sistematica l'offerta museale non statale; l'ultimo censimento dei musei e delle istituzioni similari risale infatti al 1992 e le altre fonti sul patrimonio culturale non statale sono frammentarie ed eterogenee.

Le unità di rilevazione dell'indagine sono state i musei e gli altri luoghi espositivi non statali a carattere museale, con una fruizione organizzata e regolamentata, che acquisiscono, conservano, ordinano ed espongono al pubblico beni e/o collezioni d'interesse culturale e che rispondono alle definizioni

[38] L'indagine è stata realizzata all'interno di una Convenzione fra il DPS e l'Istat; sono state attivate collaborazioni con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, le Regioni e le Province autonome, sotto la supervisione di una Commissione scientifica coordinata dall'Istat e composta dal DPS stesso, dall'Ufficio di Statistica del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, dal Centro Interregionale per il Sistema Informatico ed il Sistema Statistico, dal Coordinamento degli assessorati dei beni culturali della Conferenza delle Regioni e dalla Conferenza Episcopale Italiana. I dati si riferiscono all'anno 2006, con alcune informazioni retrospettive sui visitatori, riferite anche agli anni 2003 e 2004. Il progetto INCIPIT ha previsto la costruzione di una banca dati territoriale (prevalentemente a livello comunale), integrata per la raccolta e la diffusione di informazioni sulle risorse culturali, turistiche, naturali e sulle produzioni tipiche e di qualità. Tali risorse sono ritenute strategiche per lo sviluppo locale e per esse si è riscontrata l'esigenza di una adeguata rappresentazione statistica a livello comunale.

internazionali e nazionali[39]. Complessivamente, l'indagine ha interessato circa 5.800 istituzioni museali, con un tasso di risposta elevato (oltre il 90 per cento); le istituzioni effettivamente rispondenti alle definizioni sopra richiamate sono risultate 4.562, oggetto della presente analisi.

Nel seguito, i nuovi dati disponibili verranno utilizzati in un'ottica specifica, mettendo in luce gli aspetti quantitativi e gli *standard* qualitativi dell'offerta rappresentata dagli Istituti e Musei non statali, al fine di fornire elementi per valutarne le potenzialità in termini di attrattività territoriale e indotto economico e occupazionale; l'indagine fornisce comunque informazioni significative anche per quanto riguarda i contenuti culturali, le caratteristiche e la consistenza delle collezioni e dei beni culturali esposti.

Visitatori del patrimonio culturale degli enti locali e dei privati

Il primo aspetto da mettere in evidenza sono le dimensioni quantitative: i 4.526 siti non statali censiti dall'Istat nel 2006 sono stati oggetto di circa 62 milioni di visite, a fronte delle 34,6 visite rivolte al patrimonio statale nello stesso anno. Rispetto al patrimonio statale, quello non statale risulta più distribuito a livello comunale, pur con una forte concentrazione nelle regioni del Centro-Nord (in particolare in Toscana e Veneto), dove si concentra il 75 per cento circa dei siti e dei visitatori (cfr. Tavola II.10).

Il patrimonio non statale si caratterizza per l'elevata numerosità di siti medio-piccoli diffusi sul territorio: su 4.526 siti non statali censiti, l'85 per cento risultava con meno di 50.000 visitatori. Tuttavia si riscontrano anche veri e propri poli di attrazione: 5 siti hanno attirato nel 2006 più di un milione di visitatori[40] e circa un centinaio di siti attirano più di 100.000 visitatori all'anno[41]. In quest'ultima categoria rientrano molti siti a titolarità privata i più diffusi dei quali sono di proprietà degli Enti ecclesiastici, ma vi sono anche importanti espressioni culturali nate su iniziativa di diverse tipologie di soggetti privati[42].

---

[39] Cfr. *International Council of Museums* (ICOM) ed *European Group for Museum Statistics* (EGMUS) e Codice dei beni culturali e del paesaggio, legge del 6 luglio 2002 e definizione elaborata nell'ambito del Sistema Informativo per le Statistiche Culturali (SISC).

[40] Il Museo Diocesano del Santuario Pontificio della Beata Vergine del Rosario a Pompei, la Cattedrale di Santa Maria del Fiore a Firenze, il Museo dell'opera della Metropolitana di Siena, il Palazzo Ducale di Venezia e la Cattedrale di Santa Maria di Pisa.

[41] Fra cui sono da citare, a titolo esemplificativo, il Complesso Monumentale di Santa Croce e la Cupola del Brunelleschi a Firenze, il Museo centrale del Risorgimento e i Musei Capitolini a Roma, il Teatro antico di Taormina, l'Anfiteatro dell'Arena a Verona, il Battistero di Pisa, il Museo delle antichità egizie a Torino, la Casa di Giulietta a Verona.

[42] Quali ad esempio il Museo Nazionale della Scienza e della Tecnologia "Leonardo Da Vinci" a Milano, il Museo Nazionale del Cinema e la Collezione 'Peggy Guggenheim' a Venezia, la Fondazione Axel Munthe Villa San Michele ad Anacapri e il Parco Monumentale di Pinocchio a Pistoia.

Tavola II.10 – NUMERO DI SITI E DI VISITATORI PER REGIONE, PATRIMONIO STATALE E NON STATALE – ANNO 2006

	Visitatori dei siti non statali	Rapporto fra il numero dei visitatori dei siti non statali della regione sul numero dei visitatori dei siti statali	Distribuzione percentuale dei visitatori non statali per Regione sul totale nazionale	Distribuzione percentuale visitatori statali per Regione sul totale nazionale	N° siti statali	N° siti non statali
Abruzzo	486.350	2,6	0,8	0,5	18	123
Basilicata	104.166	0,4	0,2	0,7	13	66
Calabria	948.387	3,0	1,5	0,8	18	118
Campania	6.968.687	1,0	11,3	17,3	69	181
Emilia Romagna	3.671.605	4,3	5,9	2,2	35	392
Friuli Venezia Giulia	1.015.051	0,2	1,6	10,4	11	173
Lazio	3.192.811	0,3	5,2	28,5	101	300
Liguria	969.986	12,3	1,6	0,2	10	168
Lombardia	5.235.887	3,8	8,5	3,5	17	367
Marche	1.262.408	2,6	2,0	1,2	15	323
Molise	61.707	1,5	0,1	0,1	9	43
Piemonte	3.760.031	3,3	6,1	2,9	23	448
Puglia	962.439	2,2	1,6	1,1	22	150
Sardegna	1.184.605	4,5	1,9	0,7	12	217
Sicilia	5.956.978		9,6			275
Toscana	14.248.166	2,4	23,1	15,1	66	490
Trentino Alto Adige	2.653.133	-	4,3	-	1	170
Umbria	1.279.458	5,4	2,1	0,6	11	140
Valle dAosta	359.171	-	0,6	-		55
Veneto	7.488.378	7,9	12,1	2,4	14	327
Centro-Nord	**45.136.085**	**1,7**	**73,0**	**67,1**	**304**	**3.353**
Mezzogiorno	**16.673.319**	**1,3**	**27,0**	**32,9**	**215**	**1.173**
ITALIA	**61.809.404**	**1,6**	**100,0**	**100,0**	**519**	**4.526**

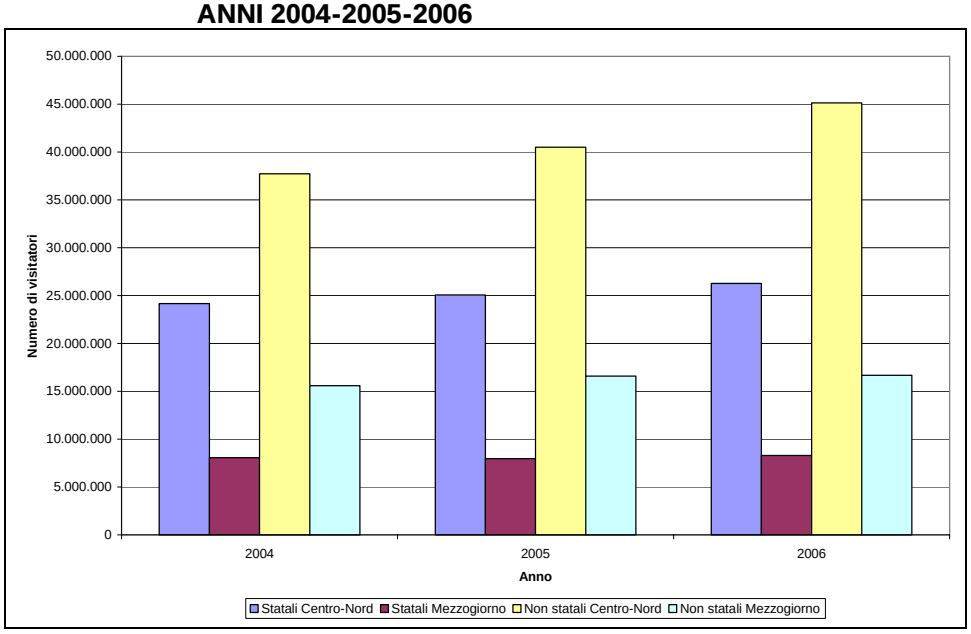
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISTAT, censimento dei musei non statali, 2009

Le tendenze della domanda nel triennio rilevato dall'indagine (2004-2006) riflettono una dinamica dei visitatori dei siti non statali assai più intensa rispetto alla domanda rivolta al patrimonio statale, con un aumento percentuale nel 2006 rispetto al 2004 pari al 16 per cento, a fronte di un corrispondente aumento di appena il 7,3 per cento dei visitatori dei siti statali. L'intensità di tale dinamica è dovuta principalmente alla crescita dei visitatori dei siti non statali nelle regioni del Centro-Nord, pari a ben il 19,7 per cento fra il 2006 e il 2004 (cfr. Figura II.14).

Per quanto riguarda il patrimonio statale, i primi dati provvisori pubblicati per il 2008 confermano una tendenza sostanzialmente in flessione dei flussi di visitatori[43]. Sembrerebbe dunque emergere una maggiore vivacità della domanda rivolta alla complessa articolazione dei siti non statali diffusi sul territorio rispetto a quella rivolta ai grandi attrattori del patrimonio statale.

[43] Ad esempio, i dati disponibili per la "settimana della cultura" nel mese di marzo 2008 evidenziano un calo di ben il 36 per cento rispetto alla corrispondente settimana nell'anno precedente.

Figura II.14 – VISITATORI DEL PATRIMONIO CULTURALE STATALE E NON STATALE – ANNI 2004-2005-2006



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISTAT e MIBAC

Complessivamente, i siti culturali non statali consistono prevalentemente in musei (78,8 per cento, con il 49,7 per cento di visitatori); fra le altre tipologie prevalgono le chiese (5,1 per cento dei siti, con il 24 per cento dei visitatori), le ville, i parchi, i palazzi e i giardini di interesse storico-artistico (cfr. Tavola II.11).

Tavola II.11 – DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLA NUMEROSITÀ DI SITI NON STATALI E DI VISITATORI PER TIPOLOGIA E MACROAREA – ANNO 2006

	Centro-Nord		Mezzogiorno		Italia	
	Siti	Visitatori	Siti	Visitatori	Siti	Visitatori
Museo	58,9	40,0	19,9	9,7	78,8	49,7
Area archeologica	0,8	0,4	1,3	1,7	2,1	2,1
Parco archeologico	0,3	0,1	0,4	1,9	0,8	2,0
Chiesa	3,8	15,7	1,3	8,3	5,1	24,0
Villa o giardino	2,6	6,3	0,7	1,7	3,3	8,0
Parco o giradino	0,4	0,6	0,1	0,1	0,5	0,8
Monumento funerario	0,3	1,4	0,2	0,3	0,5	1,6
Architettura fortificata	2,2	2,5	0,4	0,3	2,6	2,8
Architettura civile	1,2	2,1	0,4	0,1	1,5	2,2
Archeologia industriale	0,4	0,3	0,0	0,0	0,4	0,3
Altro monumento	0,5	2,4	0,2	2,2	0,7	4,6
Altro	2,7	1,2	0,8	0,6	3,6	1,9
Totale	**74,1**	**73,0**	**25,9**	**27,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISTAT

Già da questi sommari richiami è evidente come il carattere identitario del paesaggio italiano, che certamente si qualifica per numerose eccellenze e grandi attrattori culturali, sia largamente basato sulla diffusione dei siti culturali non statali, che rappresentano gli elementi di tipicità – spesso i più noti e raffigurati - dell'aspetto di ciascuna Regione.

Proprietà del patrimonio e forme di gestione

La titolarità del patrimonio non statale è privata per il 40 per cento dei siti (con oltre la metà di visitatori), in particolare di Fondazioni, privati cittadini e altri soggetti privati, Enti Ecclesiastici e Associazioni riconosciute. Il patrimonio degli Enti Ecclesiastici riveste un peso maggiore nel Mezzogiorno, non tanto per la numerosità dei siti, ma per la capacità relativa di attrarre visitatori, comprendendo gli elementi del patrimonio meridionale non statale di maggiore rilievo (36 per cento dei visitatori del Mezzogiorno, cfr. Tavola II.12).

Tra le forme di gestione, prevale quella diretta da parte del titolare, con una debole caratterizzazione dello status giuridico delle istituzioni museali e un debole grado di autonomia e regolamentazione, riflessa dalla bassa numerosità di Istituti dotati di statuto, regolamento, carta servizi e bilancio autonomo[44] (cfr. Tavola II.13).

Tavola II.12 – DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLA NUMEROSITÀ DEI SITI NON STATALI E DEI VISITATORI PER SOGGETTO TITOLARE E MACROAREA – ANNO 2006

	Centro-Nord		Mezzogiorno		ITALIA	
Soggetto titolare	**Siti**	**Visitatori**	**Siti**	**Visitatori**	**Siti**	**Visitatori**
Pubblici:						
Ente statale	1,8	2,5	2,2	1,6	1,9	2,3
Regione	0,7	0,8	5,2	24,8	1,9	7,3
Provincia	1,8	2,3	3,5	2,4	2,2	2,3
Comune	45,3	35,5	44,4	14,6	45,1	29,9
Comunità montana	1,2	0,2	0,3	0,1	1,0	0,2
Unione di Comuni	0,1	0,0	-	-	0,0	0,0
Istituto o scuola	0,6	0,0	1,5	0,2	0,9	0,1
Università statale	2,9	0,8	3,9	1,6	3,2	1,0
Istituto o ente di ricerca	0,2	1,8	0,2	0,1	0,2	1,3
Consorzio di diritto pubblico	0,2	0,2	0,3	1,8	0,2	0,6
Altro Ente pubblico	3,5	3,7	1,6	4,3	3,0	3,8
Totale pubblici	**58,3**	**47,8**	**63,3**	**51,5**	**59,6**	**48,8**
Privati:						
Ente ecclesiastico o religioso	12,8	9,1	13,7	36,0	13,0	16,4
Società di persone o capitali	3,3	3,7	3,2	2,7	3,3	3,5
Società cooperative	0,5	0,2	1,4	0,3	0,8	0,2
Consorzio o altre forma di cooperazione	0,3	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2
Associazione riconosciuta	8,1	3,4	7,6	3,4	8,0	3,4
Fondazione escluse quelle bancarie	5,2	9,4	2,6	3,8	4,6	7,9
Università non statale	0,1	0,0	-	-	0,0	0,0
Privato cittadino	4,9	0,8	5,9	1,8	5,2	1,1
Altro soggetto privato	6,5	25,3	2,1	0,4	5,3	18,6
Totale privati	**41,7**	**52,2**	**36,7**	**48,5**	**40,4**	**51,2**
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Note: tra i soggetti pubblici sono inclusi enti statali diversi dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISTAT

[44] Il decreto ministeriale del 20 maggio 2001 ha previsto per i musei la necessità di disporre di uno statuto, di un regolamento o di un altro documento scritto tale da poter assicurare a ciascuna entità un complesso organico di norme correlato alla sua specifica funzione; ciò in coerenza con gli indirizzi dell'ICOM, secondo cui ogni museo deve avere un regolamento scritto o un altro documento che definisca chiaramente il suo status giuridico e la sua natura permanente di organismo senza scopo di lucro, l'indicazione dell'amministrazione responsabile e l'organismo di controllo dovrà preparare una dichiarazione esplicita sui fini, gli obiettivi e le politiche del museo.

Tavola II.13 – NUMERO DI SITI NON STATALI PER FORMA DI GESTIONE PER DOTAZIONE DI REQUISITI PER ACCREDITAMENTO E MACROAREA – ANNO 2006

	Centro-Nord			Mezzogiorno			ITALIA		
	Diretta	Indiretta	Totale	Diretta	Indiretta	Totale	Diretta	Indiretta	Totale
Tipo gestione, diretta o indiretta									
Requisiti per accreditamento:									
con Statuto proprio	358	130	488	151	40	191	509	170	679
con Regolamento	590	186	776	202	57	259	792	243	1.035
con Carta servizi	105	50	155	31	25	56	136	75	211
con Bilancio autonomo	127	88	215	49	22	71	176	110	286
inserito in sistemi, circuiti o poli	804	319	1.123	129	57	186	933	376	1.309
Totale	**1.452**	**503**	**1.955**	**576**	**166**	**742**	**2.028**	**669**	**2.697**

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISTAT

Visite gratuite e a pagamento

Oltre il 30 per cento degli Istituti non statali non prevede alcuna forma di registrazione degli ingressi e meno del 20 per cento prevede l'ingresso a pagamento (rispetto a una media pari al 57 per cento circa nei siti di proprietà statale, cfr. Tavola II.14). Quasi il 50 per cento delle entrate complessive degli Istituti pubblici è erogato direttamente dall'Amministrazione comunale (37,4 per cento) e dalla Regione (10,6 per cento), mentre i biglietti di ingresso coprono circa il 23 per cento delle entrate (cfr. Tavola II.15).

Tavola II.14 – PERCENTUALE DI ISTITUTI CULTURALI, NON STATALI E STATALI, CON INGRESSO A PAGAMENTO SUL TOTALE DEGLI ISTITUTI APERTI AL PUBBLICO – ANNO 2006

	NON STATALI		STATALI	
	Siti	Visitatori	Siti	Visitatori
Centro-Nord	19,4	42,2	59,0	73,4
Mezzogiorno	17,0	27,0	52,2	80,8
Italia	**18,8**	**38,1**	**56,7**	**75,1**

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISTAT

Tavola II.15 – ISTITUTI NON STATALI - COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE ENTRATE FINANZIARIE – ANNO 2006

	Pubblici			Privati		
Istituti pubblici	Centro-Nord	Mezzogiorno	Totale	Centro-Nord	Mezzogiorno	Totale
Biglietti di ingresso	22,5	23,1	22,7	21,3	21,9	21,5
Ricavi da altre attività	3,8	1,1	3,0	6,3	4,2	5,8
Sponsor e privati	3,8	1,3	3,1	14,7	9,3	13,4
Unione Europea	0,3	0,2	0,3	0,2	-	0,2
Stato	6,0	4,7	5,6	0,8	0,7	0,8
Regione	8,2	16,9	10,6	4,7	9,0	5,7
Provincia	6,3	7,1	6,5	3,2	2,9	3,1
Comune	38,1	35,6	37,4	8,5	6,1	7,9
Altri enti pubblici	4,6	1,7	3,8	3,5	2,1	3,2
Enti ecclesiastici	0,1	0,3	0,1	9,8	14,2	10,8
Altro	6,4	8,6	7,0	26,6	29,9	27,3
Entrate del museo in milioni di euro	56,7	16,0	72,6	66,6	7,0	73,6
Entrate medie per sito in migliaia di euro	30,4	22,2	28,1	50,4	16,6	42,2

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISTAT

La principale entrata finanziaria degli Istituti non statali privati è rappresentata da diverse forme di autofinanziamento e dai contributi degli Enti Ecclesiastici, che coprono in media rispettivamente il 27,3 e il 10,8 per cento delle

entrate complessive degli Istituti culturali privati. Sia per gli Istituti pubblici che per quelli privati, le entrate derivanti dai biglietti di ingresso coprono poco più del 20 per cento delle entrate complessive; tuttavia, tale percentuale sale al 60 per cento se si considerano soltanto gli Istituti con oltre 100.000 visitatori all'anno.

La composizione delle entrate finanziarie rilevate dall'Istat non consente di valutare la sostenibilità finanziaria dei Musei non statali, in quanto non sono disponibili informazioni relative ai costi di gestione; ciò anche perché appena il 10 per cento dei Musei è dotato di un bilancio autonomo e le risorse disponibili per l'Istituto culturale, segnatamente di personale, spesso non sono distinte da quelle dell'Ente titolare.

Tipologia di servizi attivati

Infine, un dato interessante che emerge dall'indagine dell'Istat si riferisce alla diffusione dei servizi aggiuntivi nei siti non statali. I servizi attivati più diffusi si riferiscono a quelle tipologie afferenti le esigenze di funzionamento dell'amministrazione e la funzione museale in senso stretto a carattere pubblicistico (attività di pulizia, vigilanza e didattica), mentre i servizi assimilabili alle tipologie di "servizi aggiuntivi"[45], risultano attivati limitatamente a un numero contenuto di siti, dove si concentrano i maggiori flussi di visitatori (cfr. Tavola II.16).

Tavola II.16 - TIPOLOGIE DI SERVIZI ATTIVATE NEGLI ISTITUTI NON STATALI

	PUBBLICI				PRIVATI			
	Attivati		Non attivati		Attivati		Non attivati	
Tipologie di servizio negli Istituti pubblici	Percentuale siti	Percentuale visitatori	Percentuale siti	Percentuale visitatori	Percentuale siti	Percentuale visitatori	Percentuale siti	Percentuale visitatori
Servizi editoriali								
Pubblicazione libri e cataloghi	46,1	64,7	50,1	34,8	47,5	83,0	49,2	16,2
Vendita pubblicazioni, materiale informativo	41,1	70,9	54,9	28,5	36,2	58,6	59,8	40,6
Produzione altro materiale informativo	46,6	67,4	49,1	31,1	42,4	72,3	53,7	26,6
Servizi di caffetteria e ristorazione								
Caffetteria e ristorazione	8,6	28,8	86,9	70,3	10,6	19,8	85,5	79,6
Servizi didattici e visite guidate	80,8	83,6	16,3	16,2	78,2	67,2	19,3	32,7
Produzione sussidi audiovisivi e informatici	26,9	37,4	68,5	58,8	22,4	63,1	73,4	35,5
Attività didattiche	56,1	71,5	39,3	25,3	41,1	37,0	53,4	61,0
Servizi di biglietteria								
Biglietteria	43,1	77,5	53,5	19,2	33,5	59,3	62,9	39,3
Prenotazione biglietti	23,2	42,9	72,9	50,9	18,5	35,1	77,6	63,4
Servizi di accoglienza al visitatore								
Guardaroba	9,3	27,4	84,9	66,8	9,8	19,5	84,0	77,3
Accoglienza per l'infanzia	14,5	21,8	79,8	73,2	10,9	26,4	82,9	71,4
Assistenza per disabili	28,9	46,1	65,4	50,1	25,6	43,3	67,6	53,8
Servizi relativi alla funzione museale								
Prestito di materiale per mostre o studi	38,7	55,6	55,8	40,5	40,7	57,9	53,3	39,8
Servizi ordinari								
Servizio di pulizia	83,1	94,8	12,8	2,2	72,5	92,7	22,3	5,7
Servizio di vigilanza	56,4	82,6	38,4	13,1	48,8	77,7	45,0	20,0

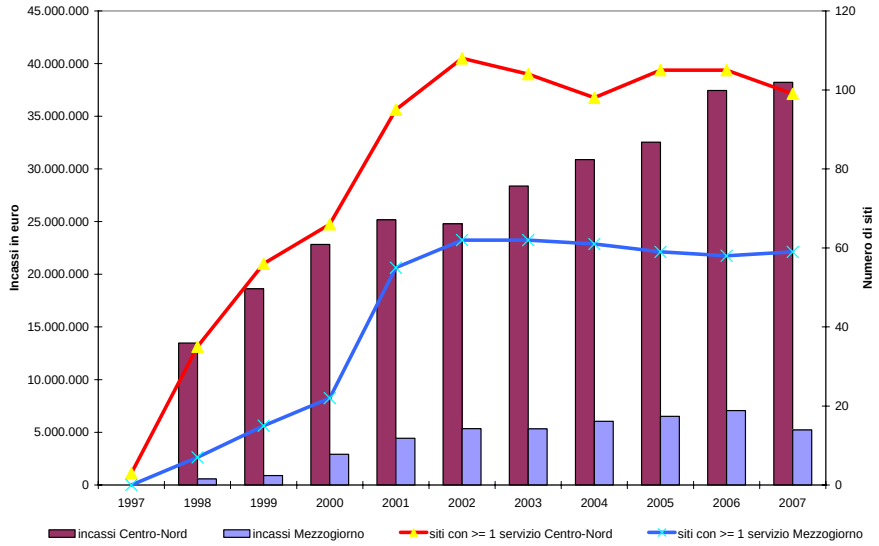
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISTAT

Tendenze analoghe, ma con una maggiore concentrazione, si rilevano anche in riferimento al patrimonio culturale statale, per il quale i dati disponibili consentono anche una ricostruzione dinamica del processo: l'espansione del numero

[45] I servizi aggiuntivi sono ridefiniti dal decreto ministeriale del 29 gennaio 2008. Ad esempio, fra quelli rilevati dall'Istat per i musei non statali, sono considerati i servizi di caffetteria e ristorazione, di guardaroba, i servizi di accoglienza, la prenotazione biglietti, la produzione di sussidi audiovisivi e informatici, la vendita di pubblicazioni e di materiale informativo e la riproduzione dei beni culturali.

di siti che attivano servizi aggiuntivi si è arrestata nel 2002; ciò nonostante, fino al 2007 nel Centro-Nord si è verificato un consolidamento dei servizi già attivati, pur in assenza di ulteriore espansione, mentre nel Mezzogiorno (sostanzialmente in Campania) si osserva una certa difficoltà anche in termini di dinamiche di incasso (cfr. Figura II.15).

Figura II.15 - SERVIZI AGGIUNTIVI: DINAMICHE DEGLI INCASSI E DEL NUMERO DI SITI CHE HANNO ATTIVATO ALMENO 1 SERVIZIO



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISTAT

II.4 Servizi di trasporto merci: il sistema portuale italiano

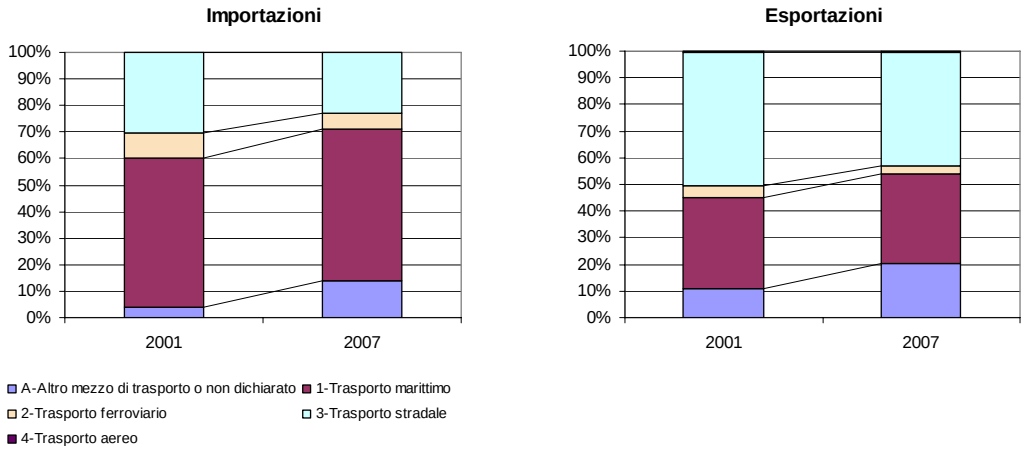
In un'epoca segnata da radicali trasformazioni tecnologiche e organizzative dei modi di produrre e dall'affermarsi di nuove relazioni di origine e destinazione dei movimenti delle merci e delle persone, i trasporti marittimi stanno conoscendo una rinnovata fase di sviluppo.

L'intensificarsi dei processi di globalizzazione su scala planetaria e i suoi riflessi macro-regionali nello scacchiere euro-mediterraneo costituiscono una formidabile sfida competitiva per l'Italia, geograficamente protesa all'interno di un bacino su cui si affacciano 380 milioni di persone, attraversato dalle rotte provenienti dall'Estremo Oriente e dirette verso l'Europa continentale e il Nord America, d'importanza cruciale per il commercio mondiale.

Pur confermando la sua strutturale vocazione agli scambi commerciali, l'economia italiana ha condiviso solo in parte queste tendenze. Nel decennio in corso, la dinamica delle esportazioni di beni ha continuato a eccedere quella della

domanda interna (2,1 contro 1,3 per cento), compensando l'esaurirsi dei tradizionali fattori di sostegno della posizione competitiva dell'Italia dopo l'ingresso nell'Unione monetaria. Tuttavia, il rilievo delle vie del mare nella ripartizione modale dei flussi di commercio è aumentato solo lievemente nello stesso arco di tempo: la quota di mercato è salita dal 18,6 al 19,2 per cento nel caso del cabotaggio interno, confermandone il secondo posto nella ripartizione modale della movimentazione interna delle merci. Analogo andamento ha caratterizzato gli scambi con l'estero, dove la quota delle vie del mare è solo lievemente salita, sia per le importazioni, sia per le esportazioni (cfr. Figura II.16).

Figura II.16 - RIPARTIZIONE MODALE DELLE IMPORTAZIONI E DELLE ESPORTAZIONI IN ITALIA: CONFRONTO 2001-2007

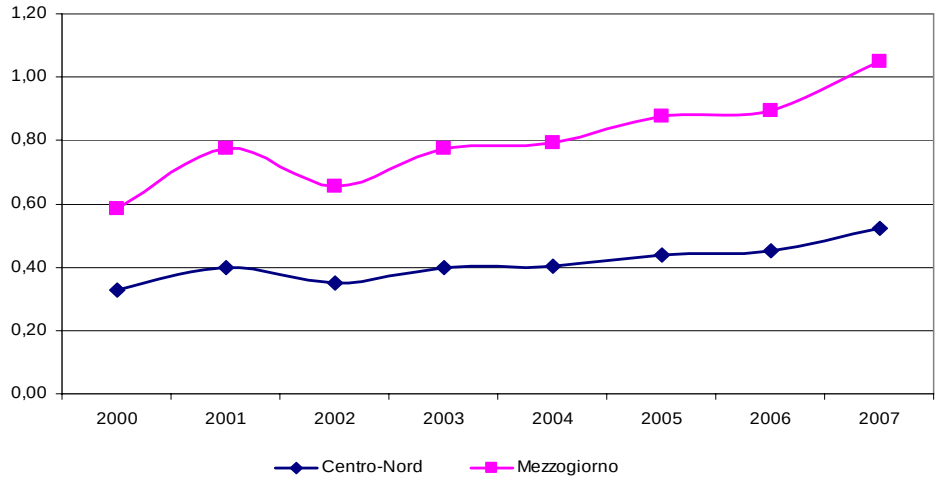


Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

Trasporto merci via mare

Secondo dati Eurostat riferiti al 2006, l'Italia è il secondo Paese comunitario per merci trasportate via mare. Nel decennio in corso l'espansione dei traffici marittimi in volume ha superato quella dell'interscambio di merci (2,8 contro 2,3 per cento in termini di variazioni medie annue composte), segnalando il graduale aumento della penetrazione modale delle vie del mare. Tale tendenza riflette con ogni probabilità cause strutturali riconducibili alla globalizzazione degli scambi, che ha comportato l'inserimento nei flussi di destinazione, e soprattutto di origine, dei paesi di più recente industrializzazione. La crescita dei traffici marittimi è dipesa non solo dall'effetto indotto della maggiore apertura commerciale dell'Italia, confermatasi negli anni duemila in presenza di un'elasticità apparente al PIL dell'interscambio via mare di merci non petrolifere maggiore all'unità (cfr. Figura II.17), ma anche da un genuino aumento della quota di mercato del mare sul totale trasportato di beni *non oil* oggetto di commercio internazionale.

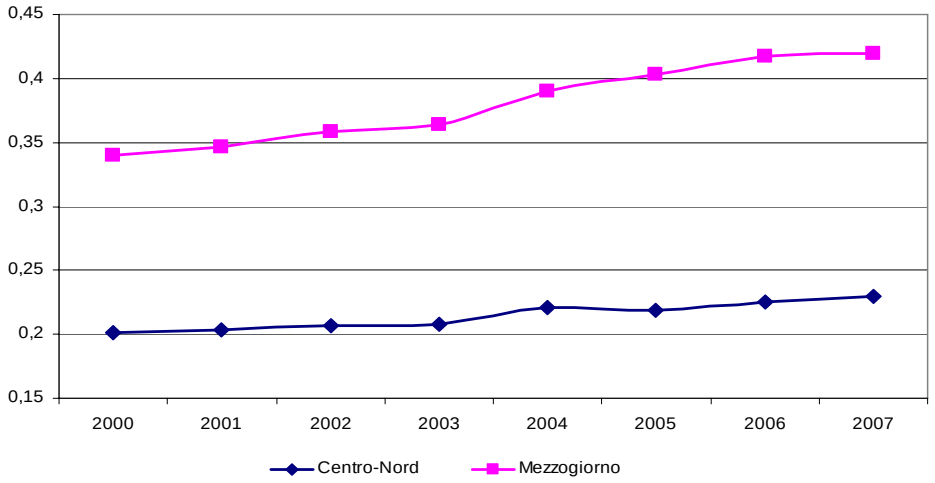
Figura II.17- RAPPORTO FRA INTERSCAMBIO ESTERO MOVIMENTATO VIA MARE E PIL (valori assoluti)



Nota: *l'indicatore è definito dal rapporto tra la somma di importazioni ed esportazioni di beni e il PIL.*
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

Si tratta di un fenomeno che ha interessato in misura più pronunciata i porti dell'Italia meridionale rispetto a quelli centro-settentrionali (cfr. Figura II.18). Tuttavia, questa tendenza è verosimilmente destinata a risentire del deterioramento congiunturale dovuto alla crisi finanziaria in atto, già visibile nella flessione accusata dai traffici marittimi di commercio estero nel terzo trimestre del 2008.

Figura II.18 - PENETRAZIONE DEL TRASPORTO MARITTIMO NELL'INTERSCAMBIO CON L'ESTERO (valori assoluti)



Nota: *l'indicatore è definito dal rapporto fra la somma di importazioni e di esportazioni di beni non petroliferi trasportati via mare e la corrispondente somma dei flussi di commercio estero.*

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

Dei traffici marittimi le attività portuali costituiscono il principale fattore strategico, con un giro d'affari valutabile, secondo alcune stime Censis riprese in un

recentissimo contributo della Banca d'Italia[46], in quasi lo 0,5 per cento del PIL; occupano oltre 70.000 addetti, attività indotte incluse. Le valenze socio-economiche dei porti sono molteplici. Essi costituiscono allo stesso tempo una componente fondamentale del capitale territoriale, un'infrastruttura nodale integrata nella logistica, un centro di offerta di servizi a valore aggiunto su scala nazionale, regionale e sub-regionale, un punto di accesso ad aree non contigue; possono rappresentare un volano di sviluppo territoriale, un elemento di forza della filiera logistica, un catalizzatore per interventi di riqualificazione urbana.

Nell'analisi delle attività portuali si è soliti distinguere fra diverse componenti di traffico: passeggeri e merci e, tra queste, beni sfusi e *container*. Questo breve approfondimento si concentra sulle movimentazioni di merci per il loro maggior legame con i livelli di attività, prestando attenzione a quattro aspetti: l'assetto istituzionale del sistema portuale italiano, i principali tratti strutturali, la sua *performance* complessiva, alcuni andamenti territoriali e locali.

L'assetto del settore è stato ridefinito dalla riforma varata negli anni Novanta (disposta con la legge n. 84/94), poi integrata da alcune disposizioni attuative[47], che ha innovato il quadro previgente, fondato sul Codice della Navigazione del 1942. Il riordino del sistema portuale si prefiggeva due principali obiettivi: a) la separazione fra le operazioni portuali (svolte dalle imprese portuali, trasformate in società di diritto privato) dai compiti di programmazione, controllo, indirizzo e di manutenzione delle strutture, affidati alle neo-costituite Autorità Portuali[48], soggetti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico; b) la liberalizzazione delle attività, delegando alle Autorità Portuali la selezione con procedure concorsuali degli affidatari, da individuare tra quelli in possesso di adeguati requisiti finanziari, organizzativi e di personale. Ispirata dall'esperienza anglosassone e in analogia con analoghi e coevi interventi di riordino di altri servizi pubblici, la riforma tracciava la demarcazione tra le funzioni di indirizzo e

[46] Cfr. Enrico Beretta, Alessandra Dalle Vacche e Andrea Migliardi, *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*, in "Questioni di Economia e Finanza", n. 39, febbraio 2009. Si tratta di un approfondimento ad ampio respiro che inquadra la posizione competitiva dei porti italiani nel contesto delle tendenze globali dei trasporti marittimi e del mercato della logistica. Il lavoro, di cui si è venuti a conoscenza nel corso della stesura del presente contributo, si focalizza sul segmento dei *container* e si è avvalso di una specifica indagine svolta dalla Sede di Genova dell'Istituto presso primari operatori internazionali di *shipping*.

[47] Si tratta del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 272, sull'adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nelle operazioni portuali, nonché di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, e del regolamento emanato con il decreto ministeriale 6 febbraio 2001, n. 132, concernente i criteri vincolanti per la regolamentazione da parte delle autorità portuali e marittime dei servizi portuali.

[48] Istituite in numero di 18, in seguito portate a 25, con l'inclusione dei seguenti porti: Ancona, Augusta, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Manfredonia, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Olbia, Palermo, Piombino, Ravenna, Salerno, Savona, Taranto, Trapani, Trieste, Venezia.

di regolazione, affidate all'Autorità Portuale cui veniva interdetta la possibilità di svolgere, direttamente o tramite partecipate, operazioni portuali ed attività connesse, e la gestione privata, affidata ad imprese concessionarie e ai terminalisti operanti sulle banchine sulla base di titoli autorizzativi[49]. Introducendo elementi di trasparenza gestionale e avviando l'apertura del mercato dei servizi, la riforma ha concorso a contrastare il deterioramento competitivo del sistema portuale italiano che era in atto dallo scorcio degli anni settanta.

Struttura dei porti italiani

Pochi dati strutturali permettono di cogliere dimensioni e livelli di attività del sistema portuale italiano. Alla fine del 2007, il Conto Nazionale dei Trasporti[50] censiva 263 porti (di cui 85 nel Centro-Nord, 178 nel Mezzogiorno) su cui insistevano oltre 1.500 accosti (con una distribuzione territoriale speculare rispetto ai porti: circa 650 nel Centro-Nord, circa 850 nel Mezzogiorno), con una densità litoranea che gli indicatori infrastrutturali elaborati dall'Istat sebbene riferiti al 2004[51] quantificavano in 4,1 metri lineari per ogni 100 km di costa (2,5 e 3,5 metri nel Mezzogiorno, insulare e continentale, rispettivamente). In media, ciascun porto disponeva di 5,8 accosti, che coprivano circa 1,5 km di lunghezza media; la dotazione media dei porti centro-settentrionali era all'incirca doppia di quelli meridionali per entrambi gli indicatori. La maggiore frammentazione delle infrastrutture portuali nel Mezzogiorno emerge anche da indicatori unitari per accosto di ricezione, capacità e stoccaggio, che risultano da 2 a 30 volte inferiori a quelli calcolati per il Centro-Nord (cfr. Tavola II.17).

Parzialmente diverso è il quadro che emerge dagli indicatori di funzionalità dei servizi portuali, colta sia dalla ripartizione degli accosti per servizio, sia dai livelli di attività. In termini assoluti, i porti del Mezzogiorno offrono una maggiore disponibilità di accosti dedicati ai servizi di passeggeri, merci e *container* (in particolare smistati con il cd. servizio di *roll-on/roll-off*, detto brevemente "RO/RO"[52]), prodotti ittici e servizi di diporto; di contro la posizione relativa dei

[49] Un'innovazione di rilievo della riforma è consistita nel superamento della riserva monopolistica imposta alle imprese amatoriali circa l'utilizzo di maestranze da impiegare nelle operazioni di carico e scarico in ambito portuale.

[50] *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti e 2006-2007*, Capitolo 6.

[51] ISTAT, *Atlante statistico territoriale delle infrastrutture*, n. 6/2008.

[52] Il servizio *roll-on/roll-off* è offerto da imbarcazioni di media stazza progettate per trasportare carichi semoventi come automobili, autocarri e vagoni ferroviari. Tipicamente destinato a tratte di medio raggio e, più in generale, al cabotaggio, il servizio RO/RO si contrappone al trasporto mercantile ordinario, talvolta indicato con l'acronimo LO-LO (*lift on/lift off*), che ricorre ad elevatori per il carico e lo scarico dall'alto di merci ed è prevalentemente destinato a percorrenze più lunghe. Le navi RO/RO hanno scivoli che permettono il posizionamento dei mezzi sui supporti rotabili interni alla nave, che sono modulabili in funzione delle mutevoli esigenze di carico e di trasporto.

porti meridionali è più fragile per la quasi totalità dei servizi offerti se valutata in termini medi unitari.

Tavola II.17 - CARATTERISTICHE STRUTTURALI DEI PORTI ITALIANI – ANNO 2007

	Italia	Centro-Nord	Sud
	Dati assoluti		
Numero di porti	**263**	85	178
Numero di accosti	**1523**	674	849
Lunghezza degli accosti (Km)	**401,1**	204,7	196,4
	Dati medi per porto		
Numero di accosti	**5,8**	7,9	4,8
Lunghezza degli accosti (Km)	**1,5**	2,4	1,1
	Dati medi per accosto		
Superfici dei piazzali per le merci (mq)	**10.097**	14.497	6.605
Capacità magazzini frigoriferi (mc)	**97**	153	52
Capacità altri magazzini (mc)	**4.072**	8.796	321
Capacità silos (mc)	**1.939**	3.933	356

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Conto Nazionale dei Trasporti

Indicatori di produttività dei porti

Gli indicatori di produttività parziale, espressi dai traffici in volume (misurati dalla stazza delle imbarcazioni arrivate, dalle quantità di merci movimentate e dal numero di passeggeri transitati) rapportati alla dimensione lineare degli accosti, evidenziano in due casi su tre un maggiore livello di utilizzazione dei porti meridionali, e di quelli insulari in particolare. La sommarietà di questi dati impedisce di valutare se tale evidenza segnali maggiori livelli di efficienza dei porti meridionali, riconducibile all'operare di ulteriori, più strategiche variabili strutturali[53], tecnologiche o gestionali, oppure riveli congestione o saturazione delle infrastrutture (cfr. Tavola II.18).

Tavola II.18 - INDICATORI STRUTTURALI DI UTILIZZO DEI PORTI ITALIANI PER MACROAREA – ANNO 2004 (indice Italia=100)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	ITALIA
Tonnellate di stazza netta (tsn) delle navi arrivate per metro di lunghezza degli accosti	117,7	40,2	101,3	108,5	127,7	**100**
Tonnellate di merci imbarcate e sbarcate per metro di lunghezza degli accosti	148,1	107,7	73,3	84	107,5	**100**
Passeggeri imbarcati e sbarcati per metro di lunghezza degli accosti	38	8,4	111,2	153,8	131,3	**100**

Fonte: ISTAT, Atlante Statistico delle Infrastrutture, n.6-2008

[53] Tra cui la profondità dei fondali, elemento decisivo per permettere l'accosto delle moderne navi porta container, di crescente stazza e pescaggio. In effetti, Taranto e Gioa Tauro sarebbero, con Savona e Trieste, i soli quattro porti nazionali a vantare una profondità massima superiore a 18 m.

Nella classifica dei primi 20 scali europei l'Italia è presente con 3 porti: Genova (9^), Trieste (14^) e Taranto (18^).[54] Il segmento dell'attività portuale che negli ultimi anni è risultato il più dinamico, in Italia non diversamente dal resto del mondo, è quello del trasporto cd. "containerizzato". I movimenti di *container* in Italia, più che raddoppiati nel decennio terminante al 2007 se espressi in TEU[55], sono stati sospinti dalla forte espansione dell'interscambio con i *partner* commerciali extra-comunitari.

Sull'espansione del cabotaggio a medio-corto raggio ha influito l'impulso delle "Autostrade del mare", sostenuto da una tariffazione incentivante (cd. "Ecobonus"), resa operativa a far tempo dal 2007[56]. La crescita cumulata delle merci movimentate è risultata del 15,7 per cento tra il 2000 e il 2006, sospinta da una significativa accelerazione dei flussi di merci lungo le direttrici Sud-Nord.

È utile osservare con un maggiore grado di dettaglio la differenziazione degli andamenti fra i principali porti italiani. Se si ordinano gli approdi per il tasso di crescita fatto registrare nel periodo 2001-2007 e si considerano i soli scali che, a fine periodo, esprimevano movimenti superiori a 20.000 tonnellate, nelle prime 3 posizioni figurano altrettanti porti del Sud (Messina-Milazzo, Taranto e Napoli).

Gioia Tauro (che, con circa un terzo dei movimenti complessivi di *container* in Italia, si colloca al 5° posto in Europa in questo segmento di attività) rappresenta un caso emblematico di un porto di forte vocazione logistica. La sostanziale stabilità della crescita dei traffici negli anni 2000 nasconde la fortissima crescita del

[54] I dati utilizzati sulle attività di carico, scarico e trasbordi di merce nei Porti sono stati forniti da Assoporti, associazione di rappresentanza delle Autorità Portuali. Questi dati sono aggiornati con maggiore tempestività rispetto ai dati ISTAT e permettono quindi un'informazione utile per cogliere i cambiamenti più recenti dell'andamento dei traffici marittimi. Tuttavia esistono importanti differenze, di cui tenere conto, tra i dati raccolti ed elaborati da Assoporti e quelli elaborati dall'ISTAT. Le differenze dipendono dal metodo di rilevazione: mentre i dati Istat sono raccolti dalle agenzie doganali attraverso schede compilate dal responsabile di ciascuna nave, e uniformati ai criteri statistici validi anche negli altri Paesi Europei, i dati Assoporti sono raccolti autonomamente da ciascuna Autorità Portuale, secondo metodi di rilevazione che garantiscono la costanza del metodo di rilevazione ed elaborazione all'interno di ciascun porto. E' importante tenere presente anche che i dati di Assoporti considerano il peso delle merci containerizzate al lordo del contenitore, a differenza dei dati ISTAT che le considerano invece al netto del contenitore stesso.

[55] Acronimo di *Twenty-foot Equivalent Unit*, misura approssimata della capacità di container metallici trasferibili fra diversi vettori, atti a minimizzare l'impatto delle rotture di carico. Poiché la standardizzazione riguarda lunghezza e larghezza, ma non l'altezza, anche a parità di densità specifica della merce contenuta l'unità non è convertibile in una misura di massa, sebbene siano disponibili indicazioni convenzionali sull'ammontare massimo di carico.

[56] Le Autostrade del Mare (AM) individuano connessioni di trasporto via mare alternative a quelle di superficie, per conseguire benefici economici, ambientali e di sicurezza. Rispetto ai cd *Short Sea Shipping* che collegano fra loro nodi che sarebbe irrazionale collegare via terra (ad es. Cagliari-Livorno), le AM, di contro, rappresentano concrete alternative ad altri modi di trasporto (ad es. Napoli-Palermo). Il progetto di sviluppo delle AM, previsto nel *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* (PGTL) del marzo del 2001, fa parte di un omonimo progetto europeo, inserito nel programma comunitario TEN-T, all'Asse n. 21. Il cd. *ecobonus* è un incentivo nazionale volto a favorire il trasferimento modale dalla strada alle rotte del mare di quote incrementali di merci. A tal fine, la legge n. 265/02 ha messo a disposizione degli autotrasportatori circa 240 M€ con uno stanziamento quindicennale, poi ripartito dalla Finanziaria per il 2008 in 77 M€ per ciascun anno del triennio 2007-2009.

quinquennio precedente, seguita all'apertura dello scalo. La successiva decelerazione ha aperto spazi di crescita di altri porti specializzati in questo segmento di *business*: segnatamente Taranto e Cagliari, grazie a contratti di lungo periodo conclusi con primari *player* della logistica internazionale (cfr. Tavola II.19).

Tavola II.19 - TRAFFICO MERCI E TASSO DI CRESCITA DEI PRINCIPALI PORTI ITALIANI – ANNI 2006-2007

	2006	2007	2007/2006	2007/2000
	t	t	%	%
Messina-Milazzo	24.176	23.814	-1,5	12,0
Taranto	49.434	47.221	-4,5	4,9
Napoli	20.800	20.269	-2,6	4,6
Livorno	28.631	32.935	15,0	4,3
Cagliari-Sarroch	36.134	35.279	-2,4	2,2
Ravenna	26.770	26.308	-1,7	2,1
Genova	54.970	57.190	4,0	1,7
Venezia	30.937	30.215	-2,3	1,0
Augusta	32.360	32.562	0,6	0,6
Gioia Tauro	23.844	30.180	26,6	-0,3
Trieste	48.168	46.116	-4,3	-0,5

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Assoporti

La tendenza dei porti italiani a specializzarsi nel traffico di *container* può essere colta osservando il differenziale di crescita tra movimenti e traffici ordinari di merci nei maggiori scali italiani nei primi sette anni del decennio in corso (cfr. Tavola II.20). Evidenziando i divari più elevati, Taranto e Cagliari confermano una fortissima propensione a sviluppare la movimentazione di *container*, tuttora in atto; più distanziati appaiono Gioia Tauro, Genova e Livorno, dove il fenomeno ha raggiunto una fase di maggiore maturazione. La stessa tavola riporta un "indice di *transhipment*" – inteso come attività di intermediazione logistica, ossia di puro trasbordo in ambito portuale da nave a nave di *container* provenienti da lontane origini per indirizzarli verso destinazioni a medio-corto raggio – costruito rapportando il numero di *container* movimentati nell'area portuale senza essere aperti al complesso dei *container* arrivati in porto (sia quelli aventi destinazione finale nel porto medesimo, sia quelli solo trasbordati). Con valori prossimi al massimo dell'indicatore, Gioia Tauro, Cagliari e Taranto si confermano, nell'ordine, scali pressoché integralmente vocati al *transhipment*.

Tavola II.20 - PRINCIPALI PORTI ITALIANI SPECIALIZZATI NEL SEGMENTO CONTAINER & TRANSHIPMENT - ANNO 2007

	A	B	C	D	E
	Merci (10**3 ton)	TEU	*diìfferenziale cumulato di crescita B - A (2007-00)*	TEU trasbordati	*Indice di transhipment (D/B*100)*
Gioia Tauro	30.180	3.445.337	*4,1*	3.365.200	97,7%
Genova	57.190	1.855.026	*1,4*	160.903	8,7%
Napoli	20.269	460.812	*-2,4*	21.097	4,6%
Livorno	32.935	745.557	*1,6*	74.556	10,0%
Taranto	47.221	755.934	*111,6*	643.167	85,1%
Cagliari-Sarroch	35.279	585.000	*56,5*	572.487	97,9%
Venezia	30.215	329.512	*5,1*	9.884	3,0%
Ravenna	26.308	206.786	*-0,3*	23.551	11,4%
Trieste	46.116	265.863	*4,2*	53.517	20,1%
TOTALE ITALIA	**511.728**	**10.427.229**	*3,6*	**5.181.823**	**49,7%**

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Assoporti

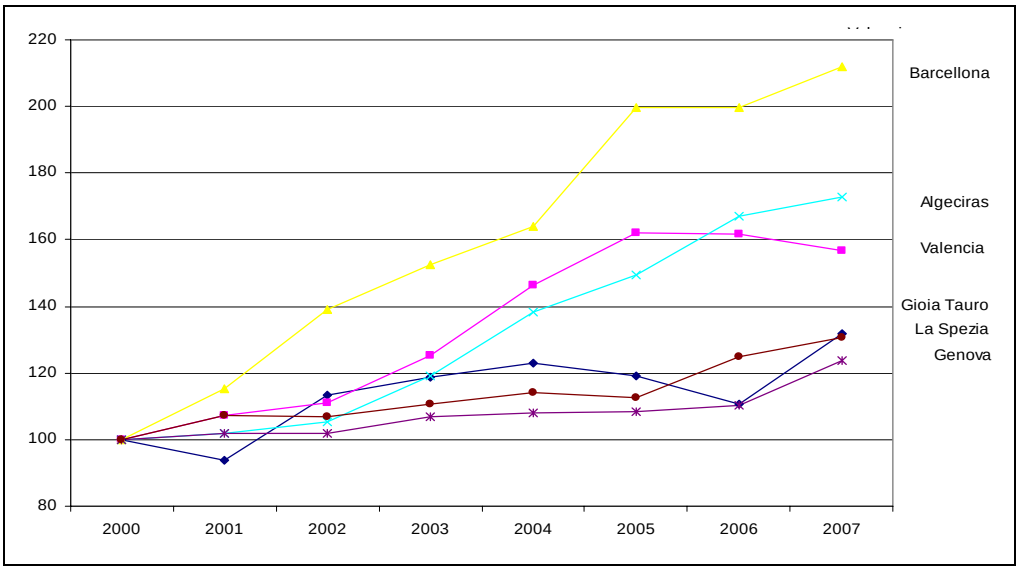
Pur non incluso nelle posizioni di testa, di notevole interesse appare il caso del porto di Salerno, orientato da un originale modello di *business* che ha conciliato la crescita dei traffici di passeggeri con i progressi nella movimentazione di merci (cfr. Riquadro E).

Confronti internazionali

Alcuni confronti internazionali permettono di apprezzare la posizione competitiva dei tre porti italiani specializzati in tale segmento che, affacciandosi sulla sponda tirrenica del bacino mediterraneo, contendono ad altrettanti scali iberici il predominio dei traffici in una *catching area* sostanzialmente coincidente (cfr. Figura II.19). In presenza di una moderata e concorde espansione dei tre scali italiani, emerge la marcata, ininterrotta crescita dei porti spagnoli, che riflette con ogni probabilità l'espansione della capacità di offerta, resa possibile da un quadro normativo chiaro, perfezionato a più riprese tra il 1992 e il 2003, orientato all'efficienza e alla partecipazione privata alla gestione dei servizi. Vi hanno verosimilmente concorso un regime di tassazione particolarmente favorevole al re-investimento degli utili sul sedime portuale e migliori condizioni contrattuali offerte agli operatori dalle 28 autorità portuali spagnole[57].

[57] Cfr. Baccelli, Ravasio e Saracino (a cura di), *Porti italiani*, Egea, Milano, 2007, in particolare il Capitolo 3.

Figura II.19 - NUMERO INDICE DEI TEU MOVIMENTATI NEI PRINCIPALI PORTI SPAGNOLI ED ITALIANI 2000-2007 (anno base 2000=100)



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati delle Autorità Portuali e Confetra

Gli andamenti descritti sono coerenti con l'evoluzione dei porti italiani in rapporto agli altri scali mediterranei e a quelli dell'Europa settentrionale (fra cui Rotterdam, Amburgo e Anversa). A un'espansione su ritmi non dissimili (circa il 10 per cento in media d'anno) da quelli dei principali concorrenti europei registrata negli anni a cavallo del 2000 faceva seguito un dimezzamento della crescita nel quinquennio più recente. Il suo indebolirsi viene frequentemente interpretato come una prova dell'incapacità del sistema portuale italiano di cogliere pienamente i benefici derivanti dall'accentuarsi dei fenomeni di globalizzazione degli scambi, che permetterebbero al nostro paese di massimizzare le opportunità offerte da una posizione geografica di *hub* naturale nel Mediterraneo, al centro dei flussi di traffico che originano nell'Estremo Oriente con destinazioni europea e nord-americana.

RIQUADRO E - IL PORTO DI SALERNO

Tra le realtà portuali italiane che hanno saputo adattarsi ai mutamenti del mercato mondiale dei traffici marittimi e coglierne le opportunità di crescita, il porto di Salerno rappresenta un caso emblematico per dinamismo ed intraprendenza. Grazie alla sua favorevole posizione all'interno del Mediterraneo, adatta sia alle linee oceaniche sia ai servizi feeder, ed alla presenza di operatori locali particolarmente dinamici, lo scalo ha raggiunto negli ultimi dieci anni risultati significativi, risalendo dalla 20° alla 14° posizione nella classifica dei porti italiani per merci transitate.

Il porto di Salerno si articola in uno scalo commerciale principale e in un molo turistico e da diporto costituito da tre accosti. L'area commerciale comprende

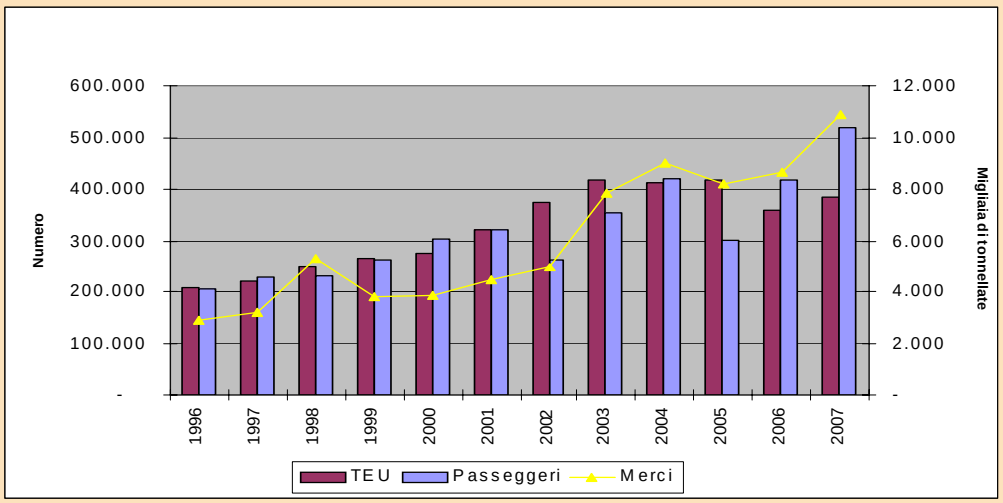
tre terminal dedicati rispettivamente allo smistamento di merci varie, container e traffico RO-RO, con una superficie totale di 1,7 milioni di m^2, 500.000 dei quali costituiti da aree a terra ripartite in egual misura fra depositi ed aree di servizio. La capacità dei magazzini è di circa 90.500 m^3; mentre le altre infrastrutture comprendono darsene con profondità dei fondali fino a 11,5 metri, nove banchine di lunghezza pari a 2.950 metri e quindici ormeggi distribuiti su cinque moli.

L'Autorità Portuale che amministra lo scalo è stata istituita con D.P.R. del 23 giugno 2000, in attuazione della legge 28 gennaio 1994, n. 84, di riforma dell'assetto del sistema portuale italiano. Tale legge ha altresì collocato lo scalo di Salerno nella I° classe della II° categoria dei porti nazionali[1]. Inoltre, a partire dal 2003, l'Autorità Portuale di Salerno ha aderito alla Med Ports Community, *un'associazione formata da sei porti mediterranei[2] con la finalità primaria di sviluppare collaborazioni fra scali del Mediterraneo per migliorare la gestione dei collegamenti e contribuire allo sviluppo di traffico a corto raggio delle Autostrade del Mare.*

Negli ultimi anni, il porto di Salerno ha fatto registrare tassi di crescita molto sostenuti in tutti gli ambiti di attività. Il traffico passeggeri, sebbene modesto in termini assoluti, è cresciuto del 70 per cento tra il 2000 e il 2007, passando dai 304.500 ai 517.800[3] passeggeri. Il traffico trarrà ulteriore impulso dal completamento della nuova Stazione Marittima, avviata nel febbraio 2005, che consentirà la riqualificazione dell'offerta turistica locale permettendo l'ormeggio delle grandi navi da crociera impiegate nei moderni circuiti turistici di massa.

Di maggiore rilievo è il movimento di merci, salito nel medesimo arco di tempo da 3.800 a 10.900 migliaia di tonnellate, facendo segnare la più elevata espansione fra i porti italiani (cfr. Figura E.1). Le categorie merceologiche più significative per movimenti sono la frutta esotica, i legnami, i materiali ferrosi ed i prodotti metallurgici, questi ultimi principalmente destinati agli stabilimenti automobilistici del Centro-Sud. Infatti, l'elemento che più caratterizza lo scalo salernitano è la spiccata specializzazione nello smistamento di vetture ed altri veicoli nuovi provenienti dagli stabilimenti automobilistici del Mezzogiorno continentale (nel 2005 sono transitati oltre 320.000 veicoli).

Figura E.1 – PORTO DI SALERNO. TRAFFICO MERCI E PASSEGGERI (1996-2007)



Nota: sull'asse primario delle ordinate sono rappresentati il numero di TEU e di passeggeri transitati dal 1996 al 2007; sull'asse secondario delle ordinate è espressa la quantità di merci totale (in migliaia di tonnellate) imbarcate e sbarcate nello scalo.
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Assoporti

Il rapporto tra merci transitate e TEU evidenzia una forte propensione alla containerizzazione dei carichi, collocando il porto di Salerno tra i principali scali in

Italia in questo segmento di business, insieme a Gioia Tauro, Taranto e Cagliari: i TEU transitati tra il 2000 e il 2007 sono cresciuti di circa il 40 per cento, passando da 276.000 a 385.300 unità. L'accessibilità del porto è stata ulteriormente potenziata da collegamenti di linea con Oceania, Estremo Oriente, Nord-Europa, America ed Africa Occidentale, garantendo in tal modo un portafoglio di rotte pressoché globale che permette a Salerno di svolgere un ruolo di primaria importanza per l'economia del Mezzogiorno.

Dall'analisi del tasso di riempimento dei container in ingresso ed in uscita dallo scalo si evince come il porto di Salerno si caratterizzi in prevalenza come porto di "esportazione". Sia nel 2006, sia nel 2007, i TEU vuoti allo sbarco hanno superato abbondantemente quelli pieni; contemporaneamente, i TEU vuoti all'imbarco risultano essere circa il 9 per cento del totale, quindi ampiamente al di sotto della media mondiale che si aggira intorno al 24 per cento[4].

Ai buoni risultati ottenuti dal sistema portuale salernitano hanno concorso le efficaci politiche di riqualificazione infrastrutturale attuate dalle Amministrazioni pubbliche, unitamente alla capacità degli operatori privati di sfruttare la minor congestione rispetto a Napoli per svolgere operazioni, in parte integrative a quest'ultimo, ma soprattutto ad elevata specializzazione funzionale, come nel traffico multipurpose e car carrier. Inoltre, le opportunità derivanti dall'incentivazione dello Short Sea Shipping (Autostrade del Mare), apertesi in seguito alle azioni dell'Unione Europea[5], sono state sfruttate appieno nello scalo salernitano e, dal 2001 ad oggi, i traffici relativi a questo segmento d'attività risultano in forte espansione (cfr. Tavola E.1). Nella rete meridionale delle Autostrade del Mare, Napoli è il porto principale per servire la Sicilia Occidentale, Salerno per servire la Sicilia Orientale e, grazie ai nuovi collegamenti istituiti da/per Valencia, Malta, Tunisi, Messina, Olbia e Palermo, è prevedibile che tale traffico ne trarrà un ulteriore impulso. In prospettiva, i maggiori ostacoli alla crescita dello scalo sembrano derivare da limiti infrastrutturali e dimensionali, nonché dalla scarsa integrazione con un sistema ferroviario regionale peraltro poco efficiente e molto congestionato.

Tavola E.1 – PORTO DI SALERNO - TRAFFICO DELLE AUTOSTRADE DEL MARE – anni 2001-2005 (valori assoluti)

	2001	2002	2003	2004	2005
Passeggeri	18.317	85.445	102.673	188.065	139.100
Auto al seguito dei passeggeri	6.029	17.938	22.611	44.085	43.069
Veicoli commerciali	13.630	58.765	72.408	113.789	88.391

Fonte: Autorità Portuali

---

[1] Tale legge prevede che i porti marittimi nazionali siano distinti in due categorie: una prima che comprende i porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato; una seconda che comprende tutti gli altri porti di rilevanza almeno regionale. In particolare: a) categoria I: porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato; b) categoria II, classe I: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale; c) categoria II, classe II: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale; d) categoria II, classe III: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e interregionale.

[2] Livorno e Salerno (Italia); Cartagena, Tarragona (Spagna); Tolone e Sète (Francia).

[3] Dati Assoporti.

[4] Drewry Shipping Consultants.

[5] L'UE sta supportando, attraverso le reti di trasporto trans-Europee (TEN-T), lo sviluppo delle Autostrade del Mare lungo quattro corridoi principali: Mar Baltico, Europa Occidentale (Oceano Atlantico-Mare del Nord/Mare d'Irlanda), Europa Sud-Occidentale (Mediterraneo Occidentale), Europa Sud-Orientale (Mare Adriatico, Mar Ionio e Mediterraneo Orientale).

II.5 Servizi energetici: efficienza energetica e fonti rinnovabili

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, mentre molti altri Paesi europei hanno continuato a fare progressi[58]. 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 12 e dell'8,2 per cento tra il 2000 e il 2007[59].

Le intensità e i consumi energetici differiscono significativamente tra regioni. Mentre i consumi sono in termini assoluti inferiori nel Mezzogiorno, l'intensità energetica dell'economia meridionale tende a essere superiore a quella del resto del Paese. Il fenomeno è evidente nel comparto elettrico: la maggiore intensità elettrica dell'economia del Mezzogiorno (misurata dal consumo elettrico per unità di valore aggiunto) rispetto a quella del Centro-Nord è spiegata prevalentemente dalla intensità elettrica del comparto industriale, 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/o a scarso valore aggiunto. Nonostante l'incidenza del terziario sul valore aggiunto dell'economia meridionale sia rimasta costante intorno al 75 per cento, la crescita sostenuta dei consumi elettrici del settore ha determinato un aumento dell'intensità elettrica, che è ormai uniforme a livello nazionale.

I consumi pro capite di elettricità restano inferiori nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, ma presentano una crescita relativa più accentuata. In particolare, sono aumentati maggiormente i consumi elettrici nel comparto domestico, determinando una convergenza tra le aree del Paese (cfr. Tavola II.21).

[58] Secondo i dati Eurostat, nel 2006 l'intensità energetica dell'economia italiana è stata 185 ktep/1000 euro di PIL (prezzi 1995), e ha superato la media EU-15 (179,54 ktep/1000 euro).

[59] Dati elaborati dai Bilanci Energetici Nazionali, disponibili all'indirizzo http://dgerm.sviluppoeconomico.gov.it/dgerm/ben.asp

Tavola II.21 – INTENSITÀ ELETTRICA E CONSUMI ELETTRICI PRO CAPITE PER MACROAREE REGIONALI - ANNO 2007 E VARIAZIONI 2000-2007

				Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
Intensità elettrica[a]	Totale	2007	MWh/M€	266,9	312,1	277,1
		2007/2000	%	4,6	8,7	5,6
	industria	2007	MWh/M€	465,6	673,6	500,9
		2007/2000	%	1,9	4,2	2,2
	terziario	2007	MWh/M€	111,4	111,5	111,4
		2007/2000	%	23,2	31,1	25,2
	agricoltura	2007	MWh/M€	220	163,7	198,5
		2007/2000	%	23,8	13,1	20,4
Consumi pro capite	Totali	2007	MWh/ab	6,1	4	5,4
		2007/2000	%	7,6	13,7	9,5
	domestici	2007	MWh/ab	1,2	1,1	1,1
		2007/2000	%	3,3	9,5	5,5

a) Le intensità elettriche sono date dal rapporto del consumo elettrico totale dell'economia o del settore sul valore aggiunto dell'economia o del settore (calcolato ai prezzi base 2000).
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Terna – Rete Elettrica Nazionale S.p.A. e ISTAT

Incentivi alla produzione di energia rinnovabile

Come già evidenziato nella precedente edizione del Rapporto DPS, le aree meridionali restano indietro nell'attuazione dei sistemi di promozione dell'efficienza negli usi finali di energia, tra cui quello dei cosiddetti "certificati bianchi" [60]. A fine maggio 2008, le società di servizi energetici accreditate che hanno effettivamente operato interventi di risparmio energetico certificati nell'ambito del sistema dei "certificati bianchi" erano 185, con un aumento del 38 per cento rispetto all'anno precedente. Tuttavia, solo 36 sono localizzate nel Mezzogiorno[61]. Dopo tre anni di attuazione, i risparmi energetici ottenuti nelle regioni del Sud rappresentano solo un quarto dei risparmi complessivi, e sono realizzati prevalentemente con interventi sull'illuminazione pubblica (legati quindi alla spesa comunale per investimenti). Al contrario, nel Centro-Nord sono stati realizzati interventi tendenzialmente più complessi (come l'estensione di reti di teleriscaldamento) e/o legati all'edilizia e al settore manifatturiero (per esempio: interventi sull'involucro edilizio, applicazione di *inverter* su motori elettrici e installazione di condizionatori e scaldacqua ad elevata efficienza).

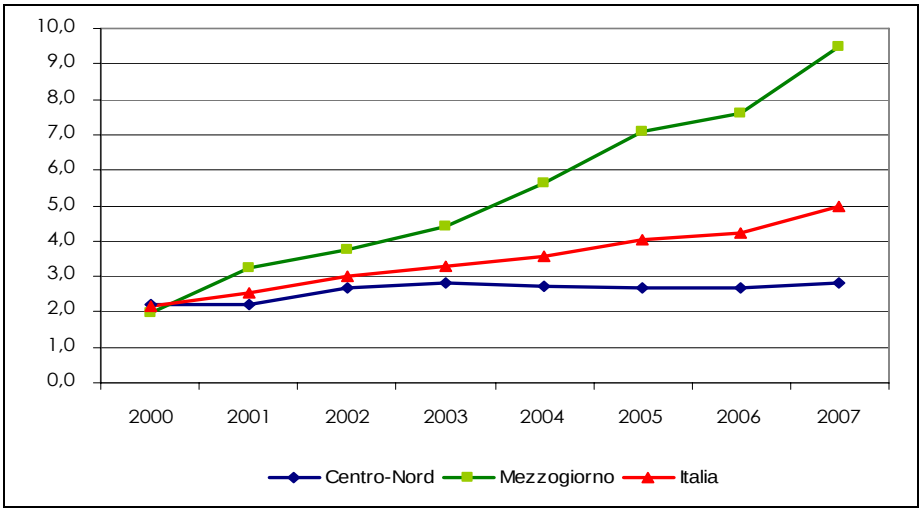
[60] Il sistema dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE) per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali è stato introdotto con i decreti del Ministro delle Attività Produttive (di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio) del 20 luglio 2004, successivamente aggiornati dal decreto ministeriale 21 dicembre 2007. 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, *Terzo rapporto annuale sul meccanismo dei titoli di efficienza energetica – Situazione al 31 maggio 2008*, da cui sono tratti anche i dati riportati nel testo.

[61] 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.

Energia elettrica da fonti rinnovabili

Nel quadro del potenziamento del sistema elettrico nazionale avvenuto negli anni più recenti, con l'entrata in esercizio di nuovi grandi impianti termoelettrici, nel 2007 si è assistito ad un consolidamento della crescita delle fonti rinnovabili[62]. La capacità di generazione elettrica da fonti rinnovabili è aumentata di quasi il 22 per cento nel periodo 2000-2007 (del 4,8 per cento solo nell'ultimo anno), e rappresenta circa il 23 per cento della potenza elettrica totale. Poco meno dei tre quarti sono localizzati nel Centro-Nord, grazie alla presenza dei tradizionali impianti idroelettrici e geotermoelettrici. Le regioni meridionali mostrano comunque notevole dinamismo: al 2007 le fonti rinnovabili contano per il 18,5 per cento della potenza installata nel Mezzogiorno (a fronte del 13,8 del 2000), con uno sviluppo molto sostenuto delle fonti non tradizionali e ben superiore a quello del Centro-Nord (cfr. Figura II.20).

Figura II.20 – QUOTA DI POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI (ESCLUSO IDROELETTRICO) PER MACROAREE REGIONALI[1], 2000-2007
(valori percentuali)



[1]MW di potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili (eolica, fotovoltaica, geotermoelettrica, biomasse e rifiuti) su MW di potenza efficiente lorda totale (per cento). La potenza efficiente lorda è la massima potenza elettrica possibile in condizioni ottimali e di piena efficienza degli impianti.
Fonte: elaborazioni UVAL- DPS su dati Terna - Rete elettrica nazionale S.p.A.

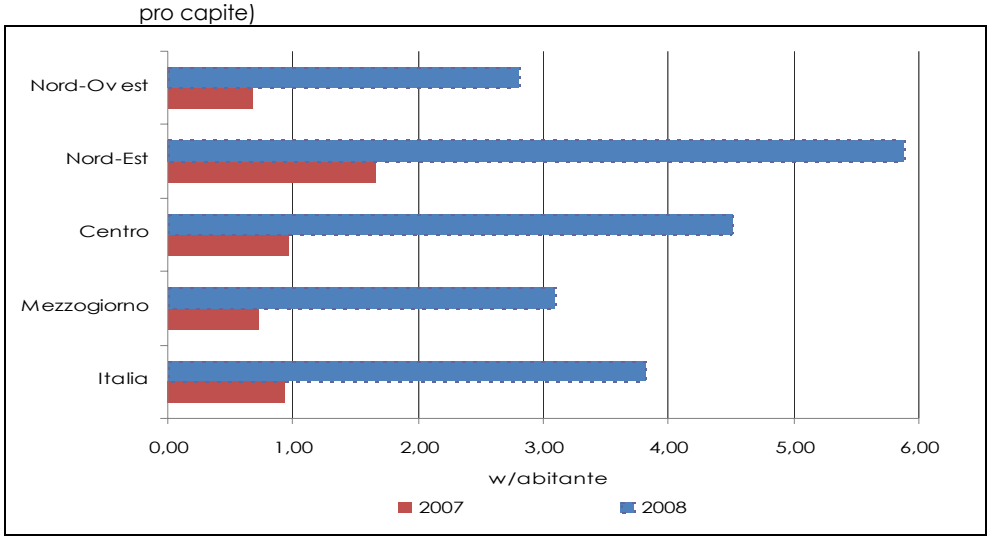
Il sistema delle fonti rinnovabili in Italia resta caratterizzato dalla dominanza della capacità di generazione idroelettrica, concentrata al Centro-Nord, e dalla crescita sostenuta dei comparti dell'energia eolica (prevalentemente nel Mezzogiorno) e da biomasse (concentrata nelle regioni centro-settentrionali)[63]. La novità degli ultimi due anni è il balzo degli investimenti nel settore fotovoltaico,

[62] 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.
[63] Cfr. edizioni 2006 e 2007 del Rapporto DPS.

grazie al decisivo contributo del meccanismo di incentivazione in "conto energia"[64]. In un solo anno, il numero di impianti incentivati entrati in esercizio è più che quadruplicato (da 5.700 a fine 2007 a oltre 24.000 a fine 2008), raggiungendo una potenza nominale installata di quasi 275 MW (a fronte dei 55 MW del 2007), due terzi della quale realizzata in impianti di taglia medio-piccola. Il Mezzogiorno ospita circa un terzo della capacità produttiva fotovoltaica incentivata, concentrata prevalentemente in Puglia. Questo boom e la distribuzione territoriale degli investimenti sono evidenti anche in termini di potenza installata per abitante (cfr. Figura II.21). Sebbene la microgenerazione diffusa (i cosiddetti "tetti fotovolotaici") rappresenti la modalità prevalente di sfruttamento del solare su tutto il territorio nazionale, alcune regioni meridionali (in particolare Sardegna e Calabria) presentano una prevalenza di impianti di grande taglia; la Puglia è la prima regione italiana per potenza installata in grandi impianti.

Fotovoltaico

Figura II.21 – IMPIANTI FOTOVOLTAICI INCENTIVATI IN "CONTO-ENERGIA"* ENTRATI IN ESERCIZIO PER MACROAREE REGIONALI – ANNI 2007 E 2008 (potenza pro capite)



*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 2008.
Fonte: elaborazioni UVAL- DPS su dati del Gestore dei Servizi Elettrici e ISTAT

Anche per le fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico appare evidente il ruolo degli incentivi nel sostenere gli investimenti, soprattutto al Sud. Un contributo significativo è stato dato dal meccanismo dei "certificati verdi" avviato nel 2002[65]: nel

[64] Il "conto energia", inizialmente regolato dai decreti ministeriali 28 luglio 2005 e 6 febbraio 2006 del Ministro delle Attività Produttive e del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, è stato successivamente riformato con il decreto ministeriale 19 febbraio 2007 ("nuovo conto energia"). 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 settembre 2007 – agosto 2008*, disponibile sul sito http://www.gse.it.

[65] Il decreto legislativo n.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

complesso gli impianti di nuova costruzione qualificati al fine dell'ottenimento dell'incentivo rappresentano circa il 17 per cento della potenza rinnovabile installata nel Paese, ma raggiungono il 45 per cento della potenza in esercizio nel Mezzogiorno. Il peso degli incentivi appare ancora più evidente se si considerano i nuovi impianti eolici e a biomasse: quelli incentivati rappresentano l'88 per cento della capacità produttiva di queste fonti nel Sud, a fronte del 46 per cento nel Centro-Nord.

Produzione e consumi di energia elettrica da fonti rinnovabili

Se si esclude l'energia idroelettrica, la cui produzione è diminuita nel tempo (anche in relazione a condizioni meteo-climatiche non favorevoli), l'incremento del numero e della potenza degli impianti ha determinato un aumento della produzione elettrica rinnovabile tra il 2000 e il 2007. In particolare, nel Mezzogiorno la produzione rinnovabile (al netto dell'idroelettrico) è cresciuta ad un tasso medio annuo di circa il 34 per cento, di oltre quattro volte superiore al tasso di crescita registrato nel Centro-Nord. Tuttavia, l'energia rinnovabile continua a rappresentare una quota modesta e in diminuzione della produzione lorda di elettricità (15,7 per cento) e del consumo interno lordo (13,7 per cento), indicando che per coprire l'incremento dei consumi si continua a fare ricorso prioritariamente alla generazione termoelettrica tradizionale e alle importazioni. Nel 2007, l'Italia resta quindi ancora lontana dall'obiettivo stabilito dalla normativa europea[66], che richiede una quota di produzione rinnovabile su consumo interno lordo pari al 22 per cento entro il 2010, e si colloca al di sotto della media dei Paesi dell'UE-15. Secondo i dati elaborati dal Gestore dei Servizi Elettrici, con una quota del 5,3 per cento nel 2007 l'Italia si colloca solamente al decimo posto nella graduatoria dei Paesi dell'Unione Europea per incidenza della produzione di fonti rinnovabili diverse da quella idroelettrica sulla produzione interna lorda di energia elettrica, confermando la posizione raggiunta l'anno precedente quando l'incidenza era risultata lievemente inferiore (4,9 per cento). Tra i principali Paesi comunitari, posizioni nettamente più avanzate di quelle dell'Italia erano appannaggio di Germania e Spagna, dove la penetrazione delle fonti rinnovabili con esclusione della componente idroelettrica risulta in forte ascesa, avendo superato il 10 per cento del totale. Nel biennio 2006-2007, sono risultati superiori a quelli del nostro Paese anche i corrispondenti valori per l'aggregato dell'UE a 15 membri (5,7 e 7,3 per cento, rispettivamente).

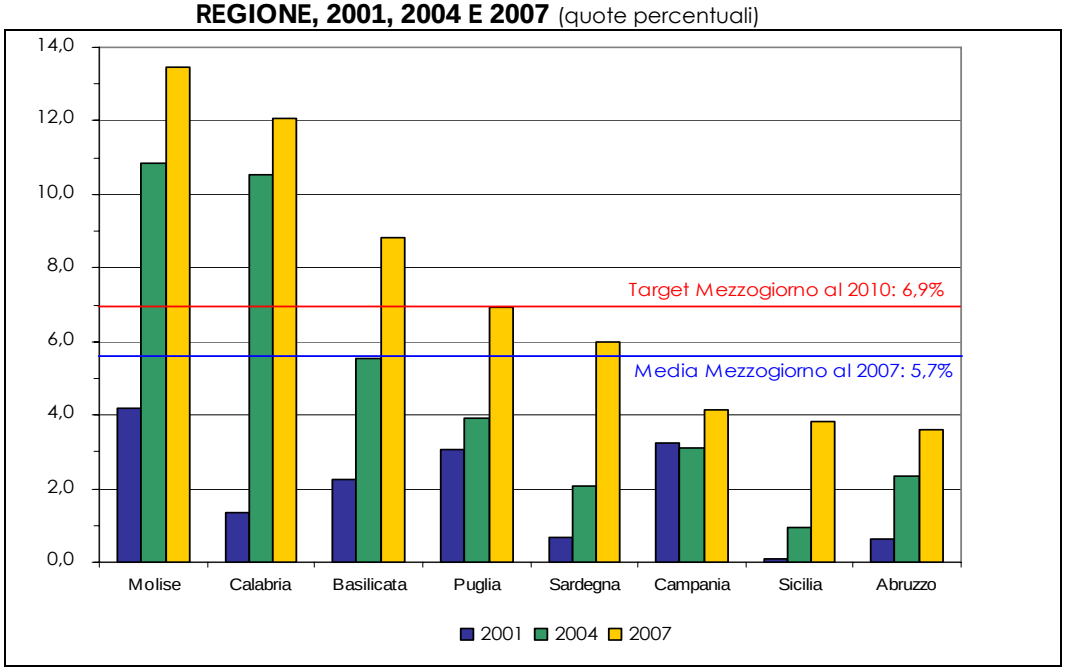
---

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 da parte di impianti qualificati come alimentati da fonti rinnovabili (IAFR).

[66] 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.

Nel Mezzogiorno, nonostante la crescita, l'energia prodotta da fonti rinnovabili resta al di sotto del 10 per cento del consumo interno lordo dell'area, contro il 15,7 per cento del resto del Paese. Va comunque rilevato che, se si considerano solo le fonti rinnovabili di più recente sfruttamento (e si esclude quindi l'idroelettrico), lo sviluppo della capacità produttiva nelle regioni meridionali si è tradotto in una quota crescente di consumi dell'area Mezzogiorno coperta da fonti rinnovabili, al di sopra della media nazionale (cfr. Figura II.22).

Figura II.22 – CONSUMO INTERNO LORDO DI ELETTRICITÀ COPERTO DA ENERGIA RINNOVABILE (ESCLUSO IDROELETTRICO) NEL MEZZOGIORNO, PER REGIONE, 2001, 2004 E 2007 (quote percentuali)



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su banca dati ISTAT-DPS indicatori territoriali di contesto

Il consumo interno lordo coperto da energia rinnovabile rappresenta uno degli indicatori con target assunti per misurare i risultati delle politiche regionali definite nel QSN 2007-2013. Nel contesto evolutivo descritto, l'obiettivo intermedio del 6,9 per cento da raggiungere entro il 2010 e l'obiettivo finale del 10,7 per cento entro il 2013 definiti per il Mezzogiorno sembrano quindi raggiungibili[67].

[67] Nel QSN 2007-2013, oltre al consumo interno lordo di energia elettrica coperto da fonti rinnovabili, sono stati identificati altri cinque indicatori rappresentativi di aree di *policy* rilevanti per la politica regionale, per i quali sono stati esplicitati degli obiettivi comuni per macroaree regionali al 2010 e al 2013. Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/qsn/indicatori.

III. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO

Il capitolo analizza il complesso della spesa pubblica e la sua distribuzione territoriale con riferimento agli anni 1996-2007, sia per la Pubblica Amministrazione (PA), sia per il settore Pubblico Allargato (SPA). Viene proposta, assieme alla lettura strutturale dei dati, un'analisi puntuale delle componenti della spesa, per l'anno 2007 e, limitatamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, al 2008.

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 2008 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]. Inoltre, per la prima volta, vengono fornite indicazioni sullo stato di attuazione del decentramento per aree territoriali utilizzando, con riferimento all'aggregato della Pubblica Amministrazione, la serie storica delle entrate[4] (per approfondimenti cfr. *Riquadro G – Decentramento e federalismo*).

---

[1] In alcune tavole del presente capitolo, in analogia con i precedenti rapporti del DPS, viene però privilegiata la confrontabilità dei risultati con altre fonte 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 del 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. In altre tavole, tuttavia, si analizzano i dati relativi al Settore Pubblico Allargato e al conto capitale al netto delle partite finanziarie, in tali casi i trasferimenti alle Ferrovie vengono elisi nel processo di consolidamento e sostituiti dalla spesa diretta sostenuta dall'ente stesso, rendendo, pertanto, neutrale la scelta del trattamento di tali apporti di capitale. Per ulteriori dettagli cfr. Appendice statistica, Nota metodologica CPT del presente Rapporto 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 con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento. Per dettagli metodologici cfr. "L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale" , Materiali UVAL, Numero 1, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze (disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it /materialiuval) e quanto pubblicato all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_indicatore.asp.

[4] Per approfondimenti e dettagli metodologici sulle entrate cfr. Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT), UVAL – DPS, 2007 e quanto pubblicato all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt

L'abituale attività di controllo della qualità dei dati CPT si è affiancata quest'anno ad un ulteriore miglioramento della componente allargata locale del settore pubblico, peculiarità specifica del Settore Pubblico Allargato rilevato dai Conti Pubblici Territoriali, con un aumento di informazione e una più ampia copertura dell'universo di riferimento. La nascita di nuove imprese, la sempre migliore copertura di tale universo nella rilevazione diretta dei bilanci da parte dei Nuclei Regionali CPT, la continua attività di verifica e incrocio con altre Banche dati, hanno portato ad un aumento dei soggetti rilevati in questo specifico comparto, passati, in media, da circa 3.000 del 2006 a circa 3.200 del 2007[5]. I conti rilevati sono dunque sempre più aderenti alla realtà economica del territorio ed oggi dispongono di informazioni certe in sostituzione di alcune stime presenti nella serie passata.

L'effetto combinato di tali attività ha comportato una revisione dei valori dell'intera serie storica rispetto a quelli pubblicati nella precedente edizione del Rapporto; i contenuti di dettaglio di tale revisione e i suoi effetti sono ampiamente descritti nella Appendice Statistica del presente volume[6].

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

La spesa pubblica italiana risulta in linea con i valori medi degli altri Paesi dell'Unione Europea. La quota della spesa pubblica complessiva della Pubblica Amministrazione sul PIL corrente nel periodo 2000-2006 è pari al 47,9 per cento, secondo i dati Eurostat a fronte del 46,9 per cento per il resto dei paesi; la sola spesa pubblica in conto capitale è pari al 4,1 per cento[7] (cfr. *Riquadro F – Indicatori della spesa pubblica nei principali Paesi europei*).

Tuttavia, benché il volume complessivo della spesa in termini di PIL appaia allineato, anzi superiore, 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

[5] Con riferimento alla totalità degli enti rilevati dai Nuclei Regionali, che comprende alcune categorie di enti appartenenti alla PA (enti dipendenti da Regioni ed Enti Locali, Autorità Portuali, Camere di Commercio) la numerosità si è ampliata da circa 3.600 a circa 3.700.

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

[7] I dati analizzati da EUROSTAT sono di competenza economica e si riferiscono alle informazioni della Contabilità Nazionale; essi risultano pertanto diversi dal quelli, di fonte CPT, utilizzati nella parte restante del capitolo che sono invece dati di cassa. Per dettagli sulle differenze cfr. paragrafo 7 dell'Appendice.

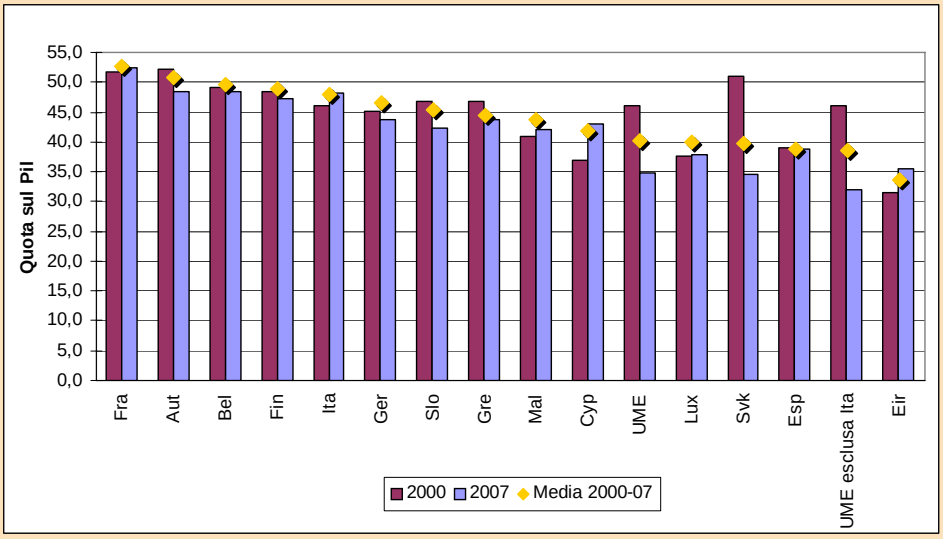
causa di uno sbilanciamento a favore dei trasferimenti rispetto agli investimenti diretti.

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 della politica economica nazionale, operando anche come parziale correttivo di una spesa pubblica complessiva assai squilibrata a sfavore del Mezzogiorno (solo il 28,5 per cento a fronte di una quota di popolazione pari a circa il 35,9 per cento, cfr. Tavola III.1 e Figura III.2) e fortemente antidistributiva.

RIQUADRO F – INDICATORI DELLA SPESA PUBBLICA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Nel periodo 2000-2007, la quota della spesa pubblica[1] italiana sul Pil è risultata superiore a quella del resto dell'Eurozona, con un'incidenza del 47,9 per cento del PIL a fronte del 46,9 degli altri 15 Paesi che hanno adottato la moneta unica[2]. Secondo gli ultimi dati forniti dall'Eurostat, spicca la grande riduzione dell'incidenza della spesa pubblica in Slovacchia. Nel complesso del periodo esaminato, tale quota risulta in media variare fra il 52,6 per cento della Francia e il 33,7 per cento dell'Eire. Il range 2000-2007 lascia intravedere una certa convergenza fra Paesi ad alta quota di spesa pubblica e Paesi a bassa quota di spesa pubblica (quote sul PIL): esso si è infatti ridotto a meno di 19 punti percentuali dai 19,4 del periodo 2000-2006. L'Italia e la Francia risultano però le nazioni che partendo da una situazione di alta spesa pubblica hanno ulteriormente aumentato la loro quota (cfr. Figura F.1). Il peso del nostro Paese sulla spesa pubblica di tutta l'Eurozona è andato quindi aumentando nel corso del tempo dal 17,6 per cento del 2000 al 23,7 per cento del 2007, a fronte di una popolazione la cui quota sul totale UME è pressoché stabile, poco al di sopra del 18 per cento.

Figura F.1 - SPESA PUBBLICA NELL'EUROZONA (valori percentuali)



N.B.: i valori sono ordinati in base alla quota media 2000-2007.
Fonte: General Government Data, autunno 2007

Fra il 2006 e il 2007 in Italia l'incidenza della spesa pubblica corrente è cresciuta dal 43,8 al 44 per cento: il nostro Paese è risultato l'unico fra quelli con

una quota di partenza superiore al 40 per cento ad aver registrato un ulteriore incremento di tale rapporto[3]. Gli altri aumenti infatti hanno riguardato esclusivamente i Paesi con quota di partenza inferiore al 40 per cento come la Spagna, l'Eire e la Grecia. La Francia resta la nazione con la quota di spesa pubblica corrente più elevata (48,3 per cento nel 2007 con una media dell'intero periodo pari al 48,6 per cento), mentre l'Irlanda continua a presentare il rapporto più basso (30 per cento). Per quel che riguarda la spesa pubblica in conto capitale, nel nostro Paese gli investimenti fissi lordi pubblici rimangono costanti al 2,3-2,4 per cento del PIL anche nel 2007 mentre quelli del resto dell'Eurozona passano dal 2,5 al 2,6 per cento. Il dato europeo continua ad essere condizionato dalla bassa quota relativa agli investimenti fissi lordi pubblici tedeschi (meno dell'1,5 del PIL), e in misura minore dalle quote di Austria, Belgio e Slovacchia, ampiamente inferiori al 2 per cento (l'Austria ha registrato in realtà una quota pari all'1 per cento), mentre l'Irlanda si trova al di sopra del 4 per cento. Le variazioni dello stock di capitale e degli oggetti di valore del settore pubblico hanno registrato nel 2007 dei valori degni di nota solo per Malta (0,09 per cento del PIL) e per la Slovacchia (0,11 per cento del PIL). Quanto alle acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte da parte delle Pubbliche Amministrazioni, la Grecia e la Francia hanno fatto registrare valori positivi almeno pari allo 0,1 per cento del PIL, mentre Malta, i Paesi Bassi e la Slovacchia valori negativi superiori allo 0,2 per cento (nel caso di Malta le cessioni nette sono giunte allo 0,7 per cento del PIL). I trasferimenti pubblici in conto capitale si riducono in Italia dal 2,6 all'1,8 per cento del PIL[4]. Il nostro Paese viene quindi superato dall'Austria (2,1 per cento), mentre nell'arco degli otto anni analizzati anche la Slovacchia presenta una quota superiore alla nostra. La media 2000-2007 dei trasferimenti pubblici in conto capitale raggiunge infatti il 2,6 per cento in Austria, il 2,1 per cento in Slovacchia e l'1,8 per cento del PIL in Italia.

L'analisi dei valori a prezzi costanti della spesa pubblica pro capite mostra per l'Italia un dato sostanzialmente costante, superiore ai 10.400 euro, a fronte dei 23.000 euro del Lussemburgo, dei 13.500 della Francia, dei 12.000 della Germania (cfr. Tavola F.1).

Tavola F.1 - SPESA PUBBLICA TOTALE NEI PAESI EUROZONA (euro costanti 2000 pro capite)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lux	18.955	19.477	21.855	22.058	23.127	23.431	22.807	23.126
Fin	12.348	12.493	12.942	13.482	13.989	14.400	14.575	14.673
Aut	13.502	13.383	13.366	13.557	14.484	13.644	13.892	13.990
Fra	12.251	12.374	12.671	12.874	13.087	13.304	13.338	13.463
Ned	11.592	12.041	12.199	12.416	12.381	12.249	12.878	13.201
Bel	12.075	12.144	12.439	12.847	12.705	13.557	12.901	13.146
Eir	8.667	9.555	10.085	10.300	10.696	11.127	11.521	12.531
Ger	11.317	12.060	12.175	12.241	12.035	12.066	12.039	11.939
Ita	9.659	10.220	10.099	10.217	10.148	10.224	10.493	10.427
Gre	5.899	5.944	6.100	6.408	6.754	6.608	6.703	7.196
Cyp	5.371	5.700	6.063	6.792	6.571	6.792	6.917	7.033
Esp	6.123	6.198	6.316	6.323	6.506	6.556	6.705	6.895
Slo	5.036	5.264	5.325	5.478	5.642	5.804	6.025	6.092
Por	5.158	5.382	5.365	5.433	5.605	5.765	5.661	5.696
Mal	4.485	4.549	4.645	5.091	4.864	4.916	4.922	4.920
Svk	2.082	1.888	2.001	1.863	1.844	1.979	2.089	2.152

Dati ordinati per valore medio 2000-2007.
Fonte: elaborazioni DPS su dati General Government Data, autunno 2007 e Eurostat

La spesa corrente italiana deflazionata[5] si è attestata attorno ai 9.500 euro nel 2007, valore superiore ai 7.400 dell'intera Eurozona (cfr. Tavola F.2).

Tavola F.2 – SPESA CORRENTE PRO CAPITE DEFLAZIONATA: EUROZONA (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lux	16.510	17.526	18.604	18.943	19.924	20.060	19.664	20.055
Fin	11.615	11.706	12.124	12.658	13.101	13.576	13.797	13.793
Aut	12.643	12.473	12.486	12.713	12.703	12.769	13.002	13.120
Fra	11.319	11.456	11.754	11.931	12.105	12.252	12.308	12.421
Bel	11.292	11.521	11.799	12.048	12.067	12.197	12.221	12.362
Ned	10.820	10.956	11.093	11.315	11.433	11.296	11.934	12.153
Ger	11.147	11.215	11.360	11.442	11.294	11.329	11.334	11.218
Eir	7.419	8.009	8.555	8.880	9.294	9.687	9.955	10.618
Ita	9.118	9.333	9.327	9.302	9.308	9.357	9.418	9.531
UME	*9.380*	*8.842*	*8.571*	*8.283*	*8.048*	*7.817*	*7.596*	*7.359*
Gre	5.084	5.184	5.376	5.575	5.806	5.914	6.090	6.557
Cyp	4.866	5.193	5.527	6.185	5.928	6.232	6.321	6.422
Esp	5.407	5.426	5.495	5.527	5.628	5.718	5.819	5.967
Slo	4.528	4.751	4.860	4.938	5.083	5.285	5.444	5.440
Por	4.570	4.733	4.848	4.924	5.062	5.245	5.244	5.262
Mal	3.975	4.098	4.164	4.242	4.380	4.375	4.411	4.462
Svk	1.588	1.667	1.714	1.722	1.705	1.782	1.921	1.985

Dati ordinati per valore medio 2000-2007.
Fonte: elaborazioni DPS su dati General Government Data, autunno 2007 e Eurostat

Per quanto attiene agli investimenti fissi lordi pubblici pro capite deflazionati, nel 2007 l'Italia presenta dei valori inferiori rispetto a quelli dell'Eurozona (500 contro 600 euro circa) nonostante l'entrata della Slovacchia, mentre l'Eire (1.400 euro circa) supera ampiamente varie nazioni fra cui la Finlandia e la Francia, collocandosi appena dietro il Lussemburgo (cfr. Tavola F.3).

Tavola F.3 – SPESA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE DEFLAZIONATA: EUROZONA (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lux	1.933	2.198	2.598	2.412	2.328	2.535	2.135	2.268
Eir	967	1.230	1.280	1.141	1.121	1.147	1.231	1.449
Ned	823	864	932	936	865	899	931	972
Fra	732	722	705	742	765	822	815	839
Fin	642	671	719	777	816	749	720	803
Esp	493	532	575	590	566	607	649	682
UME	*540*	*549*	*530*	*559*	*550*	*563*	*576*	*601*
Slo	343	359	340	383	426	408	500	538
Ita	487	505	370	519	511	501	505	509
Gre	460	469	454	517	547	441	477	487
Cyp	426	436	449	506	617	487	476	484
Mal	427	364	441	502	422	536	469	465
Bel	481	419	414	415	415	469	430	441
Ger	448	441	425	394	366	355	373	400
Aut	390	301	337	313	298	308	302	292
Por	448	468	429	371	378	355	291	287
Svk	115	131	145	119	117	109	123	117

Dati ordinati per valore medio 2000-2007.
Fonte: elaborazioni DPS su dati General Government Data, autunno 2007 e Eurostat

[1] Viene presa in considerazione la spesa delle amministrazioni centrali e locali e degli enti previdenziali e assistenziali. Si tratta quindi del settore Pubblica amministrazione che viene definito su base funzionale, includendo tutte le unità istituzionali che non producono per il mercato ma per il consumo individuale e collettivo e finanziate per lo più da somme obbligatorie sborsate da unità appartenenti ad altri settori. Vengono escluse invece le imprese pubbliche sia locali che nazionali, ovvero tutte le unità istituzionali partecipate o possedute dallo Stato o dagli enti locali.

[2] Dal 1° gennaio 2009 anche la Slovacchia ha lasciato il Meccanismo del Tasso di Cambio II (MTC II) ed è entrata a far parte dell'Unione Monetaria vera e propria (fase 3), adottando quindi l'Euro: la corona slovacca ha continuato ad avere valore legale sino al 16-01-2009. All'interno del MTC II rimangono gli Stati baltici (Lituania, Lettonia, Estonia) e la Danimarca le cui monete hanno particolari bande di oscillazione (ufficiali ed effettive) rispetto alla parità centrale contro l'Euro. I valori calcolati risultano leggermente differenti rispetto a quelli pubblicati nel General Governement Data poiché si è utilizzata una serie del PIL corrente più recente, aggiornata il 30 dicembre 2008. Le variazioni del rapporto Spesa pubblica su PIL hanno riguardato soprattutto i *Paesi che*

sono entrati nell'UME dopo il 1999, e fra di essi in particolare la Slovacchia e la Slovenia specificamente per i primi anni della serie storica.

[3] In Italia, fra le principali componenti della spesa pubblica corrente, si è ridotta fra il 2006 e il 2007 l'incidenza dei consumi intermedi (dal 5,25 al 5,19 per cento del PIL), quella delle remunerazioni lorde dei dipendenti pubblici (dall'11,01 al 10,75 per cento), mentre è aumentata quella delle prestazioni sociali (esclusivamente per quelle in denaro) dal 19,83 al 20 per cento, così come è tornata ad aumentare la quota degli interessi sul debito dal 4,65 al 4,93 per cento (la più alta all'interno dell'Eurozona).

[4] Nel 2006 furono contabilizzati diverse voci una tantum: i rimborsi IVA sulle auto aziendali, il finanziamento degli oneri finanziari di ISPA a seguito della sua incorporazione nella Cassa Depositi e Prestiti SpA e la retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti ai lavoratori agricoli.

[5] 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).

Un adeguato volume di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno costituisce di fatto un pre-requisito per la realizzazione degli obiettivi di crescita fissati per tale area e per il Paese nel suo complesso consentendo al contempo il miglioramento dei servizi collettivi ancora carenti nei territori meridionali.

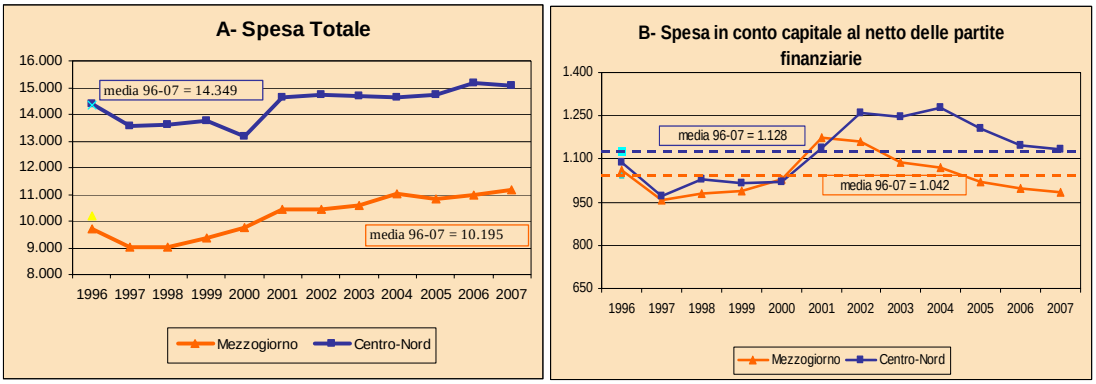
Tavola III.1 - INDICATORI DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI POPOLAZIONE, PIL E SPESA DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: ANNI 1996-2007 (valori medi – quote sul totale Italia)

	Popolazione	PIL	Spesa pubblica Totale	Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie
Centro-Nord	64,1	75,9	71,5	66,1
Mezzogiorno	35,9	24,1	28,5	33,9
Italia	100	100	100	100

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Il 71,5 per cento della totalità della spesa regionalizzata del SPA, pari in media annua a circa 784 miliardi di euro a prezzi costanti nel periodo 1996-2007, è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, solo il 28,5 per cento nel Mezzogiorno. Ogni abitante cittadino del Centro-Nord, si è dunque avvalso mediamente, in termini costanti, di circa 14.349 euro pro capite rispetto ai 10.195 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

Nelle due aree l'andamento della spesa totale pro capite appare simmetrico in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 4.154 euro pro capite tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

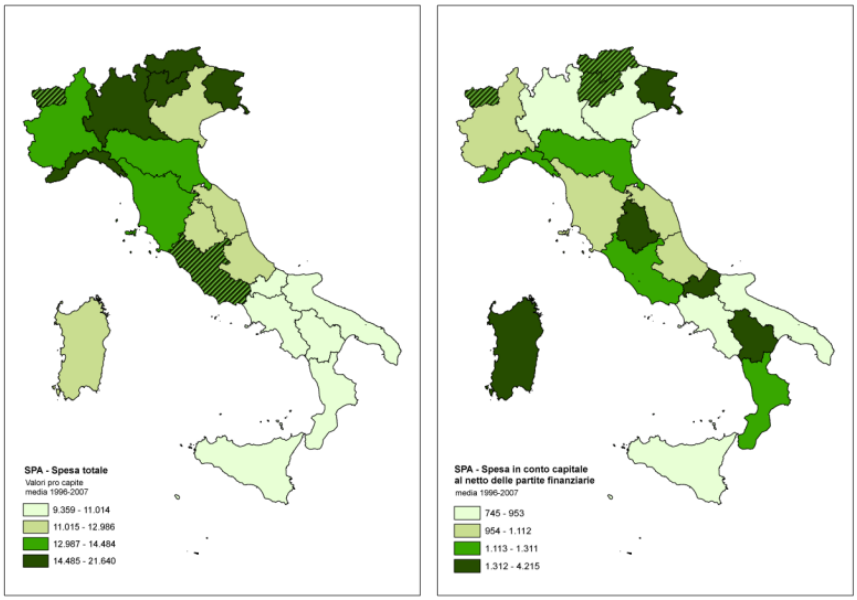
La spesa in conto capitale, quota molto ridotta della spesa pubblica complessiva, ha mantenuto tra il 1997 e il 2001 un andamento favorevole alle regioni meno sviluppate, in linea con gli obiettivi di riequilibrio. Tale tendenza è stata sostenuta dalla componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale (alimentata dalle risorse nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), e dai Fondi Strutturali comunitari.

La funzione riequilibratrice a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale, si è andata tuttavia riducendo negli anni successivi (cfr. Figura III.1B), soprattutto a causa della notevole concentrazione degli investimenti delle Imprese Pubbliche Nazionali nel Centro-Nord. Dal 2002 l'area centro settentrionale del Paese registra infatti una spesa media in conto capitale costantemente superiore rispetto al Mezzogiorno (pari rispettivamente a 1.128 e 1.042 euro pro capite), sia pure con una tendenza alla ricomposizione negli ultimi anni.

Se si considera la distribuzione regionale pro capite la sperequazione determinata dalla spesa complessiva[8] ed il, pur modesto, ruolo riequilibratore della spesa in conto capitale appaiono ancora più evidenti (cfr. Figura III.2).

[8] Il divario procapite medio al netto della spesa previdenziale, componente che più delle altre tende a seguire il processo di sviluppo, riflettendo le condizioni strutturali dell'economia si riduce da 4.154 a 2.513 euro procapite, con una leggera tendenza al deterioramento negli ultimi anni.
Anche l'esclusione della spesa per interessi non modifica i rapporti relativi tra le aree.

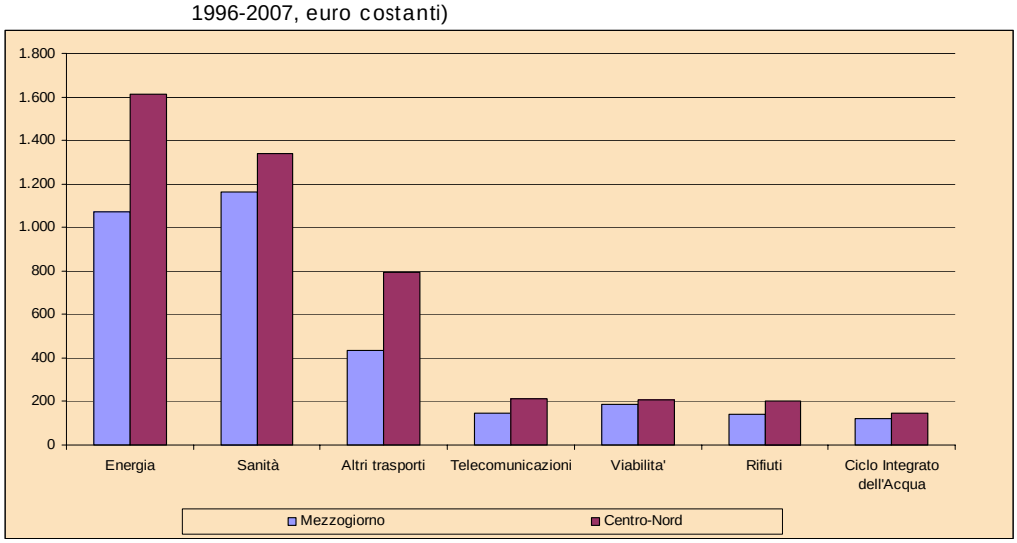
Figura III.2 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA SPESA PRO CAPITE (media 1996-2007, euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

La sperequazione, rilevante e persistente in molti servizi essenziali quali l'energia, la sanità, il ciclo integrato dell'acqua, i rifiuti, non risulta ridursi negli anni recenti, nonostante il notevole trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie locali con conseguente decentramento delle spese (cfr. paragrafo III.5) e delle entrate (cfr. *Riquadro G - Decentramento e federalismo*) verso livelli di governo inferiori, cui ha portato il processo di devoluzione avviato fin dagli anni Novanta e la riforma costituzionale approvata nel 2001.

Figura III.3 - SPESA TOTALE PRO CAPITE PER ALCUNI SETTORI D'INTERVENTO (media 1996-2007, euro costanti)

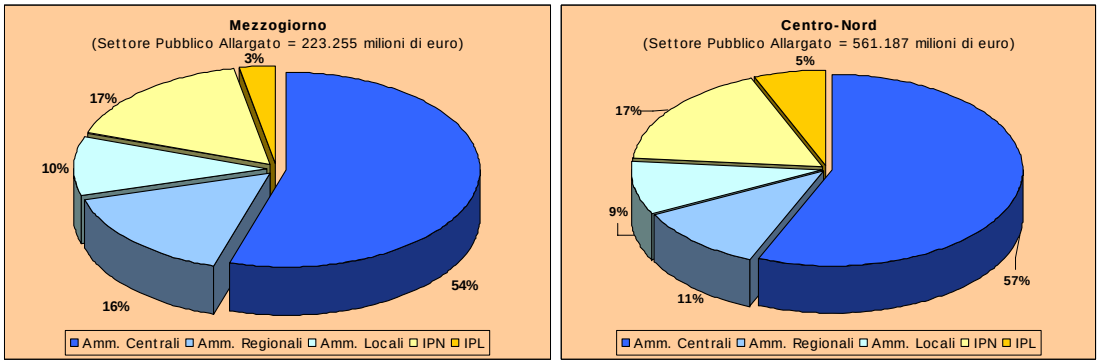


Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

La spesa corrente, pari a circa il 90 per cento della spesa complessiva, determina la quota maggiore della differenziazione territoriale tra Centro-Nord e Mezzogiorno: a fronte di una spesa corrente media italiana di 11.061 euro procapite, la media del Mezzogiorno è di 7.763.

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 (cfr. Figura III.4 e Figura III.5).

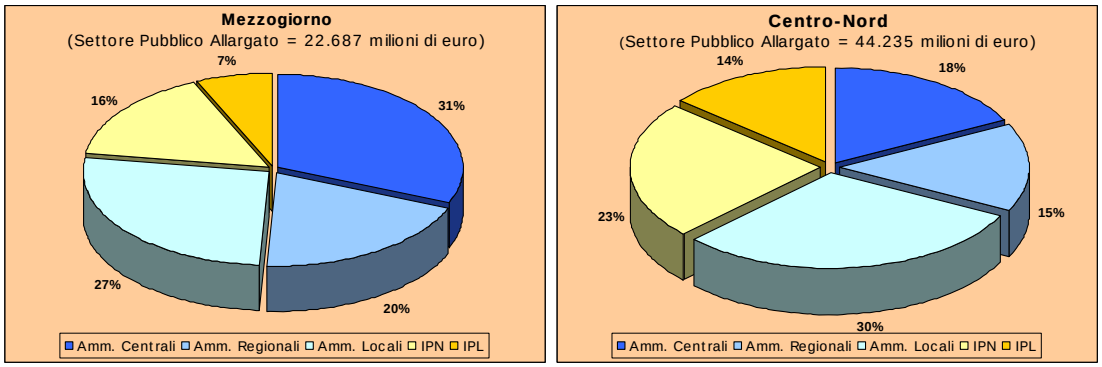
Figura III.4 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA TOTALE PER SOGGETTO EROGATORE (media 1996-2007, valori percentuali)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Infatti, mentre per la spesa nel suo complesso la distribuzione tra soggetti appare piuttosto simmetrica tra le due aree, molto diverso è il peso di ciascun erogatore per la componente in conto capitale. La Pubblica Amministrazione eroga, attraverso i suoi tre livelli di governo (centrale, regionale e locale) il 78 per cento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e solo il 63 per cento nel Centro-Nord. Tuttavia lo Stato e tutti gli enti della Amministrazione Centrale esercitano un ruolo orientato al riequilibrio territoriale (31 per cento della spesa nel Mezzogiorno, 18 per cento nel Centro-Nord), soprattutto attraverso strumenti di incentivazione alle imprese.

Figura III.5 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER SOGGETTO EROGATORE (media 1996-2007, valori percentuali)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Inoltre tutti gli Enti dell'Extra PA, più orientati a una logica di mercato, ed in particolare le Imprese Pubbliche Nazionali (IPN), incontrano grandi difficoltà nel realizzare 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 23 per cento nel Centro-Nord mentre pesano solo il 16 per cento nel Mezzogiorno. La maggior parte dei grandi investitori nazionali[9] risulta del resto lontana dal perseguimento dell'obiettivo programmatico[10] - finalizzato ad assicurare al Mezzogiorno una quota di risorse ordinarie in conto capitale pari al 30 per cento della spesa totale e al 45 per cento della spesa in conto capitale - salvo l'eccezione costituita dall'ANAS, che aumenta consistentemente i suoi investimenti anche nel 2007 (seguendo un *trend* crescente iniziato fin dal 2003), con una elevata concentrazione di spesa soprattutto in Calabria in virtù degli interventi sull'autostrada SA-RC (cfr. Tavola III.2).

Una leggera inversione di tendenza nell'ultimo anno sembra evidenziarsi anche per le Ferrovie dello Stato con una 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	2007
ANAS	31,3	30,6	32,4	37,9	44,0	45,9	44,9	42,1	43,2	47,2	48,1	51,5
Ferrovie	29,5	31,2	29,4	24,6	24,8	22,8	20,4	16,7	12,2	14,0	19,5	21,0
ENEL	35,6	36,8	37,0	37,5	37,4	28,9	28,3	31,2	31,4	30,2	30,8	27,6
Aziende ex IRI (*)	24,0	20,1	20,8	13,0	16,1	18,8	7,8	11,4	9,7	11,1	14,5	13,4
ENI	34,9	34,1	44,6	32,7	36,6	29,7	29,0	37,0	43,3	40,0	38,4	36,3
Poste	6,6	17,4	24,0	5,0	15,3	30,9	31,4	31,4	31,1	33,6	30,1	27,6

Nota (*) 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

[9] Si fa riferimento agli enti dell'Extra PA a cui si aggiunge l'ANAS, che fa parte invece della PA.

[10] L'articolo 1, comma 17 della legge n. 311/2004 (Legge finanziaria per il 2005), ha sancito per i grandi investitori pubblici l'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale, ribadito successivamente dall'art. 1 comma 863 della legge n. 296/2006.

Nel Centro-Nord il peso delle Imprese Pubbliche Locali (14 per cento) appare rilevante laddove il loro ruolo nel Mezzogiorno (6 per cento) è più ridotto. Peraltro tale comparto evidenzia un ampliamento del divario tra le due aree con una riduzione, tra il 2005 e il 2007, di 1,8 punti percentuali della quota Mezzogiorno. Si osservano, nel Centro-Nord, fenomeni di aggregazione e fusione delle imprese locali, nonché la creazione di aziende *multiutility*, di soggetti pubblici più forti, attivi anche su scala sovraregionale, che detengono elevate quote di mercato e godono di forti economie di scala e di scopo, offrendo una maggiore diversificazione dei servizi. L'assenza di simili fenomeni nel Mezzogiorno determina il *trend* decrescente della quota, pur in presenza di livelli di spesa reali lievemente in aumento (cfr. paragrafo III.6).

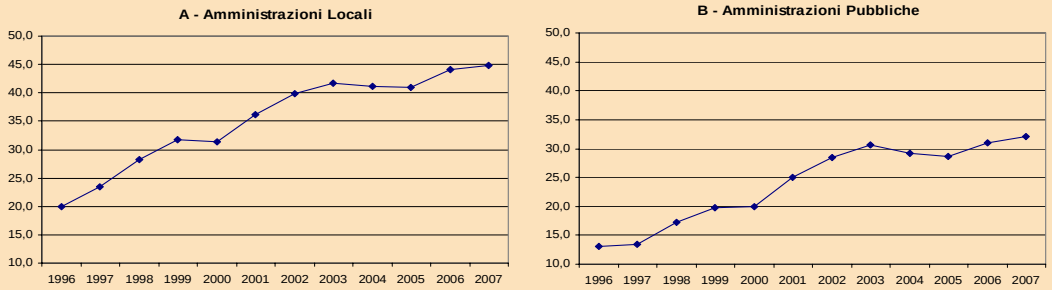
Nonostante la sua rilevanza in quota, la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno rimane squilibrata a favore dei trasferimenti, pur in presenza di un obiettivo dichiarato della *policy* di questi ultimi anni che privilegia una crescita degli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali, rispetto al sostegno diretto al sistema produttivo. I risultati registrati negli ultimi anni (cfr. paragrafi III.3 e III.4) sono tuttavia alquanto soddisfacenti; si conferma infatti con decisione nel 2007 e 2008 una netta inversione di tendenza e una crescita consistente della spesa per investimenti diretti, verso il riallineamento con gli altri Paesi dell'Eurozona (cfr. *Riquadro F – Indicatori della spesa pubblica nei principali Paesi europei*).

RIQUADRO G - DECENTRAMENTO E FEDERALISMO

Il dibattito in corso su decentramento amministrativo e federalismo fiscale non è sempre fondato su evidenze empiriche certe e soprattutto su un uso corretto delle informazioni disponibili. Appare quindi utile riportare alcuni risultati quantitativi ricostruibili grazie alla articolazione e alla flessibilità della banca dati CPT[1], al fine di garantire supporti più solidi alla discussione in corso e ad alcune scelte di policy alla base della riforma federale.

Gli effetti finanziari conseguenti alla riforma del Titolo V della Costituzione sono in Italia consistenti e visibili. Il processo di decentramento avvenuto negli anni Novanta e la riforma costituzionale del 2001 hanno portato ad una autonomia finanziaria crescente nel tempo (cfr. Figura G.1.), superiore a quella di altri paesi, siano essi federati e non (cfr. Tavola G.1) e anche ad un consistente riallineamento tra entrate e spese (cfr. Figura G.2).

Figura G.1 - QUOTA DELLE ENTRATE TRIBUTARIE SUL TOTALE DELLE ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

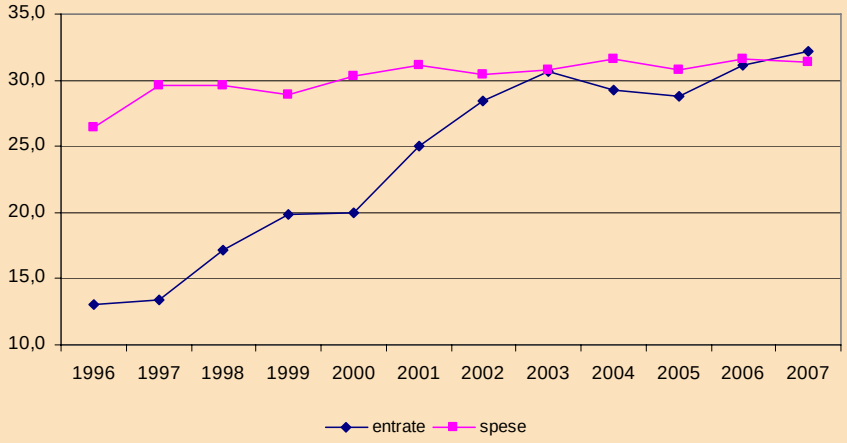
Tavola G.1 - QUOTA DELLE ENTRATE TRIBUTARIE DELLE AMMINISTRAZIONI DECENTRATE SUL TOTALE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE IN ALCUNI PAESI EUROPEI

	Germania	Austria	Spagna	Regno Unito	Italia*	
1995	12,9	15,8	12,3	4,4	9,5**	(13,0)***
2000	8,5	14,9	12,6	4,6	15,6	(19,9)
2006	11,8	14,1	11,9	5,4	18,3	(31,1)

* Per l'Italia dati 1997 e 2007
**Al netto delle compartecipazioni
*** Al lordo delle compartecipazioni

Fonte: FMI ; DPS – Conti Pubblici Territoriali

Figura G.2 - ENTRATE TRIBUTARIE E SPESE (al netto degli interessi) **DELLE AMMINISTRAZIONI DECENTRATE SUL TOTALE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E DELLE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord si è determinata una netta inversione tra i due canali finanziari che alimentano il settore locale; i tributi propri e devoluti[2]*, a partire dal 1999 nel Centro-Nord, dal 2001 nel Mezzogiorno, hanno sostituito, con una dinamica elevata e crescente, i trasferimenti dallo Stato (cfr. Figura G.3).*

Figura G.3 - TRIBUTI PROPRI E DEVOLUTI E TRASFERIMENTI DALLO STATO ALLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI 1996-2007 (valori per abitante a prezzi costanti in euro)

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Marcata è anche l'esternalizzazione di funzioni dal governo locale alle imprese pubbliche in molti settori economici essenziali (acqua, rifiuti, trasporto locale), particolarmente accentuata nel Centro-Nord, ma ormai evidente anche nel Mezzogiorno (cfr. paragrafo III.5).

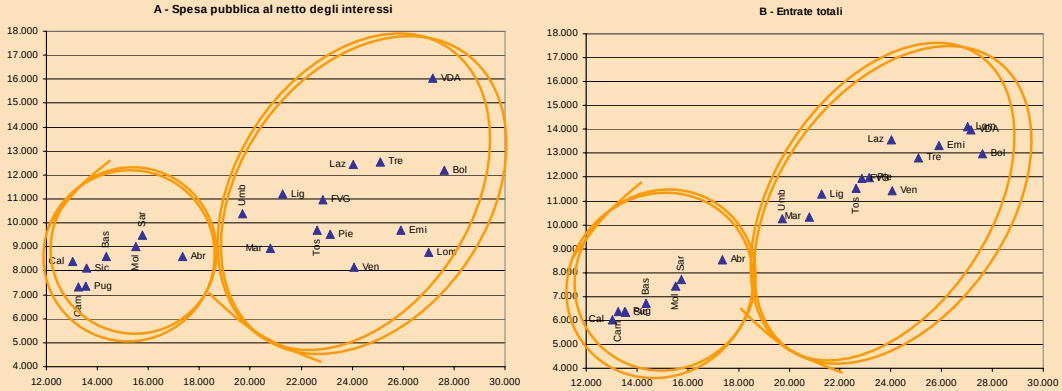
Nonostante il decentramento finanziario e di funzioni sia così avanzato, esso non sembra aver contribuito ad una ricomposizione di divari in Italia. La questione del conflitto distributivo tra aree, insieme ad un sicuro problema di gestione efficiente delle risorse disponibili, rimane il vero nodo da affrontare nell'ambito della riforma federale dello Stato.

La dimensione dei divari è da analizzare sia con riferimento a variabili strutturali (cfr. Capitolo I) che rispetto alla spesa pubblica, come riportata in questo Capitolo. Affiancare alla analisi della spesa qualche prima evidenza sui divari in termini di entrata, pur evitando di pervenire a saldi finanziari[3], arricchisce il quadro conoscitivo, soprattutto se i flussi finanziari, sia di entrata che di spesa, vengono posti in relazione alla dimensione economica dei territori, approssimata dal PIL regionale.

La spesa pro capite complessiva nel Mezzogiorno è probabilmente più inefficiente ma certamente inferiore a quella del Centro-Nord (cfr. paragrafo III.1 e Figura III.2) e ricalca fedelmente la distribuzione pro capite delle entrate. Essendo la tassazione tendenzialmente progressiva, le differenze di gettito dipendono infatti notevolmente dalle differenze di reddito.

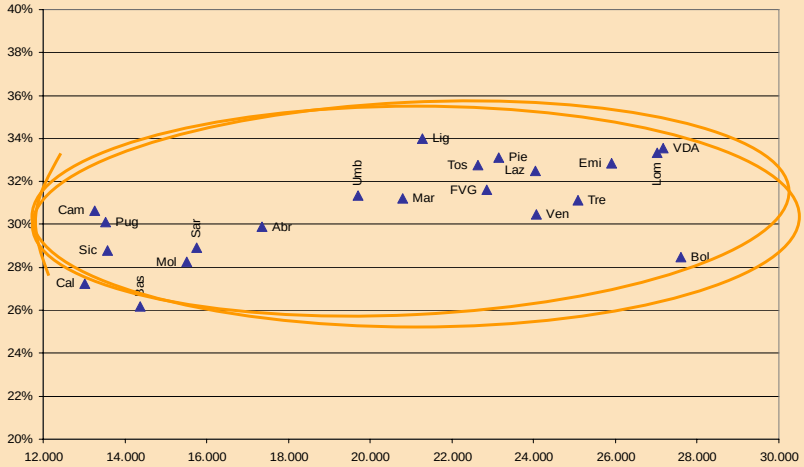
Se il flusso pro capite viene posto in relazione alla dimensione economica dei territori, approssimata dal PIL, appare evidente una stretta correlazione tra flusso finanziario, sia di entrata che di spesa, e grado di sviluppo con un generale effetto antidistributivo (cfr. Figura G.4 e Figura G.5).

Figura G.4 - PA - FLUSSI PROCAPITE DI SPESA E DI ENTRATE RISPETTO AL PIL PROCAPITE - MEDIA 1996-2007 (valori per abitante a prezzi costanti in euro)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

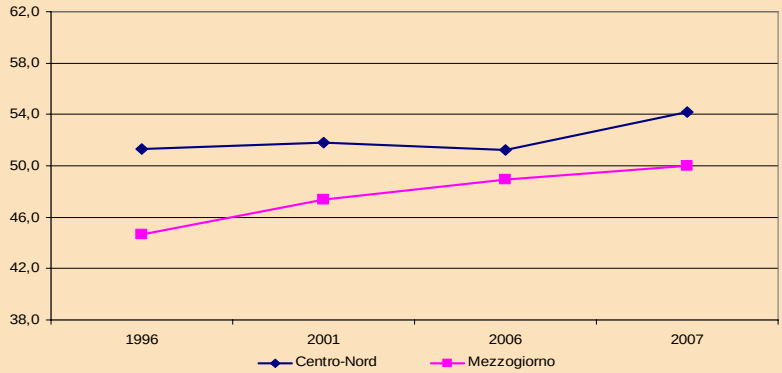
Figura G.5 - PA - PRESSIONE TRIBUTARIA IN RAPPORTO AL PIL - 1996-2007 (euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Se, oltre che alle entrate pro capite, si guarda alla pressione tributaria[4], le varie realtà regionali si riallineano e, soprattutto, lo sforzo finanziario del Mezzogiorno non appare inferiore a quello di molte regioni del Centro-Nord, oltre ad essere crescente nel tempo (cfr. Figura G.6).

Figura G.6 - ENTRATE SU PIL (valori percentuali)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Porre correttamente la questione di quanta spesa e quante entrate sono attualmente destinate a ciascuna area territoriale sposta l'attenzione sulla necessità di una diversa modalità distributiva che, prendendo atto di un dualismo rilevante e persistente, tenga in maggior considerazione i fabbisogni dei singoli e le diverse posizioni economiche dei territori.

È tuttavia evidente la rilevanza della effettiva dotazione di servizi in ciascuna realtà territoriale. L'attuale meccanismo premiale rivolto alle Regioni meridionali, gli Obiettivi di Servizio (cfr. paragrafo II.1), oltre a costituire una innovativa esperienza nel perseguimento di risultati verificabili, può fornire un significativo contributo alla definizione dei livelli essenziali di prestazione relativamente ad alcuni servizi collettivi e forse rappresentare un riferimento importante in direzione della definizione dei costi standard.

---

[1] In questo riquadro viene utilizzata l'intera serie storica CPT per un arco temporale che copre gli anni dal 1996 al 2007, sempre in valori costanti, deflazionata a prezzi 2000, ma riferita, a differenza dal resto del Capitolo, all'aggregato della Pubblica Amministrazione, che appare più significativo con riferimento all'oggetto di analisi. Viene inoltre utilizzato il dettaglio per categorie economiche e livelli di governo.

[2] L'OECD ha dedicato notevole attenzione, nell'ambito del "Network on fiscal relation across levels of government", alla linea di demarcazione tra trasferimenti e compartecipazioni, al fine di pervenire ad una classificazione omogenea nei Conti Nazionali e nelle Statistiche sulle Entrate dell'OECD. In base ad un test sottoposto ai vari Paesi si è assunto che in Italia le compartecipazioni non risultano assimilabili a trasferimenti in quanto le entrate possono essere usate liberamente dall'ente locale (unconditionality), il criterio di riparto è predeterminato (formula stability), e il governo locale si assume il rischio di fluttuazioni (risk sharing), essendo l'allocazione strettamente correlata al totale delle entrate. Pertanto nelle elaborazioni riportate in questo riquadro tributi propri e compartecipazioni sono assimilati.

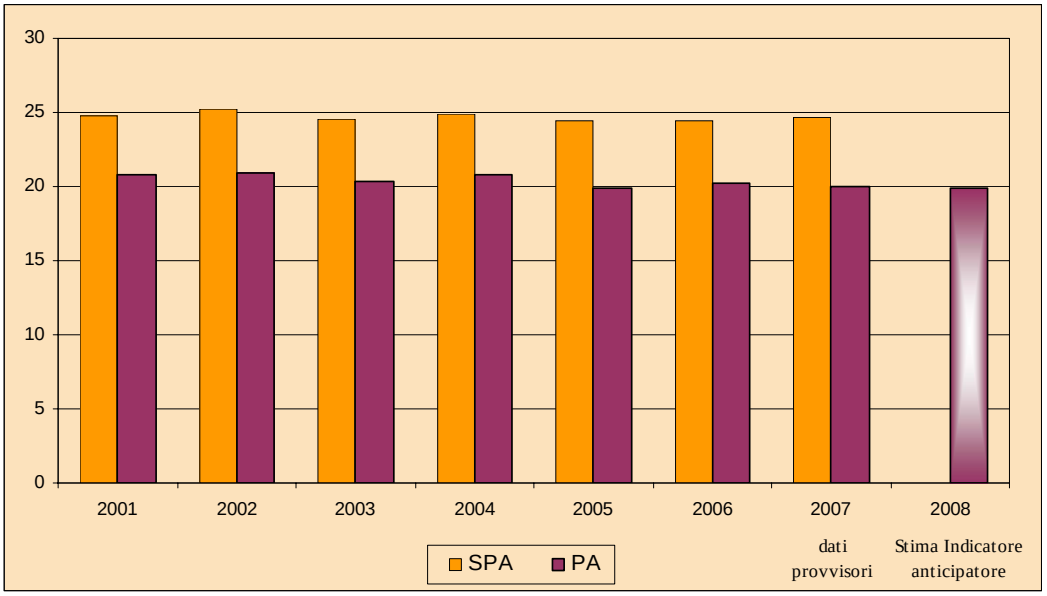
[3] Al di là dell'esistenza di problemi metodologici che sconsigliano la realizzazioni di saldi utilizzando la banca dati CPT, il saldo tra individui (entrate pro capite – spese pro capite) appare un indicatore troppo opaco in quanto prescinde dai fabbisogni e dalla situazione economica. All'interno delle varie componenti della redistribuzione tale indicatore coglie essenzialmente la redistribuzione tra individui, configurandosi soprattutto come una misura della diversa distribuzione della ricchezza sul territorio. Se si rimane nel mondo degli individui appare più utile analizzare separatamente e in tutta la loro complessità entrate e spese. Per approfondimenti sui problemi metodologici cfr. Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT), UVAL – DPS, 2007 e quanto pubblicato all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt

[4] La pressione tributaria è calcolata come rapporto percentuale tra tributi propri e devoluti e PIL.

III.2 La spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno: gli andamenti più recenti

Nel periodo 2001-2007 la spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno mostra una sostanziale stabilità, in entrambi gli universi di riferimento, per il Settore Pubblico Allargato nei primi anni la spesa si mantiene invariata tra i 24,8 del 2001 e i 24,9 miliardi del 2004; nell'ultimo triennio il valore assoluto delle erogazioni si attesta appena al di sotto del valore del 2004 (cfr. Figura III.6).

Figura III.6 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO E PA: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO - ANNI 2001-2008 (miliardi di euro a prezzi correnti)

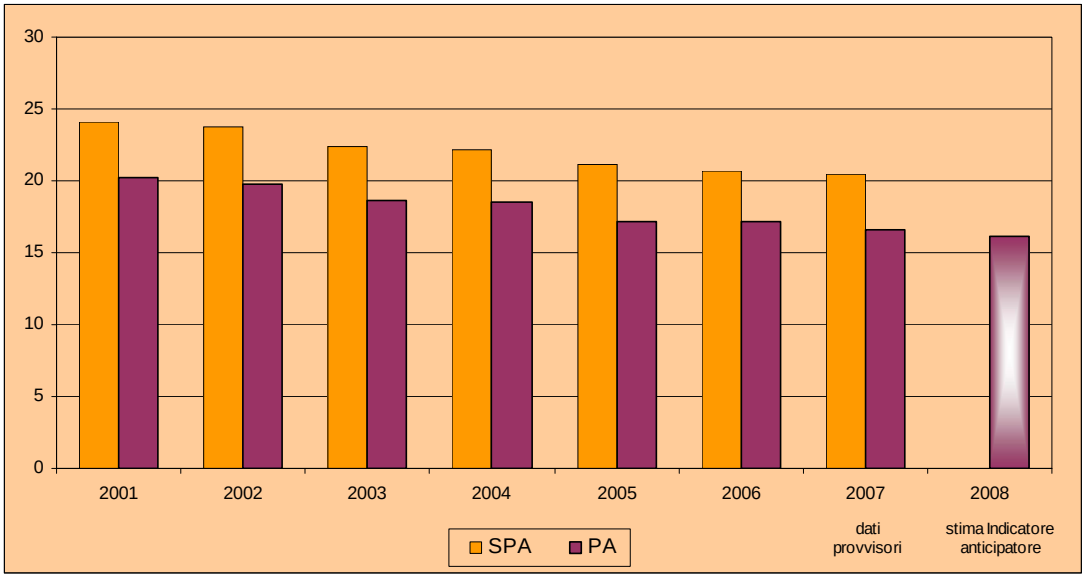


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il dato 2007, per la Pubblica Amministrazione, pari a 19,9 miliardi, conferma quanto precedentemente stimato dall'Indicatore anticipatore.

Le indicazioni preliminari relative al 2008 effettuate sulla base dei modelli statistici elaborati per questo strumento di anticipazione, mostrano un leggero calo della spesa che si attesta a 19,8 miliardi (cfr. paragrafo III.4). Esaminando i dati a prezzi costanti per il periodo 2001-2007 lo scenario si modifica, segnalando ovviamente un *trend* decrescente, in termini reali, rispetto alla sostanziale stabilità delle erogazioni per il Mezzogiorno, sopra evidenziata in termini nominali (cfr. Figura III.7).

Figura III.7 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO - ANNI 2001-2008 (miliardi di euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Tale andamento, analogamente a quanto già evidenziato lo scorso anno, è attribuibile soprattutto a una marcata riduzione delle erogazioni per trasferimenti di capitale ad imprese, solo parzialmente compensata da una crescita della spesa per investimenti diretti (cfr. Tavola III.3). I trasferimenti infatti, si riducono sensibilmente a causa delle diminuite erogazioni statali afferenti ai principali strumenti per l'incentivazione alle imprese (Crediti di Imposta, Programmazione Negoziata, Fondo Innovazione Tecnologica)[11] (cfr. paragrafo IV.3.3).

L'aumento degli investimenti nel 2007 è, invece, in parte attribuibile agli incrementi di Stato, Amministrazioni Regionali e Comunali, anche se il ruolo preminente nel fenomeno è dovuto all'ANAS. Tale ente, che già dal 2003 ha intrapreso un *trend* crescente, come già precedentemente segnalato, registra nell'ultimo anno una debole contrazione nelle regioni meridionali (più rilevante in Sicilia e Sardegna), pur mantenendo alta e crescente la propria concentrazione di spesa in Calabria in virtù degli interventi sull'autostrada SA-RC. Ancora da segnalare gli interventi diretti effettuati dalle Ferrovie dello Stato, dove l'aumento nel Mezzogiorno continua a essere attribuibile sia alla rete convenzionale che agli importi complessivi destinati all'Alta Velocità.

La quota di spesa destinata al Mezzogiorno del Settore Pubblico Allargato, che nel 2001 ha raggiunto il suo livello massimo al 36,7 per cento, anche grazie alla

[11] La riduzione dei trasferimenti è più marcata se si osserva l'universo allargato rispetto a quanto rilevabile per la sola PA, in quanto i forti trasferimenti statali alle Ferrovie dello Stato vengono elisi quando si considera il SPA.

chiusura del ciclo di programmazione comunitaria 1994-1999, diminuisce fino al 2004 per riprendersi nell'ultimo triennio considerato, nel quale passa dal 31,5 al 32,1 per cento. Un fenomeno analogo a quello registratosi nel 2001 è da attendersi nelle annualità 2008 e 2009, anni di chiusura della programmazione comunitaria 2000-2006.

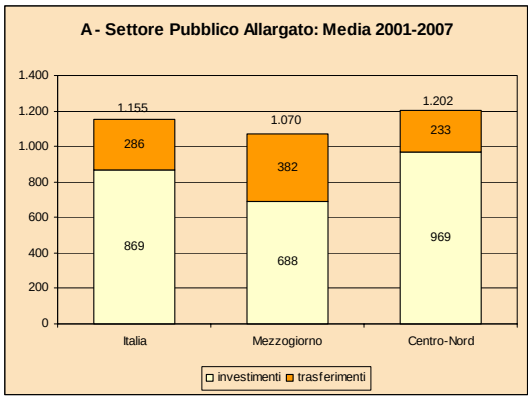
Per la Pubblica Amministrazione si nota una riduzione della quota Mezzogiorno dal valore massimo di 41,1 per cento del 2001, ad un minimo di 35,4 del 2007. Nel biennio 2006-2007 la quota Mezzogiorno relativa alla PA si riduce di 1,4 punti percentuali, scarto assai più significativo di quanto osservato per l'universo allargato. Tale forte decremento è diretta conseguenza della diversa contabilizzazione dal 2006 dei contributi statali alle Ferrovie dello Stato, che presentano un impatto rilevante sulla quota Mezzogiorno della PA, per l'inclusione di una componente di spesa principalmente destinata al Centro-Nord. Tale fenomeno si accompagna alla forte riduzione, già evidenziata, delle principali forme di incentivazione rivolte alle aree in ritardo di sviluppo.

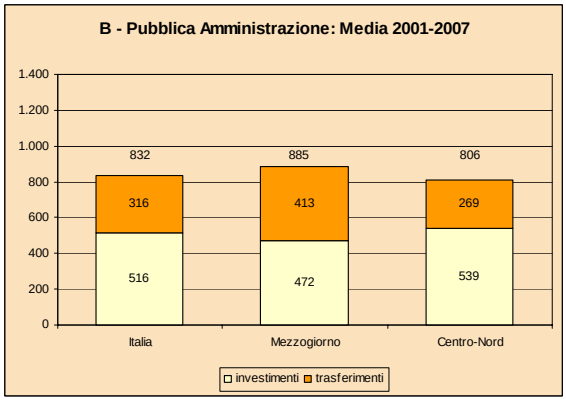
III.3 La spesa in conto capitale: investimenti e trasferimenti

Ulteriori spunti di riflessione nella determinazione qualitativa della spesa pubblica in conto capitale possono essere tratti dall'analisi delle sue due componenti principali: gli investimenti diretti e i trasferimenti a famiglie e imprese.

Dal confronto fra, la spesa in conto capitale delle due macroaree, in termini reali e pro capite, si evince che, per il Settore Pubblico Allargato italiano, essa ammonta, nella media del periodo 2001-2007, a 1.155 euro con un peso molto più consistente degli investimenti diretti (869 euro a fronte dei 286 euro registrati per i trasferimenti) (cfr. Figura III.8). L'evidenza nazionale cela, tuttavia, contesti diversi nelle due macroaree: a fronte di una spesa totale più alta nel Centro-Nord (1.202 euro contro 1.070 del Mezzogiorno), il peso della spesa per trasferimenti nel Sud è notevolmente maggiore, in virtù dell'allocazione in tale area delle fondamentali politiche pubbliche di riequilibrio territoriale, che si sostanziano principalmente in 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 costanti 2000 pro capite)





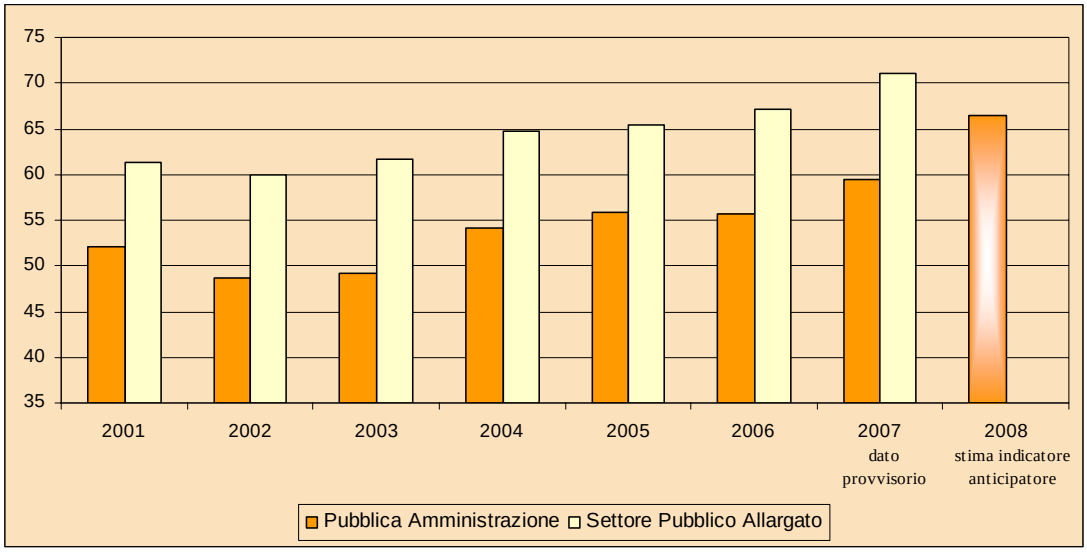
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Nel periodo 2001-2007 il *gap* di spesa pro capite in conto capitale del SPA tra le due macroaree si riduce leggermente a partire dal picco del 2004. Ciò discende prevalentemente dalla dinamica dei trasferimenti con un progressivo ridursi del *gap* a favore del Mezzogiorno, effetto della contrazione delle erogazioni statali destinate principalmente alle regioni meridionali, e della contestuale crescita dei trasferimenti delle amministrazioni regionali e locali.

Nella Pubblica Amministrazione si registra una ripartizione tra le due voci di conto capitale molto diversa rispetto all'universo allargato con un peso dei trasferimenti sul totale decisamente maggiore, in virtù della mancata presenza in questo comparto di imprese pubbliche, che hanno in preminenza investimenti diretti.

Il Sud è l'area che presenta la spesa pro capite più elevata, anche se nel 2007 i due territori raggiungono quasi la parità. Nel Mezzogiorno, inoltre, a partire dal 2004 gli investimenti superano il valore dei trasferimenti. Tale riequilibrio trova riscontro nell'incremento, dal 2003, della quota di spesa destinata agli investimenti in entrambi i comparti, che per la PA si conferma con decisione anche nel 2008 (cfr. Figura III.9).

Figura III.9 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE QUOTA DEGLI INVESTIMENTI SUL TOTALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO - ANNI 2001-2008



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Le determinanti di questo andamento possono essere rinvenute nella progressiva riduzione degli incentivi statali, nell'incremento delle spese di investimento dell'ANAS, degli enti locali e, a livello di SPA, di alcune Imprese Pubbliche Nazionali.

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)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Italia																												
valori assoluti (milioni di euro)	49.053,4	53.897,5	55.575,2	60.385,2	58.539,7	58.613,6	60.346,2	18.471,6	20.513,7	19.677,6	18.702,3	18.535,9	17.204,1	16.427,2	67.525,0	74.411,2	75.252,9	79.087,5	77.075,5	75.817,7	76.773,3	69.510,8	76.531,0	77.631,5	81.611,4	79.297,1	77.917,6	78.977,0
quota su spesa totale (%)	6,4	6,7	6,7	6,9	6,5	6,2	6,2	2,4	2,6	2,4	2,1	2,1	1,8	1,7	8,8	9,3	9,0	9,0	8,5	8,0	7,9	9,0	9,5	9,3	9,3	8,8	8,2	8,1
quota su PIL (%)	3,9	4,2	4,2	4,3	4,1	4,0	3,9	1,5	1,6	1,5	1,3	1,3	1,2	1,1	5,4	5,7	5,6	5,7	5,4	5,1	5,0	5,6	5,9	5,8	5,9	5,6	5,3	5,1
variazione % annua		9,9	3,1	8,7	-3,1	0,1	3,0		11,1	-4,1	-5,0	-0,9	-7,2	-4,5		10,2	1,1	5,1	-2,5	-1,6	1,3		10,1	1,4	5,1	-2,8	-1,7	1,4
Mezzogiorno																												
valori assoluti (milioni di euro)	15.193,1	15.142,1	15.106,6	16.117,2	16.020,2	16.356,1	17.516,9	9.577,5	10.108,6	9.410,3	8.761,1	8.453,2	8.035,5	7.124,5	24.770,6	25.250,7	24.516,9	24.878,3	24.473,4	24.391,6	24.641,4	25.425,9	25.766,1	25.137,3	25.439,5	24.989,7	24.985,8	25.381,0
quota su spesa totale (%)	6,9	6,7	6,3	6,3	6,2	6,1	6,3	4,4	4,4	3,9	3,4	3,3	3,0	2,5	11,3	11,1	10,3	9,7	9,4	9,1	8,8	11,5	11,3	10,5	9,9	9,6	9,3	9,1
quota su PIL (%)	5,0	4,8	4,7	4,8	4,7	4,6	4,8	3,2	3,2	2,9	2,6	2,5	2,3	2,0	8,2	8,1	7,6	7,5	7,1	6,9	6,8	8,4	8,2	7,8	7,6	7,3	7,0	7,0
variazione % annua		-0,3	-0,2	6,7	-0,6	2,1	7,1		5,5	-6,9	-6,9	-3,5	-4,9	-11,3		1,9	-2,9	1,5	-1,6	-0,3	1,0		1,3	-2,4	1,2	-1,8	0,0	1,6
Quota Mezz./Italia	**31,0**	**28,1**	**27,2**	**26,7**	**27,4**	**27,9**	**29,0**	**51,8**	**49,3**	**47,8**	**46,8**	**45,6**	**46,7**	**43,4**	**36,7**	**33,9**	**32,6**	**31,5**	**31,8**	**32,2**	**32,1**	**36,6**	**33,7**	**32,4**	**31,2**	**31,5**	**32,1**	**32,1**

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)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008[1]	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008[1]	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008[1]	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Italia																															
valori assoluti (milioni di euro)	30.606,2	31.254,5	32.832,2	36.683,7	34.452,8	34.252,4	34.883,9	37.692,5	19.915,7	22.087,6	21.496,1	20.070,8	19.501,6	20.843,9	21.515,2	19.099,9	50.521,9	53.342,1	54.328,4	56.754,5	53.954,4	55.096,3	56.399,2	56.792,4	52.477,2	55.406,3	56.654,7	59.225,2	56.130,9	57.135,8	58.519,5
quota su spesa totale (%)	4,9	4,9	5,0	5,6	5,1	4,9	4,8	n.d.	3,2	3,4	3,3	3,1	2,9	3,0	3,0	n.d.	8,1	8,3	8,2	8,6	7,9	7,9	7,8	n.d.	8,4	8,6	8,6	9,0	8,2	8,2	8,1
quota su PIL (%)	2,5	2,4	2,5	2,6	2,4	2,3	2,3	2,4	1,6	1,7	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4	1,2	4,0	4,1	4,1	4,1	3,8	3,7	3,7	3,6	4,2	4,3	4,2	4,3	3,9	3,9	3,8
variazione % annua		2,1	5,0	11,7	-6,1	-0,6	1,8	8,1		10,9	-2,7	-6,6	-2,8	6,9	3,2	-11,2		5,6	1,8	4,5	-4,9	2,1	2,4	0,7		5,6	2,3	4,5	-5,2	1,8	2,4
Mezzogiorno																															
valori assoluti (milioni di euro)	10.835,4	10.190,2	10.031,8	11.245,8	11.125,4	11.280,0	11.851,4	13.193,0	9.941,3	10.748,5	10.335,5	9.527,6	8.774,8	8.994,7	8.109,9	6.643,6	20.776,7	20.938,7	20.367,3	20.773,4	19.900,2	20.274,7	19.961,3	19.836,5	21.413,9	21.436,5	20.966,6	21.319,8	20.402,9	20.845,3	20.675,6
quota su spesa totale (%)	5,9	5,4	5,1	5,7	5,4	5,3	5,4	n.d.	5,4	5,7	5,2	4,8	4,3	4,3	3,7	n.d.	11,3	11,2	10,3	10,5	9,7	9,6	9,1	n.d.	11,7	11,4	10,6	10,8	10,0	9,9	9,5
quota su PIL (%)	3,6	3,3	3,1	3,4	3,2	3,2	3,2	3,6	3,3	3,4	3,2	2,9	2,6	2,5	2,2	1,8	6,9	6,7	6,3	6,2	5,8	5,7	5,5	5,4	7,1	6,8	6,5	6,4	6,0	5,9	5,7
variazione % annua		-6,0	-1,6	12,1	-1,1	1,4	5,1	11,3		8,1	-3,8	-7,8	-7,9	2,5	-9,8	-18,1		0,8	-2,7	2,0	-4,2	1,9	-1,5	-0,6		0,1	-2,2	1,7	-4,3	2,2	-0,8
Quota Mezz./Italia	**35,4**	**32,6**	**30,6**	**30,7**	**32,3**	**32,9**	**34,0**	**35,0**	**49,9**	**48,7**	**48,1**	**47,5**	**45,0**	**43,2**	**37,7**	**34,8**	**41,1**	**39,3**	**37,5**	**36,6**	**36,9**	**36,8**	**35,4**	**34,9**	**40,8**	**38,7**	**37,0**	**36,0**	**36,3**	**36,5**	**35,3**

Nota: Le serie riportate nella tabella si riferiscono 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 (cfr. nota 1).
1 Stima Indicatore anticipatore.
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territorial

III.4 Il 2008: prime stime dell'Indicatore Anticipatore dei CPT

La lettura delle prime anticipazioni sul 2008 della spesa in conto capitale della PA articolata per area geografica, voce di spesa ed ente erogatore, permette di cogliere gli ultimi sviluppi di quanto illustrato nei paragrafi precedenti sulla base dell'intera serie storica CPT, dal 1996 al 2007. La validità statistica delle stime presentate, consolidatasi nel tempo anche in virtù del costante aggiornamento metodologico e del controllo di qualità sulle basi dati che alimentano l'Indicatore Anticipatore (IA) dei Conti Pubblici Territoriali[12], consente di disporre di prime indicazioni su eventuali cambiamenti di tendenza o su conferme di comportamenti già consolidatisi nel passato e di leggere quindi il comportamento di spesa del comparto pubblico, con una tempestività che i dati CPT non possono altrimenti offrire per le caratteristiche proprie delle fonti di cui si alimentano.

Nel 2008 la spesa italiana in conto capitale della PA stimata dall'IA ammonta a circa 57 milioni di euro in valori correnti e fa registrare un incremento di poco meno dell'1 per cento per cento rispetto all'anno precedente (cfr. Tavola III.5). Investimenti e trasferimenti mostrano dinamiche opposte: i primi infatti registrano un incremento dell'8 per cento rispetto all'anno precedente, causando una "rottura" nella tendenza di sostanziale stabilità osservata negli ultimi tre anni, i secondi subiscono una contrazione dell'11 per cento, in controtendenza con quanto osservato nel 2006 e 2007. Tali andamenti determinano un incremento della quota degli investimenti sulla spesa totale, che passa da circa il 62 per cento del 2007 al 66,4 per cento del 2008.

Tavola III.5 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA 2007-2008 (milioni di euro e %)

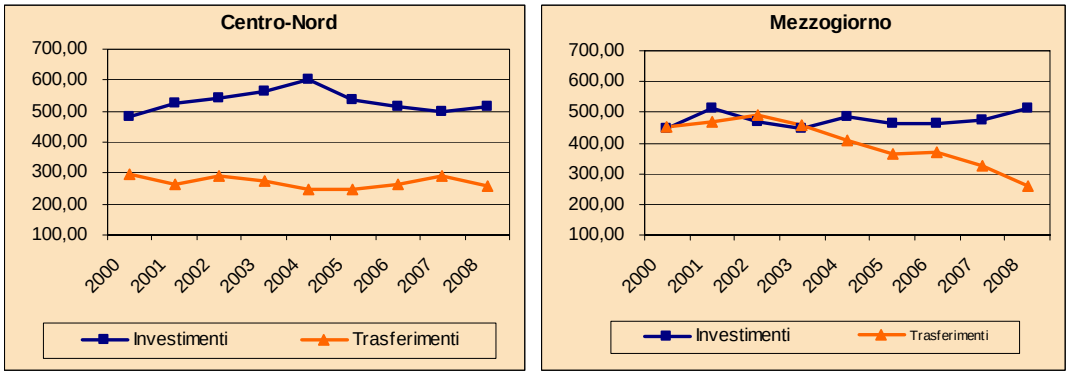
Ripartizioni	Investimenti (a)		Trasferimenti (b)		Totale (c)		Quota investimenti su spesa totale	
	2007	*2008*	*2007*	*2008*	*2007*	*2008*	*2007*	*2008*
Centro-Nord	23.033	24.500	13.405	12.456	36.438	36.956	63,2	66,3
Mezzogiorno	11.851	13.193	8.110	6.644	19.961	19.837	59,4	66,5
Totale Italia	34.884	37.693	21.515	19.100	56.399	56.792	61,9	66,4
Mezzogiorno su totale Italia	34,0	35,0	37,7	34,8	35,4	34,9		

Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008

[12] L'Indicatore Anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali 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.

Entrambi i comparti territoriali evidenziano la dinamica degli investimenti e dei trasferimenti osservata a livello nazionale, sebbene nel Mezzogiorno essa risulti più marcata. In termini di spesa pro capite (in valori costanti 2000), si osserva un incremento degli investimenti pari all'8,5 per cento (2,4 per cento nel Centro-Nord) e una contrazione dei trasferimenti del 20 per cento (-10 per cento nel Centro-Nord). Ciò conferma la netta inversione di tendenza tra investimenti e trasferimenti già osservata nel Mezzogiorno a partire dal 2006, ma in realtà apprezzabile seppur con qualche tentennamento sin dal 2004 (cfr. Figura III.10). Complessivamente, è il Centro-Nord che fa registrare una migliore *performance* con un incremento della spesa in conto capitale pro capite di circa l'1 per cento, contro una debole contrazione della spesa nel Mezzogiorno pari a –0,8 per cento.

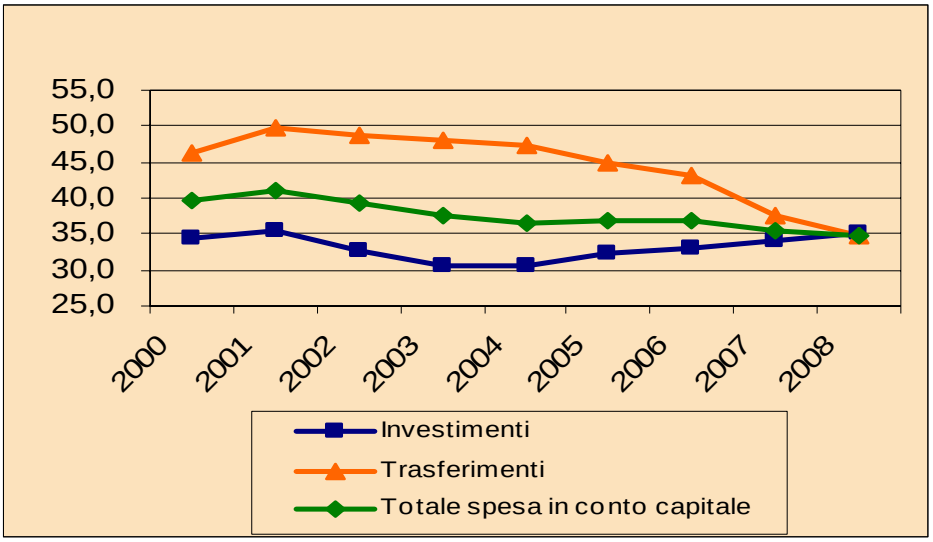
Figura III.10 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACRO AREE (milioni di euro)



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008

Tali andamenti determinano un'ulteriore, seppure modesta, contrazione della spesa del Mezzogiorno in rapporto al totale nazionale, che passa dal 35,4 per cento del 2007 al 34,9 per cento del 2008. Essa dipende dalla sola componente dei trasferimenti, la cui quota sul totale nazionale subisce una brusca contrazione passando da circa il 38 per cento nel 2007 a 34,8 per cento nel 2008, confermando la discesa sistematica osservata già dal 2001. Al contrario gli investimenti salgono da quota 34 per cento nel 2007 a quota 35 per cento nel 2008 (cfr. Tavola III.5 e Figura III.11).

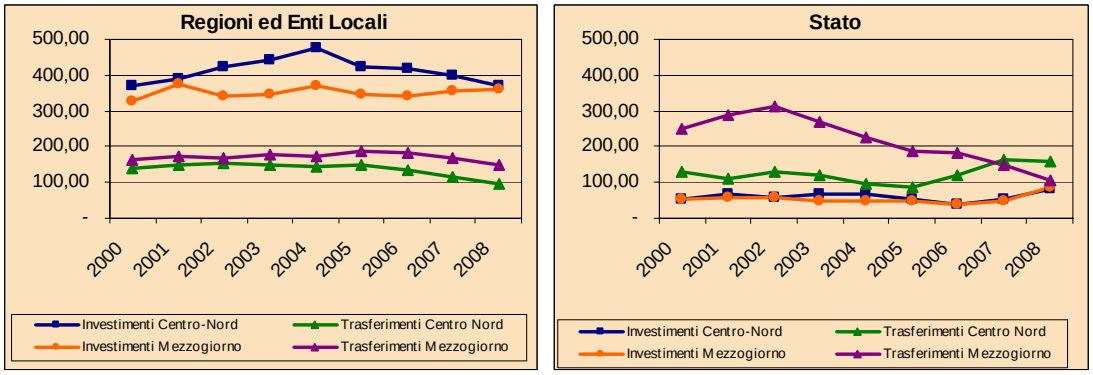
Figura III.11 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA: QUOTA MEZZOGIORNO SU TOTALE ITALIA



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008

Analizzando gli stessi dati per ente, per interpretare al meglio le determinanti degli andamenti sopra illustrati, si osserva una dinamica più debole delle Regioni e degli Enti Locali rispetto a quella dello Stato (cfr. Figura III.12). Complessivamente, la spesa pro capite di Regioni e Enti Locali è in discesa (-8 per cento), per effetto del calo rispetto al 2007 sia degli investimenti (-5 per cento) che, in misura più marcata, dei trasferimenti (-16,3 per cento). L'analisi territoriale mostra una contrazione dei trasferimenti evidente in entrambe le aree del Paese: -19,1 per cento per il Centro-Nord e –12,6 per cento per il Mezzogiorno; e una dinamica opposta degli investimenti nelle due aree: -8,1 per cento per il Centro-Nord e +1,1 per cento per il Mezzogiorno. Con riferimento allo Stato, la spesa pro capite cresce dell'8,2 per cento circa (69,7 per cento gli investimenti, -11,3 per cento i trasferimenti), ma mentre il Mezzogiorno vede incrementarsi gli investimenti di ben l'86,2 per cento e contrarsi i trasferimenti del 27 per cento, nel Centro-Nord si osserva una forte crescita degli investimenti (62 per cento) a fronte di una riduzione dei trasferimenti molto più contenuta (-3,7 per cento).

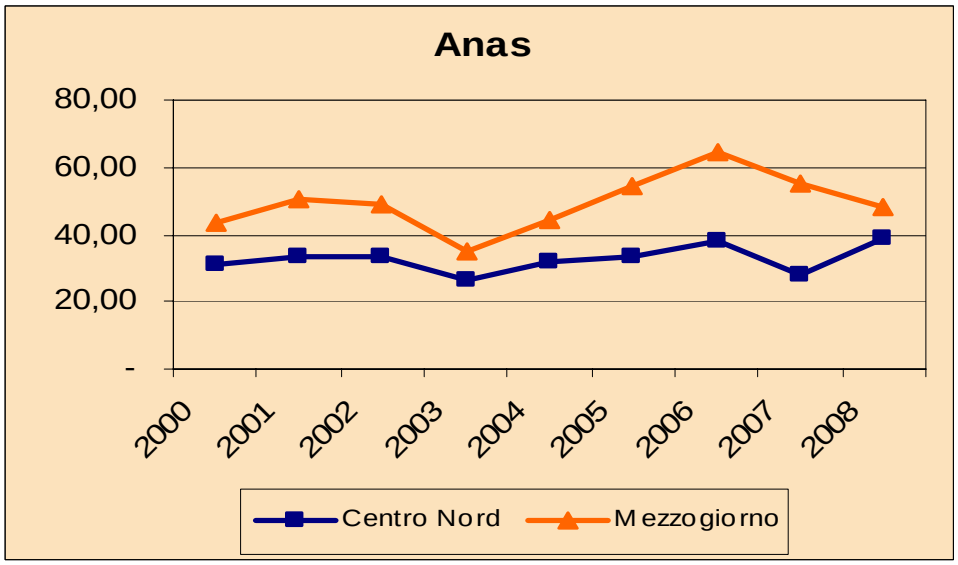
Figura III.12 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACRO AREE E PRINCIPALI LIVELLI DI GOVERNO (euro procapite costanti 2000)



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008

Gli investimenti pro capite dell'ANAS crescono nel 2008 di circa il 12 per cento. È da segnalare come, a livello territoriale, si osservi una forte crescita del Centro-Nord (oltre il 38 per cento) e una contrazione del Mezzogiorno (-12,6 per cento). Tali andamenti fanno sì che nel 2008 la spesa pro capite dell'ANAS nei due comparti torni a convergere (cfr. Figura III.13).

Figura III.13 - ANAS: SPESA IN CONTO CAPITALE PER MACRO AREE (euro procapite costanti 2000)



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008

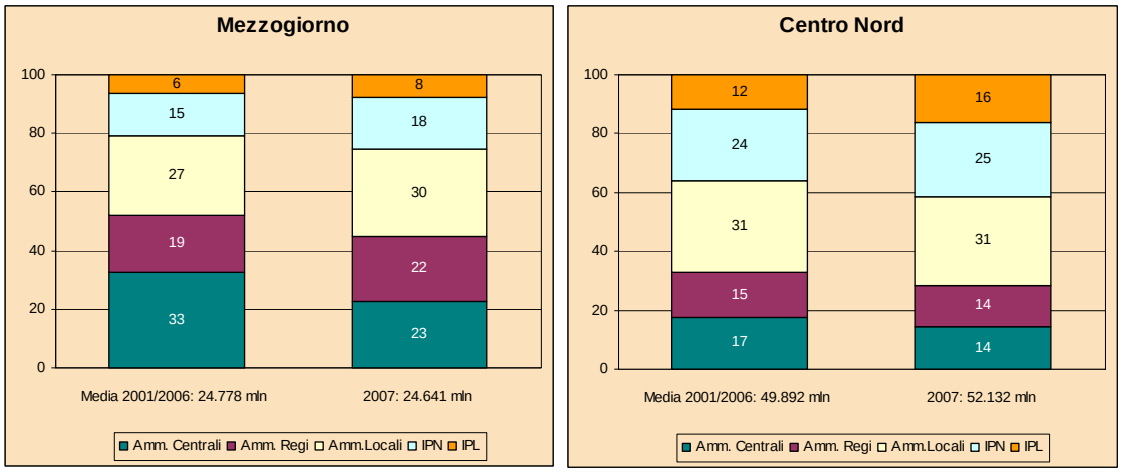
L'analisi per ente consente dunque di "spiegare" la migliore *performance* del Centro-Nord come effetto principalmente della dinamiche dello Stato e, seppure in misura più marginale, dell'Anas. In particolare, va ancora una volta rimarcata l'importanza dei trasferimenti dello Stato, la posta di maggior peso sul totale della spesa statale. La Figura III.12 mostra le peculiarità dell'andamento di tale voce nel Centro-Nord 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[13].

III.5 Spesa in conto capitale: risultati per settore e per soggetti erogatori

La lettura dei dati della spesa in conto capitale per settori e livelli di governo, offre 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.14) del peso che ciascun livello di governo ha avuto nella media del periodo 2000-2006 e nel 2007.

Figura III.14 - SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER SOGGETTI EROGATORI - MEDIA 2001-2006 E ANNO 2007
(composizione precentuale)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il primo dato rilevante della spesa destinata al Mezzogiorno è la flessione dell'Amministrazione Centrale che scende nel 2007 di 10 punti percentuali rispetto alla media del periodo precedente. Ciò è determinato da un calo significativo della spesa assegnata al Sud da parte dello Stato dovuto alla diminuzione della somme erogate a titolo di agevolazioni alle imprese (Fondo Incentivazione alle imprese, Credito d'Imposta e Patti territoriali). È soprattutto la spesa per il Fondo Incentivi alle Imprese a influire su tale calo; infatti, nel 2007 tali risorse diminuiscono di più del 50 per cento rispetto al 2006.

[13] Nel 2008 sono infatti stati trasferiti alle Ferrovie circa 3.200 milioni di euro (ben 4.800 nel 2007) e buona parte di tali risorse è stata destinata ad opere ferroviarie nel Centro-Nord.

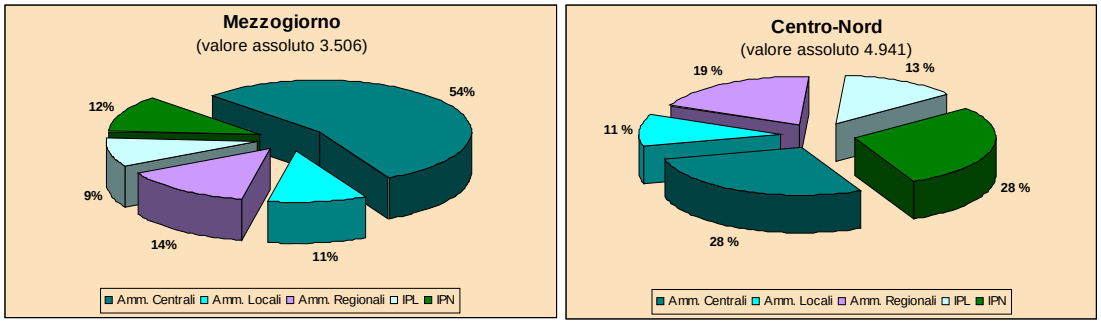
Considerando il contributo dei vari settori alla spesa in conto capitale, l'analisi dei quattro comparti che assorbono maggiori risorse: Industria e servizi[14], Viabilità, Altri trasporti ed Energia (55 per cento della spesa in conto capitale) consente una lettura della distribuzione territoriale della spesa.

Nel Sud il macrosettore cui viene destinata la quota maggiore di risorse (circa il 14 per cento) è quello 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 (17 per cento). Il peso di ciascuno degli altri settori è abbastanza simile nelle due aree.

Industria e servizi

Nel settore Industria e servizi (cfr. Figura III.15), assai differente appare il contributo che ciascun soggetto erogatore destina alle due aree del Paese.

Figura III.15 - 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 2007 (valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Nel Mezzogiorno la quota relativa alle Amministrazioni Centrali raggiunge il 54 per cento mentre nel Centro-Nord tale quota è pari al 28 per cento, un divario dovuto al forte contributo dato dallo Stato alle regioni meridionali. 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 59 per cento al Sud e il 41 per cento al Centro-Nord. La voce dei trasferimenti alle imprese private è quella assolutamente prevalente tra questi soggetti erogatori, raggiungendo il 98 per cento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno. Tuttavia, il quadro risulta più chiaro se si prendono in considerazione i valori procapite: nel Sud la spesa per abitante è pari a 93 euro, al Nord 35 euro. Il confronto di tali valori con quelli dell'anno precedente (pari a 142 euro per il Mezzogiorno e 30 euro per il Centro-Nord) mostra un minore impiego di risorse

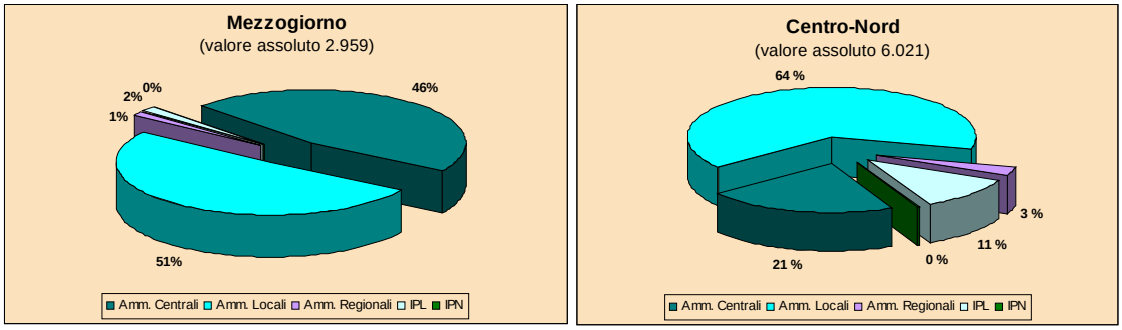
[14] Ottenuto dalla aggregazione dei settori: Industria e artigianato, Commercio e Altre spese in campo economico. La descrizione sintetica del contenuto di tutti i settori è riportata nella Nota metodologica alle tavole dei Conti Pubblici Territoriali dell'Appendice di questo Rapporto.

destinate al Sud. Questa diminuzione è stata determinata, come già detto, dalle erogazioni del Fondo Incentivi alle Imprese. Nel caso delle IPN la distribuzione delle risorse, destinate agli investimenti, favorisce le regioni centro-settentrionali, a cui va circa il 78 per cento della spesa, mentre solo il 22 per cento è rivolto al Mezzogiorno. Il contributo degli altri comparti del SPA (Amministrazioni Regionali, Locali e Imprese Pubbliche Locali), che hanno quote nel Centro-Nord maggiori rispetto al Sud, può essere considerato *proxy* del grado di autonomia di tali comparti. Emerge una più spiccata propensione all'attuazione del processo di decentramento, soprattutto se si osserva il dato relativo alle IPL che presentano una quota sulla spesa totale piuttosto simile tra le due aree (9 per cento al Sud contro il 13 per cento del settentrione), ma significativamente diversa in valori assoluti (563 milioni di euro rispetto ai 45 milioni del Sud).

Viabilità

La spesa nel settore della Viabilità (cfr. Figura III.16), quasi esclusivamente destinata alla costruzione di infrastrutture, è stata per il 67 per cento destinata al Centro-Nord e per il restante 33 per cento al Mezzogiorno.

Figura III.16 - SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE VIABILITÀ NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD - ANNO 2007 (valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

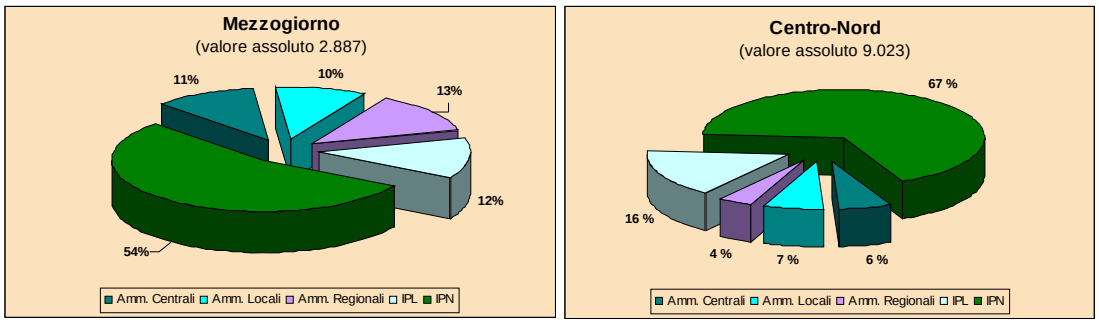
In quest'area, la spesa delle Amministrazioni Centrali, nel caso specifico dell'ANAS, rappresenta il 46 per cento della spesa totale, parte della quale assorbita dagli interventi sulla Salerno-Reggio Calabria, sulla S.S. 106 Jonica e sulla Catania-Siracusa. Nel Centro-Nord, la spesa dell'ANAS copre il 21 per cento, mentre le Amministrazioni Locali, attraverso i Comuni, impegnano una quota più alta (64 per cento) con un livello di spesa che, nel 2007, ha raggiunto 3.823 milioni di euro. Tale spesa risulta superiore, anche in termini procapite 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.

Altri Trasporti

Nel settore Altri Trasporti, la composizione tra i diversi gruppi di soggetti eroganti (cfr. Figura III.17) è più omogenea sul territorio, con le IPN che gestiscono, attraverso le Ferrovie dello Stato e l'Alitalia, la quota di spesa maggiore (54 per cento al Sud e 67 per cento nel Centro-Nord).

Figura III.17 - 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 2007 (valori percentuali)



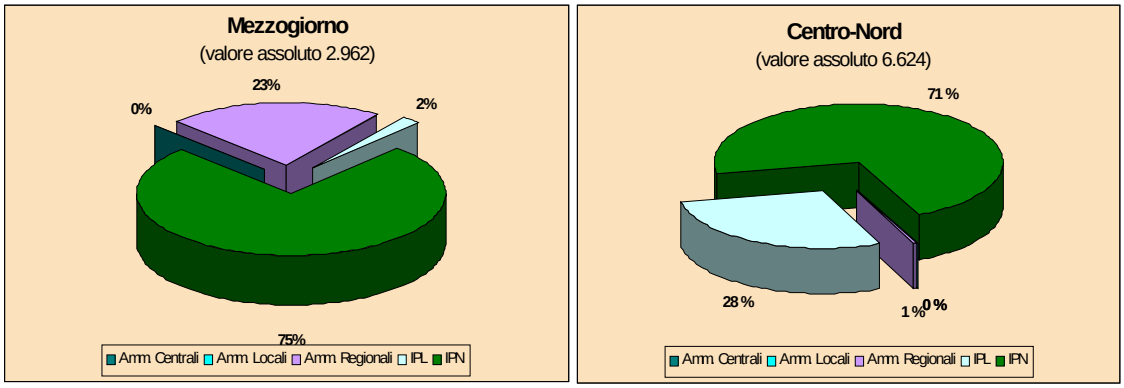
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Tuttavia analizzando i dati in valori procapite si evidenzia un forte *gap* tra le due aree geografiche del paese: 247 euro nel Centro-Nord rispetto ai 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 (79 per cento). Analoga tendenza si riscontra in altri soggetti erogatori: infatti, sia le Amministrazioni Centrali, che le Locali, che le IPL erogano nel Centro-Nord più del 70 per cento della loro spesa.

Energia

Il settore dell'Energia (cfr. Figura III.18) riceve gran parte delle risorse dalle Imprese Pubbliche Nazionali ed in particolare dall'Enel, dall'Eni e dal Gestore Servizi Elettrici (GSE). La ripartizione della spesa tra le due macroaree (68 per cento Centro-Nord e 32 per cento Mezzogiorno) è analoga a quella della popolazione, determinando un avvicinamento dei livelli di spesa procapite (121 euro per il Centro-Nord e 108 per il Sud).

Figura III.18 - SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE ENERGIA NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD - ANNO 2007(valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Se invece si analizzano i dati delle IPL, c'è da sottolinearne il mancato apporto nel Mezzogiorno dove il loro contributo è pari al 2 per cento del totale, di gran lunga inferiore a quello riscontrato nelle regioni centro-settentrionali (28 per cento). Questo dato indica in modo evidente come nel Centro-Nord tali imprese si siano introdotte, con maggiore successo, in un mercato liberalizzato da qualche anno. Il ruolo svolto dalle IPL in tale area del Paese sembra essere in parte compensato nel Mezzogiorno da un maggior peso delle Amministrazioni Regionali (23 per cento, contro l'1 per cento del Centro-Nord).

III.6 Lo stato di attuazione del decentramento

In Italia si è assistito nel corso del tempo ad una politica di decentramento territoriale volta al trasferimento di funzioni dai livelli centrali a quelli regionali e locali, prima, e dagli enti territoriali a soggetti controllati o dipendenti da questi ultimi, successivamente.

Da qui nasce l'esigenza di costruire opportuni indicatori per la valutazione oggettiva dello stato di attuazione del decentramento. A tale esigenza si cerca di rispondere attraverso l'analisi della cosiddetta "spesa decentrabile", ovvero della spesa potenzialmente oggetto di trasferimento verso soggetti erogatori territorialmente più vicini ai bisogni dei cittadini. Uno degli indicatori possibili è costituito dalla spesa pubblica consolidata pro capite considerata al netto degli interessi sul debito pubblico e degli esborsi relativi al settore previdenziale. La spesa

è relativa ai soggetti del Settore Pubblico Allargato coinvolti dalle riforme[15]. L'analisi di questo indicatore ha una duplice funzione: da un lato 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; dall'altro misura il cambiamento avvenuto nel ruolo di Regioni e Enti locali nella gestione della spesa pubblica e il crescente coinvolgimento delle Imprese Pubbliche Locali, a cui gli enti territoriali delegano la fornitura di alcuni servizi pubblici.

Dall'esame della spesa consolidata pro capite si desume che il livello di trasferimento di funzioni raggiunto in Italia al 2007 è di rilievo e che, a partire dal 2000 (anno in cui è stato avviato il decentramento amministrativo di cui alla Legge 59 del 1997), è andato man mano crescendo in entrambe le aree pur se con caratteristiche diverse. Ciò è evidenziato dalla dinamica della spesa delle Amministrazioni Centrali, che, tra il 2001 e il 2007, si è ridotta, in termini reali, sia nel Mezzogiorno (-9 per cento) sia nel Centro-Nord (-10 per cento) a fronte di un aumento nella spesa del complesso delle altre Amministrazioni considerate (9 per cento al Sud, 15 per cento al Centro-Nord).

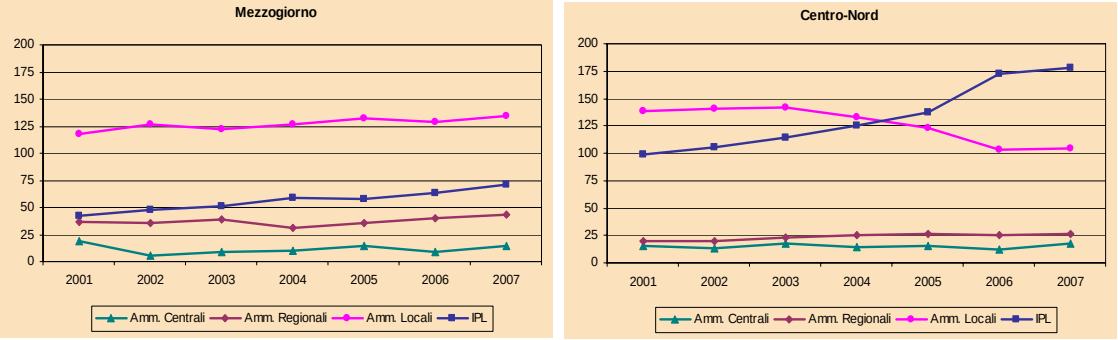
La politica di devoluzione sembra quindi essere stata maggiormente recepita nel Centro-Nord, confermando come l'attuazione concreta del decentramento sia un fenomeno fortemente influenzato dal livello di sviluppo economico e amministrativo raggiunto nelle diverse regioni.

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 maggiormente interessati dalle politiche di trasferimento di funzioni.

Nel settore Ambiente e smaltimento dei rifiuti (cfr. Figura III.19) la spesa è prevalentemente erogata 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.

[15] Sono quindi esclusi i flussi relativi alle Imprese Pubbliche Nazionali, in quanto ritenute responsabili di servizi nazionali non decentrabili.

Figura III.19 - SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN AMBIENTE E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI: 2001-2007 (euro pro capite costanti 2000)

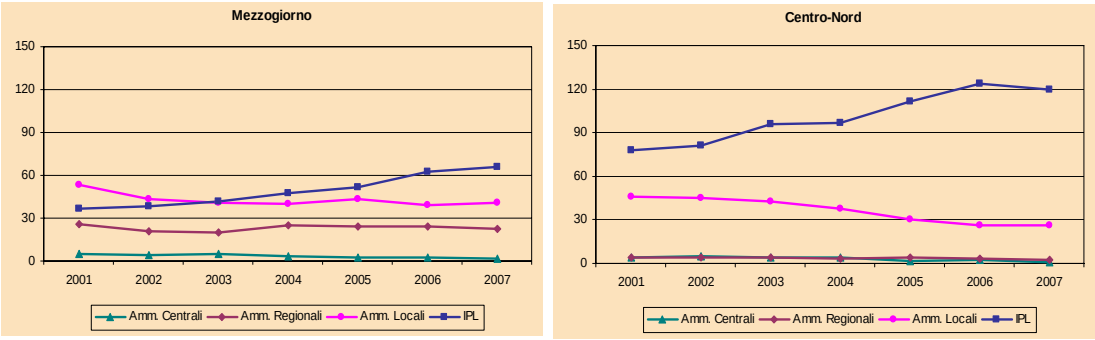


Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

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 (-21 per cento tra il 2004 e il 2007) a fronte di un forte aumento di quello delle IPL (41 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. Al contrario, tali soggetti hanno nel Mezzogiorno un ruolo maggiore derivante dal differente peso degli interventi diretti relativi ai programmi di sviluppo.

Nel macrosettore del Ciclo integrato dell'acqua (cfr. Figura III.20) si nota come le IPL nel Mezzogiorno registrino una spesa crescente per tutto il periodo (80 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 101 milioni di euro costanti contro 36).

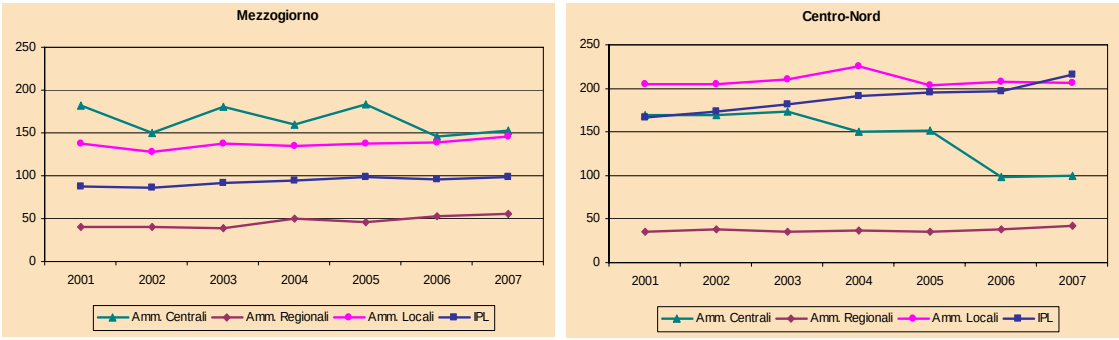
Figura III.20 - SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA: 2001-2007 (euro pro capite costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Diversa è infine la situazione nei settori Viabilità e Altri trasporti (cfr. Figura III.21), 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 265 milioni di euro costanti del 2001 a 299 milioni del 2007 e nel Centro-Nord da 408 a 464.

Figura III.21 - SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN VIABILITÀ E ALTRI TRASPORTI: 2001-2007 (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 del trasporto pubblico locale, soprattutto nel Centro-Nord, dove a partire dal 2007 superano, pur di poco, in termini di spesa pro capite le Amministrazioni Locali, tradizionalmente responsabili del settore.

III.7 La componente allargata locale del settore pubblico

Il ruolo delle Imprese Pubbliche Locali, come già segnalato nei paragrafi precedenti, è andato man mano affermandosi nel panorama economico italiano

nell'ultimo ventennio, con l'avvio delle riforme della gestione dei servizi pubblici, sempre meno affidata alla Pubblica Amministrazione e sempre più svolta da aziende e/o società da essa controllate[16]. Si sono susseguite riforme volte alla liberalizzazione dei settori[17], all'introduzione di elementi di concorrenza, ad una razionalizzazione e riorganizzazione dell'offerta su base industriale, con significativi recuperi di efficienza e con la crescita imprenditoriale di alcuni soggetti gestori dei servizi. Tali riforme, però, nel Mezzogiorno sono state avviate con maggiore lentezza e hanno fronteggiato in molti casi elevate resistenze.

L'universo delle IPL, rilevato nella sua interezza e complessità solo dalla Banca dati Conti Pubblici Territoriali, grazie alla sua organizzazione sul territorio, è una realtà in continua evoluzione costituita al momento da oltre 3.200 unità tra Aziende e istituzioni, Consorzi e forme associative, Società e fondazioni partecipate[18]. Come già anticipato nel Paragrafo III.3, il comparto in esame presenta forti differenziazioni tra le due macroaree del Paese, che vedono nel Centro-Nord un'offerta di servizi pubblici da parte di imprese solide, caratterizzate da fusioni ed aggregazioni societarie e, talvolta, attive su scala sovraregionale. In particolare in alcuni settori, come l'ambiente e l'energia, si rinvengono nelle regioni meridionali aziende in prevalenza a proprietà pubblica, dedite quasi esclusivamente alle attività *core*, mentre al Nord si vanno diffondendo aziende *multiutilities*.

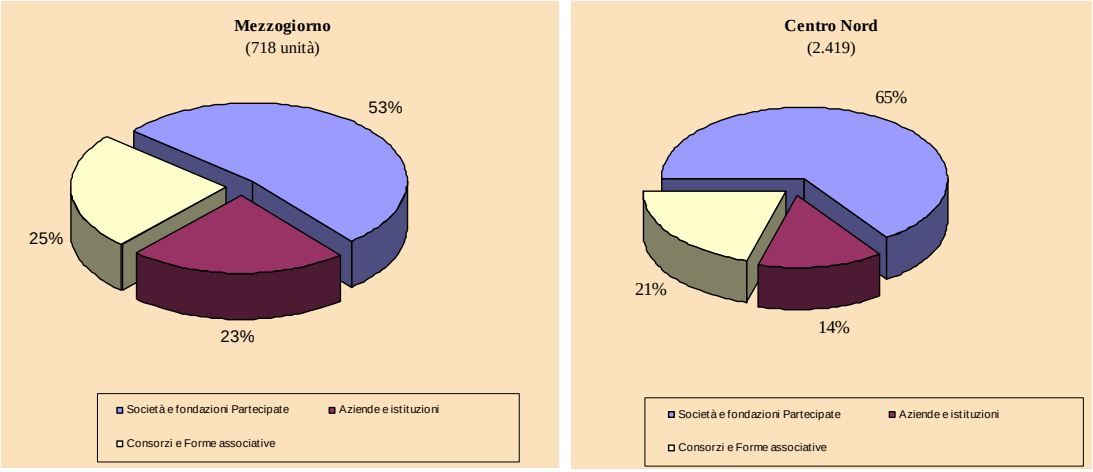
Oltre che nella numerosità (le Imprese del Mezzogiorno rappresentano, in media per il periodo 2001-2007, circa il 23 per cento del totale) si osserva anche una significativa differenza nella composizione delle IPL stesse tra Consorzi, Aziende e Società (cfr. Figura III.22).

[16] La definizione del concetto di controllo societario adottata nella Banca dati richiama i criteri stabiliti nell'ambito dello standard IPSAS 6 (International Pubblic Sector Accounting Standards), che definisce il controllo come *potere di governare in termini operativi e finanziari un'altra entità così come di beneficiare delle sua attività*. In particolare il controllo pubblico per CPT deve intendersi esercitato anche quando le suddette condizioni sono soddisfatte a livello di Settore Pubblico nel suo complesso, e non di un solo ente pubblico; inoltre, per finalità esclusivamente operative, viene adottato convenzionalmente un valore di riferimento, in termini di quota di partecipazione pubblica, pari al 30 per cento, al di sotto del quale si presume che un controllo non sia in genere esercitabile.

[17] Si veda *I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli obiettivi di servizio*, R. Rassu e G. Saporito, seminario Banca d'Italia, Perugia 26-27 febbraio 2009, versione provvisoria.

[18] Per un maggior dettaglio cfr. Appendice al presente volume, Nota metodologica alle Tavole aII. – Conti Pubblici Territoriali.

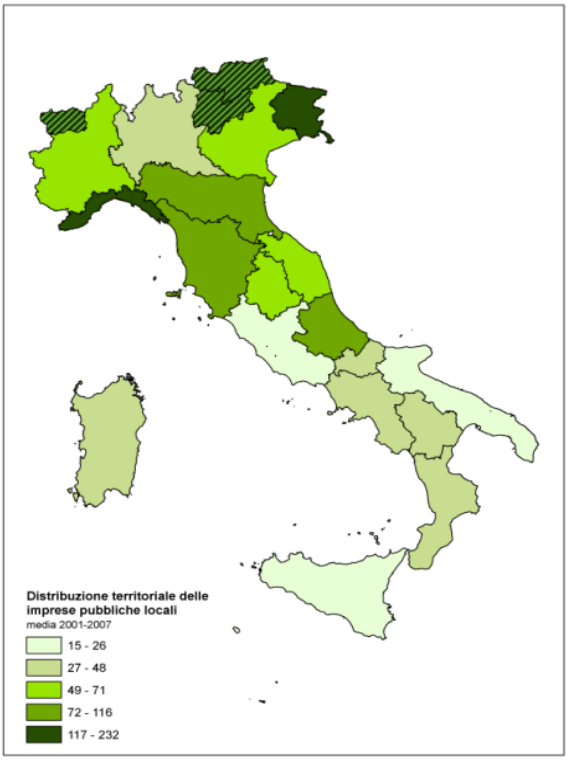
Figura III.22 - COMPOSIZIONE PER CATEGORIA DI ENTI DELL'UNIVERSO DELLE IPL: MEDIA 2001-2007 (valori percentuali)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

La cartina rappresentata nella Figura III.23 esplicita maggiormente quanto appena rilevato circa le differenze sulla numerosità delle IPL a livello territoriale. Esistono tuttavia nell'ambito delle due macroaree del Paese alcune realtà che si distinguono, come ad esempio il Molise e la Basilicata che mostrano un rapporto IPL/Popolazione piuttosto elevato, o come la Lombardia in cui tale indicatore appartiene a una classe di piccola dimensione rispetto alla altre regioni del Centro-Nord.

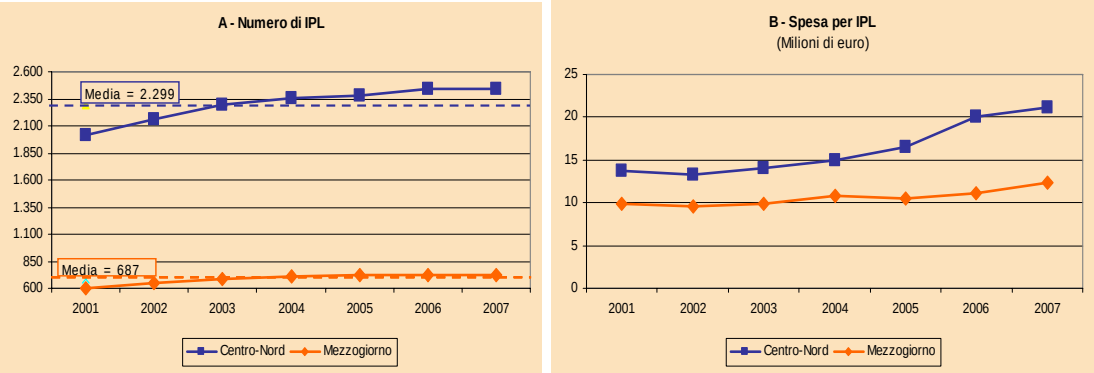
Figura III.23 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE IPL (numero di Imprese per milione di abitanti, media 2001-2007)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Il numero di IPL del Centro-Nord è anche cresciuto con un andamento assai più dinamico del Mezzogiorno (cfr. Figura III.24 – A)

Figura III.24 - EVOLUZIONE DELLA NUMEROSITÀ E DELLA DIMENSIONE DELLE IPL

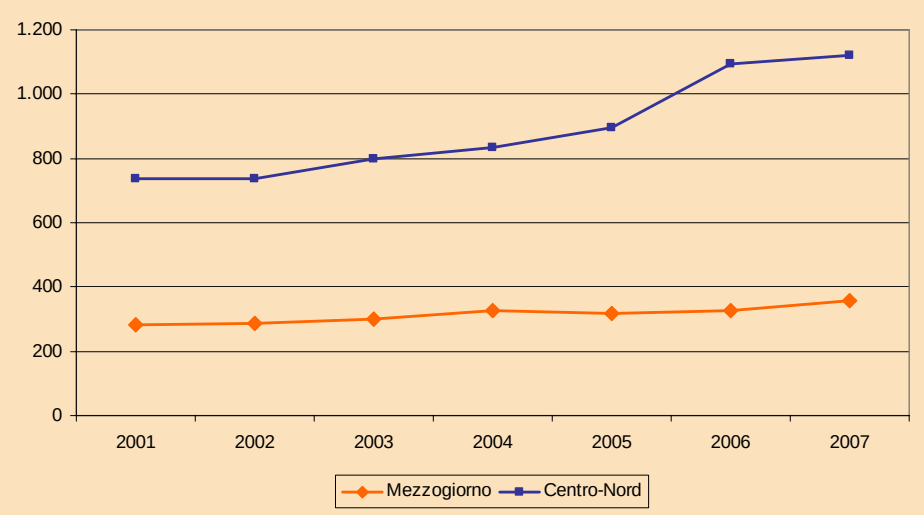


Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

La dimensione media delle IPL (cfr. Figura III.24 – B), qui approssimata dal rapporto tra la spesa e il numero di imprese sul territorio, tende nell'ultimo triennio ad aumentare il *gap* tra le due aree dimostrando ancora una volta le maggiori dimensioni delle imprese del Centro-Nord e il lento adeguamento del Mezzogiorno al rinnovamento del comparto.

Ulteriore conferma del fenomeno deriva dall'analisi della spesa a valori costanti (cfr. Figura III.25) che mostra, anche a livello pro capite, le due velocità della realtà territoriale italiana, che porta nel 2007 a una superiorità della spesa delle IPL centro-settentrionali di 764 euro per ogni cittadino rispetto al resto del Paese.

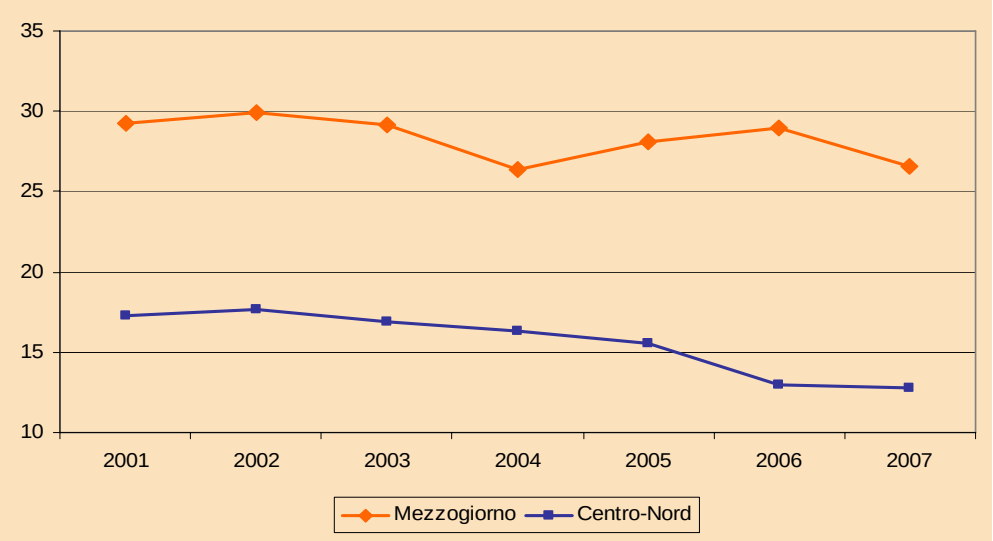
Figura III.25 - EVOLUZIONE DELLA SPESA TOTALE DELLE IPL (euro procapite, costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Il rapporto tra la spesa del personale e la spesa totale, utilizzato come indicatore della qualità della spesa, evidenzia nel Mezzogiorno il permanere di costi di gestione superiori a quelli del Centro-Nord, seppure con una debole riduzione del gap (cfr. Figura III.26).

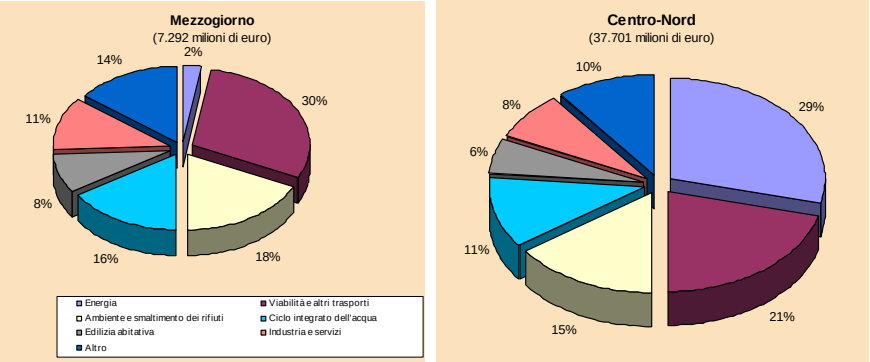
Figura III.26 - EVOLUZIONE DELLA QUOTA DELLA SPESA DI PERSONALE SUL TOTALE DELLA SPESA (valori percentuali



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

La spesa delle IPL si concentra nei settori Viabilità e Altri trasporti, Ambiente e Smaltimento dei rifiuti, Ciclo integrato dell'acqua e Industria e servizi, nel settore Energia nel solo Centro-Nord. (cfr. Figura III.27) Nell'ultimo triennio, tuttavia, si è registrata per il settore Ambiente e Rifiuti una forte crescita della spesa in entrambe le aree, mentre nell'Industria essa è stata stabile nel Centro-Nord e crescente nel Mezzogiorno, e in quest'ultima area anche lo sviluppo della spesa energetica, che pur attestandosi su livelli non ancora rilevanti, quasi raddoppia tra il 2005 e il 2007.

Figura III.27 - COMPOSIZIONE SETTORIALE DELLA SPESA DELLA COMPONENTE ALLARGATA LOCALE DEL SPA: MEDIA 2001-2007 (valori percentuali) (*)



(*) 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

Tale fotografia della realtà italiana delle IPL rafforza la necessità di sostenere le più recenti riforme dei servizi pubblici soprattutto nelle aree meridionali del Paese, così da porre forte enfasi al raggiungimento di adeguati *standard* di qualità.

In tale contesto si colloca la volontà di accelerazione che il meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio (cfr. paragrafo II.1) intende imprimere in alcuni settori strategici quali Gestione dei rifiuti urbani e Servizio idrico integrato.

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

In questo capitolo, coerentemente con i principali tratti della congiuntura economica delineati nel primo capitolo, si dà conto, prima di passare alla tradizionale esposizione delle politiche di sviluppo territoriale in essere e programmate, degli interventi adottati per contrastare gli effetti della crisi economica in Europa e in Italia (cfr. paragrafo IV.1).

Lo stesso avvio della programmazione della politica regionale per i prossimi anni, già difficoltoso per la concomitanza delle attività di chiusura dei programmi finanziati dal precedente ciclo, ha risentito del forte peggioramento dello scenario globale. Tuttavia, l'impegno a ricalibrare la strategia di investimento propria della politica regionale unitaria di medio periodo offre l'occasione per l'integrazione fra gli interventi di natura anticiclica con quelli strutturali volti al miglioramento dell'offerta di servizi nei territori (cfr. paragrafo IV.2).

Nel 2008 i programmi della politica di sviluppo territoriale, avviata nell'ultimo decennio, erano in corso di realizzazione e prossimi alla conclusione. Gran parte del capitolo è pertanto dedicata alla descrizione della loro articolazione e dello stato di avanzamento nelle due principali macroaree (cfr. paragrafo IV.3).

Il propagarsi della crisi all'economia reale e il diffondersi dei suoi effetti nell'ambito sociale ha riportato in evidenza l'importanza delle politiche del lavoro e del credito per un ordinato e diffuso sviluppo dei territori. I nessi con le politiche regionali per lo sviluppo non sono limitati agli aspetti finanziari ma investono gli obiettivi stessi della coesione economica e sociale. Per questo motivo gli elementi principali relativi a queste tematiche sono trattati nel paragrafo IV.4 a differenza dei Rapporti precedenti, dove avevano una articolazione a sé stante.

In un'ottica di rafforzamento delle politiche strutturali finalizzate al consolidamento dello sviluppo e della coesione nel lungo periodo, il dibattito sul futuro della politica di coesione europea riveste un ruolo strategico nel definire gli orientamenti prospettici dell'Unione (cfr. paragrafo IV.5).

IV.1 Le misure comunitarie e nazionali per il rilancio dell'economia nella crisi finanziaria 2008-2009

Piano Europeo per la ripresa economica

L'intensità della crisi economica, seguita alla crisi finanziaria, ha indotto l'UE ad adottare una strategia coordinata tale da contenerne gli effetti: il "Piano europeo per la ripresa economica" (EERP)[101], combina a tal fine tutti gli strumenti di policy disponibili a livello europeo e nazionale, delineando una strategia di contrasto che poggia su un rilevante apporto di potere d'acquisto all'economia, e su azioni a breve termine volte a rafforzare la competitività di lungo periodo dell'Europa.

In considerazione dell'elevato grado di integrazione tra gli Stati Membri, il Piano propone interventi economici combinati sul fronte monetario e del credito, delle politiche di bilancio e azioni coerenti con la strategia di Lisbona. Rilevante risulta, inoltre, il contributo al Piano della politica di coesione, chiamata a sostenere i redditi e il rilancio economico[102].

Per quanto riguarda la politica monetaria ed il credito, il Piano è orientato a rafforzare la stabilità dei mercati e a contribuire all'immissione di liquidità nel sistema[103].

La componente fiscale dell'iniziativa comunitaria si basa sulla proposta, agli Stati Membri, di un incentivo finanziario coordinato, temporaneo, mirato e implementato con rapidità, per ottenere il massimo effetto di stimolo dell'economia dell'Unione. Il Consiglio Europeo ha infatti approvato, su proposta della Commissione, un accordo per un incentivo finanziario, nel pieno rispetto del Patto di stabilità e di crescita[104], del valore di 200 miliardi di euro (1,5 per cento del PIL), di cui 170 miliardi di euro provenienti dal bilancio degli Stati membri e circa 30 miliardi di euro da un finanziamento UE a favore di azioni immediate. Viene proposto un mix di misure che contemplino spesa pubblica discrezionale e tagli alle imposte, tenendo conto della situazione di partenza di ciascuno Stato Membro e

---

[101] Presentato dalla Commissione il 26 novembre 2008.

[102] Le azioni del Piano Barroso si inseriscono in un quadro di relazioni internazionali che l'Europa intrattiene ad ampio raggio. Mantenere i rapporti commerciali e cercare le migliori opportunità di investimento può contribuire a limitare l'impatto globale della crisi.

[103] *La Banca Centrale Europea* (BCE) ha erogato prestiti alle banche e ha ridotto i tassi d' interesse per la zona euro. Ruolo fondamentale deve anche essere svolto dalle banche nazionali, le quali, grazie agli incentivi disponibili per il settore, debbono tornare alle loro normali attività fornendo liquidità e sostenendo l'economia reale. *La Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo* (BERS) aggiungerà 500 milioni di euro all'anno al livello attuale dei suoi finanziamenti nei nuovi Stati membri. Nel Consiglio Europeo di dicembre si è deciso inoltre che la *Banca Europea per gli Investimenti* (BEI) aumenti gli interventi per un importo dell'ordine di 30 miliardi di euro nel 2009/2010.

[104] La revisione avvenuta nel 2005 consente una maggiore elasticità dei parametri previsti quando la congiuntura è sfavorevole. Il Consiglio europeo sottolinea che il Patto riveduto resta la pietra angolare del quadro di bilancio dell'UE. Esso offre la flessibilità necessaria per attuare tutte le misure del piano di ripresa.

mantenendo uno stretto collegamento con le azioni nei quattro settori prioritari della Strategia di Lisbona (*persone*, *imprese*, *infrastrutture e energia*, *ricerca e innovazione*). Il Documento individua dunque dieci azioni, di seguito elencate, da intraprendere nell'ambito dei quattro settori prioritari della Strategia di Lisbona.

Per il settore *persone*, l'obiettivo è innalzare il livello di occupazione rispettando le politiche integrate di "flessicurezza". Le scelte da compiere riguardano la riqualificazione, l'aggiornamento delle competenze, il reinserimento dei lavoratori, al fine di evitare la disoccupazione di lunga durata.

Azione 1: Iniziativa europea di supporto all'occupazione

La Commissione propone di semplificare i criteri per la concessione degli aiuti provenienti dal *Fondo Sociale Europeo* (FSE) e di avviare i pagamenti degli anticipi a partire dall'inizio del 2009, in modo che gli Stati Membri abbiano rapidamente accesso ad un importo fino a 1,8 miliardi di euro per interventi volti al sostegno dell'occupazione. Si propone di riprogrammare la spesa a valere sul FSE, lavorando con gli Stati Membri per finalizzarla agli obiettivi sopra descritti (cfr. *Riquadro H "Le misure anticrisi nell'ambito della politica regionale comunitaria"*).

Azione 2: Creazione di domanda di lavoro

Al fine di facilitare l'assunzione dei lavoratori meno qualificati, il Piano propone la riduzione degli oneri sociali a carico del datore di lavoro per i redditi più bassi.

Nel settore *imprese,* le azioni proposte sono rivolte a migliorare le possibilità di accesso al mercato dei capitali per le PMI e a ridurne gli oneri amministrativi.

Azione 3: Rafforzare i canali di accesso al credito per le imprese

Sarà rafforzato il ruolo della BEI e del *Fondo Europeo per gli Investimenti* (FEI) (cfr. *Riquadro H "Le misure anticrisi nell'ambito della politica regionale comunitaria"*). La Commissione introdurrà un pacchetto di semplificazione, segnatamente per accelerare il suo processo decisionale in materia di aiuti di Stato e intende autorizzare temporaneamente gli Stati Membri a agevolare l'accesso al credito delle imprese attraverso sussidi alle garanzie e ai prestiti per investimenti in prodotti che superano gli standard ambientali europei.

Azione 4: Ridurre gli oneri amministrativi

Per il sostegno alle imprese, si punta anche alla riduzione degli oneri amministrativi e alla promozione dell'imprenditorialità. Tra gli interventi:

facilitazioni per le microimprese, la possibile adozione di uno *"Statuto della società privata europea"*; la riduzione dei costi per la richiesta di brevetti e marchi; controlli sul rapporto imprese-pubbliche amministrazioni volti a garantire che le autorità pubbliche paghino le fatture per le forniture e i servizi entro un mese, per alleviare i problemi di liquidità.

Settore *infrastrutture ed energia*. Pur colpito dalla bassa congiuntura, il settore è però favorito dalla trasformazione strutturale in atto verso un'economia a bassa emissione di carbonio. Le innovazioni in questo ambito porteranno alla nascita di imprese e alla creazione di posti di lavoro.

Azione 5: Avviare investimenti per modernizzare le infrastrutture europee

La Commissione propone di mobilitare ulteriori 5 miliardi di euro a favore delle interconnessioni energetiche transeuropee e dei progetti di infrastruttura a banda larga. La dotazione finanziaria di oltre 347 miliardi di euro previsti dalla politica di coesione, rappresenta anch'essa un aiuto agli investimenti pubblici[105]. BEI e BERS aumenteranno considerevolmente il loro finanziamento per la lotta al cambiamento climatico, la sicurezza energetica e gli investimenti in infrastrutture.

Azione 6: Migliorare l'efficienza energetica delle costruzioni

Per una maggiore tutela ambientale, gli Stati Membri sono chiamati a riprogrammare i fondi strutturali nei programmi operativi per aumentare gli investimenti nel campo dell'efficienza energetica, inclusi gli investimenti riferiti all'edilizia "sociale". A questo scopo la Commissione ha provveduto ad una revisione dei Regolamenti dei Fondi Strutturali in materia, per consentire più rapidamente le modifiche alla programmazione proposte (cfr. *Riquadro H "Le misure anticrisi nell'ambito della politica regionale comunitaria"*).

Azione 7: Promuovere il rapido decollo dei "prodotti verdi"

La Commissione propone aliquote IVA ridotte, con l'obiettivo di migliorare in particolar modo l'efficienza energetica degli edifici e promuovere l'introduzione di "prodotti verdi".

Settore *ricerca e innovazione*. Onde evitare che la crisi porti, oltre a perdite di capitale, anche al depauperamento delle conoscenze, con conseguenze gravi per la crescita del paese, è necessario non trascurare questo settore.

[105] La Commissione intende accelerare l'implementazione dei fondi strutturali proponendo di rendere disponibili gli anticipi sin dai primi mesi del 2009 (fino a 4,5 mld di euro); suggerisce agli Stati Membri di utilizzare tutti i margini di flessibilità consentiti per accelerare gli investimenti cofinanziati dai Fondi Strutturali.

Azione 8: Accrescere gli investimenti in Ricerca & Sviluppo, innovazione e formazione

La Commissione propone d'aumentare gli investimenti in R&S, innovazione e istruzione e di sviluppare tecnologie pulite per le auto e l'edilizia. In relazione al secondo obiettivo, la Commissione, ha proposto di lanciare 3 partenariati tra i settori pubblico e privato nell'ambito della azione 9.

Azione 9: Sviluppare tecnologia pulita per auto e costruzioni

Il primo partenariato, finanziato grazie a contributi dell'Unione, della BEI, dell'industria e degli Stati membri, con una dotazione globale pari ad almeno 5 miliardi di euro, è rivolto al settore automobilistico per la realizzazione di "auto verdi". Il secondo partenariato riguarda invece il settore delle costruzioni. La dotazione prevista per questo progetto è di 1 miliardo di euro ed ha come obiettivo il risparmio energetico e la riduzione dell'emissione di CO_2, attraverso la realizzazione di edifici creati con tecnologie verdi. Infine il terzo partenariato dovrebbe nascere con l'obiettivo di migliorare le "fabbriche del futuro". La dotazione prevista per questa azione è di 1,2 miliardi di euro, per lo sviluppo di tecnologie ingegneristiche per macchinari adattabili e processi industriali, TIC e materiali avanzati.

Azione 10: *Diffondere internet ad alta velocità*

La Commissione convoglierà un ulteriore miliardo di euro verso investimenti per la rete internet.

RIQUADRO H - LE MISURE ANTICRISI NELL'AMBITO DELLA POLITICA REGIONALE COMUNITARIA

Le misure anticrisi nell'ambito della politica regionale agiscono su tre diversi fronti: interventi immediati nell'ambito della programmazione 2000-2006 in fase di chiusura, interventi di velocizzazione della spesa per la programmazione 2007-2013, tramite l'interpretazione dei regolamenti in un'ottica di semplificazione, interventi di modifiche regolamentari per il miglioramento del quadro legislativo 2007-2013[1].

In particolare, per quanto concerne la chiusura della programmazione 2000-2006, si è proposto di prorogare la data limite di ammissibilità delle spese sostenute in fase di attuazione. Tutti gli Stati Membri hanno valutato favorevolmente la

[1] Le misure sono state presentate dalla Commissaria Danuta Hubner durante la riunione informale sullo sviluppo territoriale e la politica di coesione svoltasi a Marsiglia il 26 novembre 2008.

possibilità offerta dalla Commissione europea[2]. Successivamente l'Italia, attivata una rapida consultazione con le Amministrazioni coinvolte, ha provveduto ad inoltrare la richiesta di proroga[3] per tutti i programmi operativi italiani[4] cofinanziati in attuazione degli obiettivi dei Fondi strutturali 2000-2006. La proroga è stata formalizzata con la Decisione della Commissione C(2009)1112 del 18 febbraio 2009.

La proroga del termine ultimo dei pagamenti al 30 giugno 2009, avrà sicuramente un positivo effetto sull'attuazione dei programmi, garantendo il completo assorbimento delle risorse comunitarie assegnate, in quanto concederà alle imprese un intervallo di tempo maggiore per la conclusione degli investimenti avviati, fortemente rallentati dalla crisi di liquidità verificatasi nell'ultima parte del 2008, e consentirà agli Enti Locali di ultimare la spesa che, analogamente, aveva subito rallentamenti nell'ultima parte dell'anno, dovuti essenzialmente ai vincoli di spesa derivanti dal patto di stabilità interno.

Sul fronte della programmazione 2007-2013, la Commissione sta invece procedendo su due strade parallele: da un lato la semplificazione della programmazione a regolamenti invariati, dall'altro le modifiche ai Regolamenti del Consiglio e della Commissione.

Le modifiche in attesa di parere conforme da parte del Parlamento Europeo, relative al Regolamento 1083/2006 del Consiglio, si prefiggono l'obiettivo di facilitare la mobilitazione degli stanziamenti comunitari destinati all'avviamento dei programmi operativi per accelerarne l'attuazione e quindi l'impatto degli investimenti sull'economia. Al fine di raggiungere questo obiettivo le modifiche prevedono, tra l'altro, la possibilità per la Banca europea degli investimenti (BEI) e per il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) di aiutare gli Stati membri nella preparazione e nell'attuazione dei programmi operativi, il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria con l'attribuzione dei relativi contratti direttamente alla BEI o al FEI, la flessibilità, nel quadro degli aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 del trattato, delle condizioni che disciplinano il pagamento degli anticipi, il consenso all'inclusione nelle dichiarazioni di spesa delle spese relative ai grandi progetti non ancora approvati dalla Commissione, la modifica delle disposizioni relative al prefinanziamento.

Nuovo quadro di riferimento temporaneo comunitario per gli Aiuti di Stato

La Commissione europea, il 17 dicembre 2008, ha adottato una Comunicazione relativa al "Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica"[5]. Sulla base di tale quadro di riferimento sarà possibile adottare misure a sostegno dell'economia reale, per fronteggiare gli effetti negativi dell'attuale crisi economica e finanziaria sulle imprese europee.

La Comunicazione prevede poi nuove ed ulteriori misure concedibili volte a favorire l'accesso al credito da parte delle imprese, in particolare PMI, al fine di scongiurare i rischi e le ripercussioni in termini di riduzione drastica degli investimenti.

Queste misure d'aiuto temporaneo intendono perseguire due obiettivi:

---

[2] Le modalità nonché le motivazioni necessarie per la richiesta della proroga sono state poi formalizzate in una nota del 3 dicembre 2008 a firma dei Direttori Generali delle quattro Direzioni capofila dei Fondi strutturali.

[3] Lettera del 22 dicembre 2008 Prot. n. 0027830

[4] Ad eccezione del DOCUP Obiettivo 2 Regione Valle d'Aosta e del Programma operativo Obiettivo 3 della Provincia Autonoma di Trento.

[5] (2009/C 16/01) in GUUE del 22 gennaio 2009.

- *Sbloccare i prestiti bancari alle imprese, garantendo la continuità del loro accesso ai finanziamenti;*
- *Incoraggiare le imprese ad investire nel futuro, cioè in un'economia basata su una crescita sostenibile.*

Sinteticamente, saranno consentite sino al 31 dicembre 2010:

1. *agevolazioni sino ad un massimo di 500.000 euro per impresa al lordo di imposte e oneri; possono essere concessi nel quadro di un regime di aiuti che devono essere notificati sotto forma di regime; non si applicano al settore della pesca, al settore della produzione primaria di prodotti agricoli, alle esportazioni; non devono essere discriminatorie, favorendo i prodotti nazionali rispetto a quelli importati; possono essere concesse solo previa dichiarazione in forma scritta da parte dell'impresa interessata riguardante utilizzo di altre tipologie di aiuto.*

2. *nuovi aiuti sotto forma di garanzia, nei quali il premio annuale minimo da corrispondere, affinché la CE lo ritenga un "non aiuto", è ridotto;*

3. *nuovi aiuti sotto forma di tassi di interesse agevolati per tutti i tipi di prestito;*

4. *nuovi aiuti sotto forma di prestiti agevolati per investimenti relativi alla produzione di nuovi prodotti che migliorano considerevolmente la tutela ambientale (produzione di "prodotti verdi");*

5. *aumento fino a 2,5 milioni di euro delle tranches massime di investimento in capitale di rischio per PMI destinataria.*

Sono inoltre previste semplificazioni procedurali per la dimostrazione dell'assenza di mercato, nel caso di assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

Dalle misure di aiuto di cui ai precedenti punti 1, 2, 3 e 4 sono escluse le imprese che, alla data del 1° luglio 2008, versavano in uno stato di difficoltà finanziaria.

La Comunicazione scade il 31 dicembre 2010, data entro la quale gli interventi adottati sulla base della Comunicazione medesima dovranno essere adeguati alle ordinarie regole, salvo il caso che la Commissione decida di prorogare la durata della Comunicazione stessa.

In ogni caso, tutti gli interventi previsti dalla Comunicazione dovranno essere notificati alla Commissione europea ai sensi del'art. 88 par. 3 del Trattato CE.

Le principali misure nazionali anticrisi

Con l'acuirsi della crisi internazionale soprattutto sul versante finanziario, il Governo ha inizialmente varato due decreti[106] volti a garantire il risparmio e la stabilità del sistema creditizio, oltre alla continuità nell'erogazione del credito. In particolare il provvedimento finale introduce la possibilità di ricapitalizzazione di banche italiane, il sostegno a operazioni intese a fronteggiare gravi crisi di liquidità e la garanzia statale per i depositanti. Successivamente, visto il propagarsi delle difficoltà all'economia reale, è stato definito un pacchetto di azioni per ridurre l'impatto della congiuntura sfavorevole sulle famiglie e sulle imprese.

[106] Riuniti in sede di conversione con la L. 190 del 4 dicembre 2008.

Il decreto anticrisi n. 185/08

Le misure individuate dal Governo italiano per affrontare la crisi[107] si inseriscono nel quadro delineato dal *Piano Europeo per la ripresa economica* in una logica di riforma strutturale e sostegno all'economia reale. La massa complessiva di risorse indirizzate al contrasto della crisi ammonta a circa 40 miliardi di euro, in parte già iscritte in bilancio e provenienti dalle risorse aggiuntive per il riequilibrio dello sviluppo, ma riorientate in funzione anticongiunturale.

Le principali linee di intervento riguardano il *sostegno alle famiglie e alle imprese* (6 miliardi di euro), il finanziamento di *infrastrutture* (anche con il ricorso al *project financing*) per 16 miliardi di euro, gli *ammortizzatori sociali*, per circa 8 miliardi e il *finanziamento alle imprese*, anche attraverso l'emissione di *bond* bancari.

Sostegno alle famiglie

Una prima misura introdotta, con uno stanziamento di 2,4 miliardi di euro, è un bonus di ammontare compreso tra i 200 ed i 1000 euro per le famiglie a basso reddito, cui si aggiungono agevolazioni per le famiglie con un figlio nato (o adottato) nell'anno di riferimento, che chiedano un prestito per garanzie bancarie. Lo stanziamento è di 25 milioni[108].

Entro il limite di spesa di due milioni, le famiglie che hanno diritto alla carta acquisti e con figli fino a tre mesi godono di un contributo per l'acquisto di latte in polvere e pannolini. Viene rafforzato il sostegno garantito attraverso gli assegni familiari, di cui possono usufruire anche i lavoratori autonomi.

Le famiglie disagiate possono usufruire di tariffe agevolate per l'energia elettrica e di uno sconto per la fornitura di gas. Gli aumenti dei pedaggi autostradali sono sospesi fino al 30 aprile 2009 e le tariffe ferroviarie sulle tratte regionali sono bloccate per venire incontro alle esigenze dei pendolari.

La norma, con uno stanziamento di 350 milioni[109], introduce poi un sostegno in favore dei sottoscrittori di mutui a tasso variabile, che per il 2009 pagheranno un tasso massimo del 4 per cento, con la rimanente parte a carico dello Stato.

Altre misure introdotte dal decreto riguardano i lavori di ristrutturazione finalizzati all'efficienza energetica e uno stanziamento di 100 milioni per gli

[107] Misure principalmente contenute nel decreto legge n.185 del novembre 2008 conv. dalla legge n. 2 del 28 febbraio 2009.

[108] Stanziamento incrementabile di 10 milioni per il 2009 da destinare a famiglie con bimbi portatori di malattie rare.

[109] Dal primo gennaio 2009 è anche possibile ottenere un mutuo a tasso variabile indicizzato al tasso di riferimento della BCE. Nessun onorario risulta dovuto per gli atti connessi alla portabilità del mutuo. Inoltre la clausola di massimo scoperto è nulla se il conto è in rosso per meno di un mese e non si utilizza il fido.

interventi più urgenti nel settore dell'edilizia, mentre per il Piano Casa non sarà più necessaria l'intesa della conferenza unificata, ma solo un parere.

Sul fronte delle misure relative al lavoro, oltre all'accordo sugli ammortizzatori sociali (cfr. *Riquadro I "Accordo Stato-Regioni per interventi di sostegno al reddito e alle competenze"*), viene prorogata la detassazione dei premi di produttività e vengono introdotte agevolazioni per commercianti e giornalisti in vista della pensione, oltre a una tassazione ridotta al 10 per cento per i ricercatori e docenti che abbiano svolto attività all'estero e rientrino in Italia.

Infrastrutture e grandi opere

Nel provvedimento anti-crisi trovano spazio misure per rafforzare la rete infrastrutturale italiana. Per le ferrovie, è stanziato un fondo di 960 milioni per il 2009, e 480 milioni per ciascun anno tra il 2009 e il 2011. Altre misure riguardano la velocizzazione delle procedure esecutive dei progetti del Quadro strategico nazionale e la nomina di un commissario ad hoc per seguire le opere, mentre per evitare che le grandi infrastrutture siano bloccate dal potere di veto di singoli enti locali, basterà il via libera della conferenza dei servizi.

Credito e finanza d'impresa

Per facilitare l'accesso al credito delle PMI, si prevede che gli interventi del Fondo di garanzia siano assistiti dalla garanzia di ultima istanza dello Stato, secondo modalità da stabilire con successivo decreto[110]. Un ulteriore contributo per agevolare l'afflusso di capitale alle imprese verrà dalla piena operatività del Fondo Finanza d'impresa, anche a seguito delle novità introdotte dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato[111].

Un sostegno importante alla imprese può essere offerto anche dalla Cassa Depositi e Prestiti[112], mentre per agire direttamente sulle difficoltà di accesso al credito delle piccole imprese meridionali il decreto propone la costituzione, in una delle regioni del Sud del Paese, della Banca per il Mezzogiorno.

---

[110] Si veda, in proposito, il successivo paragrafo IV.4.3.

[111] "Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica". Il nuovo Quadro consente di innalzare fino al 31 dicembre 2010 il limite degli interventi sul capitale di rischio per ciascuna piccola impresa destinataria da 1,5 a 2,5 milioni su un periodo di 12 mesi. Anche la SACE potrebbe intervenire, nell'ambito della sua autonoma attività, prestando garanzie a favore di banche che effettuano anticipazioni a imprese (esportatrici) in credito nei confronti della Pubblica Amministrazione o che acquistano i predetti crediti. In alternativa la SACE potrebbe procedere a smobilitare essa stessa - direttamente o tramite una società appositamente costituita - i predetti crediti. Il decreto legge n.185 prevede l'emanazione, da parte del MEF, di un decreto attuativo.

[112] E' allo studio la concessione di finanziamenti alle banche per prestiti alle PMI e l'affiancamento della Cassa agli istituti di credito nella concessione di prestiti. Potrebbe inoltre essere istituito un Fondo che attinga in parte dalle risorse del Fondo per le infrastrutture - esistente presso la Cassa - da impiegare, in concorso con capitali privati, in interventi nel capitale di rischio delle imprese, nella concessione diretta di finanziamenti o cofinanziamenti, nella prestazione di garanzie a sostegno della concessione di finanziamenti.

Settori industriali in crisi

Il Governo è successivamente intervenuto[113]a sostegno dei settori industriali in difficoltà e, in particolare, del comparto *automotive*[114] e di beni durevoli come i mobili e gli elettrodomestici.

Le misure di intervento adottate, in armonia con le indicazioni e le decisioni prese a livello europeo, intendono sia sostenere la domanda di tali beni, sia orientare le scelte dei consumatori verso prodotti a basso impatto ambientale. Un terzo ambito di intervento punta a favorire l'aggregazione tra imprese al fine di aumentarne la competitività.

Il provvedimento mira a sostenere la domanda di veicoli a più basso impatto ambientale rinnovando per questa via il parco automobilistico e motociclistico circolante. Sono previsti incentivi all'acquisto di veicoli nuovi, contributi alla rottamazione e incentivi all'installazione di impianti ecologici, anche per i mezzi pubblici.

Le misure per i settori degli elettrodomestici e dei mobili riguardano una detrazione fiscale in caso di ristrutturazioni domestiche e di acquisto di mobili ed elettrodomestici ad alta efficienza energetica finalizzati all'arredo.

Nel provvedimento sono presenti anche misure generali per le imprese: si introduce nell'ordinamento la fiscalità di distretto che consentirà alle imprese di optare per la tassazione di distretto ai fini dell'applicazione Ires e si interviene inoltre sulla rivalutazione degli immobili riducendo l'imposta sostitutiva, previsione utile per ottenere il riconoscimento fiscale dei maggiori valori iscritti in bilancio sugli immobili. In ultimo è introdotto un *bonus aggregazione*, una agevolazione fiscale per stimolare l'aggregazione aziendale delle piccole e medie imprese.

RIQUADRO I - ACCORDO STATO-REGIONI PER INTERVENTI DI SOSTEGNO AL REDDITO E ALLE COMPETENZE

Il 12 febbraio 2009, il Governo e le Regioni hanno stipulato l'"Accordo sugli interventi di sostegno al reddito e alle competenze" per contrastare gli effetti sociali della crisi finanziaria ed economica. Nei casi in cui la normativa vigente non consente la possibilità di ricorrere alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) e alla Mobilità, ad esempio per le imprese con meno di 15 addetti, si prevede comunque, in situazioni di comprovata difficoltà occupazionale, l'accesso ai benefici di questi istituti con l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo (FSE) di competenza di ciascuna Regione. L'Accordo è stato formalizzato l'8 aprile 2009 in Conferenza Stato-Regioni, dopo che la Commissione

[113] Decreto legge n.5 del 10 febbraio 2009.

[114] Il settore auto comprende oltre all'industria che realizza il prodotto finito, la subfornitura, la componentistica, l'engineering, il design e la rete di distribuzione per un totale di circa 2.500 imprese il cui fatturato rappresenta circa l'11,4 per cento del PIL e occupa 400 mila addetti.

europea ha concesso il via libera all'utilizzo delle risorse del FSE e il Governo ha assunto l'impegno di farsi carico di eventuali risorse aggiuntive necessarie. Il passaggio successivo sarà la conclusione di accordi con le singole Regioni.
Per il biennio 2009-2010 le somme da destinare ad azioni a sostegno del reddito e di politica attiva del lavoro ammontano a 8 miliardi di euro così suddivisi:

1. *Il contributo da parte delle Regioni è pari a 2.650 milioni di euro. Ogni Regione contribuirà in relazione ai propri programmi regionali del FSE.*
2. *Lo Stato mette a disposizione risorse nazionali per 5.350 milioni di euro di cui: 1.400 milioni previsti in Finanziaria nel capitolo relativo al sostegno al reddito e all'occupazione, 3.950 milioni derivanti dalla legge 133/2008 (recupero da altre voci di spesa) e dalla quota nazionale del Fondo per le Aree Sottoutilizzate[1].*

Il contributo nazionale verrà utilizzato per il pagamento dei contributi figurativi e per il sostegno al reddito per la parte maggioritaria. L'intervento regionale verrà utilizzato invece per la politica attiva e per il completamento del sostegno al reddito.

In relazione al contributo regionale per il finanziamento delle misure per fronteggiare la crisi è stata individuata un'ipotesi di riparto fra le Regioni appartenenti ai due obiettivi comunitari "Convergenza" e "Competitività" e, all'interno di questi raggruppamenti, fra le singole Regioni. La chiave di riparto tiene conto di due indicatori: a) la platea dei potenziali beneficiari (peso 90); b) la capacità di reinserimento nel mondo del lavoro (peso10).

Al fine di valutare le possibilità, da parte dei singoli Programmi regionali, di contribuire al finanziamento è stato effettuato un esame delle disponibilità finanziarie delle Regioni non impegnate giuridicamente e di altri impegni formalmente assunti secondo le rispettive leggi di contabilità. Qualora la quota di intervento del FSE per ciascuna Regione non risulti sufficiente a coprire la domanda per interventi di sostegno al reddito, ovvero nel caso di tensioni concordemente ritenute eccessive sull'impiego del FSE, il Governo si impegna a integrare le risorse con una quota delle risorse nazionali.

L'Accordo sarà, peraltro, oggetto di periodico monitoraggio sia in relazione all'evoluzione della crisi, sia allo stato di attuazione degli interventi previsti.

Inoltre al fine di assicurare tutte le condizioni per l'efficace attuazione dell'Accordo, sono stati individuati i correttivi di natura legislativa volti ad evitare problemi di liquidità da parte delle Regioni e ad assicurare la necessaria flessibilizzazione di vincoli del Patto di stabilità interno.

IV.2 La politica regionale nel medio periodo

Nel 2008 i contenuti strategici e di policy del Quadro strategico nazionale 2007-2013, che costituisce la cornice programmatica per la politica regionale unitaria finanziata da risorse nazionali e comunitarie, sono stati ricalibrati, secondo principi e criteri indicati dal Governo in sede di impostazione della manovra economica finanziaria, contenuta nel DPEF 2009-2013 e nel decreto legge n.112/2008 convertito dalla legge n.133/2008. Ferma restando la definizione e la dotazione della programmazione comunitaria, gli impegni finanziari di fonte nazionale sono stati

[1] Si specifica che la componente finanziaria derivante dal FAS si articola in due diversi sistemi di vincoli territoriali: quanto deriva dalle rivenienze ex articolo 6-quater, comma 1, del decreto legge n.112/2008 non avrà vincoli di destinazione territoriale tipici di tale fondo; quanto invece deriva dalle risorse FAS della programmazione 2007/2013 mantiene i vincoli di riparto territoriale per macroaree e per Regioni del Fondo stesso.

ridimensionati in coerenza con la riduzione delle stime programmatiche riguardanti la spesa in conto capitale della PA, all'interno della manovra di bilancio.

Principi ispiratori della manovra estiva di finanza pubblica sono stati la concentrazione delle risorse aggiuntive nazionali su interventi strategici in settori prioritari quali: infrastrutture, ricerca, energia, nonché la conferma dell'obiettivo generale di miglioramento dei servizi e in termini finanziari della riserva premiale, decisa nell'ambito del QSN 2007-2013, a favore delle regioni impegnate nel conseguimento degli obiettivi di servizio nei settori idrico, rifiuti e istruzione e inclusione sociale.

Il sopravvenire della crisi economica e finanziaria nell'ultima parte dell'anno ha modificato il contesto di riferimento e le prospettive del quadro economico e finanziario nel breve e medio periodo.

IV.2.1 Avvio e stato di attuazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013: i programmi operativi comunitari

Nel corso del 2008 è stato completato il processo di approvazione dei programmi operativi indicato nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007–2013. Sono stati, infatti, adottati il Programma operativo interregionale (POIN) Attrattori culturali naturali e turismo, dell'Obiettivo Convergenza, ed i Programmi operativi (PO) Italia - Malta, Italia - Grecia, ENPI Mediterraneo ed ENPI Italia – Tunisia, dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea.

Il quadro complessivo della programmazione dei fondi strutturali comunitari 2007–2013 è così strutturato (cfr. Tavola IV.1):

- Obiettivo Convergenza: riguarda le Regioni in ritardo di sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Ad esso è attribuita la parte prevalente di risorse destinate all'Italia (43,6 miliardi di euro, pari al 73,4 per cento del totale delle risorse degli Obiettivi Convergenza e Competitività), programmata e gestita attraverso dieci programmi operativi regionali (due per ciascuna Regione, l'uno cofinanziato dal FESR, l'altro dal FSE), sette programmi nazionali (PON "Per l'Assistenza tecnica", PON "Ricerca e competitività", PON "Sicurezza", PON "Reti e mobilità", due Programmi per l'istruzione, l'uno cofinanziato dal FESR l'altro dal FSE, e due Programmi per l'Assistenza tecnica e le Azioni di sistema, e due programmi interregionali (POIN "Attrattori culturali e turismo", POIN "Energia").

- Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione: punta a rafforzare la competitività e l'attrattività delle Regioni al di fuori dell'Obiettivo Convergenza. Si compone di 32 programmi operativi regionali (16 finanziati dal FESR e 16 dal FSE) e di un programma operativo nazionale FSE (PON "Azioni di sistema"), per un totale di 15,8 miliardi di euro di risorse.
- Obiettivo Cooperazione territoriale: riguarda tutte le Regioni e le Province italiane che concorrono a realizzare 18 Programmi operativi con aree omologhe degli altri Stati membri con una dotazione complessiva di 2,07 miliardi di euro, di cui 1,07 a carico dell'Italia.

Tavola IV.1 – QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 – ITALIA, PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA, PROGRAMMI OPERATIVI
(importi in milioni di euro)

		Risorse finanziarie		
Obiettivo	Tipo	Costo Totale (1) = (2) + (3)	EU (2)	Nazionale (3)
Convergenza	**Nazionali**	12.888	6.392	6.496
	Interregionali	2.639	1.319	1.319
	Regionali	28.072	13.929	14.144
	Totale	**43.599**	**21.640**	**21.959**
Competitività	**Nazionali**	72	29	43
	Regionali	15.742	6.296	9.446
	Totale	**15.814**	**6.325**	**9.489**
Totale Convergenza e Competitività		**59.414**	**27.965**	**31.448**
Cooperazione (*)	**Transfrontalieri**	824	635	189
	Transnazionali	929	744	185
	Preadesione	106	90	16
	Prossimità	217	199	18
	Totale	**2.076**	**1.033**	**219**
Risorse complessive		**61.490**	**28.998**	**31.668**

(*) Le risorse finanziarie comprendono la quota dell'Italia e quella a carico degli Stati membri partecipanti ai programmi.
Fonte: elaborazioni DPS su dati UE-SFC2007 (Sistema informativo della Commissione europea)

Le priorità di intervento

In attuazione degli orientamenti e delle disposizioni comunitarie[115] l'Italia, sulla base di un impegno formalizzato nel QSN, ha destinato il 68 per cento delle risorse comunitarie dell'Obiettivo "Convergenza" e l'82 per cento di quelle dell'Obiettivo "Competitività" all'attuazione della Strategia europea per la crescita e l'occupazione (Agenda di Lisbona). Ne consegue che i settori prioritari di intervento sono quelli della ricerca e innovazione, dell'energia e dei trasporti, delle competenze e del capitale umano.

Nell'ambito del suddetto impegno complessivo, un impegno specifico è stato assunto per assicurare alle politiche energetiche l'8 per cento delle risorse comunitarie attribuite all'Obiettivo "Convergenza" e il 12 per cento di quelle destinate all'Obiettivo "Competitività".

Più in dettaglio, l'analisi della struttura della programmazione per Obiettivo, Fondo strutturale e programma segnala quanto segue (cfr. Tavola IV.2):

- circa il 27 per cento delle risorse totali della programmazione 2007-2013 è attribuito alla ricerca, innovazione, società dell'informazione. Si tratta di una quota tra le più rilevanti a livello europeo;
- le politiche attive per il lavoro, la formazione e gli interventi per l'inclusione sociale rappresentano, nel complesso, poco meno del 18 per cento del totale delle risorse;
- alle infrastrutture e ai servizi di trasporto e telecomunicazione, è destinato circa il 14 per cento della programmazione complessiva;
- alle infrastrutture ambientali è destinato oltre l'8 per cento della programmazione complessiva, con interventi rivolti sia al miglioramento di alcuni servizi essenziali (acqua, rifiuti), sia alla difesa del suolo;
- l'istruzione assorbe poco più del 7 per cento della programmazione complessiva, con interventi promossi sia a livello nazionale, sia a livello

[115] La ripartizione delle risorse dei programmi comunitari 2007-2013 tra i diversi settori di intervento è stata orientata dalle seguenti disposizioni e indicazioni:

- I regolamenti comunitari specifici dei singoli Fondi Strutturali: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE) che individuano i settori di intervento di ciascun Fondo, per i due obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione" (cfr. Regolamento 1080/2006 e Regolamento 1081/2006).
- Il Regolamento generale 1083/06 e gli Orientamenti Strategici Comunitari per la Coesione che hanno indirizzato la programmazione dei Fondi Strutturali a sostegno dell'Agenda di Lisbona, quantificando la soglia minima di risorse che ciascun Paese, per ognuno dei due Obiettivi deve destinare a tali priorità (rispettivamente il 60 per cento delle risorse dell'Obiettivo "Convergenza" e l'80 per cento di quelle attribuite all'obiettivo "Competitività".

regionale e mirati, in sintesi, al miglioramento delle competenze dei giovani e al contrasto della dispersione scolastica;

- di poco inferiore (6,7 per cento circa) risulta la quota assorbita dagli interventi per lo sviluppo delle energie rinnovabili, il risparmio e l'efficienza energetica, sostenuta oltre che dai programmi regionali anche dal Programma Interregionale Energia rinnovabile e risparmio energetico. Si tratta di un importo molto rilevante, che pone l'Italia ai primi posti tra gli Stati membri, distanziando importanti paesi quali la Francia, la Gran Bretagna, la Germania e la Spagna;
- alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali e al miglioramento dell'attrattività turistica è destinata una quota pari a circa il 6 per cento. In questo ambito interviene il Programma Interregionale Attrattori culturali, naturali e turismo;
- infine un impegno significativo (4,7 per cento) è dedicato al miglioramento delle capacità istituzionali, all'assistenza tecnica ed alle azioni di sistema, essendo il miglioramento delle capacità istituzionali considerato dallo stesso QSN un prerequisito indispensabile per l'efficacia della politica di sviluppo.

Tavola IV.2 - QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 – PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA (importi in milioni di euro)

Settore		Convergenza *		Competitività **		Italia	
		Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
Ricerca, innovazione e società dell'informazione ***		**12.552**	**28,8**	**3.728**	**23,6**	**16.280**	**27,4**
Interventi per il mercato del lavoro, la formazione e l'inclusione sociale		**4.583**	**10,5**	**6.005**	**38,0**	**10.588**	**17,8**
Reti Totale		**7.517**	**17,2**	**713**	**4,5**	**8.231**	**13,9**
di cui	*Infrastrutture di trasporto*	*7.295*	*16,7*	*563*	*3,6*	*7.858*	*13,2*
	Telecomunicazioni	*222*	*0,5*	*150*	*1,0*	*373*	*0,6*
Infrastutture ambientali (acqua, difesa suolo e qualità dell'aria)		**3.557**	**8,2**	**1.228**	**7,8**	**4.785**	**8,1**
Istruzione		**3.040**	**7,0**	**1.314**	**8,3**	**4.354**	**7,3**
Energia		**2.941**	**6,7**	**1.049**	**6,6**	**3.989**	**6,7**
Risorse naturali, culturali e turismo		**3.005**	**6,9**	**657**	**4,2**	**3.662**	**6,2**
Miglioramento capacità istituzionali, asssitenza tecnica e azioni di sistema		**2.097**	**4,8**	**704**	**4,5**	**2.801**	**4,7**
di cui	*Assistenza tecnica*	*1.278*	*2,9*	*526*	*3,3*	*1.804*	*3,0*
Altri aiuti alle imprese		**424**	**1,0**	**10**	**0,1**	**434**	**0,7**
Altro		**3.883**	**8,9**	**405**	**2,6**	**4.288**	**7,2**
di cui	*Rigenerazione urbana e rurale*	*2.548*	*5,8*	*330*	*2,1*	*2.878*	*4,8*
	Infrastutture sociali e per la sanità	*1.335*	*3,1*	*75*	*0,5*	*1.410*	*2,4*
Totale		**43.599**	**100,0**	**15.814**	**100,0**	**59.414**	**100,0**

* L'obiettivo Convergenza include le regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata.
** L'obiettivo Competitività include tutte le regioni non incluse nella Convergenza.
*** La metodologia per la quantificazione delle risorse differisce da quella adottata in sede comunitaria (vedi documento SEC(2007) 1547 del 14/11/07), in quanto quest'ultima contiene altre voci relative allo sviluppo della capacità di adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori. In base alla metodologia UE la programmazione delle risorse sale a 20,7 miliardi di euro, pari al 34,9 per cento del totale.
Fonte: elaborazioni DPS su dati UE-SFC 2007

Stato di attuazione

Lo stato di effettiva operatività dei singoli Programmi al 31 dicembre 2008 risulta alquanto differenziato e risente anche delle condizioni di contesto complessive venutesi a determinare per effetto della crisi economica e finanziaria, nonché di alcune problematiche comuni a tutti gli Stati membri inerenti la definizione degli adempimenti preliminari in materia di gestione e controllo. In considerazione di questa situazione, nell'ambito della comunicazione della Commissione al Consiglio europeo del 26 novembre scorso[116], la Commissione ha proposto una serie di misure di accelerazione dell'attuazione e semplificazione, che includono, in alcuni casi, la modifica dei regolamenti comunitari, attualmente all'esame del Parlamento europeo e che entreranno in vigore presumibilmente entro la metà del mese di maggio 2009. Le modifiche con un impatto immediato sui flussi finanziari a favore dei singoli Programmi operativi riguardano il Regolamento (CE) 1083/06, dove si stabilisce che l'importo dell'anticipo versato dall'Unione europea al momento dell'adozione di ciascun Programma operativo è aumentato dal 5 per cento al 7,5 per cento, ovvero dal 7 per cento al 9 per cento per quei programmi a cui si applica la regola dell'N+3. Nel caso dell'Italia, l'innalzamento dell'anticipo al 9 per cento riguarda esclusivamente alcuni Programmi operativi dell'Obiettivo Cooperazione, segnatamente quelli che coinvolgono Stati che hanno aderito alla UE dal 1° maggio 2004 o successivamente.

La modifica proposta comporterà un esborso di cofinanziamento comunitario e nazionale a favore dei Programmi operativi del QSN 2007-2013 complessivamente pari a 1.504 milioni di euro, di cui 1.090 a favore di quelli appartenenti all'Obiettivo Convergenza e 395 a favore di quelli appartenenti all'Obiettivo Competitività. Questa ulteriore quota di anticipo avrà conseguenze positive sotto i seguenti profili:

- aumento della disponibilità di cassa a favore dei territori interessati dai Programmi operativi in un momento di acuta crisi economico-finanziaria;
- abbassamento della soglia minima di spesa da certificare entro il 31 dicembre 2009 alla Commissione europea per evitare il disimpegno automatico;
- miglioramento del saldo negativo dell'Italia nei confronti del bilancio comunitario[117].

[116] COM(2008) 800 del 26 novembre 2008.

[117] La DG bilancio riporta che per il solo 2007, il saldo negativo per l'Italia è pari a 2 miliardi di euro (http://ec.europa.eu/budget/documents/2007_en.htm#table-3_2).

Limitatamente agli Obiettivi Convergenza e Competitività, la spesa minima da realizzare entro il 31 dicembre 2009 diminuisce da 5,26 a 3,81 miliardi di euro (cfr. Tavola IV.3).

Tavola IV.3 – PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013, EFFETTI DELL'AUMENTO DELL'ANTICIPO AL 7,5 PER CENTO (importi in milioni di euro)

Obiettivo	Fondo	Annualità 2007	Spesa Minima al 31/12/2009 *	Spesa Minima al 31/12/2009 **
Convergenza	**Totale**	**5.808**	**3.679**	**2.625**
	FESR	4.794	3.050	2.177
	FSE	1.014	630	448
Competitività	**Totale**	**2.371**	**1.580**	**1.185**
	FESR	1.264	855	651
	FSE	1.107	725	534
Totale		**8.178**	**5.259**	**3.810**

* Calcolata con anticipo al 5 per cento, già erogato.
** Calcolata con anticipo al 7,5 per cento, come da proposta della Commissione europea.
Fonte: elaborazione MISE-DPS-DGPRUC su dati UE-SFC2007

Al 31 dicembre 2008[118], secondo anno di attuazione (come è noto la spesa è ammissibile a far data dall'1 gennaio 2007), lo stato di attuazione dei Programmi operativi 2007-2013 è stato modesto (cfr. Tavola IV.4).

I Programmi della Convergenza cofinanziati dal FESR presentano un volume di impegni e pagamenti, pari, rispettivamente al 4,8 per cento ed allo 0,7 per cento del costo totale. E' relativamente migliore l'avanzamento dei sette Programmi cofinanziati dall'FSE. Per l'Obiettivo Competitività, i Programmi cofinanziati dal FESR hanno raggiunto un livello di impegni pari al 5 per cento e di pagamenti pari all'1,5 per cento e i programmi cofinanziati dall'FSE mostrano livelli di attuazione più alti.

Tavola IV.4 – ATTUAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013, al 31 dicembre 2008 (importi in milioni di euro)

			Programmazione 2007-2013 Stato di attuazione al 31/12/2008 (*)	
			Impegni	Pagamenti
Obiettivo	Fondo	Costo Totale	% su Costo Totale	% su Costo Totale
Convergenza	FESR	35.916	4,8	0,7
	FSE	7.683	13,9	1,9
Competitività	FESR	8.176	5,0	1,5
	FSE	7.638	19,4	2,3

(*) Dati IGRUE al 31 dicembre 2008 – I dati relativi al FSE sono al 28/02/2009.
Fonte: elaborazioni MISE-DPS-DGPRUC su dati UE-SFC2007

[118] Banca dati unica per il monitoraggio dei progetti finanziati nell'ambito del QSN 2007-2013.

Il quadro finale del primo biennio di attuazione della programmazione 2007-2013 potrebbe tuttavia essere molto diverso. Infatti nel valutare questi dati occorre considerare in ogni caso i rischi di una sovrastima dei ritardi, dovuti essenzialmente all'ancora parziale alimentazione del sistema di monitoraggio da parte delle Autorità di gestione, tuttora impegnate nella chiusura della Programmazione 2000-2006[119]. Deve infatti essere ancora completata l'attività di ricognizione definitiva dei progetti in overbooking sulla programmazione 2000-2006, eventualmente rendicontabili sui nuovi programmi, una volta accertata la conformità e la coerenza con le pertinenti disposizioni e indicazioni programmatiche.

In particolare nel caso dell'Obiettivo 1, l'ammontare degli impegni registrati al 31 dicembre 2008 risulta pari a 52,2 miliardi di euro, un importo superiore del 20 per cento al totale delle risorse programmate dal QCS 2000-2006 (45,9 miliardi di euro). Pur considerando che l'importo dei progetti effettivamente rendicontabili sui programmi 2007-2013 possa essere, per ragioni tecniche e procedurali[120], anche sensibilmente inferiore a tale ammontare, è indubbio che all'esito di questa ricognizione, che porterà a identificare anche i cosiddetti "progetti a cavallo" tra i due cicli di programmazione[121], si dovrebbe registrare un miglioramento dei dati di attuazione di molti programmi.

Flussi finanziari relativi ai Fondi strutturali

I Fondi Strutturali hanno operato per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo perseguiti sia nelle aree del Mezzogiorno (cosiddetto Obiettivo 1), sia nelle Regioni del Centro-Nord (Obiettivi 2 e 3), sia per la realizzazione dei programmi complementari ai predetti obiettivi, ripartiti su tutto il territorio nazionale (Urban, Leader, Equal, Interreg, Azioni innovative, ecc.). Per la realizzazione di tali obiettivi e programmi, nel corso del 2008, l'Unione europea ha complessivamente accreditato all'Italia contributi per 3.042 milioni di euro (cfr. Tavola IV.5)[122].

[119] Prorogata in tutti gli Stati membri al 30 giugno 2009.

[120] Non tutti i programmi presentano una rilevante quota di impegni eccedente rispetto all'importo programmato. Non tutti gli interventi ammessi a cofinanziamento nel periodo 2000-2006 possono essere cofinanziati nel 2007-2013, per i vincoli posti dai nuovi Regolamenti, dal QSN e dai PO. In ogni caso una quota di tali impegni dovrà essere mantenuta nella certificazione finale di spesa, da presentare alla Commissione con la richiesta di saldo finale, per potersi garantire la possibilità di sopperire a eventuali spese non ritenute ammissibili dai Servizi della Commissione.

[121] Sulla base delle pertinenti disposizioni comunitarie che regolano la possibilità di finanziare e rendicontare su più cicli di programmazione susseguenti o con il contributo di risorse nazionali "a completamento" lotti finanziari e funzionali nel medesimo progetto.

[122] Gli importi sono calcolati al netto dei programmi Interreg, i cui pagamenti comprendono quelli destinati ai partner di altri Stati membri.

Tavola IV.5 - SOMME ACCREDITATE DALL'UNIONE EUROPEA ALL'ITALIA – FONDI STRUTTURALI PROGRAMMAZIONE 2000-2006, ANNO 2008 (milioni di euro)

Fondo	Accrediti UE	
	al 31/12/2008	al 31/12/2007
F.E.S.R.	1.993	2.482
F.S.E.	643	1.314
F.E.O.G.A.	370	497
S.F.O.P.	36	59
Totale	3.042	4.352

Fonte: elaborazioni DPS su dati del Sistema finanziario della Commissione europea

Il contenuto volume degli accrediti dell'esercizio 2008, rispetto al 2007 e alla media del periodo, è dovuto a due fattori: il ciclo di programmazione 2000-2006 si trova nell'ultimo anno di attuazione, le procedure finanziarie relative agli accrediti dell'Unione europea prevedono che questi non possono superare il 95 per cento delle risorse disponibili per ogni Programma[123]. Di conseguenza una parte consistente delle risorse sarà rimborsata dall'Unione europea a seguito della domanda di saldo finale, presumibilmente tra la fine del 2010 e il primo semestre del 2011.

Per quanto riguarda il ciclo di programmazione 2007-2013 si deve tenere conto che i Fondi strutturali propriamente detti si sono ridotti ai soli FESR e FSE. A seguito dell'approvazione di tutti i Programmi Operativi in cui è coinvolta l'Italia, nell'anno 2008 sono stati accreditati all'Italia 945,21 milioni di euro dovuti a titolo di seconda rata di prefinanziamento (cfr. Tavola IV.6).

Tavola IV.6 - SOMME ACCREDITATE DALL'UNIONE EUROPEA ALL'ITALIA – FONDI STRUTTURALI PROGRAMMAZIONE 2007- 2013, ANNO 2008 (milioni di euro)

Obiettivo	FESR	FSE	**Totale**
Convergenza	625	113	**738**
Competitività	94	95	**190**
Cooperazione	18		**18**
Totale	**737**	**208**	**945**

Fonte: elaborazioni DPS su dati del Sistema finanziario MEF – IGRUE.

[123] Regolamento (CE) 1260/1999 del Consiglio, art. 32, comma 3, ultimo paragrafo.

IV.2.2 La manovra finanziaria 2009-2011 e la legge finanziaria 2009: i tagli sul Fondo Aree Sottoutilizzate

Manovra di finanza pubblica

Il procedimento di formazione della manovra annuale di finanza pubblica per il 2009 è stato caratterizzato da due importanti novità.

In primo luogo, l'anticipazione temporale nell'adozione delle misure tese al miglioramento dei conti pubblici e al perseguimento degli obiettivi programmatici del Governo, che è avvenuta con le disposizioni del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133.

In secondo luogo, l'introduzione per la prima volta del principio della triennalità della manovra di finanza pubblica, che ha conferito al bilancio natura programmatica e non solo previsionale e ha dato maggiore certezza alla pianificazione delle risorse e alla programmazione delle attività di ciascuna Amministrazione.

Ne è conseguita una maggiore snellezza della legge finanziaria per il 2009[124], che non contiene disposizioni finalizzate al sostegno o al rilancio dell'economia, ma reca alcune norme essenziali riguardanti proroghe fiscali in particolari settori dell'economia, interventi relativi alle gestioni previdenziali e assegnazione di risorse per rinnovi contrattuali. In merito al Fondo per le aree sottoutilizzate, essa ha stabilito l'obbligo del Governo di trasmettere una relazione annuale al Parlamento sull'utilizzo delle relative risorse[125], ma ha confermato, per le Regioni, le regole di inclusione di tali risorse fra quelle considerate ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno, derogate invece per le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea[126].

Orientamenti politica regionale

Tornando ai contenuti della manovra economica "estiva", le novità introdotte in tema di sviluppo territoriale sono state:

- l'istituzione del "Fondo infrastrutture" per garantire interventi di potenziamento della rete infrastrutturale nazionale, comprese le reti di telecomunicazioni ed energetiche. La sua dotazione è alimentata dagli stanziamenti nazionali assegnati

[124] Legge 22 dicembre 2008, n. 203. Le tabelle C e F allegate scontano le riduzioni apportate dalla manovra economica triennale (decreto legge n. 112/2008) e dagli altri provvedimenti legislativi di urgenza che l'hanno preceduta e seguita.

[125] L'art. 2, commi 43 e 44 della legge 203/2008 cit. stabilisce che, con relazione annuale alle Commissioni parlamentari competenti e alla Conferenza Stato-Regioni, il Governo indichi l'ammontare delle risorse FAS disponibili e di quelle utilizzate in forza di delibere CIPE o di provvedimenti normativi che recano variazioni alla dotazione complessiva del Fondo, precisando l'incidenza di tali impieghi sulla ripartizione territoriale 85-15 per cento tra Mezzogiorno e Centro-Nord. Tale adempimento è previsto anche per l'anno 2008.

[126] Art. 2, comma 42 della legge 203/2008 che ha aggiunto i commi 5-bis e 5-ter all'art. 77-ter del decreto legge 112/2008 convertito dalla legge 133/2008.

per l'attuazione del QSN 2007-2013 in favore di programmi di interesse strategico nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali, con esclusione delle risorse già impegnate in programmi esaminati dal CIPE alla data del 31 maggio 2008 e per quelle destinate al progetto Obiettivi di servizio[127];

- la concentrazione verso interventi di rilevanza strategica nazionale delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate della precedente programmazione 2000-2006, per le quali si dispone la revoca in quanto assegnate alle Amministrazioni centrali con delibere CIPE fino al 31 dicembre 2006, ma non utilmente impegnate o programmate in Accordi di Programma Quadro entro il 31 maggio 2008[128];
- la ricognizione e riprogrammazione delle risorse derivanti dal finanziamento dei "progetti coerenti", per favorire il tempestivo e coordinato utilizzo delle risorse della programmazione unitaria; anche tali risorse dovranno essere indirizzate a interventi di potenziamento della rete infrastrutturale nazionale e regionale [129].

In continuità con tali norme, le misure urgenti varate a novembre 2008 hanno ribadito il proposito di concentrare le risorse disponibili del FAS su obiettivi prioritari per il rilancio dell'economia italiana, quali le opere pubbliche e l'emergenza occupazionale e hanno affidato al CIPE il compito di destinare una quota delle predette risorse, senza modificarne la distribuzione territoriale tra Mezzogiorno e Centro-Nord, sia al "Fondo infrastrutture" sia al "Fondo sociale per occupazione e formazione" di nuova istituzione[130].

Riduzioni della dotazione finanziaria del FAS

In concomitanza a questa nuova strategia di destinazione delle risorse nazionali aggiuntive verso grandi progetti di investimento nelle infrastrutture materiali e immateriali, nelle telecomunicazioni, nell'ambiente e nell'energia, sono stati operati tuttavia numerosi tagli a carico del Fondo aree sottoutilizzate: alcuni già previsti dalla legge finanziaria per il 2008, altri disposti da una serie di provvedimenti legislativi d'urgenza varati nel corso dell'anno 2008, che hanno

[127] Art. 6 quinquies del decreto legge n. 112/2008 conv. con modificazioni dalla legge n. 133/2008.

[128] Art. 6 quater del decreto legge n. 112/2008 cit. Derogano a tale disposizione le assegnazioni per progetti di ricerca, anche sanitaria.

[129] Art. 6 sexies del decreto legge n. 112/2008 cit.

[130] Art. 18, comma 1, 1ett.a-b del decreto legge n.185/2008 conv. dalla legge n.2/2009. Le risorse destinate al Fondo sociale per occupazione e formazione devono essere utilizzate per attività di formazione e per accrescere la dote degli ammortizzatori sociali; quelle assegnate al Fondo infrastrutture devono essere impiegate, oltre che per interventi infrastrutturali, anche per la messa in sicurezza delle scuole, per le opere di risanamento ambientale, per l'edilizia carceraria, per le infrastrutture museali ed archeologiche, per l'innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche.

ridotto di 12.976,40 milioni di euro la dotazione del Fondo esistente al momento dell'avvio della programmazione 2007-2013[131].

Tavola IV.7 - RIDUZIONI OPERATE SUL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE (milioni di euro)

Riduzioni operate sul FAS nel corso del 2008*	
Misure di stabilizzazione della finanza pubblica - Art. 60 D.L. 112/2008	7.972,49
Salvaguardia potere di aquisto delle famiglie - Esenzione ICI Art. 5 D.L. 93/2008 (risorse ex art. 2 comma 538 L.F. 2008 - viabilità Sicilia e Calabria)	1.000,00
Salvaguardia potere di aquisto delle famiglie - Esenzione ICI Art. 5 D.L. 93/2008 (risorse ex art. 2 comma 135 L.F. 2008 - peronospora)	150,00
Riqualificazione energetica e del patrimonio edilizio (risorse ex art. 1 comma 22 L.F. 2008 - riduzione Legge 488/92)	934,20
Acquisto veicoli per il soccorso civile Art. 3 comma 158 L.F. 2008	150,00
Emergenza rifiuti Campania Art. 17 D.L. 90/2008	450,00
Servizio di gestione rifiuti ed igiene ambientale nei comuni area Convergenza con più di 500.000 abitanti - Art. 4-bis comma 8-9 D.L. 97/2008	240,00
Finanziamento a favore dei Comuni di Roma e Catania - Art. 5 comma 3 D.L. 154/2008	640,00
Finanziamento Comuni e Servizio sanitario nazionale - Art. 6 comma 1 D.L. 154/2008	1.305,00
Agevolazioni tributarie Marche e Umbria - Art. 3 commi 2 e 2 bis D.L. 162/2008	45,00
Provvedimenti urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario - Art. 4 D.L. 180/2008	62,94
Subtotale riduzioni al 18 dicembre 2008	**12.949,63**
Finanziamento Comuni e Servizio sanitario nazionale - Art. 6 comma 1 D.L. 154/2008 Incremento apportato in sede di conversione del decreto	4,78
Agevolazioni tributarie Marche e Umbria - Art. 3 commi 2 e 2 bis D.L. 162/2008 Incremento apportato in sede di conversione del decreto	22,00
Subtotale riduzioni al 31 dicembre 2008	**12.976,41**
Riduzioni operate sul FAS nel corso del 2009	
Contributi a Molise e Puglia - Art. 6 comma 4 ter D.L. 185/2008 conv. dalla L. 2/2009 (modificato dall'art. 41, comma 6 bis lett.b del D.L 207/2008 conv. dalla L. n. 14/2009)	281,20
Subtotale riduzioni 2009	**281,20**

* La delibera CIPE n. 112 del 18 dicembre 2008 ha ripartito l'onere delle riduzioni sui due cicli di programmazione: 2.447 milioni di euro gravano sulla Programmazione 2000-2006; 10.505 milioni di euro gravano sulla Programmazione 2007-2013.
Fonte: elaborazioni DPS

Poiché le disposizioni che hanno operato le riduzioni non hanno identificato il periodo di programmazione a carico del quale le stesse gravavano, è stato

[131] Le riduzioni operate sul FAS nel 2008 sono state le seguenti:

- 7.972,49 milioni di euro per misure di stabilizzazione della finanza pubblica (art. 60 , elenco 1 del decreto legge 112/2008 cit.);
- 1000 milioni di euro per dare copertura all'esenzione ICI (art. 5 decreto legge n.93/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.126/2008), modificando l'art. 2, comma 538 della legge n.244/2007 (finanziaria per il 2008) che aveva assegnato tali risorse per interventi di viabilità alla Sicilia e alla Calabria;
- 150 milioni di euro per dare copertura all'esenzione ICI (art. 5 decreto legge 93/2008 cit.), modificando l'art. 2, comma 135 della Legge 244/2007 che aveva assegnato tali risorse per combattere la peronospora in Sicilia;
- 934,2 milioni di euro per interventi di riqualificazione energetica e del patrimonio edilizio (art. 1, comma 22 della legge n.244/2007 che ha disposto la sottrazione delle risorse occorrenti agli interventi di cui alla legge n.488/1992);
- 150 milioni di euro (art. 3, comma 158 della legge n.244/2007);
- 450 milioni di euro per interventi di emergenza rifiuti in Campania (art. 17 decreto legge n.90/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.123/2008);
- 240 milioni di euro per servizio gestione rifiuti ed igiene ambientale nei Comuni dell'area Convergenza con più di 500.000 abitanti (art. 4 bis, commi 8-9 del decreto legge n.97/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.129/2008);
- 640 milioni di euro per il finanziamento ai Comuni di Roma e Catania (art. 5, comma 3 del decreto legge n.154/2008, conv. dalla legge n.189/2008);
- 1309,779 milioni di euro per integrare i minori introiti dei Comuni derivanti dal taglio ICI e per fronteggiare i maggiori oneri del SSN (art. 6, comma 1 del decreto legge n.154/2008 cit);
- 67 milioni di euro per agevolazioni tributarie a favore di Marche e Umbria (art. 3, comma 2 del decreto legge n.162/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.201/2008);
- 62,936 milioni di euro per provvedimenti urgenti per diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario (art. 4 del decreto legge n.180/2008);

necessario a fine 2008 ripartire, con apposita delibera del CIPE[132], l'onere dei tagli sui due cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, ponendo a carico della prima una riduzione di 2.444,63 milioni di euro e della seconda una riduzione ancor più corposa di 10.505 milioni di euro. Quest'ultima riduzione, imputata alle due distinte macroaree geografiche del Mezzogiorno e del Centro-Nord secondo la tradizionale chiave di riparto 85-15 per cento, è stata coperta con una decurtazione delle assegnazioni che erano state disposte dalla delibera CIPE 21 dicembre 2007, n. 166 a favore dei programmi nazionali, regionali, interregionali e ai progetti speciali, nonché con l'accantonamento per riserva di programmazione previsto dalla medesima delibera. E' stato definito il nuovo profilo finanziario pluriennale della programmazione 2007-2013, nel rispetto dei limiti di assegnazione indicati dalla legge finanziaria per il 2007[133] e tenendo conto delle preallocazioni definite per legge o in forza di delibera CIPE[134].

Fondo infrastrutture

Con la medesima delibera n.112/2008 il CIPE ha altresì disposto, ai sensi dell'art. 18 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, l'assegnazione al Fondo infrastrutture di 7.356 milioni di euro[135], per interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Tali risorse, da destinare sempre nel rispetto della chiave di riparto 85-15 per cento[136], sono state tratte dalle dotazioni già assegnate con la delibera n.166/2007 sui programmi di interesse strategico nazionale e sui progetti strategici speciali, non esaminati dal CIPE entro il 31 maggio 2008, nonché dalla riserva di programmazione per progetti innovativi e di qualità.

All'inizio del 2009[137], sotto la spinta dell'esigenza di disporre di un quadro finanziario certo per dare avvio ai programmi d'investimento ormai maturi, il CIPE

---

[132] Delibera CIPE del 18 dicembre 2008, n. 112.

[133] Art. 1, comma 863 della legge n.296/2006.

[134] 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 (art. 2, comma 547 della legge n.244/2007) e 500 milioni di euro per la viabilità secondaria delle regioni Calabria e Sicilia, assegnate con delibera CIPE n.154/2007 e rimodulati in 90 milioni (2007), 90 milioni (2008), 90 milioni (2009), 100 milioni (2010) e 130 milioni (2011).

[135] Tale assegnazione è comprensiva dell'importo di 3.705 milioni di euro, finalizzato alla copertura delle seguenti preallocazioni sul Fondo infrastrutture:

- 900 milioni di euro da far confluire nel Fondo per l'adeguamento dei prezzi (art. 1, comma 11 del decreto legge n.162/2008 cit);
- 390 milioni di euro per il finanziamento della Società di navigazione Tirrenia S.p.a. (art. 26 del decreto legge n.185/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.2/2009);
- 960 milioni di euro per il Fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.a. (art. 25, comma 1 del decreto legge n.185/2008 cit.);
- 1440 milioni di euro destinati a Trenitalia S.p.a. (art. 25, comma 2 del decreto legge n.185/2008 cit.);
- 15 milioni di euro per mobilità fiere (art. 18, comma 4 ter del decreto legge n.185/2008).

[136] Il vincolo di destinare alle regioni del Mezzogiorno l'85 per cento delle risorse derivanti dal FAS è sancito dall'art. 6-quinquies del decreto legge n.112/2008 conv. dalla legge n.133/2008 ed è stato poi ribadito dall'art. 18, comma 3 del decreto legge n.185/2008 conv. dalla legge n.2/2009.

[137] Seduta del CIPE del 6 marzo 2009.

ha deliberato un aggiornamento della dotazione del FAS 2007-2013. In particolare, intervenendo sulle assegnazioni recate con la precedente delibera n. 166/2007 e tenendo conto delle riduzioni operate alla fine del 2008 e oltre[138], ha confermato la destinazione per il periodo 2007-2013 di 27.027 milioni di euro ai programmi strategici regionali, interregionali e agli obiettivi di servizio (di cui 21.831,5 milioni di euro al Mezzogiorno e 5.195,5 al Centro-Nord).

La quota del FAS, pari a 18.053 milioni di euro, già assegnata ai programmi delle Amministrazioni centrali, è stata invece riprogrammata e destinata per 4.000 milioni di euro al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione[139] e per 5.000 milioni di euro al Fondo infrastrutture[140].

La residua disponibilità, pari a 9.053 milioni di euro, è stato accantonata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri[141].

Risorse FAS 2009-2015

Tenuto conto delle dotazioni delle leggi finanziarie precedenti e delle riduzioni per la quota parte relativa all'esercizio in corso, la dotazione finanziaria di competenza del Fondo per le aree sottoutilizzate per il 2009 ammonta a 6.360 milioni di euro, a cui si aggiungono 16.598 milioni di euro di residui e disponibilità extra-bilancio al 31 dicembre 2008 (cfr. Tavola IV.8)[142].

---

[138] La dotazione del Fas è stata ulteriormente ridotta ad inizio 2009 dall'art. 6, commi 4 bis e 4 ter del decreto legge n.185/2008 conv. dalla legge n.2/2009 (modificato dall'art. 41, comma 6 bis lett.b del decreto legge n.207/2008 conv. dalla legge n.14/2009) per 281,2 milioni di euro, per estendere alcune agevolazioni fiscali, già previste per alcuni territori di Marche e Umbria colpiti da calamità naturali del 1997 (art. 3 decreto legge n.162/2008 cit), anche ad alcune zone delle province di Foggia e Campobasso, colpite dagli eventi sismici dell'ottobre 2002. All'inizio del 2009 è stata altresì disposta la pre-allocazione sul FAS di 470 milioni di euro per provvedimenti urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario (art. 3, commi 1e 2 del decreto legge n.180/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.1/2009. L'importo è stato elevato in sede di conversione e ne è stata disposta l'assegnazione con delibera Cipe sul programma di competenza del Ministero dell'Istruzione).

[139] La cui dotazione salirebbe a 9.000 milioni, perchè 1.000 milioni erano stati stanziati dalla legge finanziaria 2009 e altri 4.000 finanziati d'intesa con le Regioni.

[140] Con una pre-allocazione di 1.000 milioni di euro per l'edilizia scolastica e di 200 milioni di euro per l'edilizia carceraria.

[141] Con una prima destinazione di 400 milioni di euro per interventi urgenti relativi al G8 e all'emergenza rifiuti in Campania (termovalorizzatore di Acerra).

[142] La tavola non tiene conto delle ulteriori riduzioni poste a carico del FAS dalle disposizioni del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33.

Tavola IV.8 - FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE RISORSE NAZIONALI SPENDIBILI
(milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Dotazioni leggi finanziarie precedenti	9.339,4	9.793,7	16.997,5	11.000,0	11.000,0	9.400,0	8.713,0	76.243,6
D.L. 112 art. 60 commi 1 e 10 e L. F. 2008 - art. 1 comma 22	-2.889	-2.591	-3.957					-9.438,2
D.L. 97/08 art. 4-bis, commi 8 e 9	-90,0	-60,0						-150,0
Rimodulazioni operate in Tab F L.F. 2009			-7.366,4	1.841,6	1.841,6	1.841,6	1.841,6	0,0
Totale fondi aree sottoutilizzate	**6.360,0**	**7.142,2**	**5.673,8**	**12.841,6**	**12.841,6**	**11.241,6**	**10.554,6**	**66.655,4**
Stima residui e disponibilità extrabilancio al 31/12/2008	16.598,5							16.598,5
TOTALE RISORSE SPENDIBILI	**22.958,5**	**7.142,2**	**5.673,8**	**12.841,6**	**12.841,6**	**11.241,6**	**10.554,6**	**83.253,9**

Fonte: elaborazioni DPS

I Programmi attuativi regionali

La programmazione degli interventi finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate, nell'ambito della politica regionale unitaria, è proseguita nel corso del 2008 con l'approvazione dei Programmi attuativi regionali (PAR).

Questa attività è stata, peraltro, particolarmente interessata dalla manovra economica avviata dal Governo nell'estate 2008, sopra richiamata.

Nelle sedute del 18 dicembre 2008 e del 6 marzo 2009 il CIPE ha provveduto a riprogrammare le assegnazioni ai Programmi attuativi nazionali e a ridurre – seppur per un ammontare limitato, oscillante tra il 5-6 per cento - quelle a favore dei programmi regionali.

L'incertezza conseguente a queste procedure di rimodulazione delle risorse ha avuto come effetto un certo rallentamento nella definizione dei programmi regionali. Dall'autunno 2008 l'istruttoria degli atti ha peraltro ripreso vigore, ed ha portato alla chiusura degli atti per 10 programmi regionali, inoltrati nel marzo 2009 al CIPE per la competente presa d'atto (cfr tavola IV.9). L'istruttoria dei restanti programmi è stata invece avviata nei primi mesi del 2009, e potrà essere completata entro il primo semestre dell'anno.

Tavola IV.9 – STATO DI ISTRUTTORIA DEI PROGRAMMI ATTUATIVI REGIONALI (PAR) FAS 2007-2013 (milioni di euro)

Regione	Risorse FAS assegnate dal CIPE il 06/03/09 (meuro)	Predisposizione Documento Unitario di Programmazione (DUP)	Predisposizione del Programma Attuativo Regionale (PAR) FAS	Inoltro al CIPE per presa d'atto
Piemonte	833,4	▯	▯	▯
Valle d'Aosta	39,0	▯	▯	▯
Lombardia	793,4	▯	▯	▯
P.A. Bolzano	80,5	▯	▯	▯
P.A. Trento	54,0			
Veneto	570,5	▯	▯	
Friuli Venezia Giulia	178,2			
Liguria	320,6	▯	▯	▯
Emilia Romagna	268,1	▯	▯	▯
Toscana	709,7	▯	▯	▯
Umbria	237,4	▯	▯	▯
Marche	225,5	▯	▯	▯
Lazio	885,3	▯	▯	
Abruzzo	811,1			
Molise	452,3	▯	▯	
Campania	3.896,4			
Puglia	3.105,1		▯	
Basilicata	854,4	▯		
Calabria	1.773,3			
Sicilia	4.093,8	▯	▯	▯
Sardegna	2.162,5	▯	▯	

Fonte: DPS

IV.2.3 Il Quadro finanziario ed economico di lungo periodo

La programmazione della spesa in conto capitale della PA a sostegno dello sviluppo ormai da alcuni anni si avvale di un quadro delle compatibilità finanziarie che valuta a livello macroeconomico l'andamento della spesa destinata, in particolare, alle aree del Mezzogiorno, nel contesto del quadro di finanza pubblica delineato dai principali documenti programmatici del Governo.

Le prospettive finanziarie 2009-2015

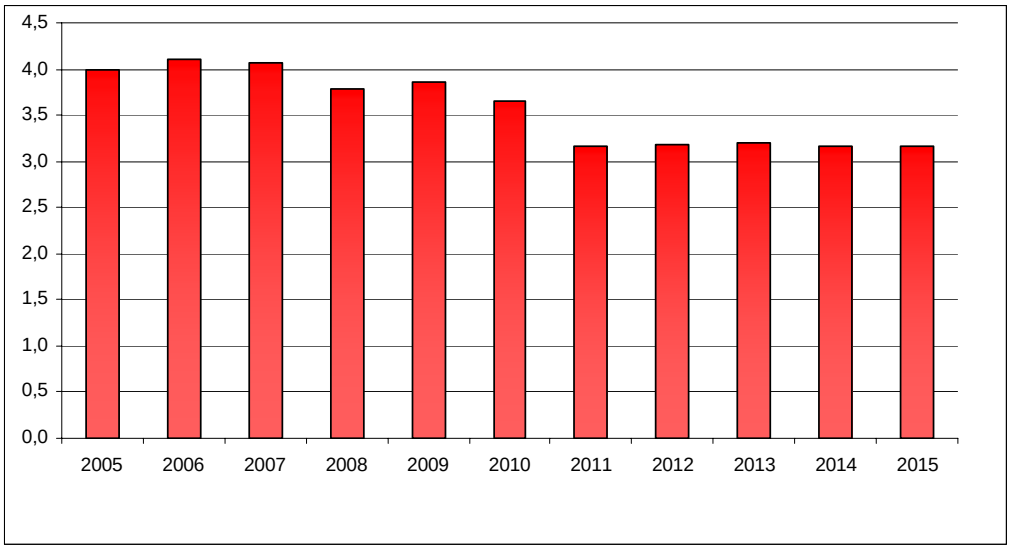
Il profilo della spesa pubblica nazionale in conto capitale nel periodo 2009-2015 - più aggiornato, ma comunque non definitivo, considerato il continuo evolversi della congiuntura economica - tiene conto dell'impatto sulla spesa pubblica in conto capitale delle diverse misure varate per sostenere l'economia[143]. Il dato provvisorio di spesa per il 2008, si pone ad un livello inferiore rispetto alle

[143] Decreto legge n.185/2008 convertito nella legge n.2/2009 del 28 gennaio scorso..

precedenti stime del Governo di circa 1,5 miliardi di euro, attestandosi intorno ai 59 miliardi di euro[144]. Secondo le previsioni contenute nella Nota informativa al Parlamento essa risalirebbe a 63,8 miliardi per l'anno 2009[145]; a questo importo tuttavia vanno detratti circa 1,9 miliardi di euro di una operazione *una tantum,* predisposta per legge, consistente nel riacquisto degli immobili non venduti nell'operazione SCIP 2. Negli anni successivi la spesa in conto capitale nazionale si ridurrebbe in termini nominali a 59,6 miliardi nel 2010 e a 53,4 miliardi nel 2011.

Rispetto alle previsioni del precedente Rapporto l'incidenza della spesa in conto capitale sul PIL nominale, superiore al 4 per cento nel 2006 e 2007 scenderebbe al 3,8 del 2008, fino a toccare il 3,2 per cento del PIL nel periodo 2011-2015 (cfr. Figura IV.1).

Figura IV.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE CORRETTA DELLA PA: INCIDENZA SUL PIL (valori percentuali)



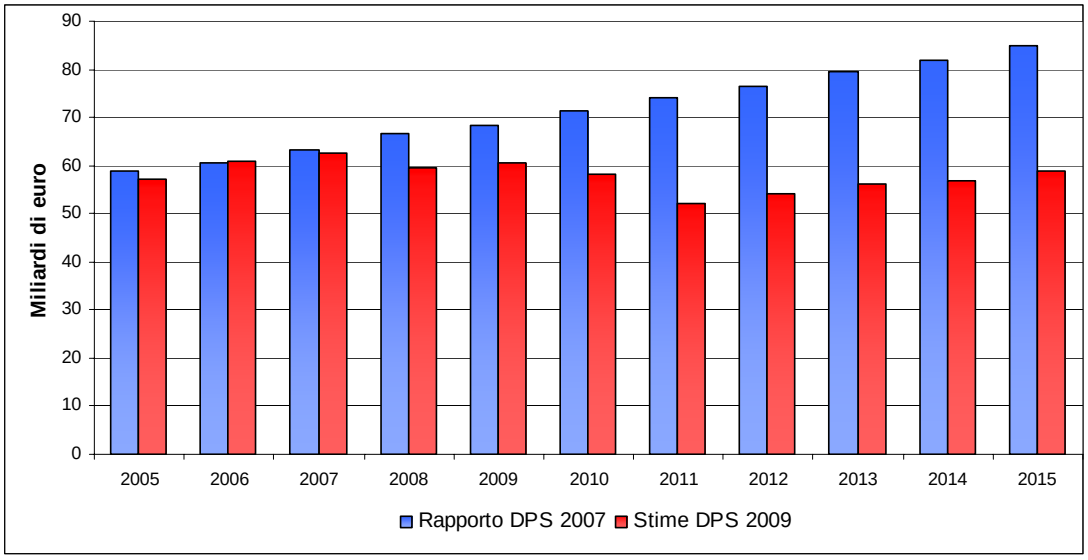
Fonte: elaborazioni DPS

Il confronto con i valori programmatici del Rapporto DPS per l'anno 2007 evidenzia una riduzione consistente soprattutto a partire dal 2011 (cfr. Figura IV.2), laddove la programmazione della politica regionale unitaria definita nel QSN 2007-2013 faceva riferimento ad un volume di risorse in conto capitale significativamente superiore.

[144] Di cui 35 miliardi circa di investimenti pubblici, 23,1 di contributi in conto capitale e poco meno di un miliardo di altre spese in conto capitale. Cfr. ISTAT *Conti economici nazionali* 2 marzo 2009

[145] Nota informativa allegata al Piano di Stabilità e Crescita presentato a febbraio 2009.

Figura IV.2 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (valori assoluti in miliardi)



Fonte: elaborazioni DPS

La riduzione della spesa in conto capitale nazionale, la crisi economica in atto, insieme alle nuove esigenze urgenti di rilancio economico, hanno ulteriormente condizionato il quadro del finanziamento complessivo delle politiche di sviluppo nazionali e del Mezzogiorno. Ulteriori modifiche della struttura e delle finalizzazioni del sistema di finanziamento dei fondi per le aree sottoutilizzate (anche con frequenti tagli agli stanziamenti per la copertura finanziaria di emendamenti in sede legislativa per altri settori), l'esigenza di finanziamento degli ammortizzatori sociali, la necessità di coprire interventi immediati e concentrare le risorse su alcuni progetti infrastrutturali[146], hanno indotto ad una riprogrammazione dei fondi mediante delibere del CIPE[147], anche in accordo con le Regioni[148]. In tale situazione gli effetti in termini di previsione della allocazione delle risorse tra i vari strumenti finanziari nei profili pluriennali, di consueto delineati dal Quadro Finanziario Unico, risulta allo stato attuale complessa; le previsioni inglobano dunque una notevole incertezza e le ipotesi sottostanti non appaiono ancora stabilizzate per procedere ad una ripartizione territoriale delle risorse. Il riparto programmatico tra le zone del Paese e le fonti di finanziamento, a causa di esigenze congiunturali, potrà anche discostarsi da quello enunciato dalle norme.

[146] Vedi decreto legge n.112/2008 conv. con modificazioni dalla legge n. 133/2008, art. 6 quater e 6 quinquies e del decreto legge n.185/2008 conv. dalla legge n.2/2009 art. 18, comma 1, 1ett.a-b),
[147] Sedute del 18 dicembre 2008 e 6 marzo 2009.
[148] Accordo con le Regioni dello scorso 12 febbraio.

Per tal motivo si descrivono brevemente solo alcune linee di tendenza prevalenti nelle proiezioni programmatiche, senza il dettaglio pluriennale per fonti finanziarie di provenienza delle risorse.

La spesa indirizzata al Mezzogiorno, pari al 34,5 per cento del totale italiano nel 2008[149], si attesterebbe intorno al 36,3 per cento nel 2009 in considerazione dell'accelerazione delle erogazioni a valere sul Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 in virtù dello slittamento semestrale del termine ultimo per la rendicontazione dei programmi comunitari.

Negli anni successivi, in ipotesi di piena attuazione dei programmi di investimento comunitari e nazionali e nel rispetto del principio di addizionalità richiesto dai regolamenti comunitari, la quota della spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno sul totale italiano potrà tornare a crescere e situarsi su valori superiori alla corrispondente quota di popolazione.

Al fine di mantenere la trasparenza sui profili finanziari programmatici delle risorse destinate allo sviluppo sarà cura del Dipartimento aggiornare il Quadro Finanziario Unico.

Le prospettive economiche

Il profilo programmatico della spesa in conto capitale derivante dal Quadro, costituisce, infatti, tradizionalmente un input rilevante per la valutazione delle prospettive economiche territoriali, in particolare per il Mezzogiorno. Tuttavia, anche il quadro macroeconomico programmatico territoriale per il 2009-2015 risente dell'elevata incertezza sull'evoluzione della crisi economica globale e della necessaria cautela sottesa agli esercizi di previsione (cfr. paragrafo I.3). Nell'ipotesi di uscita dalla crisi tra la fine dell'anno in corso e l'inizio del prossimo, il riavvio del ciclo economico positivo potrebbe essere lento e caratterizzato da tassi di aumento del PIL ancora inferiori a quelli degli altri paesi europei.

La stima dello sviluppo del PIL per grandi ripartizioni è improntata, pertanto, a un ridimensionamento rispetto alle tendenze ipotizzate nel precedente Rapporto.

L'attivazione di percorsi di crescita più sostenuti per il paese e per il Mezzogiorno a medio-lungo termine è, da un lato, decisamente condizionata dalle modalità di uscita dalla crisi economica e finanziaria in atto e dalla capacità di conciliare l'utilizzo delle risorse della politica regionale a fini anticiclici con la salvaguardia della strategia degli interventi di medio lungo periodo connessi all'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Molte scelte operate

[149] Stime indicatore anticipatore cfr. Capitolo III paragrafo III.

nell'impostazione dei programmi sono infatti un presupposto indispensabile per lo sviluppo com'è il caso dell'istruzione e delle politiche per l'innovazione e la ricerca, dell'impegno per un uso sostenibile delle risorse ambientali e per l'adeguamento delle infrastrutture. Un contributo cruciale per l'ottenimento di più elevati tassi di crescita economica e dell'occupazione in particolare femminile, nonché per il miglioramento della qualità della vita nel Mezzogiorno dovrà provenire dal raggiungimento degli 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).

IV.2.4 Gli obiettivi di miglioramento dei servizi

L'esigenza di conseguire risultati quantificati, verificabili e visibili in ambiti essenziali per la qualità della vita e per il benessere dei territori interessati, ha portato a definire, nella elaborazione del Quadro strategico Nazionale 2007-2013[150], il progetto "obiettivi di servizio" che si propone di raggiungere nel Mezzogiorno standard adeguati nell'erogazione di servizi collettivi, con riferimento alle quattro aree dei rifiuti, dell'acqua, della qualità dell'istruzione e dei servizi di cura per l'infanzia e per la popolazione anziana.

L'incentivo al conseguimento dei risultati prefissati (*valori target*) è rappresentato da una quota premiale di cui sono destinatarie le Regioni[151], che verrà erogata in occasione della verifica intermedia del novembre 2009 e di quella finale del novembre 2013[152].

Per garantire una migliore riuscita del progetto è stata prevista la partecipazione delle Amministrazioni centrali competenti (Ministero dell'Ambiente, Ministero del Lavoro Salute e Politiche Sociali, Dipartimento delle Politiche per la Famiglia) con azioni di assistenza tecnica e di intensificazione e accelerazione di interventi di politica ordinaria che si vanno ad integrare con quelli di politica di coesione.

[150] Cfr. paragrafo III.4 del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

[151] Per l'obiettivo istruzione destinatario del premio è il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca.

[152] Per un'analisi dettagliata del meccanismo collegato al raggiungimento degli obiettivi di servizio e del suo funzionamento cfr. paragrafo II.1 e il relativo Riquadro.

Nel corso del 2007[153] sono state definite regole, procedure e modalità di attuazione del meccanismo premiale (indicatori e valori target, regole, premi finanziari, procedure di verifica), è stato istituito il Gruppo tecnico centrale di accompagnamento, è stato definito il progetto di assistenza tecnica e di azioni di sistema delle Amministrazioni centrali e si è dato avvio alle attività di supporto per acquisire l'informazione statistica occorrente[154].

Nel 2008 ha avuto corso l'attività operativa dei vari soggetti istituzionali coinvolti, mentre il Dipartimento ha fornito il supporto necessario per l'avanzamento del progetto. Le Regioni hanno predisposto i rispettivi Piani di azione[155], documenti che devono guidarle nel raggiungimento dei *target*, attraverso l'esplicitazione delle azioni programmate, delle risorse finanziarie, umane e organizzative impegnate e dei tempi previsti. Sono stati promossi incontri tematici per obiettivo, nel corso dei quali i responsabili regionali addetti alla programmazione e/o preposti ai singoli dipartimenti o assessorati coinvolti hanno evidenziato le rispettive situazioni in merito agli obiettivi e hanno segnalato la necessità di approfondimenti specifici relativamente alle fonti statistiche utilizzate per la misurazione degli indicatori. Sono seguiti, presso quasi tutte le Regioni del Mezzogiorno, incontri di interlocuzione tecnica, per verificare la congruenza delle bozze di piano d'azione predisposte dalle Regioni ai requisiti previsti dalla delibera Cipe n. 82/2007, al fine di rendere i piani sufficientemente operativi, con l'identificazione puntuale degli interventi, la loro localizzazione e articolazione temporale.

Attualmente risultano pervenuti, debitamente approvati dai competenti organi istituzionali, i Piani d'azione di tutte le Regioni coinvolte, mancando quindi solo il Piano del Ministero dell'Istruzione[156]. I Piani pervenuti sono stati acquisiti dal Gruppo Tecnico Centrale di Accompagnamento che sta eseguendo un'analisi e una lettura trasversale dei contenuti per riferirne poi al Comitato nazionale di attuazione del QSN.

---

[153] Delibera n. 82 del 3 agosto 2007, cfr. sito web del Cipe: http://www.cipecomitato.it/ML_Cipe.asp. La delibera, che ha fatto seguito al parere favorevole espresso in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 1 agosto 2007, ha anche quantificato le risorse necessarie che sono state poi assegnate con la delibera 21 dicembre 2007, n. 166 punto 1.1.1 lett. b) 1. espressamente fatte salve da operazioni di riduzioni del FAS, ai sensi dell'art. 6 quinquies del decreto legge n.112/2008 convertito nella legge n. 133/2008.

[154] Cfr. paragrafo V.5 del Rapporto Annuale del DPS 2007 per una dettagliata illustrazione dei contenuti e dei profili tecnici del progetto.

[155] Avvalendosi dell'ausilio dell'Istituto per la promozione industriale (IPI), sulla base di una convenzione già in essere e concernente la gestione, il monitoraggio e il controllo degli interventi finanziati con il Fondo aree sottoutilizzate.

[156] I testi dei piani di azione regionali sono consultabili sul sito all'indirizzo: http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/documenti.asp

Inoltre, ha preso avvio l'attività delle Amministrazioni centrali titolari del "Programma di assistenza tecnica e azioni di sistema per gli obiettivi di servizio". Sulla base delle esigenze espresse dalle Regioni nei loro Piani di azione e in incontri diretti, le Amministrazioni hanno definito le linee di attività in cui articolare il progetto di assistenza e ne hanno demandato lo svolgimento ad istituti specializzati "in house", con i quali hanno stipulato apposite convenzioni.

Questo Dipartimento ha dato il proprio contributo sia definendo i criteri e le modalità di funzionamento del Gruppo tecnico centrale di accompagnamento[157], sia concludendo accordi con alcuni soggetti produttori di dati, in modo da assicurare una informazione statistica adeguata nella qualità e nella tempistica per il monitoraggio del meccanismo e per la misurazione del conseguimento degli obiettivi. Pertanto, oltre ai due protocolli di collaborazione con l'INVALSI (per gli indicatori sull'istruzione) e con il Ministero della Salute (per gli indicatori relativi all'assistenza domiciliare integrata agli anziani), sono state concluse due convenzioni rispettivamente con l'ISPRA (ex APAT) per acquisire un maggior dettaglio territoriale nella qualità e diffusione dei dati relativi alla raccolta differenziata, e con l'ISTAT per dare supporto metodologico al Gruppo tecnico e fornire i dati sugli abbandoni scolastici, il servizio idrico integrato e i servizi per l'infanzia.

Infine, per valorizzare l'esperienza degli obiettivi di servizio in ambito internazionale, promuovendo attività specifiche per favorire la consultazione pubblica dei dati e degli indicatori utilizzati nei quattro ambiti selezionati, il Dipartimento ha riconosciuto un contributo al Progetto dell'OCSE *Global Project on measuring the progress of societies,* che prevede la costruzione di una banca dati geo-referenziata a scala territoriale fine. L'obiettivo è quello di sostenere e accompagnare il raggiungimento dei target previsti stimolando la consapevolezza e la mobilitazione delle Amministrazioni coinvolte e della cittadinanza.

IV.3 L'attuazione della politica regionale nei territori: ambiti e strumenti di intervento nel Mezzogiorno e nel Centro Nord

Nel 2008 è proseguita l'attuazione della politica regionale impostata alla fine degli anni novanta, in connessione con l'ingresso dell'Italia nella Unione economica e monetaria.

[157] Decreto del Capo Dipartimento del 25 giugno 2008.

La trattazione che segue dà conto dello stato di avanzamento finanziario dei programmi dei fondi strutturali, di quelli inseriti in Intese Istituzionali di programma stipulate con le Regioni e del sistema degli incentivi alle imprese. Si evidenzia che l'azione di intervento pubblico nell'economia è entrata in una fase più matura: i programmi finanziati sulle risorse comunitarie e dal relativo cofinanziamento nel ciclo 2000-2006 sono quasi completamente realizzati, le opere previste dalle Intese Istituzionali di programma sono in larga parte nella fase di cantiere, segno che il sistema di premialità e sanzioni ispirato a prassi e regole dei fondi strutturali europei e volto ad accelerarne la spesa, sta dando esiti positivi. A distanza di dieci anni sono visibili alcuni risultati conseguiti grazie al volume di investimenti destinato ai territori.

Il sistema degli incentivi, che ha recentemente subito una battuta di arresto, potrà continuare a svolgere un'azione mirata e complementare di sostegno al sistema produttivo anche grazie ai contratti di programma riformati e ai nuovi contratti di sviluppo.

IV.3.1 Le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno

Quadro generale delle risorse aggiuntive

Nel Mezzogiorno le assegnazioni di risorse ai programmi di investimento attivati nell'ambito della politica regionale, nel periodo 2000-2008[158], sono pari a oltre 100 miliardi di euro, di cui il 46 per cento a valere sui Fondi strutturali comunitari e cofinanziamento nazionale e per la parte restante sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS): 18 per cento alle Regioni, nelle Intese Istituzionali di programma e il resto alle Amministrazioni Centrali per l'attivazione di strumenti nazionali.

Risorse Fondi strutturali

Le risorse dei fondi strutturali nel Mezzogiorno[159] sono destinate per il 35 per cento ai settori industria e servizi, trasporti e viabilità, per circa il 15 per cento all'ambiente e al ciclo integrato dell'acqua (cfr. Tavola IV.10).La concentrazione

[158] Si considera l'arco temporale corrispondente al ciclo di programmazione dei fondi strutturali "2000-2006" che riguarda il periodo dal 2000 al 2008. In tale arco temporale si considerano 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 e quelle nazionali assegnate dal CIPE per le aree sottoutilizzate al 31 dicembre 2008 (cfr. Appendice Tavole aIII.3.b, aIII.1.d).

[159] 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.

progettuale[160], è più elevata nei settori agricoltura e pesca (26,5 per cento), istruzione (18 per cento), industria e servizi e formazione. I progetti conclusi sono circa 148 mila, di cui il 30 per cento nel programma istruzione e i pagamenti cumulati al 2008 si attestano a 43,9 miliardi con un incremento di oltre 6 miliardi rispetto all'anno precedente (cfr. paragrafo IV.3.1.1).

TAVOLA IV.10 - PROGRAMMAZIONE E SPESA DEI FONDI STRUTTURALI NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE, ANNI 2000-2008

Settore CPT	Numero progetti		Costo ammesso Totale[1]		Progetti conclusi[2]		Pagamenti cumulati al 2008[3]	
	n.	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%
Agricoltura e pesca	70.370	25,3	5.663	9,4	39.103	26,5	4.399	10,0
Altri Trasporti	599	0,2	6.004	10,0	347	0,2	4.986	11,4
Ambiente	7.531	2,7	3.985	6,6	2.206	1,5	2.738	6,2
Amministrazione generale	-	-	-	-	-	-	-	-
Ciclo integrato dell'acqua	2.785	1,0	4.700	7,8	1.208	0,8	3.170	7,2
Cultura e servizi ricreativi	4.692	1,7	3.028	5,0	1.730	1,2	2.168	4,9
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	858	0,3	1.264	2,1	586	0,4	1.147	2,6
Edilizia abitativa e urbanistica	3.052	1,1	2.687	4,5	890	0,6	1.404	3,2
Energia	8.675	3,1	670	1,1	5.479	3,7	321	0,7
Formazione	29.247	10,5	1.766	2,9	7.317	5,0	1.325	3,0
Industria e Servizi	47.173	17,0	10.863	18,1	24.375	16,5	7.753	17,7
Interventi in campo sociale	1.469	0,5	554	0,9	405	0,3	422	1,0
Istruzione	49.863	18,0	1.334	2,2	44.854	30,4	1.156	2,6
Lavoro	24.159	8,7	3.505	5,8	5.031	3,4	2.598	5,9
Ricerca e sviluppo	4.747	1,7	3.504	5,8	2.478	1,7	2.628	6,0
Rifiuti	2.677	1,0	1.434	2,4	1.231	0,8	928	2,1
Sanità	-	-	-	-	-	-	-	-
Telecomunicazioni	9.053	3,3	1.401	2,3	5.271	3,6	991	2,3
Turismo	4.814	1,7	2.300	3,8	1.560	1,1	1.387	3,2
Varie	4.699	1,7	947	1,6	3.185	2,2	858	2,0
Viabilità	1.320	0,5	4.519	7,5	496	0,3	3.510	8,0
Totale Mezzogiorno	**277.783**	**100,0**	**60.128**	**100,0**	**147.752**	**100,0**	**43.889**	**100,0**

[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 dicembre 2008.
[2] In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti identificati come tali nel monitoraggio procedurale.
[3] I pagamenti sono riferiti al 31 dicembre 2008.
Fonte: elaborazioni DPS

Risorse FAS in Intese Istituzionali di programma

Le risorse FAS in Intese Istituzionali di programma sono concentrate prevalentemente nel settore dei "trasporti", in particolare in quello della "viabilità", seguito da "ciclo integrato dell'acqua" e "industria e servizi" (cfr. Tavola IV.11). La concentrazione nel settore trasporti è ancora più accentuata se si considera che nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro si riversano risorse provenienti da fonti finanziarie diverse[161], includendo quindi anche le risorse di altre fonti finanziarie (il FAS costituisce nel Mezzogiorno circa un terzo del valore complessivo degli accordi), al settore è destinato nel complesso circa il 49 per cento del valore degli accordi per il finanziamento di oltre 2.200 progetti, con un ruolo notevole della

[160] La numerosità dei progetti nell'ambito della programmazione dei fondi comunitari è fortemente influenzata dall'elevata presenza di misure di aiuto alle imprese.
[161] Le Intese istituzionali di programma si attuano mediante Accordi di Programma Quadro che fanno convergere sugli obiettivi fonti finanziarie di diversa natura: pubbliche ordinarie (nazionali e regionali), fondi strutturali e relativo cofinanziamento, Fondo aree sottoutilizzate, risorse private (cfr. paragrafo IV.3.1.2).

voce "altri trasporti", il cui peso è pari a oltre il 20 per cento[162]. Nei settori "ciclo integrato dell'acqua" e "cultura e servizi ricreativi" è concentrato oltre il 43 per cento dei circa 12 mila progetti previsti. I progetti conclusi sono circa 4.500 e il costo realizzato al 2008 per l'insieme di tali progetti ha raggiunto i 14,5 miliardi, circa 4 miliardi in più rispetto all'anno precedente (cfr. paragrafo IV.3.1.2).

TAVOLA IV.11 - PROGRAMMAZIONE E SPESA IN INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE, ANNI 2000-2008

Settore CPT	Numero progetti		Valore Accordi[1]		di cui risorse FAS		Progetti conclusi[2]		Costo realizzato al 2008[3]	
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%
Agricoltura e Pesca	135	1,1	1.059	2,1	358	2,0	48	1,1	308	2,1
Altri trasporti	596	5,0	10.232	20,5	1.544	8,7	204	4,5	3.051	21,1
Ambiente	1.161	9,7	1.682	3,4	1.222	6,9	385	8,6	454	3,1
Amministrazione generale	19	0,2	166	0,3	116	0,7	5	0,1	22	0,2
Ciclo integrato dell'acqua	2.725	22,8	6.927	13,9	2.927	16,4	1.197	26,7	2.521	17,4
Cultura e servizi ricreativi	2.479	20,7	2.398	4,8	1.555	8,7	947	21,1	955	6,6
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	54	0,5	54	0,1	52	0,3	20	0,4	15	0,1
Edilizia abitativa e urbanistica	353	2,9	441	0,9	361	2,0	64	1,4	98	0,7
Energia	390	3,3	768	1,5	220	1,2	190	4,2	104	0,7
Formazione	67	0,6	67	0,1	27	0,2	29	0,6	21	0,1
Industria e Servizi	623	5,2	7.438	14,9	1.941	10,9	207	4,6	2.421	16,7
Interventi in campo sociale	290	2,4	287	0,6	92	0,5	193	4,3	178	1,2
Istruzione	201	1,7	499	1,0	342	1,9	20	0,4	94	0,7
Lavoro	2	0,0	12	0,0	1	0,0	-	-	-	-
Ricerca e sviluppo	300	2,5	650	1,3	408	2,3	21	0,5	165	1,1
Rifiuti	55	0,5	552	1,1	149	0,8	4	0,1	26	0,2
Sanità	114	1,0	287	0,6	84	0,5	28	0,6	91	0,6
Telecomunicazioni	328	2,7	1.164	2,3	653	3,7	147	3,3	558	3,9
Turismo	189	1,6	1.010	2,0	346	1,9	25	0,6	396	2,7
Varie	275	2,3	186	0,4	154	0,9	90	2,0	61	0,4
Viabilità	1.620	13,5	13.991	28,1	5.272	29,6	666	14,8	2.919	20,2
Totale Mezzogiorno	**11.976**	**100,0**	**49.869**	**100,0**	**17.824**	**100,0**	**4.490**	**100,0**	**14.457**	**100,0**

[1] Il valore complessivo dell'accordo (qui inteso all'ultimo monitoraggio) può variare nel corso del tempo a causa di integrazioni o rimodulazioni rispetto al valore iniziale alla stipula. Il valore qui riportato, riferito a fine 2008, può pertanto differire dal valore alla stipula. Analoghe considerazioni valgono per il valore delle risorse del FAS programmate negli Accordi. Sono riferiti a fine 2008 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 degli APQ stipulati nel periodo 1999-2008. La quota è calcolata sul valore dell'accordo all'ultimo monitoraggio al netto delle economie. Il valore del costo realizzato nell'anno 2008, rilevato nel sistema di monitoraggio a marzo 2009, 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

Articolazione della programmazione per regione

La programmazione nei territori è soggetta alle decisioni delle Regioni sulla destinazione dei fondi. Con riferimento alle risorse aggiuntive (Fondi strutturali e FAS in APQ) e rispetto alla distribuzione complessiva tra settori già descritta precedentemente, si rilevano alcune differenziazioni fra le regioni del Mezzogiorno[163] (cfr. Tavola IV.12):

- il settore "industria e servizi" risulta prevalente in Puglia e Campania e, sia pure con valori assoluti meno ingenti, anche in Abruzzo e Basilicata; in tutte le regioni il settore ha un peso comunque pari o superiore al 15 per cento delle risorse;

[162] 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, cfr. oltre.
[163] Le variabili considerate sono il costo pubblico ammesso 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.

- al settore "viabilità" sono destinati in Calabria il 18,9 per cento e in Sicilia il 17,6 per cento delle risorse aggiuntive; in Molise il settore supera il 23 per cento. Agli investimenti sulle modalità di trasporto diverse dalla viabilità è dedicato nella regione Campania il 14,1 per cento delle risorse, più delle altre regioni del Mezzogiorno;
- gli investimenti programmati in "ricerca e sviluppo" si concentrano in Campania (circa l'8 per cento delle risorse); anche in Puglia la dotazione del settore "ricerca e sviluppo" (6,2 per cento delle risorse) è superiore alla media del Mezzogiorno;
- gli interventi nel "ciclo integrato dell'acqua" risultano rilevanti in Sardegna, e sia pure in misura minore in Puglia e in Calabria, (con percentuali di risorse superiori al 10 per cento e stanziamenti attorno a 1 miliardo ciascuna);
- i finanziamenti nell'ambito del settore "lavoro" raggiungono valori molto superiori alla media in Abruzzo e Basilicata.

Tavola IV.12 - ARTICOLAZIONE PER REGIONE E SETTORE DELLA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE[1]: FONDI STRUTTURALI E FAS IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO 2000-2008 (valori percentuali e milioni di euro)

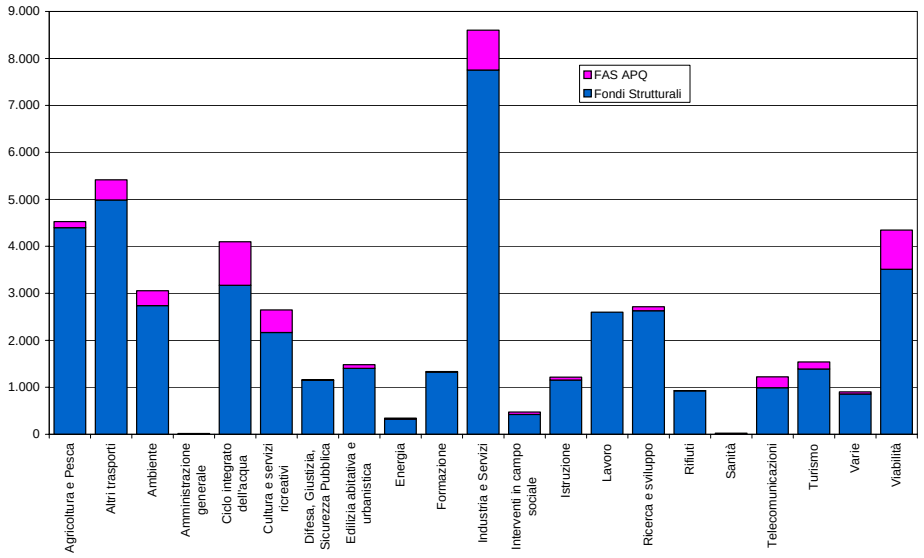
Settore CPT	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Mezzogiorno	Per memoria
Agricoltura e Pesca	0,1	9,3	9,3	6,1	7,3	6,1	11,1	8,4	7,7	6.021
Altri trasporti	8,2	3,9	8,1	14,1	2,1	11,5	6,8	8,2	9,7	7.548
Ambiente	11,0	4,8	7,1	6,9	12,4	6,2	7,7	5,6	6,7	5.207
Amministrazione generale	0,0	-	0,8	0,0	1,3	0,0	-	0,0	0,1	116
Ciclo integrato dell'acqua	6,8	10,2	10,5	7,6	8,6	11,3	13,9	8,8	9,8	7.626
Cultura e servizi ricreativi	5,5	5,6	3,3	6,7	9,6	5,0	7,2	6,6	5,9	4.583
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	0,1	2,4	1,4	1,5	0,1	1,8	2,2	1,9	1,7	1.317
Edilizia abitativa e urbanistica	0,8	2,8	5,1	5,4	1,5	3,2	5,2	2,4	3,9	3.049
Energia	-	0,6	1,4	0,7	0,7	0,3	1,6	2,0	1,1	890
Formazione	7,4	3,7	2,3	2,1	4,0	2,1	1,6	2,0	2,3	1.794
Industria e Servizi	18,7	16,2	14,2	17,8	12,9	21,8	13,5	14,0	16,4	12.804
Interventi in campo sociale	0,3	0,4	0,5	0,3	0,1	0,2	0,9	2,1	0,8	645
Istruzione	1,4	3,7	1,9	2,2	2,5	2,1	3,2	1,6	2,2	1.676
Lavoro	13,5	7,5	5,6	2,8	2,4	5,1	4,5	3,7	4,5	3.507
Ricerca e sviluppo	2,1	4,5	1,9	7,9	1,2	6,2	3,0	4,9	5,0	3.912
Rifiuti	0,7	1,2	1,5	1,9	0,4	1,7	1,6	3,3	2,0	1.583
Sanità	0,1	0,6	0,1	-	1,5	-	0,1	0,2	0,1	84
Telecomunicazioni	5,4	3,6	1,2	2,3	4,0	4,1	3,6	1,8	2,6	2.053
Turismo	3,0	4,1	3,9	4,5	1,2	2,3	1,5	3,7	3,4	2.646
Varie	2,9	2,5	1,2	1,4	2,8	1,4	1,4	1,1	1,4	1.101
Viabilità	11,9	12,4	18,9	7,7	23,3	7,7	9,5	17,6	12,6	9.791
Totale settori	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**77.952**
Per memoria	**1.889**	**3.863**	**11.819**	**18.240**	**1.194**	**13.515**	**8.545**	**18.887**	**77.952**	

[1]Si considera il costo ammesso totale per i fondi strutturali e il FAS programmato in APQ stipulati. La variabili sono a dicembre 2008.
Fonte: elaborazioni DPS

Quadro generale della spesa per settori

In linea con l'articolazione settoriale della programmazione, la spesa complessiva nel Mezzogiorno, a valere sui Fondi Strutturali e sul FAS programmato in APQ con le Regioni (oltre 48 miliardi nel periodo 2000-2008) rispettivamente per il 90 e il 10 per cento, è concentrata nei settori "industria e servizi", "viabilità" e "trasporti" e "ciclo integrato dell'acqua" (cfr. Figura IV.3).

Figura IV.3 - DESTINAZIONE PER SETTORE DI INTERVENTO DELLA SPESA[1] DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FAS PROGRAMMATO IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO REGIONI NEL MEZZOGIORNO- ANNI 2000-2008 (milioni di euro)



[1] cfr. note Tavole IV.9 e IV.10.
Fonte: elaborazioni DPS

La diversa ampiezza del contributo alla spesa proveniente dalle due componenti delle risorse aggiuntive destinate alla politica regionale unitaria va letta alla luce di alcune concause: la coincidenza nel 2008 con la chiusura del ciclo di programmazione 2000-06 dei fondi strutturali[164], che ha indotto le amministrazioni responsabili a concentrare gli sforzi su questi programmi; nell'ambito dei Fondi strutturali sono stati finanziati anche gli aiuti alle imprese che presentano una più rapida attuazione; gli interventi programmati in APQ riguardano investimenti in opere pubbliche che hanno tempi di attuazione più lunghi (cfr. paragrafo IV.3.1.2, Riquadro L "Miglioramento e accelerazione della spesa in APQ" e paragrafo V.3).

IV.3.1.1 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[165]. 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, circa 46 miliardi di euro, è distribuita in sei assi tematici, cui si aggiunge un asse relativo al supporto tecnico,

[164] La proroga al 30 giugno 2009 è stata accordata solo alla fine del 2008 (cfr. paragrafi IV.1 e IV.3.1.1).
[165] Corrispondenti all'intero territorio del Mezzogiorno ad eccezione dell'Abruzzo.

attuati da 7 programmi operativi regionali (POR) e 7 programmi operativi nazionali (PON). L'attuazione formale dei programmi, che originariamente doveva essere conclusa entro la fine del 2008, grazie alla recente proroga dei termini concessa dalla Commissione europea, si concluderà il 30 giugno 2009; 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, la sezione Progetti coerenti).

Nel periodo dal 2000 al 2008, i programmi operativi hanno identificato come ammissibili al finanziamento circa 269.000 progetti di diverse tipologie (cfr. Tavola IV.13), di cui il 73 per cento ormai conclusi.

Tavola IV.13 - CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI AMMESSI A COFINANZIAMENTO NEL QCS OBIETTIVO 1 2000-2006 (valori percentuali sul totale delle risorse del QCS)

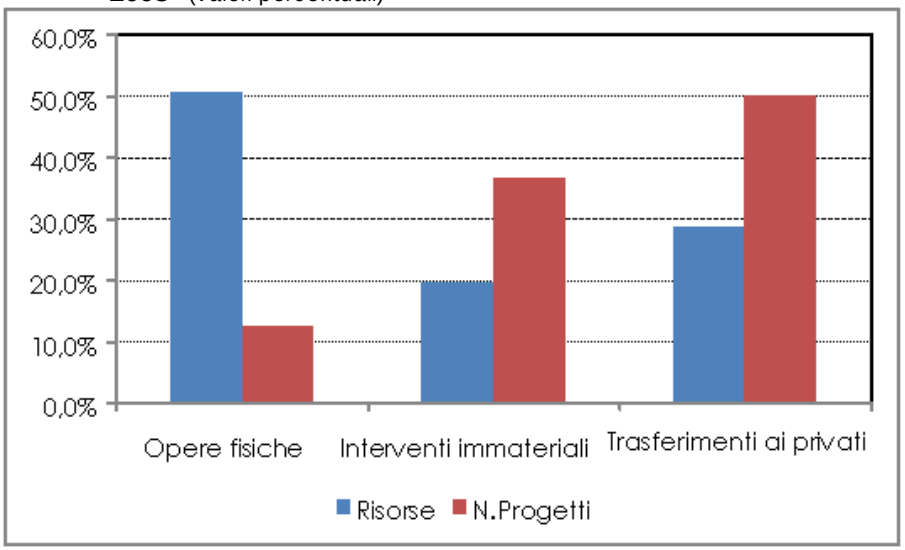
Classificazione sintetica	TOTALE	RISORSE NATURALI	RISORSE CULTURALI	RISORSE UMANE	SISTEMI LOCALI	CITTA'	RETI E NODI DI SERVIZIO	ASSISTENZA TECNICA
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	7,9	6,8	0,4	-	0,5	0,1	-	-
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	4,6	0,1	3,9	-	0,3	0,2	-	-
Infrastrutture di trasporto	19,1	-	-	-	1,1	0,8	17,2	-
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	8,2	7,0	-	-	0,2	0,1	0,9	-
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	1,6	1,4	-	-	0,2	-	-	-
Infrastrutture di servizio al commercio ed all' industria	3,0	-	-	0,8	2,0	0,1	0,2	-
Infrastrutture urbane	3,0	-	-	-	-	2,8	0,2	-
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	2,3	-	-	1,5	-	0,4	0,4	-
Strutture sportive, ricreative	1,2	0,1	-	-	0,8	0,3	-	-
Totale opere fisiche	**50,9**	**15,4**	**4,3**	**2,2**	**5,2**	**4,8**	**18,9**	**-**
Piani, studi e monitoraggio	5,2	0,8	0,2	0,6	-	0,1	2,2	1,2
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	1,5	0,2	0,2	0,2	0,6	-	0,1	0,1
Ricerca	1,2	-	-	1,1	0,1	-	-	-
Servizi alle imprese	1,3	-	-	0,1	0,8	-	0,3	0,1
Servizi alle persone	0,9	-	-	0,6	0,1	-	0,3	-
Attività ricreative e culturali	0,1	-	-	-	-	-	-	-
Formazione dipendenti pubblici	0,3	-	-	0,2	-	-	-	0,1
Formazione a privati non-occupati	5,5	-	0,1	5,1	0,1	-	0,1	-
Formazione a privati occupati	1,9	-	0,1	1,3	0,1	0,1	0,2	-
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	2,1	-	-	2,0	-	0,1	-	-
Totale interventi immateriali	**20,0**	**1,1**	**0,6**	**11,3**	**1,9**	**0,3**	**3,2**	**1,5**
Trasferimenti ad individui	0,8	-	-	0,7	-	-	-	-
Trasferimenti a enti Non-Profit	0,1	-	-	-	-	0,1	-	-
Trasferimenti ad imprese: 1 innovazione-ricerca	2,0	-	-	2,0	-	-	-	-
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	-	-	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 5 generalisti	24,3	1,0	0,1	-	22,8	0,2	0,1	-
Trasferimenti a consorzi di imprese	0,8	-	-	-	0,8	-	-	-
Totale trasferimenti a privati	**29,1**	**1,6**	**0,1**	**3,1**	**23,9**	**0,3**	**0,1**	**-**
Totale QCS	**100,0**	**18,2**	**5,1**	**16,6**	**31,0**	**5,4**	**22,2**	**1,5**
Per memoria								
Totale valore assoluto risorse (milioni di euro)		10.731,24	2.981,85	9.778,10	18.268,13	3.212,73	13.087,31	902,65
Totale valore assoluto progetti (numero progetti)		21.832	4.450	101.256	120.831	4.176	11.974	4.564

Note:
le quote sono calcolate sul valore del costo ammesso a dicembre 2008;
nella Tavola i valori nulli sono identificati con il simbolo" - "; i valori che non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo cosiderato sono segnalati con il valore "0,0".
Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT) al 31 dicembre 2008

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 di 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 la metà del valore delle risorse, contano per l'88 per cento dei progetti (cfr. Figura IV.4).

Figura IV.4 - QCS-DISTRIBUZIONE DEI PROGETTI IN INFRASTRUTTURE, INTERVENTI IMMATERIALI E TRASFERIMENTI PER VALORE E NUMEROSITÀ A FINE 2008* (valori percentuali)

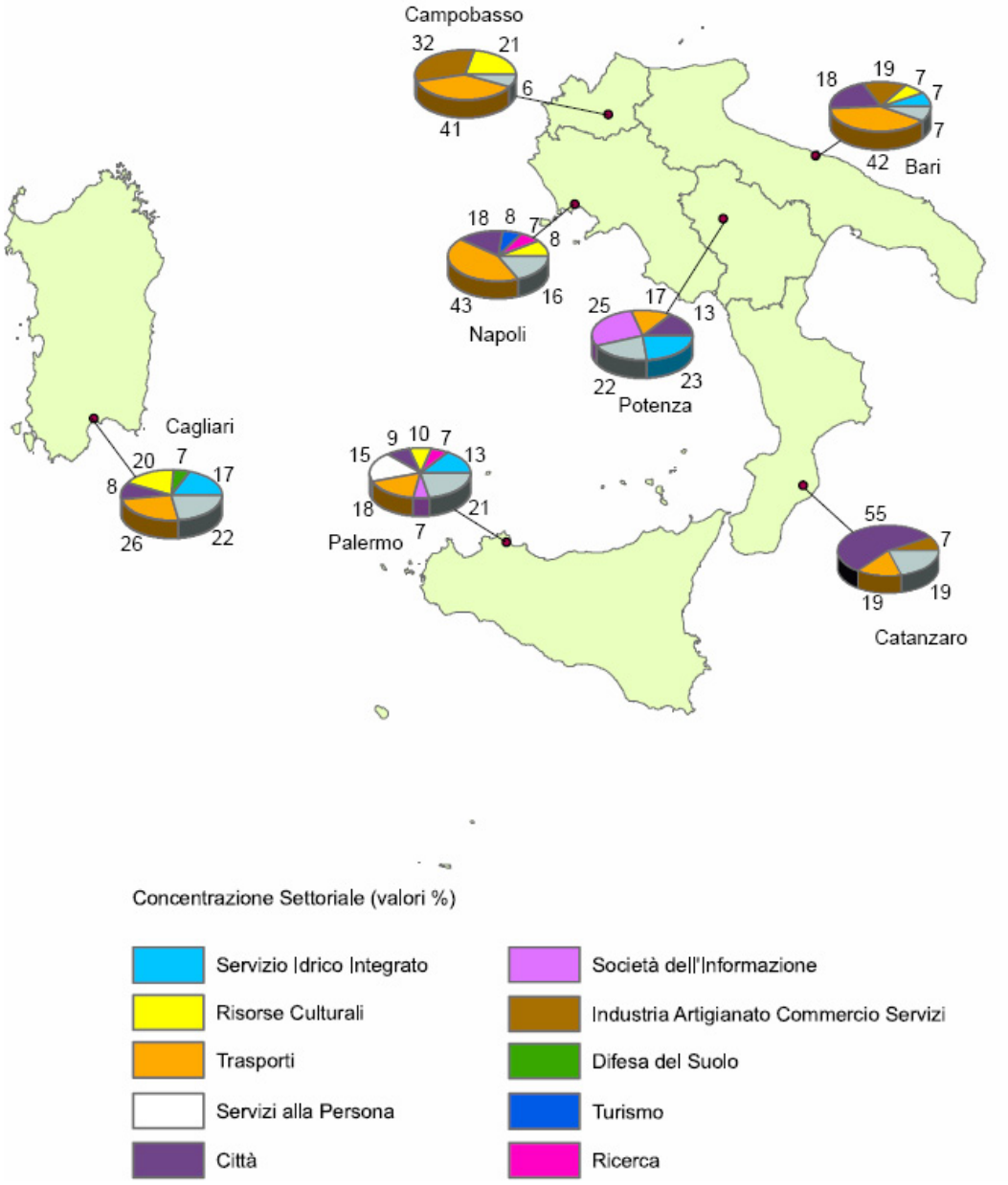


* Nella figura è rappresentato il peso delle grandi tipologie di progetti ammessi al finanziamento dei programmi del QCS (distinti tra opere fisiche-infrastrutture, interventi immateriali e trasferimenti-incentivi a imprese e persone) in termini di valore (costo ammesso totale, corrispondente a un valore di circa 59 miliardi di euro), numerosità (numero dei progetti, per un totale di circa 269.083 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 2008), il 50,9 per cento delle risorse destinato ad opere infrastrutturali (per circa 34.000 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 (19,3 per cento delle risorse, corrispondente a circa 5.450 progetti) e nel sostegno generale all'investimento delle imprese (23,3 per cento delle risorse corrispondenti a quasi 104.000 progetti).

La composizione settoriale degli interventi nei capoluoghi di regione conferma gli orientamenti strategici della programmazione e la capacità di attrazione dei centri urbani più grandi (cfr. Figura IV.5).

Figura IV.5 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 2000-2006: CONCENTRAZIONE SETTORIALE DEGLI INTERVENTI NEI CAPOLUOGHI



Fonte: elaborazioni DPS

Nell'ambito dei progetti conclusi, circa la metà del totale ammesso al finanziamento, una quota significativa ha un valore superiore a 5 milioni. La collocazione territoriale di tali progetti, analizzata considerando i comuni ove insiste almeno un progetto di importo superiore ai 5 milioni, evidenzia un forte addensamento in alcune aree della Sicilia, della Puglia e della Sardegna, e una maggiore dispersione in Calabria e Campania (cfr. Figura IV.6).

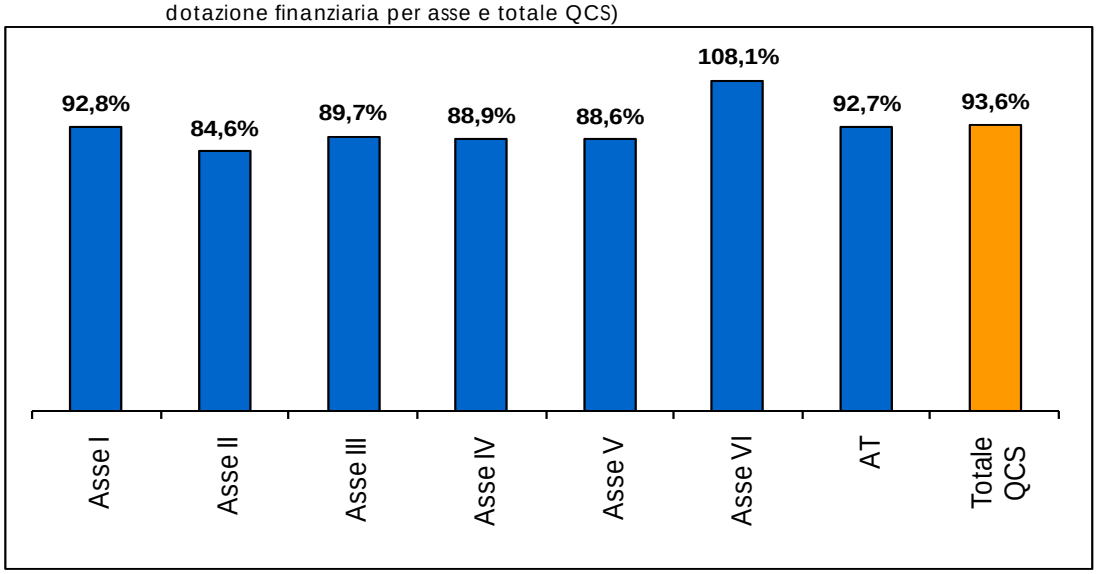
Figura IV.6 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 2000-06: LOCALIZZAZIONE DEI PROGETTI CONCLUSI DI IMPORTO SUPERIORE A 5 MILIONI DI EURO

Fonte: elaborazioni DPS

Lo stato di attuazione contabile del QCS

I più recenti dati di monitoraggio finanziario (al 31 dicembre 2008) mostrano un livello di pagamenti, per il QCS, pari al 93,6 per cento del totale delle risorse disponibili (cfr. Figura IV.7). Si registra, tuttavia una evidente varianza tra i singoli assi, con un livello minimo registrato per l'asse 2 (Risorse culturali), pari all'84,6 per cento e un livello massimo registrato per l'asse 6 (Reti e nodi di servizio), pari al 108,1 per cento. Al di sotto della media gli altri assi.

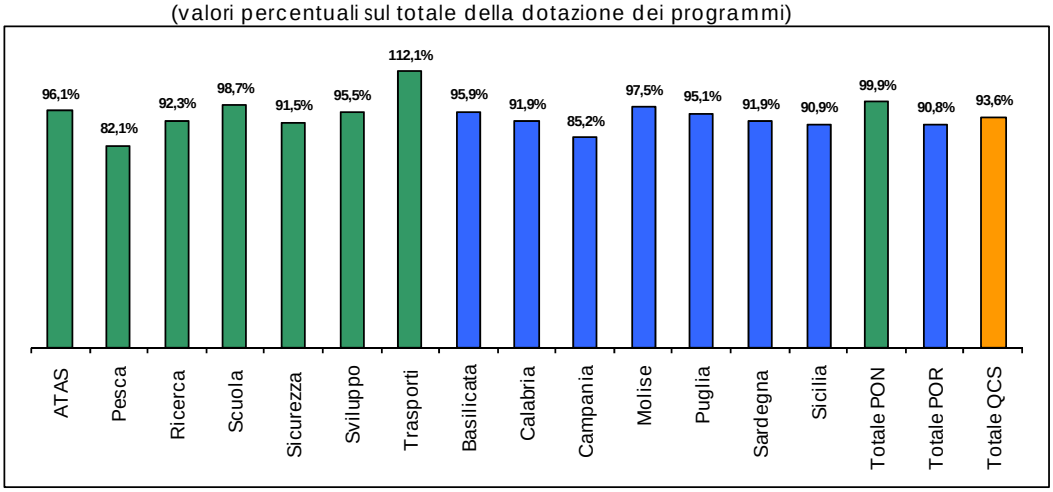
Figura IV.7 - QCS- PAGAMENTI PER ASSE AL 31 DICEMBRE 2008 (valori percentuali sulla dotazione finanziaria per asse e totale QCS)



Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

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 nazionali (PON), in media al 99,9 per cento, con un intervallo che varia dall'82,1 per cento del PON Pesca al 112,1 per cento del PON Trasporti. Inferiore quello dei Programmi operativi regionali, che presentano livelli di attuazione in generale inferiori alla media QCS, con l'eccezione dei POR Basilicata, Molise e Puglia (cfr. Figura IV.8).

Figura IV.8 - QCS- PAGAMENTI PER PROGRAMMA OPERATIVO AL 31 DICEMBRE 2008 (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 14,2 miliardi di euro su un totale di oltre 43 miliardi di spesa contabilizzata dal QCS.

Il valore complessivo di tali progetti (in gran parte ancora in corso di realizzazione) è pari a 20,4 miliardi di euro, concentrati largamente in tipologie di intervento a carattere infrastrutturale, nell'ambito delle Risorse naturali (20,4 per cento) e delle Reti e nodi di servizio (41 per cento) e in progetti di sostegno all'investimento privato, nell'asse 4 – Sviluppo locale (20 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.

In vista dell'approssimarsi della chiusura del ciclo 2000-2006, ad integrazione delle disposizioni del Quadro, il Comitato di Sorveglianza del QCS, con decisione del luglio 2008, ha fissato in modo più puntuale la tempistica di riutilizzo delle risorse liberate. Con tale decisione è stato anche stabilito che la quantificazione definitiva delle risorse liberate potrà essere effettuata solo a chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006. Successivamente nel contesto della manovra di finanza pubblica la legge 133/2008, nel dettare ulteriori disposizioni in merito alla ricognizione e al riutilizzo delle risorse liberate, ha richiesto di estenderne la ricognizione alla quantificazione degli impegni giuridicamente vincolanti assunti a valere sui rimborsi effettivamente acquisiti[166].

Nei dati disponibili a fine 2008, circa l'81 per cento del valore dei rientri sui pagamenti effettuati in relazione ai progetti cd. coerenti risultava già destinato a nuovi progetti da realizzare[167]. I dati di monitoraggio a fine 2008 evidenziano che il valore totale dei progetti ammessi al finanziamento del QCS ha già superato di circa 13 miliardi la dotazione iniziale (cfr. Tavola IV.14).

[166] Cfr. paragrafo IV.2.2.
[167] Non sono compresi i dati dei POR Puglia e Sicilia, perché non ancora comunicati dalle Regioni al momento della redazione del presente Rapporto.

Tavola IV.14 - QCS -DOTAZIONE INIZIALE E VALORE DEI PROGETTI TOTALI E COERENTI PER ASSE A FINE 2008 (milioni di euro)

Assi	Valore dotazione Finanziaria	Valore progetti identificati	Valore progetti coerenti
RISORSE NATURALI	7.658	10.731	4.173
RISORSE CULTURALI	2.517	2.982	794
RISORSE UMANE	8.285	9.778	1.542
SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO	14.760	18.268	4.092
CITTA'	2.041	3.213	1.433
RETI E NODI DI SERVIZIO	9.775	13.087	8.377
ASSISTENZA TECNICA	883	903	23
Totale QCS	45.918	58.962	20.433

Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Rimborsi comunitari e regola n+2

L'ultimo anno di attuazione del ciclo di programmazione 2000-2006 non prevede l'applicazione della regola "N+2". Per l'ultima annualità della programmazione, infatti, la data presa in considerazione per le verifiche rispetto agli impegni assunti sul Bilancio comunitario è quella della presentazione della domanda di saldo finale[168].

Il livello di attuazione dei Programmi operativi dell'Obiettivo 1[169] ha permesso di presentare domande di pagamento a tutto il 2008 pari al 97,3 per cento del contributo comunitario assegnato, a fronte delle quali il livello dei rimborsi ha raggiunto il 93,6 per cento del contributo stesso. Nel corso del 2008 sono stati ottenuti dall'Italia rimborsi comunitari, a valere sui programmi Obiettivo 1, per 2,3 miliardi di euro, pari al 74,2 per cento dei rimborsi complessivamente ottenuti nel 2008 dal nostro Paese per la programmazione 2000-2006 (cfr. paragrafo IV.2.1).

IV.3.1.2 Le intese istituzionali di programma nel Mezzogiorno

Numerosità degli APQ e valore dell'investimento

Nel corso del 2008 sono state finalizzate in APQ le ultime risorse del FAS assegnate alle Regioni nel ciclo di programmazione 1999-2006. Poiché tali risorse erano già state per la maggior parte programmate entro la fine del 2007 e le risorse del FAS stanziate successivamente a tale periodo sono da includere nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione settennale - inserito nel Quadro Strategico Nazionale

[168] Per la programmazione 2000-2006 è fissata dal Regolamento 1260/99 allo scadere del quindicesimo mese dalla data finale dell'ammissibilità delle spese. Tale termine, in considerazione del recente provvedimento di proroga adottato dalla Commissione europea, scade il 30 settembre 2010.

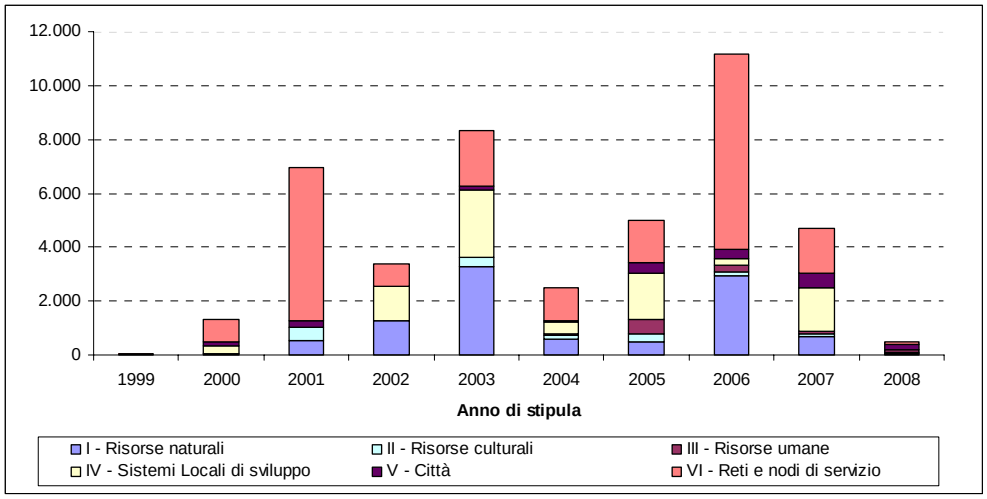
[169] Il Regolamento (CE) 1260/99 prevede che la Commissione rimborsi fino ad un massimo del 95 per cento delle risorse stanziate per ogni Programma/Fondo, prevedendo la liquidazione del restante 5 per cento, una volta eseguite le procedure di chiusura contabile del programma, a saldo dei rimborsi comunitari effettivamente maturati. E' dunque rispetto a tale quota, che rappresenta il livello massimo di contributi rimborsabili, che può essere commisurato il livello di esecuzione finanziaria del QCS Obiettivo 1 raggiunto nel 2008.

2007-2013 – nell'ultimo anno sono stati firmati solamente 23 APQ, per un valore di 500 milioni di euro, di cui oltre 285 a valere su risorse del FAS.

Complessivamente, al 31 dicembre 2008, sui quasi 72.000 milioni di euro di investimenti globali programmati alla stipula degli APQ su base nazionale, per un totale di 747 atti sottoscritti, il 71 per cento interessa il Mezzogiorno, per un valore di quasi 44.000 milioni di euro (cfr. Figura IV.9 e Tavola aIII.2.b dell'Appendice). Gli APQ stipulati sono 360 attraverso i quali sono stati attivati circa 10.500 interventi (17.300 su base nazionale).

A partire dal 2004, il valore medio degli APQ stipulati risulta in sensibile calo rispetto agli anni precedenti, passando dai circa 320 milioni di euro per gli APQ stipulati nel periodo 2000-2003 ai circa 71 milioni di euro del periodo 2004-2008. Occorre peraltro tenere conto che in alcuni casi questo fenomeno è collegato alla presenza di particolari tipologie di accordo: ad esempio, il 2008 è stata caratterizzato dalla sottoscrizioni e di 10 accordi in materia di politiche giovanili, con interventi di limitata dimensione finanziaria, peraltro non finanziati dal FAS.

Figura IV.9 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA – MEZZOGIORNO - APQ PER ANNO DI STIPULA E ASSE AL 31 DICEMBRE 2008 (milioni di euro)



Nota: I principali settori contenuti negli assi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 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 su dati Applicativo Intese

Nel Mezzogiorno, sono circa 8.900 gli interventi finanziati, in parte o interamente, dal FAS ed inseriti in APQ (al netto degli interventi catalogati come aiuti di stato). Rispetto alla dimensione economica di questi interventi, più della metà delle risorse FAS (55,7 per cento) è appostata su interventi di valore superiore a 10 milioni di euro, mentre un ulteriore 11,1 per cento su interventi con un valore

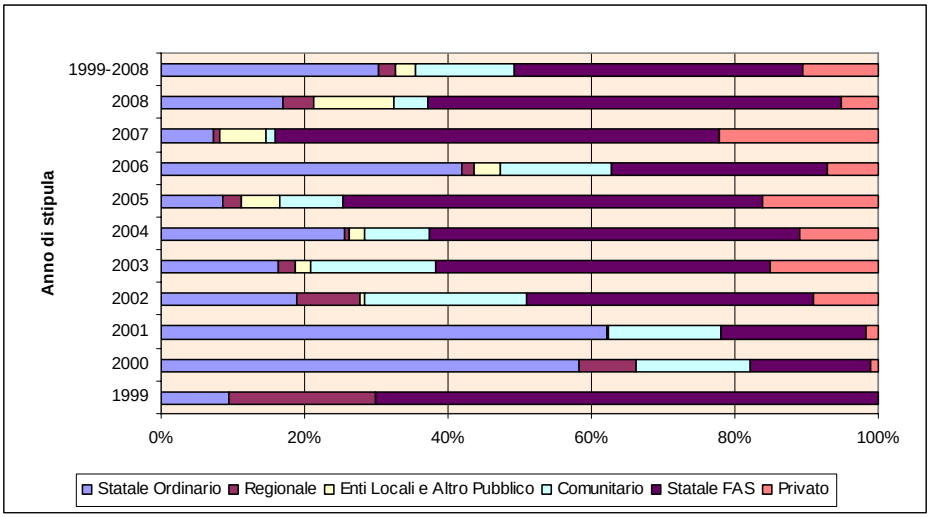
compreso tra i 5 ed i 10 milioni di euro; dati che denotano una discreta concentrazione di risorse FAS su infrastrutture di media e grande dimensione, e quindi di maggiore impatto in termine di sviluppo. Solo il 10 per cento delle risorse è allocato su interventi di limitata dimensione, con un valore inferiore a 1 milione di euro.

Composizione delle fonti di finanziamento

Gli APQ sono finanziati da risorse pubbliche ordinarie, da risorse private, nonché da risorse aggiuntive, sia comunitarie sia nazionali a valere sul FAS. Nel Mezzogiorno, oltre il 40 per cento delle risorse programmate provengono dal FAS (contro una media del 30 per cento circa a livello nazionale), il 30 per cento da risorse statali ordinarie (contro il 37 per cento circa a livello nazionale).

Nel 2008 il peso delle risorse FAS è rimasto sui livelli del 2007 (58 per cento circa), è aumentata la quota percentuale delle risorse ordinarie (statali, regionali e di altri enti pubblici) ed è diminuito l'apporto delle risorse private (cfr. Figura IV.10).

Figura IV.10 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO – FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA DEGLI APQ PER ANNO DI STIPULA (quote percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

Dei circa 16,7 miliardi di euro di risorse FAS assegnati alle Regioni del Mezzogiorno nel periodo 1999-2006, ne sono stati programmati oltre 16,2, pari a circa il 97 per cento. Ai sensi degli artt. 6 quater e 6 quinquies della legge n.133/2008 (conversione in legge del decreto legge n.112/08), le risorse del FAS - a valere sulle ultime delibere CIPE di riparto n. 35 del 2005 e n. 3 del 2006 - che le Regioni non hanno programmato in APQ sono state riprogrammate al fine di favorirne la concentrazione strategica.

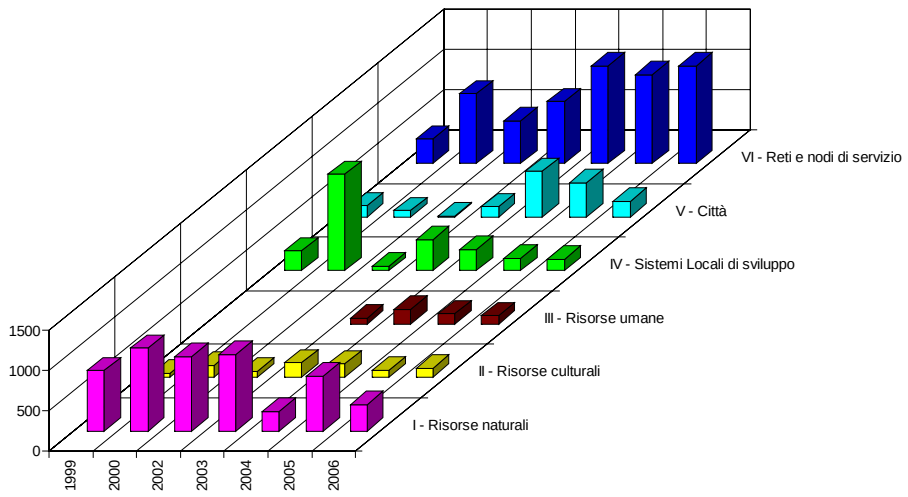
Per quanto riguarda il 2008, nel corso dell'anno sono state programmate risorse del FAS assegnate alle Regioni per un importo superiore a 400 milioni di

euro, di cui oltre 132 nel settore delle aree urbane e 120 nel settore delle risorse naturali; in diversi casi le risorse hanno contribuito alla copertura finanziaria di Ordinanze di Protezione Civile, relative tra l'altro all'emergenza rifiuti in Campania e all'organizzazione della Presidenza italiana del G8.

Dal punto di vista settoriale, l'analisi delle complessive scelte di allocazione delle risorse FAS effettuate dalle amministrazioni regionali nel periodo 1999-2006 mostra un valore tendenzialmente costante di investimenti nel settore delle infrastrutture di trasporto, stabilizzatosi - negli ultimi tre anni - intorno al miliardo di euro; viceversa, una tendenza alla diminuzione degli investimenti si registra nei settori dell'ambiente e dei sistemi locali di sviluppo (dopo l'ingente entità di risorse delle delibere n.84/2000 e n.138/2000 utilizzate per finanziare contratti di programma e patti territoriali) (cfr. Figura IV.11).

Si pone in evidenza come queste scelte siano anche frutto delle prescrizioni apposte dal CIPE sulle assegnazioni FAS. Ad esempio, gli investimenti dell'asse "Città" sono in larga parte collegati ai vincoli posti sulle quota "Aree Urbane" appositamente create dal CIPE nel periodo 2004-2006, per un valore complessivo di 437 milioni di euro, al fine di rafforzare gli investimenti in questa importante area dello sviluppo locale; una decisione che ha promosso la definizione di circa 20 APQ, con l'attivazione di oltre 350 interventi dal valore complessivo di circa 750 milioni di euro.

Figura IV.11 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - 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 su dati Applicativo Intese

In un'ottica di continuità e nella consapevolezza che le finalità del QSN 2007-13 potranno essere rafforzate se raccordate alle azioni e alle politiche attivate nel periodo precedente è stata condotta una rilettura della programmazione FAS 2000-2006 in Accordi di programma quadro al fine di valutare quanta parte della precedente programmazione risulti coerente con le nuove priorità strategiche.[170]

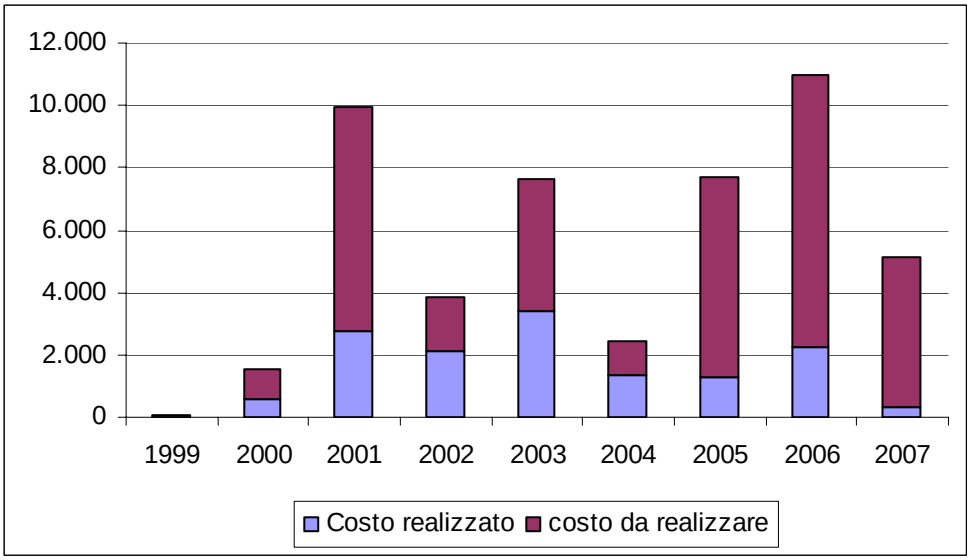
Stato di attuazione degli interventi

A valle dell'intensa attività di programmazione portata avanti nella prima metà degli anni 2000, gli interventi finanziati dal FAS 1999-2007 sono ormai entrati in piena fase attuativa (cfr. *Riquadro L "Miglioramento e accelerazione della spesa in APQ"*).

Da un punto di vista strettamente economico, per il complesso degli APQ siglati nel Mezzogiorno tra il 1999 ed il 2007, il valore delle attività completate (costo realizzato) - rilevata dai dati disponibili al monitoraggio del 30 giugno 2008 - è pari a circa 14,2 miliardi di euro, circa il 29 per cento del valore degli investimenti attivati. La maggior parte della spesa realizzata è riferita agli APQ siglati tra il 2002 ed il 2004 (cfr. Figura IV.12), i cui interventi hanno spesso raggiunto la fase di apertura dei cantieri, con percentuali di attività realizzate oscillanti tra il 45 ed il 56 per cento.

[170] Il lavoro completo forma oggetto di una specifica ricerca, sulla programmazione 2000-2006 attuata attraverso gli APQ nel settore dei beni culturali, in corso di pubblicazione su *Materiali UVAL* L'analisi ha evidenziato che le regioni hanno indirizzato le proprie politiche in una dimensione strategica ed operativa mirata a consolidare le emergenze storico architettoniche, patrimonio fondante del territorio, contribuendo a sviluppare le potenzialità inespresse delle realtà locali e privilegiando tipologie di azioni quali: recupero e restauro conservativo di chiese/cattedrali e musei nonché edifici di interesse storico e culturale. Tali esperienze, che hanno comportato risultati apprezzabili in termini di valorizzazione, inducono a sollecitare il territorio a limitare al massimo quelle azioni che si sono dimostrate invece poco competitive e incapaci di innescare dinamiche di filiera attorno alle progettualità in corso. Attraverso nuovi modelli organizzativi e gestionali e la diffusione di buone e migliori prassi in materia di costruzione e gestione di prodotti integrati di offerta culturale e turistica, si potranno attrarre funzioni innovative e capitale umano a elevato livello di qualificazione capace di generare nuove ed ulteriori opportunità di lavoro e di sviluppo economico sostenibile.

Figura IV.12 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - VALORE COMPLESSIVO E AVANZAMENTO AL 30 GIUGNO 2008 DELLA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI IN APQ NEL MEZZOGIORNO PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



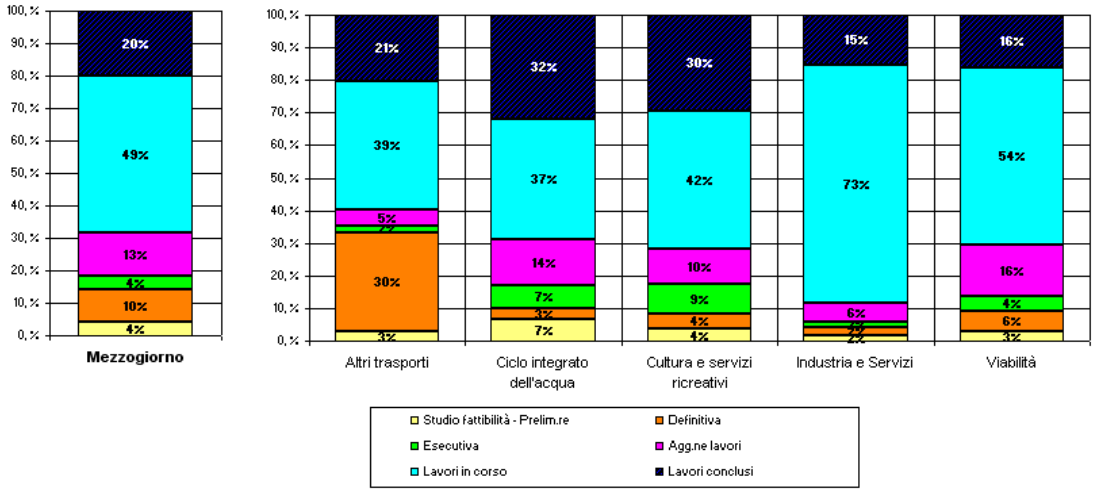
Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

I dati a carattere procedurale consentono invece di esaminare lo stato di avanzamento da un diverso punto di vista, ovvero rispetto all'avanzamento progettuale e cantieristico delle opere programmate. Il 13 per cento in valore degli interventi è prossimo all'apertura dei cantieri (fase di aggiudicazione lavori), il 49 per cento li ha ormai aperti ed un ulteriore 18 per cento ha già completato le opere finanziate. Solo il 20 per cento degli interventi si trova ancora in fase progettuale, ed il 6 per cento non ha ancora visto approvata la progettazione preliminare (cfr. Figura IV.13 e *Riquadro L "Miglioramento e accelerazione della spesa in APQ"*).

Proprio su tali interventi dovrà concentrarsi nei prossimi due anni l'attenzione dei responsabili di APQ, al fine di rimuovere le eventuali criticità sopravvenute e giungere ad appaltare le opere, evitando così alle Regioni di appartenenza di incorrere – per gli interventi cofinanziati dal FAS - nei meccanismi sanzionatori previsti dal CIPE.

In dettaglio, analizzando alcuni dei settori strategici per lo sviluppo del Mezzogiorno, si notano valori al di sopra della media per quanto riguarda gli interventi conclusi nel settore del ciclo idrico integrato (32 per cento) e quelli con cantiere aperto nel settore della viabilità (54 per cento).

Figura IV.13 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO – AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI PER SETTORE[1] (valori in percentuale delle risorse programmate)



[1] Al netto degli interventi la cui attuazione risulta sospesa nei rapporti semestrali di monitoraggio, per motivi legati a sopravvenute criticità di natura tecnica, amministrativa o soprattutto finanziaria.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo intese

IV.3.1.3 Politiche per le imprese nel Mezzogiorno

Il 2007 ha costituito un anno spartiacque per le politiche di sostegno e di incentivazione agli investimenti del settore industriale, in particolare nel Mezzogiorno. E' infatti coinciso con la fase conclusiva del PON "Sviluppo imprenditoria locale", con la scadenza dei regimi di aiuto a finalità regionale e la successiva approvazione della nuova carta degli aiuti, con l'avvio del Quadro Strategico Nazionale e della nuova programmazione 2007-2013, in particolar modo del nuovo PON "Ricerca e competitività". In questo contesto si è verificata una stasi nell'operatività di strumenti rilevanti per il Sud, quali il credito d'imposta investimenti e le agevolazioni concesse sulla base della legge n.488/1992.

Nel 2008, i dati finora disponibili mostrano come le erogazioni a valere su legge n.488/1992, contratti di programma e contratti d'area si siano consistentemente ridotte, mentre cospicue sono state quelle relative ai Pacchetti integrati di agevolazioni, soprattutto per quello *Innovazione*. In particolare per la legge 488 il calo nelle regioni del Mezzogiorno è stato di poco inferiore al 59 per cento (per un totale di 115,6 milioni di euro elargiti). Lo strumento non è stato rifinanziato, né sono state attuate le nuove regole di operatività che la legge n.127/2007 ha previsto per questa tipologia di agevolazioni. Le modifiche contabili intervenute in seguito alle disposizioni contenute nell'art. 3 commi 36-39 della legge finanziaria per il 2008,

che prevedono la riduzione da sette a tre anni dei termini della perenzione amministrativa, entro i quali i residui non pagati delle spese in conto capitale dello Stato sono eliminati dal Bilancio, hanno finito con il frenare i tiraggi a valere su tutti gli strumenti di aiuto. Per quel che riguarda i singoli Bandi della 488, la riduzione rispetto alle erogazioni avvenute nell'anno 2007 varia da un – 47,3 per l'artigianato a quasi il - 94 per cento per il Bando relativo al commercio.

Le agevolazioni concesse e le somme erogate attraverso i Pacchetti integrati di agevolazioni (PIA)[171], che hanno unificato diversi aiuti concedibili attualmente a fronte di un'unica richiesta, hanno avuto diversi andamenti: per quello *Formazione* i contributi agevolati a favore dei 770 progetti sono risultati pari a 67,4 milioni di euro mentre le erogazioni sono giunte al 31 dicembre 2008 a 24,1 milioni, con un costo totale di formazione quantificato in 152,3 milioni di euro; quello *Networking* ha riguardato invece 14 iniziative per 91,9 milioni di euro di investimenti e 60 milioni di agevolazioni concesse, mentre le erogazioni sono iniziate nel 2008 e hanno raggiunto i 16,2 milioni di euro; quello *Innovazione* è risultato il più consistente con 793 iniziative progettuali, quasi 2.800 milioni di euro di investimenti, poco meno di 2.200 milioni di euro di agevolazioni concesse e 659 milioni erogati, di cui 207 milioni solo nel 2008.

L'importo totale degli investimenti agevolati nel Mezzogiorno[172] nel 2007 è risultato pari a soli 2.765 milioni di euro con una riduzione superiore all'84 per cento rispetto al 2006. In media annua la riduzione nel quinquennio 2003-2007 è stata dell'ordine del 37 per cento circa (cfr. Tavola IV.15).

Rispetto all'anno precedente, anche il decremento delle agevolazioni approvate è risultato superiore all'80 per cento, mentre la riduzione media quinquennale è stata dell'ordine del 33 per cento.

Erogazioni

Le erogazioni sono al contrario aumentate rispetto all'anno precedente (16,6 per cento rispetto al 2006). Tutti gli aggregati considerati risultano, nel 2007, inferiori alle rispettive medie di periodo (cfr. Tavola IV.15).

[171] Introdotti sperimentalmente durante il periodo di programmazione 2000-06 dal PON "Sviluppo e imprenditoria locale", per migliorare la qualità dell'investimento nelle regioni in ritardo di sviluppo ex ob.1

[172] La Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, pubblicata annualmente dal MSE 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,) 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.

Tavola IV.15 – MEZZOGIORNO, INCENTIVI ALLE IMPRESE[1], ANNI 2003-2007 (milioni di euro e valori percentuali)

	2003	2004	2005	2006	2007	MEDIA ANNUA 2003-2007	Variazione media annua 2003-2007
Investimenti	17.352,8	10.397,6	7.494,2	17.426,2	2.765,1	11.087,2	-36,8
Agevolazioni	6.354,7	5.216,5	3.787,0	7.313,5	1.311,3	4.796,6	-32,6
Erogazioni [2]	3.487,1	3.131,0	2.655,8	2.347,4	2.738,4	2.871,9	-5,9
	composizione percentuale erogazioni						
Nazionali	86,2	86,1	83,1	73,1	80,8	82,4	
Regionali [3]	13,8	13,9	16,9	26,9	19,2	17,6	
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

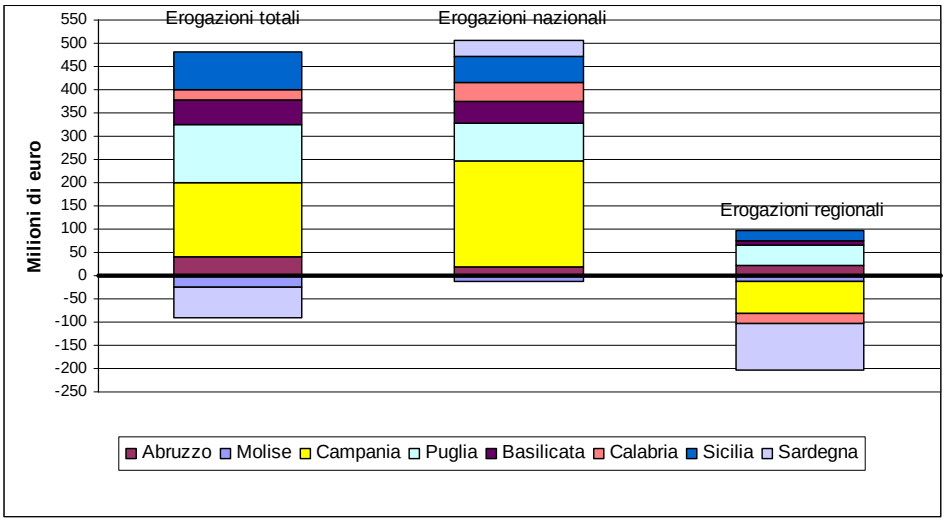
[1] Sono considerati tutti gli strumenti di incentivazione negoziali, automatici e valutativi
[2] Le erogazioni annuali non si riferiscono necessariamente alle agevolazioni approvate nell'anno poiché possono corrispondere ad agevolazioni approvate negli anni precedenti
[3] I cosiddetti "regimi trasferiti" (interventi istituiti da norme statali ma non espressamente riservati alla gestione delle Amministrazioni centrali dall'anno 2000 nei confronti dei quali le Regioni hanno iniziato ad assumerne la gestione) sono stati dal 2008 inclusi all'interno degli interventi regionali (questi ultimi stabiliti sulla base di specifiche leggi regionali con la possibilità di 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. Anno 2008

L'incremento annuo delle erogazioni si è concentrato in Campania e Puglia, mentre Sardegna e Molise registrano un andamento negativo. La componente nazionale (pari all'80,8 per cento delle erogazioni totali) è cresciuta in tutte le regioni tranne che in Molise (-2,4 milioni di euro), mentre quella regionale[173] è diminuita in Sardegna e in Campania. La forte riduzione delle erogazioni provenienti dalle amministrazioni regionali (regione in cui nel 2006 esse avevano superato il 60 per cento del totale) è stata in Sardegna in parte controbilanciata dall'aumento di quelle di provenienza nazionale (cfr. Figura IV.14), che hanno visto raddoppiare la loro quota dal 40 all'80 per cento circa fra il 2006 e il 2007. Solo in Abruzzo si registra un aumento delle erogazioni regionali.

L'instabilità delle erogazioni nel Mezzogiorno – misurata attraverso il coefficiente di variazione[174] – nel periodo 2003-2007 è risultata inferiore al Centro-Nord e per tutte le regioni le erogazioni regionali sono risultate più variabili di quelle nazionali, soprattutto per il Molise, sebbene siano elevati gli squilibri di variabilità anche per Campania e Puglia (cfr. Figura IV.15).

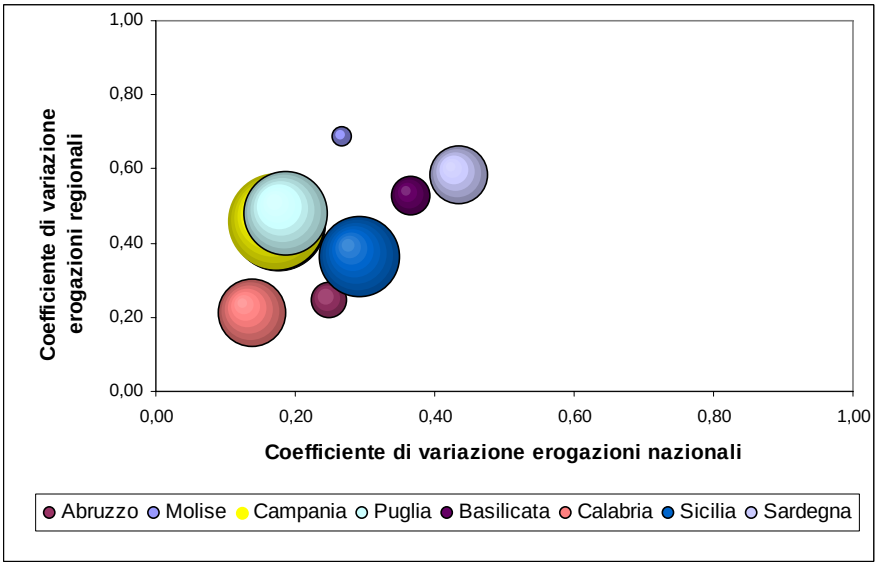
[173] All'interno delle erogazioni regionali sono state inserite anche quelle a valere sui POR per il Mezzogiorno (cfr. MSE, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, giugno 2008, pag. 5).
[174] Esso è dato dal rapporto fra deviazione standard della variabile oggetto di misurazione e la sua media (in questo caso la variabile è ovviamente la serie storica delle erogazioni per il periodo 2003-2007). Il coefficiente è un numero puro che varia da un minimo di zero (variabilità nulla) ad un massimo di uno (variabilità massima). Il suo utilizzo elimina i problemi determinati dalla scala degli aiuti che è variabile a seconda della loro magnitudine.

Figura IV.14 - REGIONI DEL MEZZOGIORNO: VARIAZIONE ASSOLUTA DELLE EROGAZIONI ANNI 2006-2007 (milioni di euro)



Il 74 per cento del totale delle agevolazioni concesse nel quinquennio nel Mezzogiorno è rappresentato da: legge 488/92, credito di imposta investimenti, PIA innovazione,. FAR, il Fondo di Garanzia, l'Autoimprenditorialità, i Patti territoriali e gli interventi di deindustrializzazione delle aree siderurgiche.
Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2008

Figura IV.15 - MEZZOGIORNO, INSTABILITÀ E CONSISTENZA DELLE EROGAZIONI – ANNI 2003-2007



N.B.: il volume delle bolle rappresenta la dimensione della spesa cumulata del quinquennio, mentre i coefficienti di variazione sono riportati sui due assi.
Fonte: Elaborazioni MISE-DPS su dati Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, anno 2008

Quanto al numero di domande approvate il prestito d'onore continua ad essere lo strumento principale: più del 50 per cento delle domande approvate a valere sugli strumenti considerati.

Tavola IV.16 – MEZZOGIORNO, PRINCIPALI STRUMENTI DI AGEVOLAZIONE[1] – ANNI 2004-2007 (numero e ammontare delle agevolazioni in milioni di euro)

	2004		2005		2006		2007		TOTALE 2004-2007		Peso percentuale sul totale 2004-2007	
	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €
Legge 388/2000 art.8 Credito di imposta per le aree sottoutilizzate*	6.378	936,61	4.561	977,45	6.776	1.489,87	0	0,00	17.715	3.403,93	11,4	19,3
Legge 488/92 art.1 c. 2 Attività produttive nelle aree depresse*°	1.164	845,54	316	194,43	371	139,20**	0	0,00	1.851	1.179,17	1,2	6,7
D.Lgs. 185/2000 Titolo II Incentivi a favore dell'auto impiego (ex L. 608/96 - Prestito d'onore)*	12.678	541,62	8.046	514,44	6.971	467,42	5.256	288,20	32.951	1.811,68	21,3	10,3
PIA Innovazione Pacchetto Integrato di agevolazioni (PON 2000-2006)°	0	0,00	0	0,00	546	1.512,73	0	0,00	546	1.512,73	0,4	8,6
Contratti di programma*	11	466,26	15	366,85	20	880,30	0	0,00	46	1.713,41	0,0	9,7
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) °	350	547,23	218	284,54	121	181,41	64	90,63***	753	1.103,81	0,5	6,3
Legge 488/92 Turismo Estensione delle agevolazioni al turismo (legge 449/97, art.9)*	0	0,00	391	354,30	352	59,00****	0	0,00	743	513,30	0,5	2,9
Legge 662/96 art.2 c.100 lett.a Fondo di garanzia	1.764	130,98	2.186	161,20	3.367	305,60	19	2,70	7.336	600,48	4,7	3,4
D.Lgs. 185/2000 Titolo I Incentivi a favore dell'autoimprenditorialità*	168	171,27	84	89,33	73	78,66	25	27,71	350	366,97	0,2	2,1
Legge 662/96 art.2 Patti territoriali	538	296,79	79	30,58	100	30,70	149	20,10	866	378,17	0,6	2,1
Legge 181/89 artt.5 e 8 Reindustrializzazione aree siderurgiche e successive estensioni	2	16,42	8	128,46	4	61,25	8	40,65	22	246,78	0,0	1,4
Totale strumenti considerati[1]	23.053	3.952,72	15.904	3.101,58	18.601	5.275,44	5.521	469,99	63.079	12.799,73	40,7	72,6
TOTALE GENERALE[2]	46.905	5.216,45	29.950	3.787,01	53.514	7.313,48	24.602	1.311,33	154.971	17.628,27	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 2003-2007. Non sono inclusi gli ammontari di finanziamento diretto agevolato agli investimenti.
[2] Nel totale generale riportato per memoria sono inclusi sia strumenti negoziali che regionali.
**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 64 interventi sono finanziati anche con finanziamento diretto pari a 87,85 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. Anno 2008

Agevolazioni

Nel periodo 2004-2007 le agevolazioni cofinanziate dai Fondi strutturali nell'ambito della programmazione regionale o del PON Sviluppo Locale sono state pari al 21,5 per cento del totale generale (per il finanziamento della legge n.488/1992, delle agevolazioni alla ricerca-FAR e del PIA), mentre quelli cofinanziati dal FAS, tramite le assegnazioni effettuate direttamente alle Amministrazioni centrali titolari degli strumenti di incentivazione sono pari al 51 per cento e si indirizzano verso la legge n.488/1992 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 il 65,8 per cento del totale degli strumenti considerati nella rilevazione (si ricordi che alcuni strumenti sono cofinanziati da entrambe le fonti).

Contratti di Programma

Per il sistema di aiuti della programmazione negoziata, più in particolare dei contratti di programma, è emersa la necessità di correttivi sostanziali alle disposizioni dell'art. 8 della legge n.80/2005, attraverso la modifica legislativa e l'emanazione dei decreti attuativi e il contestuale adeguamento del regime di aiuto alle novità introdotte dalla nuova disciplina per gli aiuti a finalità regionale in vigore dal 1° gennaio 2007.

Nella seconda metà del 2007, è stato avviato il processo di riforma dei contratti di programma[175] che ne prevede un forte rilancio e lo indirizza più chiaramente verso il finanziamento di grandi investimenti industriali, da realizzare soprattutto nelle aree meno sviluppate del Paese e del Mezzogiorno in particolare, non necessariamente da parte di una sola impresa, anche attraverso una più incisiva attività di *scouting*, evitando, al contempo, la possibilità di aggregazioni d'imprese eccessivamente numerose, come è invece accaduto in passato, attraverso la specificazione della taglia minima dell'investimento per impresa. Gli investimenti potranno riguardare spese per la ricerca e lo sviluppo sperimentale (quest'ultimo preponderante rispetto alla prima).

Con il decreto ministeriale 24 gennaio 2008, che ha reso operativi i nuovi contratti di programma, è stata tra l'altro introdotta un'importante novità rappresentata dall'attribuzione alla Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) delle attività di valutazione, istruttoria e di gestione relative alle nuove proposte di contratto di programma, nonché della gestione di quelli già deliberati dal CIPE alla data di entrata in vigore dello stesso decreto ministeriale, con la permanenza in capo al Ministero dello sviluppo economico delle attività di coordinamento e di controllo. L'affidamento della gestione dello strumento all'Agenzia ha lo scopo di valorizzarne la funzione importante di attrazione degli investimenti[176].

[175] Il processo di riforma è iniziato con la legge n.127/2007 e si è completato con il decreto ministeriale 24 gennaio 2008 e il decreto ministeriale 2 maggio 2008. Il primo provvedimento definisce le modalità attuative dei contratti di programma per le attività industriali, il secondo per il settore agroindustriale. In base alle modalità previste dai due decreti ministeriali in questione, sono state presentate nuove domande nonostante il blocco degli impegni che ha riguardato, peraltro, tutta la programmazione negoziata.

[176] Le altre principali disposizioni del decreto in questione hanno riguardato a) il soggetto proponente, che deve essere una singola impresa di qualsiasi dimensione e non più un consorzio di PMI; b) i soggetti beneficiari

Dal punto di vista gestionale, a tutto il 2008, sono state presentate 24 proposte di contratto di programma per il settore industria[177] e 12 proposte di contratto di programma per il settore agroindustria[178], per investimenti agevolabili di importo complessivo pari a 5.211 milioni di euro, di cui 3.268 nel Mezzogiorno, agevolazioni richieste pari a 1.200 milioni di euro (719 milioni di euro nelle regioni meridionali) ed un incremento occupazionale a regime pari a 4.013 unità lavorative annue. Tuttavia, a fine 2008, non era ancora intervenuta alcuna delibera CIPE necessaria per la stipula[179]. Sono stati invece stipulati nel Mezzogiorno 7 contratti di programma secondo le regole antecedenti per 595 milioni di euro di investimenti.

Per la prima volta nell'ambito del panorama delle leggi di incentivazione, la nuova normativa prevede la possibilità di contrattare direttamente con l'impresa la natura finanziaria dell'aiuto nelle forme di contributo in conto impianti e di contributo in conto interessi su un finanziamento bancario (forme che possono anche coesistere nel rispetto del limite previsto dai massimali agevolativi prescritti dalla Commissione). Questa opzione consente di conciliare diverse esigenze: sia quella delle imprese che hanno la necessità di coprire il fabbisogno finanziario dell'iniziativa; sia quella dello Stato di estendere lo strumento al maggior numero di iniziative possibile nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Con un unico strumento normativo si giunge quindi ad applicare diverse fattispecie di aiuto: quello a finalità regionale, quello per le PMI e quello per la ricerca e sviluppo sperimentale. Il contratto di programma individua inoltre anche eventuali interventi infrastrutturali, materiali o immateriali da realizzare a valere sulle stesse risorse che alimentano i contributi. La portata dello strumento appare quindi ben superiore a quelle delle analoghe norme emanate nel passato.

Contratti di sviluppo

In attuazione dell'articolo 43 del decreto legge n.112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n.133/2008, è stato poi definito un nuovo strumento, denominato "contratti di sviluppo", che sostituisce i contratti di programma e i contratti di localizzazione con lo scopo di favorire l'attrazione degli investimenti anche esteri e la realizzazione di progetti di sviluppo d'impresa rilevanti per il

---

che possono aggiungersi al soggetto proponente, purché realizzino programmi del progetto industriale in comune con quest'ultimo; c) l'ammontare degli investimenti produttivi del programma/progetto non inferiore ai 25 milioni di euro e quelli relativi all'intero progetto industriale (escluse le infrastrutture) non inferiore ai 40 milioni di euro; d) la forma con cui possono essere erogate le agevolazioni (contributi in conto impianti, in conto interessi su finanziamento bancario e misti). Di quest'ultima si dà maggiore conto nel testo.

[177] Le 50 iniziative ad esse afferenti riguardano comunque tutto il territorio nazionale.

[178] Le 100 iniziative in capo a queste proposte riguardano soprattutto il Centro-Nord.

[179] I contratti di programma approvati con le modalità operative precedenti riguardano le regioni del Mezzogiorno per circa l'88 per cento del totale delle erogazioni e l'83 per cento del contributo pubblico concesso.

rafforzamento della struttura produttiva del paese, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno[180].

L'intervento presenta rilevanti elementi di novità fra i quali:

1) il rafforzamento del ruolo dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa. Invitalia gestirà i contratti occupandosi anche della valutazione e dell'approvazione delle proposte, nonché della loro sottoscrizione;
2) l'applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria CE n.800/2008 che, dichiarando alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato, ne rende automatica l'approvazione, consentendo così agli Stati membri di applicarli senza la notifica alla Commissione;
3) l'estensione dell'intervento al settore del commercio.

RIQUADRO J - LE POLITICHE PER LA RICERCA E L'INNOVAZIONE NEI FONDI STRUTTURALI E NEGLI APQ

La Ricerca nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-06

Nel QCS 2000-2006 oltre il 6 per cento delle risorse è destinato alla ricerca I progetti ammessi a finanziamento sono 4.700, per un costo totale di 3.499 milioni di euro. In generale, con riferimento alle principali tipologie finanziate, più della metà delle risorse si concentra sugli aiuti alle imprese per progetti di R&S di interesse industriale anche in collaborazione con altri soggetti (52,8 per cento) e, in particolare, sui progetti proposti dalle imprese con strategia bottom-up (41 per cento); la formazione per la ricerca è la seconda voce più rilevante in termini di risorse assorbendo il 27,2 per cento del totale. I progetti più numerosi riguardano sia la formazione per la ricerca (2.096 progetti) che gli aiuti alle imprese (2.261 progetti).

Quasi l'80 per cento delle risorse del settore è gestito dal PON, che si concentra su aiuti alle imprese per attività di R&S (56,4 per cento delle risorse totali) e su interventi di formazione per la ricerca (32,2 per cento). Sono, inoltre, di esclusiva competenza del PON le azioni per le Tecnologie per la formazione e e-learning e i progetti di ricerca nei settori strategici per il Mezzogiorno.

I Programmi Regionali hanno finalizzato i loro interventi in progetti proposti dalle imprese con strategia bottom-up (293 milioni di euro), voce che include anche il maggior numero di progetti ammessi e sui Centri Regionali di Competenza Tecnologica (211 milioni di euro). Emerge una significativa concentrazione degli interventi in Sicilia e Campania, dove il sistema di monitoraggio registra rispettivamente 852 e 592 progetti. Anche in termini di valore si conferma questa

[180] E' stato recentemente redatto uno schema di decreto interministeriale contenente criteri, condizioni e modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie destinate a favorire la realizzazione di investimenti di grandi dimensioni, in grado di contribuire allo sviluppo economico e al rafforzamento della competitività del territorio nazionale.

concentrazione nelle due Regioni, che da sole assorbono la metà delle risorse programmate.

In generale, a pochi mesi dalla chiusura del periodo di programmazione, il settore della ricerca, dopo aver dimostrato costantemente stati di avanzamenti superiori alla media degli altri settori del QCS, si avvia al completamento degli interventi co-finanziati, dimostrando di aver ottenuto risultati significativi, in particolare con riferimento a:

- *il potenziamento di infrastrutture e attrezzature di università e centri di ricerca, oltre che dal PON è stato perseguito anche dalla Sicilia che ha dedicato circa 110 milioni di euro per 38 progetti, fra cui il potenziamento di laboratori, la rete locale, i sistemi informativi territoriali;*
- *i Centri di Competenza Tecnologica sono stati finanziati oltre che dal PON, solo dalla Campania che ha individuato in essi l'asse portante della strategia regionale per lo sviluppo dell'innovazione;*
- *gli altri progetti di trasferimento tecnologico sono stati finanziati sia dal PON sia da Calabria, Campania, Molise e Puglia; in particolare, in Calabria, sono stati ammessi al finanziamento 44 progetti orientati al rafforzamento dei laboratori tecnologici pubblico-privati, in collaborazione fra le tre Università calabresi, CNR (ICAR, ITM) e Centro di Ricerca Agro-alimentare;*
- *alla realizzazione degli altri progetti di interesse industriale proposti dalle imprese con strategia bottom-up hanno concorso sia il PON che tutti i Programmi regionali, e soprattutto Sicilia, Puglia e Campania, che hanno programmato rispettivamente 79, 82 e 63 milioni di euro;*
- *gli interventi di formazione per la ricerca sono stati finanziati oltre che dal PON anche dalle Regioni Puglia (25 milioni di euro), Sicilia (20), Campania (18), e Basilicata (10).*

In relazione al PON Ricerca[1] si sottolineano alcuni aspetti:

- *<u>aiuti alle imprese per progetti di ricerca</u> - i progetti di ricerca industriale hanno finora portato al deposito di 141 brevetti, di cui 135 realizzati nell'ambito dei progetti di ricerca "bottom-up", mentre le imprese cofinanziate in 375 casi hanno innovato i loro prodotti e in 284 casi hanno innovato i loro processi. La ricerca industriale realizzata ha consentito alle imprese di sviluppare 636 nuovi prodotti, 355 nuovi processi di produzione e 221 nuovi servizi;*
- *<u>rafforzamento delle strutture di ricerca</u> - 42 nuovi soggetti pubblici sono stati dotati di avanzate strutture di rete a larga banda; è stato consentito ad oltre 16.000 ricercatori, 14.000 tecnici e ad oltre 400.000 studenti di disporre di facilities di avanguardia; sono stati sviluppati più di 270 servizi innovativi e oltre 117 software dedicati;*
- *<u>alta formazione</u> - circa 13.500 giovani sono stati interessati da interventi di alta formazione all'interno di nuovi cicli universitari a prevalente indirizzo scientifico-tecnologico; oltre 16.000 giovani laureati meridionali sono stati coinvolti in corsi master e dottorati; oltre 1.300 operatori meridionali sono stati coinvolti in interventi di alta formazione continua del PON.*

[1] Fonte: "Risultati del PON Ricerca", sito web del PON Ricerca, MUR, www.ponricerca.it, aggiornato al 31/03/09. I dati scaturiscono dall'attività di monitoraggio, dalle indagini del Valutatore indipendente e da alcuni studi di approfondimento avviati dall'Autorità di Gestione.

La ricerca negli APQ

Sono 19 gli APQ ad oggi stipulati nel Mezzogiorno – che includono circa 350 interventi – nel settore della ricerca, per un valore complessivo di circa 717 milioni di euro, di cui oltre 460 a valere sul risorse del FAS e quasi 90 a valere sui Fondi Strutturali.

Gli investimenti maggiori si registrano in Puglia, con oltre 220 interventi finanziati, per un valore complessivo di oltre 326 milioni di euro (di cui ben il 73 per cento circa finanziato dal FAS); seguono la Campania, con oltre 103 milioni di euro (di cui 64 per cento su risorse FAS) e la Sardegna, con investimenti che sfiorano i 91 milioni di euro (di cui oltre la metà FAS).

Il 69 per cento degli interventi finanziati (il 50 per cento in valore) riguarda progetti di ricerca in senso stretto, realizzati soprattutto da istituti universitari o direttamente dalle imprese che usufruiscono del trasferimento di fondi a tale scopo finalizzato. Il 25 per cento degli interventi finanziati (percentuale che raggiunge il 47 per cento in valore) riguarda opere infrastrutturali per la ricerca, tra cui distretti tecnologici, centri e laboratori, oltre alle infrastrutture scolastiche e universitarie da adibire a luoghi dove svolgere l'attività di ricerca.

La restante parte, infine, riguarda sostanzialmente progetti di formazione e studi di fattibilità. Tra gli interventi finanziati, rilevante interesse assumono:

- *quelli localizzati in Campania, finalizzati alla nascita ed alla crescita del distretto tecnologico nel settore dell'ingegneria dei materiali polimerici;*
- *il progetto per lo sviluppo del distretto tecnologico della Biomedicina in Sardegna, che si basa sull'attivazione strategica di 5 programmi specifici di ricerca, sviluppo e formazione, volti a creare 5 laboratori tecnologici, nei quali far convergere le attività e le competenze scientifiche e tecnologiche presenti nelle principali università e Centri CNR e nelle Imprese;*
- *la realizzazione in Puglia, di una rete di laboratori pubblici di ricerca per lo sviluppo di settori ad alta tecnologia – tra cui quello della meccatronica, dell'agroalimentare, delle biotecnologie per la salute dell'uomo, dell'energia e dell'aeronautica spaziale – al fine di ridurre il differenziale in termini di attrezzature e strumentazioni scientifiche presente in analoghe strutture nazionali ed europee;*
- *la realizzazione di programmi di ricerca industriale in Calabria su temi coerenti con l'attività del distretto della logistica e trasformazione, come le funzioni logistiche di nodo e di rete e la logistica a supporto della trasformazione nella filiera dell'agro-alimentare.*

Lo stato di avanzamento procedurale degli interventi infrastutturali, strumentali all'attività di ricerca, evidenzia lavori conclusi o quanto meno in itinere per oltre il 35 per cento. La percentuale sale al 66 per cento se si considerano gli interventi riguardanti esclusivamente progetti di ricerca in senso stretto. In media, gli interventi localizzati in Sicilia e Abruzzo presentano le migliori percentuali di avanzamento, ciò è in parte dovuto al fatto che nelle rispettive Intese sono presenti esclusivamente APQ in materia di ricerca sottoscritti non oltre il 2005, e quindi con maggior tempo utile alla realizzazione rispetto a quelli di altre Regioni.

Discreto risulta, infine, lo stato di avanzamento contabile – relativo cioè agli impegni e ai pagamenti effettuati dai vari soggetti attuatori – dei progetti finanziati, che ammontano rispettivamente al 49 ed al 16 per cento delle risorse complessivamente programmate negli APQ in materia di ricerca; anche in tal caso, le percentuali maggiori si riscontrano per gli interventi localizzati in Sicilia e Abruzzo.

IV.3.1.4 I Progetti Integrati Territoriali della programmazione 2000-2006 nell'Obiettivo 1: chiusura e prospettive future

Nel 2009 i PIT chiuderanno la loro esperienza di programmazione ed attuazione, assieme a quella dei POR di cui fanno parte. Sarà perciò possibile tirare le fila di ciò che questi progetti hanno realizzato, ed avviare una valutazione complessiva dei loro impatti sociali ed economici più duraturi[181].

Nel corso del 2008 è già stata avviata l'attività di rendicontazione al pubblico delle attività dei PIT con la pubblicazione di uno studio dedicato a quest'esperienza di policy[182].

A pochi mesi dalla chiusura definitiva dei progetti, è dunque possibile ricostruire un quadro delle realizzazioni dei PIT, qui sintetizzato nella Tavola IV.17, che ne illustra le scelte operative di intervento, al di là dei propositi e delle linee strategiche inizialmente annunciati.

Tavola IV.17 - INTERVENTI IN ATTUAZIONE NEI PIT OB.1 E MOLISE, AL NETTO DI PROGETTI "COERENTI" Aggiornamento 31agosto 2008

CLASSE SINTETICA	interventi ammessi		% interventi nella tipologia	% risorse nella tipologia
	numero	somma	PIT	PIT
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	536	417.565.108	6,0%	13,9%
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	826	694.618.368	9,2%	23,1%
Infrastrutture di trasporto	246	109.103.947	2,7%	3,6%
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	39	13.945.707	0,4%	0,5%
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	22	11.396.492	0,2%	0,4%
Infrastrutture di servizio al commercio ed all' industria	185	171.676.597	2,1%	5,7%
Infrastrutture urbane	183	407.774.497	2,0%	13,5%
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	27	51.698.564	0,3%	1,7%
Strutture sportive, ricreative	175	234.845.817	1,9%	7,8%
Totale opere fisiche	*2.239*	*2.112.625.096*	24,9%	70,2%
Piani, studi e monitoraggio	128	45.975.791	1,4%	1,5%
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	137	52.898.884	1,5%	1,8%
Ricerca	14	1.496.460	0,2%	0,0%
Servizi alle imprese	90	26.679.408	1,0%	0,9%
Servizi alle persone	21	2.840.483	0,2%	0,1%
Attività ricreative e culturali	9	5.833.947	0,1%	0,2%
Formazione dipendenti pubblici	9	227.537	0,1%	0,0%
Formazione a privati non-occupati	1.161	49.167.826	12,9%	1,6%
Formazione a privati occupati	393	45.415.202	4,4%	1,5%
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	61	18.514.200	0,7%	0,6%
Totale interventi immateriali	*2.023*	*249.049.740*	22,5%	8,3%
Trasferimenti a individui	0	0	0,0%	0,0%
Trasferimenti a enti Non-Profit	6	1.196.248	0,1%	0,0%
Trasferimenti a imprese - finalità innovazione ricerca	13	6.878.671	0,1%	0,2%
Trasferimenti a imprese - finalità ambiente	9	4.026.033	0,1%	0,1%
Trasferimenti a imprese - finalità occupazione-training-organizzazione	2	1.688.350	0,0%	0,1%
Trasferimenti a imprese - finalità qualità certificazione	53	1.594.402	0,6%	0,1%
Trasferimenti a imprese - generalisti	4.647	633.068.605	51,6%	21,0%
Trasferimenti a consorzi di imprese	12	1.214.199	0,1%	0,0%
Totale trasferimenti a privati	*4.742*	*649.666.509*	52,7%	21,6%
Totale	9.004	3.011.341.344	100,0%	100,0%

Fonte: DPS, Sistema Monit

[181] L'attività di rendicontazione al pubblico delle attività dei PIT ha già segnato un punto importante nel corso del 2008 con la pubblicazione di un numero della rivista Materiali UVAL dedicata a quest'esperienza di policy (testo scaricabile all'indirizzo web:
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali_uval/MUVAL17_PIT_def.pdf).
Altre forme di documentazione e di riflessione sono previste in concomitanza con la chiusura del Monitoraggio geo-referenziato, un servizio richiesto dal comitato di sorveglianza del QCS Obiettivo 1 nel marzo 2003, che è stato attivo nel periodo 2004-2009 grazie alla collaborazione tra il DPS e le Regioni interessate, ed al supporto tecnico della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica.

[182] Il testo è scaricabile all'indirizzo web:
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali_uval/MUVAL17_PIT_def.pdf

La tabella evidenzia che fra gli interventi ammessi a finanziamento all'interno dei PIT risultano preponderanti in valore quelli di natura infrastrutturale, che raccolgono più del 70 per cento delle risorse. Fra questi rivestono particolare importanza le "opere di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale" e, in misura inferiore, le "opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente" e le "infrastrutture urbane", queste ultime soprattutto in virtù della loro elevata dimensione finanziaria unitaria. Se confrontato con il riparto programmatico iniziale delle risorse, desumibile dal sistema di monitoraggio PIT della Rete dei Nuclei, questo dato si differenzia per una maggior quota di risorse attribuite ad opere infrastrutturali, che nei quadri finanziari dei PIT approvati si fermava al 57 per cento circa. Questa discrepanza può essere interpretata in diversi possibili modi, ma tutti riconducibili al fatto che le altre due categorie di interventi - gli aiuti alle imprese e, soprattutto, gli interventi immateriali rivolti alle risorse umane - hanno incontrato maggiori difficoltà nel percorso di attuazione rispetto a quelli di natura più chiaramente "fisica"[183]. Ciò che rimane da comprendere è se negli ultimi mesi di vita dei PIT si verificherà un ulteriore aumento degli interventi finanziati in queste due categorie, che riavvicinerebbe il dato di attuazione dei progetti al programma di investimenti inizialmente finanziato, ovvero se - permanendo tale divergenza - le componenti immateriali e di trasferimento al settore privato risulteranno essere sottodimensionate rispetto alle previsioni iniziali. Questo confronto, pur nella sua schematicità, ha il limite di presupporre che la data di chiusura dei PIT coinciderà con quella di chiusura e rendicontazione dei POR del Mezzogiorno, di cui essi fanno parte. Questo, però, può non rivelarsi vero per due ordini di motivi. Innanzitutto perché alcune regioni non hanno finanziato i PIT solo con risorse comunitarie. Quanto alla porzione del programma PIT finanziato con risorse provenienti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate, infatti, esso potrà ricevere attuazione anche una volta scaduti i termini previsti per la rendicontazione di spese all'Unione Europea. In secondo luogo, perché alcune regioni si apprestano a dare continuità alla progettazione integrata nel ciclo entrante di programmazione delle risorse della politica regionale. Infatti, ad esempio, la parte degli investimenti di cui era previsto il finanziamento con i fondi strutturali, ma che è rimasta inattuata, potrà essere

[183] Questo elemento è già stato rilevato, e descritto in maggior dettaglio, in diversi altri contributi a carattere valutativo dedicati ai PIT, ad esempio nel citato numero di Materiali UVAL, e nell'aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob.1, oltre che nelle precedenti edizioni di questo Rapporto.

recuperata all'interno di nuovi progetti di sviluppo locale, variamente denominati, previsti dal periodo di programmazione entrante.

Dall'esame della programmazione 2007-2013 delle Regioni del Mezzogiorno, infatti, emerge chiaramente la centralità del ruolo delle politiche integrate di sviluppo territoriale, ma poiché il livello di definizione dei programmi non consente sempre di ricostruire il quadro delle risorse finanziarie destinate agli strumenti per il territorio, non è al momento possibile prevedere con chiarezza in che misura queste forme di intervento potranno incidere sui problemi di ciascuna area individuata, e quale peso assumeranno rispetto al complesso delle politiche di coesione.

Nell'ambito dei Programmi Operativi delle Regioni del Mezzogiorno, soprattutto cofinanziati dal FESR, sono previste diverse tipologie di progettazione integrata che - nel valorizzare i metodi di integrazione, territorialità e partenariato che contraddistinguono i progetti del passato ciclo di programmazione - introducono elementi d'innovazione consistenti principalmente nella maggiore specializzazione territoriale o tematica. I progetti e programmi di sviluppo urbano 2007-2013, infatti, in alcuni casi prevedono misure per le aree interne e marginali, in altri casi si specializzano in particolari settori che richiedono di essere valorizzati e potenziati, come il turismo e i beni culturali.

Il moltiplicarsi dei dispositivi di individuazione e finanziamento di progetti territoriali, e della loro complessità, presenta rischi, ma anche opportunità reali di attivazione di processi di sviluppo e di apprendimento collettivo. Da un lato, la frammentazione delle modalità di intervento, a fronte di limitate risorse umane in grado di gestire questa complessità dal lato pubblico, presenta il rischio che l'efficacia delle misure adottate venga ridotta, o che alcuni dispositivi previsti non siano addirittura in alcuni casi attivati. D'atro canto, questa stessa varietà corrisponde alla ricerca di una flessibilità e di un adattamento della progettazione alle peculiarità di ciascun territorio, la cui mancanza era stata in alcuni casi denunciata con riguardo alla programmazione dei PIT, e da cui ci si attende un effetto positivo sull'impatto dei progetti, per la sua capacità di attivare le energie e di fare leva sui veri vantaggi competitivi locali.

La moltiplicazione degli strumenti e dei processi di progettazione per lo sviluppo locale rappresenterà un incremento delle opportunità per i territori se le Amministrazioni sapranno ricondurre a sintesi i diversi strumenti all'interno di cornici di programmazione territoriale, come alcune regioni stanno già facendo, per

evitare sovrapposizioni e favorire sinergie e complementarietà fra gli interventi, facilitando il loro governo complessivo su scala territoriale.

IV.3.1.5 I progetti di cooperazione bilaterale: il caso della Cina

La promozione dello sviluppo territoriale e degli strumenti della politica regionale a livello internazionale sono obiettivi che hanno caratterizzato l'esperienza italiana. Tali obiettivi sono stati perseguiti sia attraverso la partecipazione al dibattito sulla politica regionale in seno ad alcuni dei principali Organismi internazionali dove si discute delle strategie e si attua l'aggiornamento delle *policies* che incidono sui temi dello sviluppo territoriale, sia mediante azioni più operative volte alla progettazione di iniziative bilaterali con Autorità centrali e locali di altri Paesi (Paesi candidati all'ingresso nell'Unione europea o potenzialmente candidabili, Paesi partner dell'Unione europea, altre Regioni o Paesi terzi). La cooperazione bilaterale, in particolare, ha rappresentato un mezzo efficace per trasferire in altri contesti le migliori esperienze italiane e le impostazioni metodologiche in materia di politica regionale nonché per creare relazioni istituzionali stabili con le strutture pubbliche che in altri Paesi operano sugli stessi ambiti di policy.

E' evidente che lo sviluppo di "reti" con altri Paesi ha una valenza strategica nella prospettiva di condividere e promuovere posizioni comuni sulla politica regionale, con l'obiettivo di accrescere, per questa via, il peso dell'Italia nello scenario europeo ed internazionale, nelle sedi istituzionali dove si finalizzano i processi decisionali.

La cooperazione istituzionale con altri Paesi rappresenta, inoltre, un fattore fondamentale nell'intento di generare ricadute economiche sul sistema regionale. In questa ottica, il livello centrale di governo deve farsi carico di una funzione importante di coordinamento, di assistenza nell'impostazione delle iniziative progettuali e di facilitazione all'avvio di processi di apertura verso l'estero delle economie territoriali, con l'obiettivo di aggregare le esperienze regionali e di condividere con le Regioni un paradigma comune sulla strategia di internazionalizzazione del sistema Paese, nonché di assicurare un utilizzo meno frammentato e più efficace degli strumenti comunitari e nazionali previsti a supporto di tale processo. Nell'attuale situazione di gravi difficoltà congiunturali per la domanda mondiale e di caduta dell'export italiano è inoltre necessario uno sforzo

maggiore per non perdere il già buon radicamento del sistema industriale italiano sui mercati esteri e per creare, attraverso l'internazionalizzazione, nuove opportunità di crescita in risposta alla crisi dell'economia italiana.

Il caso della Cina

Tra le esperienze di internazionalizzazione della politica regionale realizzate più di recente merita attenzione il Progetto di cooperazione bilaterale Italia-Cina[184] destinato alla promozione di partenariati territoriali tra le Regioni italiane e le Province cinesi del Guangdong e dello Zhejiang. Il progetto, finalizzato a migliorare la strategia di internazionalizzazione del sistema Italia verso i territori cinesi, è stato strutturato in due componenti:

- la prima, dedicata esclusivamente alla Provincia del Guangdong, di studio e analisi del contesto istituzionale ed economico-sociale (*Territorial Review* dell'OCSE) e dell'ambiente normativo-ordinamentale del locale mercato (*Legal Review*);
- la seconda, dedicata a entrambe le province cinesi, il Guangdong e lo Zhejiang, condotta in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri[185], e finalizzata alla promozione di specifici accordi di partenariato tra le parti italiana e cinese, per la promozione di nuove iniziative e per il consolidamento delle iniziative già presenti su quei territori.

Nell'ambito della prima componente, si prevede che la *Review* territoriale dell'Ocse, che costituisce il primo studio del genere condotto nel Guangdong, restituisca una duplice utilità: da un lato, la disponibilità di una lettura presentata in chiave metodologica internazionale, ma condivisa anche con la controparte cinese, della performance della provincia del Guangdong, e quindi delle potenzialità e delle criticità di un'area tra le più sviluppate e dinamiche della Cina nonché della strategia di sviluppo che il Governo locale sta immaginando per affrontare la recente crisi internazionale (cfr. *Riquadro K "Review Territoriale dell'OCSE sul Guangdong"*); dall'altro, l'acquisizione di una *expertise* a vantaggio del nostro Paese e di una visibilità in sede internazionale e presso l'OCSE stessa. La *Legal Review*, invece, metterà a disposizione degli operatori italiani interessati a quella Provincia uno studio sulla normativa e gli istituti più rilevanti in materia di scambi commerciali e un connesso manuale divulgativo ad uso di imprenditori e associazioni, per agevolare le relazioni in un contesto complesso e in evoluzione come quello osservato.

[184] "Sostegno allo sviluppo delle relazioni tra territori italiani e cinesi".
[185] Direzione Generale Asia e Oceania.

Il valore aggiunto della seconda componente del Progetto bilaterale, quella più operativa, invece, risiede nel sostegno alla rete di partenariati tra le due Province cinesi e le Regioni italiane, soprattutto del Mezzogiorno dove maggiori sono le esigenze di apertura verso i mercati più dinamici e dove più intensamente insistono le politiche regionali. Le azioni si sostanziano nel supporto per la stipula di accordi di cooperazione e di scambio, che per le Regioni italiane dovrebbero potersi tradurre nell'accresciuta possibilità di vendere servizi e prodotti competitivi, di attrarre investimenti e turismo, di trasferire *know how* su esperienze di sviluppo territoriale e strumenti di politica regionale. Al fine di portare quanto più possibile a sistema le non poche iniziative già avviate spontaneamente nei territori delle due Province e favorire la promozione di aggregazione e cooperazione anche tra le Regioni italiane, sviluppando una massa critica delle eccellenze del sistema paese per meglio reggere le sfide della competitività e rafforzare la partnership con la Cina su aree tematiche e territoriali promettenti per le nostre prospettive di sviluppo regionale[186].

In particolare, i temi su cui si è concentrata, si sta sviluppando e dovrà continuare e consolidarsi la cooperazione partenariale sono quelli della tutela, del recupero e degli investimenti nel campo dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, dell'intervento pubblico per la valorizzazione della cultura, dei beni ambientali e architettonici, dello sport, della promozione della ricerca e dell'innovazione, segnatamente nei settori delle energie rinnovabili, della logistica, delle scienze della vita (alta medicina, biotecnologie e sicurezza alimentare, in particolare).

La scelta a monte delle due Province, basata proprio sulle evidenze indicate dallo stesso Ministero degli Esteri e dal Gruppo di Partenariati Territoriali del Comitato Governativo Italia-Cina, costituito nel 2004 dai Premier cinese e italiano, ha fondamento nelle caratteristiche particolarmente interessanti di quelle aree, sintetizzabili nella loro dimensione di ben 150 milioni di abitanti, nella dinamicità del loro sviluppo (un tasso di crescita del PIL a due cifre da circa un decennio), nella già esistente presenza di una vivace rete di scambi tra soggetti locali e operatori pubblici e privati italiani.

La Provincia del Guangdong, segnatamente, è da anni uno dei principali motori produttivi della Cina, grazie alla posizione geografica strategica di prossimità

[186] Il Progetto bilaterale si è fondato sul duplice presupposto che per presentarsi con successo in Cina - dove ogni iniziativa economica (pubblica e privata) è legittimata dalle Autorità di Pechino sotto la regia del Governo nazionale – è necessario poter poggiare sulla costante assistenza del MAE e della sua rete diplomatica in loco, e per massimizzare la portata delle iniziative serve da parte del MISE–DPS un efficace coordinamento nazionale delle azioni di internazionalizzazione e delle risorse del FAS che a questa finalità sono indirizzate.

con le Regioni Amministrative di Hong Kong e Macao e alla natura della sua economia orientata al mercato internazionale. La Provincia dello Zhejiang, prossima alla Regione Amministrativa di Shangai e confinante con lo stesso Guangdong, ha una economia ugualmente molto dinamica, ma con minori divari interni, e vanta una solida tradizione di relazioni economiche con l'Italia (soprattutto con la Toscana e, da ultimo, con la Campania), che è possibile consolidare e sviluppare ulteriormente.

Il Progetto bilaterale promuove le seguenti iniziative[187]:

- in Guangdong, l'impegno della Regione Puglia sui temi specifici della tutela e della valorizzazione delle risorse ambientali e dello sfruttamento delle energie rinnovabili, per la realizzazione di un Progetto Specifico di cooperazione bilaterale di breve medio periodo. Il progetto prevede, una serie di incontri tra autorità governative della Regione Puglia e della provincia del Guangdong (e il coinvolgimento di altre Regioni italiane), che si concluderanno nel primo semestre 2009, finalizzati al trasferimento nella Provincia cinese di modelli ed esperienze nel campo del ciclo integrato delle acque e dei rifiuti e alla promozione in Italia di occasioni di investimento per la produzione di impianti destinati all'ambiente e alle energie rinnovabili;
- nello Zhejiang, l'impegno della Sicilia con il coinvolgimento della Campania e dell'Emilia Romagna, già presenti in quella Provincia, sui temi dello sviluppo della ricerca e dell'innovazione sulle scienze della vita (con particolare riferimento all'alta medicina e alle biotecnologie) su cui la Regione vanta eccellenze internazionali, nonché nel campo della promozione delle arti e della cultura, su cui la Provincia cinese è particolarmente interessata ad acquisire esperienze come quelle maturate nella Regione Siciliana attraverso le politiche del FAS e gli Accordi di Programma Quadro.

I Progetti Specifici che dovranno realizzarsi a valle delle attività di accompagnamento svolte sul Progetto bilaterale in questione, prevedono un'agenda di iniziative di breve medio periodo sui territori su cui impostare una concreta reciproca attività di sviluppo territoriale e di ricaduta economica locale.

[187] Ciò grazie ai "Piani di azione" per la cooperazione che, grazie all'intervento del MAE e delle sue sedi diplomatiche in loco, sono stati concordati con i governi delle due Province cinesi.

RIQUADRO K - REVIEW TERRITORIALE DELL'OCSE SUL GUANGDONG

La Review territoriale[1] *sulla provincia cinese rientra nell'ambito del Programma di lavoro del Comitato OCSE sulle Politiche Territoriali destinato ai paesi non membri dell'Organizzazione ed è in corso di svolgimento. L'Italia è coinvolta nelle diverse fasi di realizzazione dello studio con il ruolo di* peer reviewer.

Il Guangdong, collocato nel Sud della Cina, è stata la prima provincia cinese a sperimentare, a partire dal 1978, le riforme economiche introdotte con la Open Doors Policy[2] *. Essa comprende al suo interno la regione del Delta del Fiume delle Perle (Pearl River Delta – PRD), per lungo tempo una delle economie più dinamiche del Paese, che deve gran parte della sua prosperità alla posizione geografica strategica di prossimità con le Regioni Amministrative Speciali di Hong Kong e Macao e alla integrazione economica che si è sviluppata con tali territori. Il PRD contribuisce per circa l'82 per cento al Prodotto Interno Lordo della provincia mentre le regioni settentrionale, orientale e occidentale mostrano livelli di sviluppo sensibilmente più bassi[3]. La principale causa delle disparità interne si rinviene nella natura* externally-oriented *dell'economia della provincia, che ha limitato lo sviluppo della domanda interna, e nelle politiche preferenziali di cui hanno beneficiato in prevalenza le aree costiere.*

La missione OCSE di avvio della Review territoriale, tenutasi nel gennaio 2009, è stata strutturata in una serie di incontri con le Autorità governative locali e in visite sul campo in alcune municipalità, ed è servita a raccogliere informazioni sulla attuale situazione economica e sulla strategia di sviluppo che le Autorità locali stanno immaginando per affrontare la recente crisi internazionale. La crisi internazionale ha avuto infatti ripercussioni importanti in questa parte del territorio cinese, considerata la natura della sua economia, così fortemente dipendente dagli andamenti del mercato mondiale.

Il vantaggio competitivo che il Guangdong ha conquistato nel panorama internazionale è ascrivibile al basso costo del lavoro, alla disponibilità di suolo da destinare alla localizzazione delle industrie, alla vicinanza geografica con le Regioni amministrative speciali di Hong Kong e Macao nonché alla quasi assoluta assenza di regole. La presenza di questi vantaggi non si è però accompagnata, per lungo tempo, ad uno sforzo da parte del governo locale e delle imprese di adeguare la struttura produttiva verso produzioni a più alto valore aggiunto, al fine di non far perdere al territorio la competitività acquisita nel mercato internazionale. Il mancato adeguamento della realtà produttiva si è riflettuto nella scarsa produttività delle imprese locali che hanno continuato ad operare nel segmento più basso della catena del valore globale, incentrandosi prevalentemente sulla lavorazione e assemblaggio di componenti prodotti altrove. Soltanto di recente sta maturando la

---

[1] Le *Territorial Reviews* dell'OCSE rappresentano casi di studio che analizzano l'economia di un territorio valutandone la competitività e i modelli di *governance* istituzionale, con l'obiettivo di offrire un supporto ai governi centrali e locali dei Paesi beneficiari nel disegnare appropriate strategie di sviluppo territoriale. Nello svolgimento dello studio, l'OCSE beneficia del contributo dei Paesi membri mediante la presenza di *peer reviewers*, al fine di condividere con le Autorità governative locali le esperienze di altri paesi membri dell'Organizzazione.

[2] Il Guangdong ha una popolazione di circa 93 milioni di abitanti e si estende su un territorio equivalente alla superficie media dei Paesi OCSE. La densità di popolazione del Guangdong e del Pearl River Delta è fortemente influenzata da flussi di lavoratori migranti provenienti dalle province interne della Cina e dalle zone rurali della provincia. La Provincia produce circa un ottavo del PIL nazionale, con un tasso di crescita del PIL che nel periodo 1990-2006 ha raggiunto il 14 per cento, con un trend decrescente nel 2007, confermato nel 2008, a causa della recente crisi internazionale (il tasso di crescita del PIL si è attestato al 10 per cento nel 2008).

[3] Il 17,3 per cento del PIL della provincia è stato prodotto in queste tre regioni che rappresentano il 76,9 per cento del territorio del Guangdong.

consapevolezza della necessità di modificare l'attuale modello di sviluppo dell'industria manifatturiera locale attraverso investimenti in innovazione e nella formazione del capitale umano[4]*. A tali problematiche si aggiunge la bassa attrattività, ai fini dello sviluppo industriale, delle regioni orientale, occidentale e settentrionale della provincia. Qui l'inadeguatezza della rete infrastrutturale e l'assenza di politiche volte a sviluppare la domanda interna non hanno permesso il formarsi di un ambiente favorevole agli investimenti.*

La risposta che il governo provinciale, in accordo con il livello centrale, intende dare per rilanciare la competitività del territorio mira, essenzialmente, a una riconversione della regione del Delta del fiume delle Perle che, secondo le intenzioni delle Autorità governative centrali e locali, dovrebbe continuare a rimanere l'economia trainante della provincia e del paese, attraverso investimenti in innovazione locale e destinazione dell'area a produzioni prevalentemente high tech. A tal fine, è stato creato un numero significativo di parchi industriali high-tech, destinati a ospitare le imprese che rispettano l'orientamento di policy che il governo ha inteso assegnare all'area[5]*. Nell'ambito dei Parchi industriali sono collocati anche centri di ricerca e università con l'obiettivo di attirare personale specializzato e di contrastare i fenomeni di brain drain.*

Alla strategia di riconversione del PRD si accompagna la riallocazione delle attività manifatturiere a basso valore aggiunto presenti nella regione del Delta del Fiume delle Perle, e dei lavoratori nelle regioni interne (settentrionale, orientale e occidentale), dove si stanno realizzando anche ingenti investimenti volti ad adeguare il contesto infrastrutturale alla nuova destinazione dell'area. Rimangono le perplessità sulla reale efficacia di tale strategia, considerato il basso livello di sviluppo di queste regioni, la ancora scarsa dotazione infrastrutturale e i fabbisogni che saranno determinati dall'ingente spostamento dei lavoratori al momento concentrati nella Regione del Delta del fiume delle Perle[6]*. Nelle intenzioni delle Autorità governative locali, la strategia di riallocazione delle attività industriali verso le aree interne rappresenta la risposta del governo all'obiettivo di riduzione delle disparità territoriali all'interno della provincia. Non emerge, tuttavia in maniera chiara nei piani del governo provinciale fino a che punto tale strategia può rappresentare un'effettiva risposta alle problematiche connesse allo sviluppo delle regioni interne e quali concrete misure compensative si stanno immaginando per consentire una adeguata qualità della vita a coloro che risiedono nelle aree interne e a coloro che potranno essere qui destinati a seguito dell'attuazione dei piani di sviluppo del governo provinciale. Va segnalato che, nel corso della prima missione OCSE, su questi temi sono emersi interessi da parte delle Autorità locali verso le esperienze italiane ed europee realizzate nell'ambito della politica di coesione. E' emersa inoltre una notevole attenzione per il modello italiano dei distretti industriali. Questi temi potranno essere oggetto di scambio con le Autorità locali e alimentare ulteriori iniziative di cooperazione bilaterale con il nostro Paese.*

---

[4] Si noti che esiste un divario significativo tra le basse competenze richieste dalle aziende operanti nel Guangdong e l'offerta di capitale umano, con la conseguenza che i lavoratori con elevate professionalità sono costretti ad indirizzarsi verso il mercato del lavoro estero.

[5] La gestione dei Parchi industriali è affidata alle municipalità in coordinamento con il governo provinciale. Tali iniziative sono finanziate dalle municipalità per i primi anni e si finanziano automaticamente con le tasse raccolte presso le imprese facenti parte del Parco negli anni successivi. In relazione alla destinazione produttiva e alla performance, alcuni Parchi industriali possono divenire di interesse nazionale, il che significa che sono gestiti dal governo nazionale e ricevono finanziamenti speciali. Secondo quanto dichiarato dalle Autorità locali, a partire dal 2008 non sono state più previste politiche fiscali preferenziali per le imprese che si collocano all'interno dei Parchi. Sono invece riconosciute agevolazioni per l'uso del suolo.

[6] Per comprendere l'entità dei flussi migratori basti pensare che la popolazione effettiva del PRD è circa il doppio della popolazione registrata, vale a dire chi ha ottenuto la residenza nella regione.

IV.3.2 Le politiche di sviluppo nel Centro-Nord

Quadro generale risorse aggiuntive

Nell'ambito della politica regionale al Centro Nord sono state assegnate risorse aggiuntive per circa 25 miliardi di euro nel periodo 2000-2008[188], programmati per il 60 per cento sui Fondi strutturali comunitari e relativo cofinanziamento e il restante sul Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) in Intese istituzionali di programma di cui il 15 per cento programmato.

Risorse fondi strutturali

I fondi strutturali sono fonte esclusiva di finanziamento del settore formazione (settore che ha il numero più alto di progetti, oltre 136.000), così come degli interventi in campo sociale e del settore energia, mentre coprono quasi esclusivamente i progetti dei settori turismo, edilizia abitativa e urbanistica, istruzione, rifiuti. I tre settori lavoro, formazione e industria e servizi, con quote ciascuno superiori al 20 per cento, assorbono quasi il 67 per cento delle risorse di tali fondi (pari a circa 12 dei 18 miliardi di euro complessivi).

Tavola IV.18 - PROGRAMMAZIONE E SPESA DEI FONDI STRUTTURALI NEL CENTRO-NORD PER SETTORE, ANNI 2000-2008

Settore CPT	Numero progetti		Costo ammesso Totale[1]		Progetti conclusi[2]		Pagamenti cumulati al 2008[3]	
	n.	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%
Agricoltura e pesca	-	-	-	-	-	-	-	-
Altri Trasporti	298	0,1	501	2,8	225	0,1	468	3,2
Ambiente	2.151	0,7	1.177	6,6	1.547	0,7	1.068	7,4
Amministrazione generale	-	-	-	-	-	-	-	-
Ciclo integrato dell'acqua	665	0,2	367	2,0	363	0,2	338	2,3
Cultura e servizi ricreativi	1.259	0,4	580	3,2	838	0,4	540	3,7
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	-	-	-	-	-	-	-	-
Edilizia abitativa e urbanistica	-	-	-	-	-	-	-	-
Energia	1.535	0,5	130	0,7	1.180	0,6	100	0,7
Formazione	136.025	44,1	3.762	21,0	93.965	45,1	3.009	20,8
Industria e Servizi	37.000	12,0	3.624	20,2	28.877	13,9	2.171	15,0
Interventi in campo sociale	642	0,2	29	0,2	485	0,2	22	0,2
Istruzione	10.014	3,2	288	1,6	5.896	2,8	264	1,8
Lavoro	103.742	33,6	4.601	25,6	64.673	31,1	4.110	28,4
Ricerca e sviluppo	4.811	1,6	388	2,2	3.713	1,8	308	2,1
Rifiuti	216	0,1	243	1,4	83	0,0	213	1,5
Sanità	485	0,2	221	1,2	357	0,2	200	1,4
Telecomunicazioni	385	0,1	166	0,9	221	0,1	155	1,1
Turismo	3.644	1,2	843	4,7	2.361	1,1	606	4,2
Varie	5.268	1,7	836	4,7	3.038	1,5	749	5,2
Viabilità	408	0,1	195	1,1	321	0,2	161	1,1
Totale Centro-Nord	**308.548**	**100,0**	**17.951**	**100,0**	**208.143**	**100,0**	**14.482**	**100,0**

[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 dicembre 2008.
[2] In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti identificati come tali nel monitoraggio procedurale.
[3] I pagamenti sono riferiti al 31 dicembre 2008.
Fonte: elaborazioni DPS

[188] 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 le risorse comunitarie e di cofinanziamento assegnate per la programmazione comunitaria 2000-2006 a titolo degli Ob. 2 e 3 (ad esclusione di quelle a favore della Regione Abruzzo che vengono considerate per il Mezzogiorno, cfr. paragrafo IV.2.2).

Le risorse FAS in APQ[189] sono concentrate nei settori viabilità (per il 30 per cento) e altri trasporti (oltre il 12 per cento) per un valore complessivo di oltre 1,6 miliardi di euro. Quasi il 16 per cento delle risorse, per un valore di 606 milioni, riguardano progetti del settore ambiente, mentre quote vicine al 10 per cento ciascuna sono dedicate ai settori ciclo integrato dell'acqua e cultura e servizi ricreativi (cfr. Tavola IV.19).

Tavola IV.19 - PROGRAMMAZIONE E SPESA IN INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEL CENTRO-NORD PER SETTORE, ANNI 2000-2008

Settore CPT	Numero progetti		Valore Accordi[1]		di cui risorse FAS		Progetti conclusi[2]		Costo realizzato al 2008[3]	
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%
Agricoltura e Pesca	39	0,4	58	0,2	8	0,2	30	0,6	55	0,3
Altri trasporti	299	3,4	11.264	32,4	486	12,9	169	3,5	6.712	39,2
Ambiente	2176	25,1	2.515	7,2	606	16,1	1319	27,0	1.232	7,2
Amministrazione generale	9	0,1	40	0,1	1	0,0	6	0,1	37	0,2
Ciclo integrato dell'acqua	1585	18,3	2.231	6,4	351	9,3	911	18,6	1.240	7,2
Cultura e servizi ricreativi	1324	15,2	1.744	5,0	416	11,1	686	14,0	1.054	6,2
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	28	0,3	505	1,5	12	0,3	7	0,1	135	0,8
Edilizia abitativa e urbanistica	126	1,5	178	0,5	48	1,3	63	1,3	121	0,7
Energia	45	0,5	603	1,7	3	0,1	23	0,5	514	3,0
Formazione	25	0,3	68	0,2	7	0,2	16	0,3	12	0,1
Industria e Servizi	137	1,6	538	1,5	149	4,0	54	1,1	156	0,9
Interventi in campo sociale	283	3,3	107	0,3	20	0,5	90	1,8	35	0,2
Istruzione	154	1,8	119	0,3	56	1,5	75	1,5	73	0,4
Lavoro	2	0,0	1	0,0	-	-	-	-	-	-
Ricerca e sviluppo	672	7,7	365	1,0	152	4,0	378	7,7	168	1,0
Rifiuti	45	0,5	61	0,2	19	0,5	19	0,4	45	0,3
Sanità	156	1,8	2.054	5,9	8	0,2	88	1,8	864	5,1
Telecomunicazioni	441	5,1	438	1,3	226	6,0	259	5,3	280	1,6
Turismo	64	0,7	71	0,2	40	1,1	33	0,7	43	0,2
Varie	112	1,3	145	0,4	22	0,6	76	1,6	53	0,3
Viabilità	962	11,1	11.677	33,6	1.127	30,0	584	12,0	4.277	25,0
Totale Centro-Nord	**8.684**	**100,0**	**34.782**	**100,0**	**3758,4**	**100,0**	**4.886**	**100,0**	**17.107**	**100,0**

[1]Il valore complessivo dell'accordo (qui inteso all'ultimo monitoraggio) può variare nel corso del tempo a causa di integrazioni o rimodulazioni rispetto al valore iniziale alla stipula. Il valore qui riportato, riferito a fine 2008, può pertanto differire dal valore alla stipula. Analoghe considerazioni valgono per il valore delle risorse del FAS programmate negli Accordi. Sono riferiti a fine 2008 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 degli APQ stipulati nel periodo 1999-2008. La quota è calcolata sul valore dell'accordo all'ultimo monitoraggio al netto delle economie. Il valore del costo realizzato nell'anno 2008, rilevato nel sistema di monitoraggio a marzo 2009, 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

Il peso del settore trasporti cresce se si considera il complesso della programmazione in APQ e se si osserva il contributo di risorse di altra fonte finanziaria. Nel Centro-Nord è destinato al settore poco meno del 70 per cento delle risorse programmate in APQ, pari a 23 miliardi, per il finanziamento di oltre 1.200 progetti (di cui 753 risultano conclusi), il 15 per cento del totale.

[189] Le Intese istituzionali di programma si attuano mediante Accordi di Programma Quadro che fanno convergere sugli obiettivi fonti finanziarie di diversa natura: pubbliche ordinarie (nazionali e regionali), fondi strutturali e cofinanziamento, Fondo aree sottoutilizzate, risorse private (cfr. Par. IV.3.2.2).

Sono ammessi al finanziamento oltre 2.000 progetti nel settore ambiente (il 25 per cento del totale) e circa 1.400 sia nel settori ciclo integrato dell'acqua sia in quello cultura e servizi ricreativi.

Articolazione della programmazione per macroarea

Per comprendere quanto le scelte di programmazione siano orientate da diverse esigenze in relazione allo sviluppo dei territori, si possono osservare le differenziazioni interne alla macroarea del Centro-Nord nell'utilizzo delle risorse della politica aggiuntiva a titolarità regionale prevalente (cfr. Tavola IV.20).

Tavola IV.20 - ARTICOLAZIONE PER AREA E SETTORE DELLA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE[1]: FONDI STRUTTURALI E FAS IN ACCORDI DI PROGRAMMA 2000-2008 (valori percentuali e milioni di euro)

Settore CPT	Nord-Ovest	Nord_Est	Centro	Centro-Nord	Per memoria
Agricoltura e Pesca	0,0	-	0,1	0,0	8
Altri trasporti	4,9	3,6	5,2	4,5	988
Ambiente	10,1	4,9	9,7	8,2	1.783
Amministrazione generale	0,0	0,0	0,0	0,0	1
Ciclo integrato dell'acqua	3,5	2,1	4,4	3,3	718
Cultura e servizi ricreativi	5,0	2,7	6,2	4,6	996
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	0,2	-	-	0,1	12
Edilizia abitativa e urbanistica	0,3	0,0	0,3	0,2	48
Energia	0,4	1,1	0,4	0,6	133
Formazione	18,4	20,7	12,5	17,4	3.769
Industria e Servizi	14,0	23,9	14,2	17,4	3.773
Interventi in campo sociale	0,1	0,1	0,5	0,2	49
Istruzione	1,5	1,6	1,6	1,6	344
Lavoro	23,2	22,5	17,4	21,2	4.601
Ricerca e sviluppo	3,9	1,9	1,5	2,5	540
Rifiuti	0,5	0,2	3,1	1,2	262
Sanità	0,9	0,2	2,2	1,1	229
Telecomunicazioni	2,0	1,2	2,2	1,8	392
Turismo	3,0	5,1	4,1	4,1	883
Varie	4,1	3,8	4,0	4,0	858
Viabilità	3,9	4,4	10,5	6,1	1.322
Totale settori	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**21.709**
Per memoria	**7.778**	**7.304**	**6.627**	**21.709**	

[1] Si considera il costo ammesso totale per i Fondi strutturali e il FAS programmato in Accordi stipulati entrambi a dicembre 2008.
Fonte: elaborazioni DPS

Il Nord-Est si caratterizza per una forte concentrazione delle risorse rispetto ai valori medi della macroarea Centro-Nord nei tre settori lavoro, formazione e industria e servizi; i settori istruzione ed energia raggiungono in quest'area un peso lievemente più elevato, mentre il turismo è superiore alla media di oltre un punto.

Nel Nord-Ovest, il settore ambiente fa registrare valori al di sopra della media, mentre industria e servizi e viabilità risultano avere un'assegnazione più bassa della media. Un positivo scostamento è quello delle risorse destinate a progetti di ricerca e sviluppo che, nel Nord-Ovest, risultano pesare per circa il 4 per cento del totale a fronte di un valor medio per il Centro-Nord del 2,5 per cento.

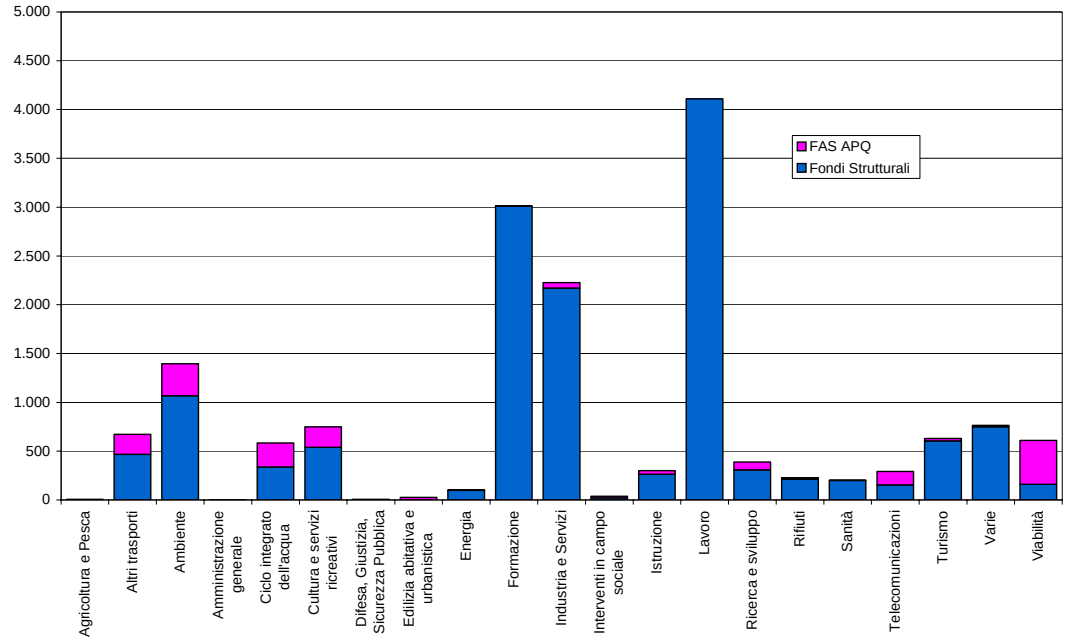
Al Centro risalta, invece, la bassa percentuale rispetto alla media della macroarea dei settori lavoro e formazione mentre il settore viabilità si attesta al 10,5 per cento, superando di oltre 6 punti percentuali i valori delle altre due macroaree. I

progetti in sanità hanno, infine, un peso doppio rispetto alla media pur superando di poco il 2 per cento.

Quadro generale della spesa per settore e fonte finanziaria

La spesa a valere sulle risorse aggiuntive nel periodo 2000-08 è risultata pari a oltre 16 miliardi, di cui l'88,6 per cento a valere sui Fondi strutturali e l'11,4 per cento sul FAS in APQ (cfr. Figura IV.16).

Figura IV.16 - DESTINAZIONE PER SETTORE DI INTERVENTO DELLA SPESA[1] DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FAS PROGRAMMATO IN ACCORDI DI PROGRAMMA - ANNI 2000-2007 (milioni di euro)



[1] Cfr. note Tavole IV.17 e IV.18.
Fonte: elaborazioni DPS

Come già segnalato per il Mezzogiorno a tale risultato concorrono diversi fattori: la chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006; la dotazione dei Fondi strutturali, maggiore di quella del FAS in APQ di oltre 10 miliardi di euro (15 miliardi contro circa 3,4) e programmata interamente nella fase iniziale[190]; il finanziamento da parte dei Fondi strutturali di progetti di più rapida attuazione (interventi di formazione, politiche del lavoro, sostegno alle imprese, piccole infrastrutture).

Inoltre si deve tenere conto del modesto valore della spesa aggiuntiva, sia a valere sui Fondi strutturali sia sul FAS, dedicata alla realizzazione nel Centro-Nord di infrastrutture, settore che vede crescere tale spesa (soprattutto negli ultimi anni e mano a mano che i progetti avanzano nella realizzazione) ma che è finanziato in massima parte, tanto in assoluto quanto nei valori pro capite, con risorse ordinarie,

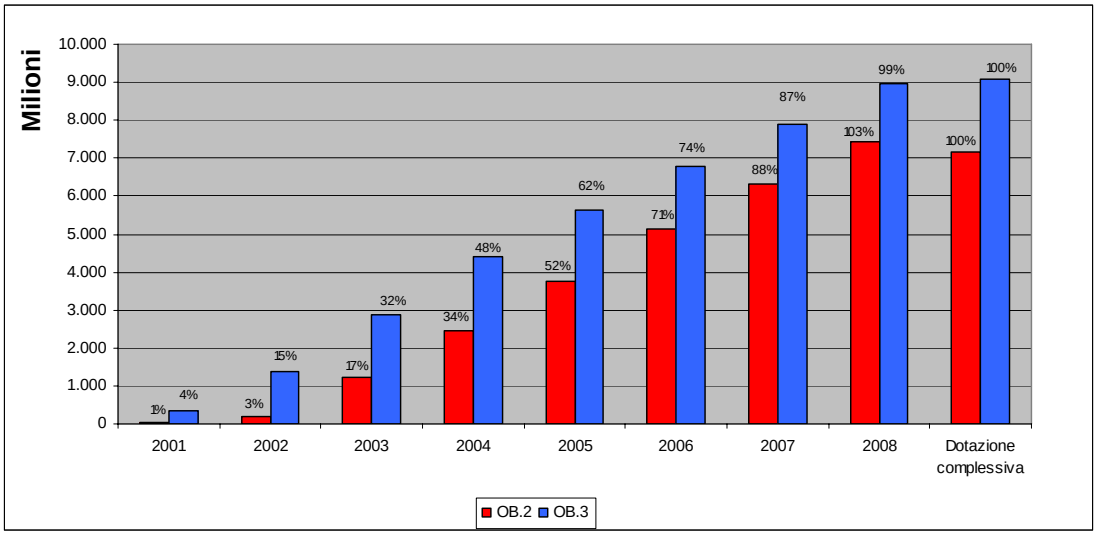
[190] La programmazione delle risorse FAS in APQ ha infatti seguito quella annuale delle assegnazioni.

peraltro programmate almeno in parte all'interno dello strumento dell'APQ (cfr. paragrafi IV.3.2.1 e IV.3.2.2).

IV.3.2.1 Fondi Strutturali Comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord

Nel ciclo di programmazione 2000-2006 i Fondi strutturali comunitari intervengono nelle Regioni del Centro-Nord ed in Abruzzo, a titolo degli Obiettivi 2 e 3. In tutte le regioni è molto avanzata l'attuazione dei programmi; la spesa realizzata al 31 dicembre 2008 a valere sulle risorse assegnate ai Documenti unici di programmazione dell'Obiettivo 2, raggiunge il 103 per cento della dotazione complessiva e, relativamente all'impiego delle risorse dei Programmi operativi dell'Obiettivo 3, il 99 per cento.

FIGURA IV.17 - SPESE REALIZZATE PER ANNO E AVANZAMENTO DEI DOCUP E DEI POR PER GLI OBIETTIVI 2 E 3 DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006
(milioni di euro e valori percentuali delle dotazioni)

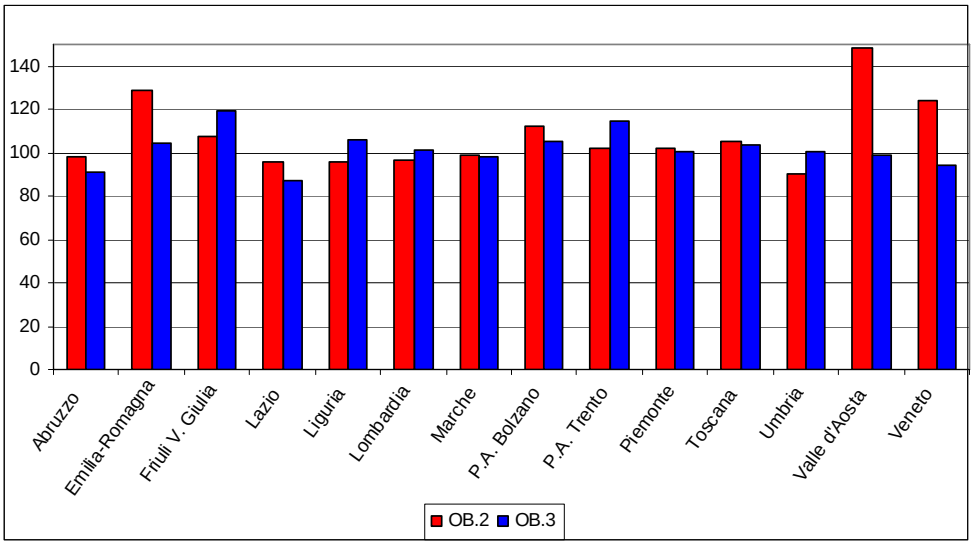


Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio (MONIT)

Tutti i DOCUP ed i Programmi operativi hanno raggiunto o sono prossimi al raggiungimento degli obiettivi di chiusura (cfr. Tavola IV.20). Il completo assorbimento delle risorse sarà inoltre favorito dalla proroga del termine di ammissibilità delle spese al 30 giugno 2009[191].

[191] Decisione della Commissione C(2009)1112 del 18 febbraio 2009.

Figura IV.18 - DOCUP E POR PER REGIONE: SPESA AL 31 DICEMBRE 2008
(valori in percentuale delle dotazioni)



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio (MONIT)

Il valore dei progetti finanziati all'interno dei DOCUP Obiettivo 2, presenti nel sistema di monitoraggio al 31 dicembre 2008, è significativamente superiore a quello programmato: in quasi tutti i settori si riscontra infatti un livello consistente di *overbooking*, anche se di ampiezza variabile, che segnala la disponibilità di un parco progetti superiore a quello richiesto, volto a garantire gli obiettivi di chiusura della programmazione.

Nel complesso dei progetti identificati dai 14 DOCUP e cofinanziati dal FESR, particolarmente rilevanti risultano quelli a favore delle imprese, sia per quanto riguarda progetti di incentivazione, sia per la realizzazione di infrastrutture di servizi alle stesse, che assorbono rispettivamente il 30,6 per cento e l'8,9 per cento delle risorse.

Si conferma anche l'importante quota di risorse FESR utilizzate per la realizzazione di progetti relativi ad infrastrutture, con particolare riguardo a quelle finalizzate ad opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, che raggiungono il 12,2 per cento della spesa totale; meno rilevanti ma comunque consistenti sono le quote dedicate alle infrastrutture di trasporto (7,4 per cento) ed alle reti idriche, elettriche e fognarie (5,5 per cento) (cfr. Tavola IV.21).

Tavola IV.21 - DISTRIBUZIONE PER TIPOLOGIA DEI PROGETTI NEI DOCUP DELL'OBIETTIVO 2 (FESR) E NEI POR DELL'OBIETTIVO 3 (FSE) DEL CICLO 2000-2006 AL 31 DICEMBRE 2008 (valori percentuali)

CLASSE SINTETICA	FESR			FSE		
	% risorse nella tipologia	% progetti	% progetti conclusi	% risorse nella tipologia	% progetti	% progetti conclusi
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	12,2	3,8	3,4	-	-	-
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	5,9	2,3	1,9	-	-	-
Infrastrutture di trasporto	7,4	0,9	1,0	-	-	-
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	5,5	1,9	1,4	-	-	-
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	0,5	0,0	0,0	-	-	-
Infrastrutture di servizio al commercio ed all' industria	8,9	1,7	1,7	-	-	-
Infrastrutture urbane	4,9	2,5	2,2	-	-	-
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	2,6	1,0	1,0	2,4	0,9	0,8
Strutture sportive, ricreative	5,2	2,1	1,9	-	-	-
Totale opere fisiche	**53,2**	**16,2**	**14,4**	**2,2**	**0,9**	**0,8**
Piani, studi e monitoraggio	1,8	2,1	1,9	11,4	3,3	1,9
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	1,2	1,0	1,0	2,6	2,4	1,7
Ricerca	1,1	0,3	0,2	-	-	-
Servizi alle imprese	5,5	22,0	23,3	2,6	1,3	0,8
Servizi alle persone	0,4	0,3	0,2	1,5	1,3	0,6
Attività ricreative e culturali	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Formazione dipendenti pubblici	-	-	-	1,8	1,5	0,4
Formazione a privati non-occupati	-	-	-	42,6	23,4	24,6
Formazione a privati occupati	-	-	-	21,9	38,2	43,2
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	-	-	-	6,7	7,2	6,7
Totale interventi immateriali	**10,5**	**25,8**	**26,5**	**92,5**	**78,6**	**79,9**
Trasferimenti ad individui	-	-	-	3,4	15,7	14,2
Trasferimenti a enti Non-Profit	0,3	1,2	1,2	0,3	0,2	0,2
Trasferimenti ad imprese: innovazione-ricerca	1,2	1,6	1,9	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: ambiente	1,8	7,7	7,5	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: occupazione-training-organizzazione interna		-	-	1,9	4,2	4,6
Trasferimenti ad imprese: qualità-certificazione	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: generalisti	30,6	46,6	47,6	1,0	0,3	0,2
Trasferimenti a consorzi di imprese	2,8	0,8	0,9	-	-	-
non disponibile	-	-	-	-	-	-
Totale trasferimenti a privati	**38,0**	**58,0**	**59,0**	**5,3**	**20,4**	**19,3**
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
TOTALE valore assoluto (migliaia di euro e numero progetti)	**9.211.704**	**51.591**	**38.944**	**9.905.392**	**265.659**	**171.358**

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio (MONIT)

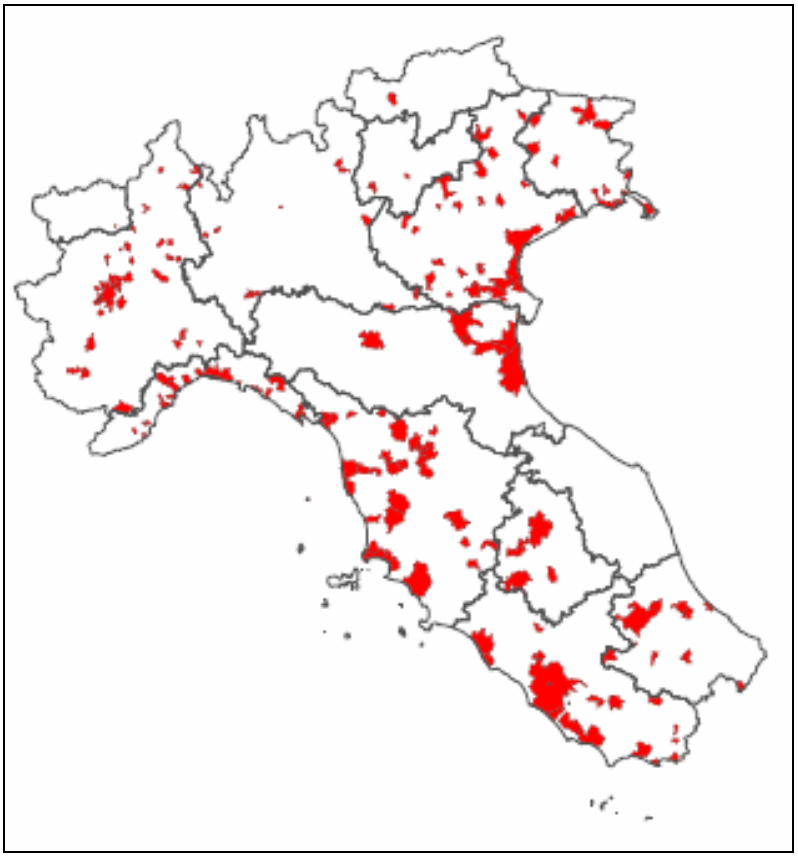
Un'analisi dettagliata dei singoli programmi evidenzia, coerentemente alla definizione delle aree di intervento dell'Obiettivo 2 nella programmazione 2000-2006 e alle diverse problematiche presenti sui territori regionali, molteplici approcci programmatici e interventi differenziati. Ad esempio, nelle Province Autonome di Trento e Bolzano e nella Regione Valle d'Aosta, aree quasi interamente montane, così come nelle Regioni Lombardia ed Emilia Romagna, nelle quali è possibile finanziare progetti che insistono solo su una minima parte del territorio regionale, gli investimenti in ricerca ed innovazione sono notevolmente al di sotto della media (in alcuni casi sono praticamente assenti), mentre il Docup Friuli

Venezia Giulia destina a questo settore ben il 10,5 per cento delle risorse a disposizione.

In generale si nota che i Docup che hanno a disposizione una quantità di risorse molto limitata (ad esempio Trento, Valle d'Aosta e Bolzano), tendono a concentrare gli interventi su pochi settori, al contrario dei programmi che, disponendo di risorse in quota più elevata, finanziano investimenti inerenti una molteplicità di campi presentando una ripartizione di risorse molto più omogenea.

Nell'ambito dei progetti conclusi, circa il 70 per cento di quelli ammessi al finanziamento, i progetti di più ampie dimensioni si addensano nella fascia costiera dell'alto Adriatico, nel Lazio e in molte aree della Toscana (cfr. Figura IV.19).

Figura IV.19 - OBIETTIVO 2: LOCALIZZAZIONE DEI PROGETTI CONCLUSI DI IMPORTO SUPERIORE A 2 MILIONI DI EURO



Fonte: elaborazioni DPS

Con riferimento all'Obiettivo 3 cofinanziato con il Fondo Sociale Europeo, oltre il 40 per cento delle risorse è stata utilizzata per interventi di formazione per i non occupati; si tratta di un insieme di interventi con diverse finalità: contrasto della dispersione scolastica; formazione post-diploma o post-laurea; favorire

l'occupazione di persone disoccupate in condizioni di svantaggio e della popolazione femminile; formazione a supporto della creazione di impresa.

Una quota di risorse importante (circa il 24 per cento) è stata dedicata ad azioni formative rivolte agli occupati pubblici e privati. Ulteriori interventi sono finalizzati ad aumentare l'efficacia delle PA, sia nel sistema formativo sia nei servizi per l'impiego, contribuendo al miglioramento organizzativo, alla creazione di reti e al trasferimento di buone prassi, all'accreditamento degli enti di formazione, all'informazione e la pubblicità[192].

IV.3.2.2 Le intese istituzionali di programma nel Centro-Nord

Nel Centro-Nord sono 387 gli APQ stipulati al 31 dicembre 2008, per un totale di circa 6.800 interventi ed un valore alla stipula di oltre 28.000 milioni di euro, circa il 39 per cento di quanto a livello nazionale programmato in APQ (cfr. Figura IV.19).

Numerosità e valore degli APQ e investimenti finanziati dal FAS

Nel corso del 2008 sono stati firmati 19 APQ, per un valore alla stipula di circa 492 milioni di euro, di cui oltre la metà riguardanti il settore delle risorse naturali ed ambientali. Con questi APQ sono state programmate le ultime risorse del FAS, pari a circa 43 milioni di euro, assegnate alle Intese nel ciclo di programmazione 1999-2006 (cfr. Tavola Appendice).

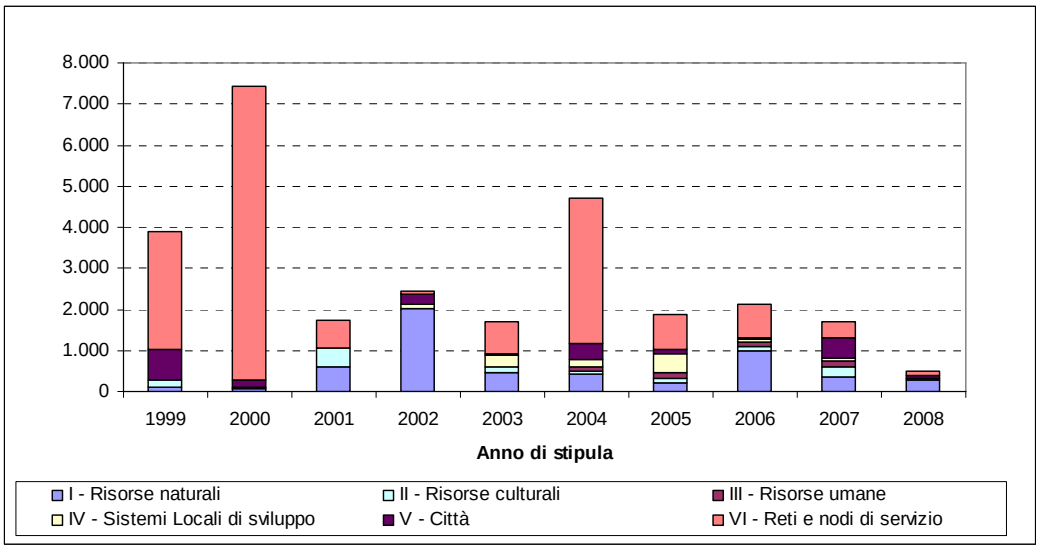
I progetti di investimento finanziati dal FAS sono oltre 3.900, al netto degli interventi relativi ad aiuti di stato. Rispetto al Mezzogiorno si registra una minore concentrazione delle risorse FAS su interventi di maggiore dimensione: solo il 43,2 per cento delle risorse è allocato su interventi con valore superiore a 10 milioni di

[192] La Struttura nazionale di valutazione del FSE (Isfol) ha elaborato i primi risultati della programmazione FSE 2000-2006 (Il Quadro Comunitario di Sostegno dell'Obiettivo 3 2000-2006 in Italia - Valutazione intermedia e Aggiornamento - 2003, 2005). Essi evidenziano un ampliamento delle strategie di intervento, con prevalenza di azioni diversificate rivolte alle persone, sviluppo delle azioni di sistema dirette alla costruzione di un'offerta formativa ampia e rispondente sia alle finalità di intervento, sia all'utenza da intercettare, tenuto conto che l'attività formativa presenta un tasso di dispersione dell'11,3 per cento. La diversificazione delle attività ha riguardato anche i *target-group*. Sono stati coinvolti non solo lavoratori delle imprese e varie categorie di persone in cerca di occupazione (giovani e adulti senza lavoro, soggetti svantaggiati anche diversi rispetto al passato, donne), ma anche operatori dei servizi per l'impiego, dei sistemi di istruzione e di formazione professionale, personale della P.A., compreso quello coinvolto nella programmazione e gestione degli interventi cofinanziati. In termini di efficacia degli interventi, l'indagine avviata dall'Isfol sul *placement* evidenzia che:

- ad un anno dalla conclusione degli interventi formativi, circa il 65 per cento dei partecipanti complessivi risultava inserito nel mercato del lavoro e, nella maggior parte dei casi, in attività coerente rispetto all'intervento del FSE. Il 12 per cento degli altri partecipanti, inoltre, continua a investire nel proprio sapere;
- la partecipazione agli interventi di FSE sembra aumentare di oltre il 25 per cento la probabilità di trovare lavoro rispetto a chi non vi ha partecipato;
- gli interventi per le donne mostrano un'efficacia minore: permangono divari retributivi rispetto agli uomini, segregazione formativa ed occupazionale, qualità del lavoro complessivamente più contenuta.

euro, rispetto al 55,7 per cento rilevato nel Mezzogiorno. Se si analizza la globalità degli interventi programmati in APQ, a prescindere dalla fonte di finanziamento, emerge che nel Centro-Nord gli interventi con valore superiore a 10 milioni di euro assorbono il 77 per cento delle risorse, nel Mezzogiorno tale percentuale è pari al 67 per cento. Nelle Intese Istituzionali di Programma del Centro-Nord è dunque presente una maggiore concentrazione di risorse su interventi economicamente rilevanti a motivo di scelte strategiche di diverse amministrazioni regionali (in particolare Lombardia, Toscana, Emilia Romagna) volte a utilizzare questo strumento per programmare con il Governo Centrale non solo le risorse del FAS assegnate dal CIPE alle Regioni, ma anche quelle statali a carattere ordinario, collegate ai piani settoriali di ogni dicastero (ad esempio, piani ANAS, RFI, difesa suoli, risorse lotto per i beni culturali, bandi UMTS, ecc.) .

Figura IV.20 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD - APQ PER ANNO DI STIPULA E SETTORE AL 31 DICEMBRE 2008 (quote percentuali)



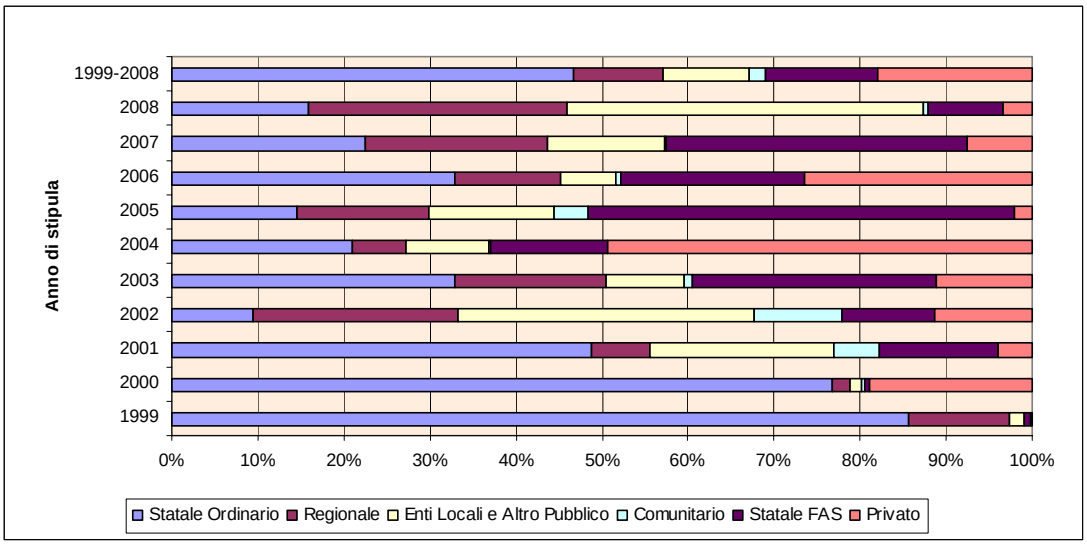
Nota: i principali settori contenuti negli assi di riferimento sono per l'asse Reti e nodi di servizio: viabilità, altri trasporti e telecomunicazioni; per Risorse Naturali: ambiente, ciclo integrato dell'acqua e rifiuti; per Risorse culturali: cultura e servizi ricreativi; per Risorse Umane: formazione, 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 su dati Applicativo intese

Fonti di finanziamento e destinazione settoriale del FAS

Gli APQ stipulati nel 2008 sono finanziati per oltre il 70 per cento da risorse pubbliche regionali e di altri enti; il 16 per cento è coperto da risorse statali ordinarie mentre solo il 9 per cento è finanziato dal FAS. Seppure quantitativamente inferiori, negli APQ sottoscritti nel 2008 si nota un peso decisamente maggiore delle risorse pubbliche ordinarie regionali e di altri enti rispetto a quelli definiti negli anni precedenti, a conferma dell'impegno a far convergere nell'Intesa molteplici risorse finanziarie verso l'obiettivo comune dello sviluppo socio-economico del territorio.

Nell'arco della programmazione 1999-2006, nel Centro-Nord (cfr. Figura IV.21) circa il 47 per cento delle risorse è di fonte ordinaria statale; una discreta quota delle risorse proviene da privati (18 per cento) e dal FAS (13 per cento), mentre le risorse ordinarie regionali e di altri enti rappresentano il 10 per cento circa del valore complessivo degli APQ .

Figura IV.21 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD – FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA DEGLI APQ PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)

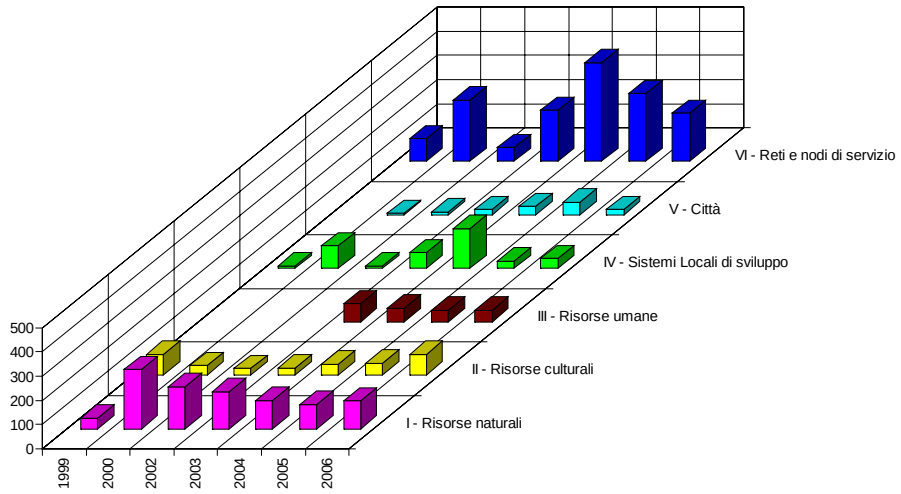


Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

Rispetto all'allocazione settoriale delle assegnazioni del FAS, nel 2008 le residue risorse del ciclo di programmazione 1999-2006 ancora da programmare sono state allocate nella ricerca (incluso nell'asse Risorse umane), nei trasporti e telecomunicazioni (inclusi nell'asse Reti e nodi di servizio) e nelle aree urbane (incluso nell'asse Città).

L'analisi complessiva delle allocazioni dei circa 3,6 miliardi di euro a valere sul FAS assegnato alle Regioni e Province Autonome del Centro-Nord nel periodo 1999-2006 evidenzia, dunque, una crescita degli investimenti realizzati nei settori della ricerca, delle aree urbane e dei beni culturali, mentre è diminuita la destinazione di risorse a interventi nel settore ambiente (cfr. Figura IV.22).

Figura IV.22 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD – ALLOCAZIONE DELLE RISORSE DEL FAS PROGRAMMATE IN APQ PER SETTORE E ANNO DI ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE[1] (milioni di euro)



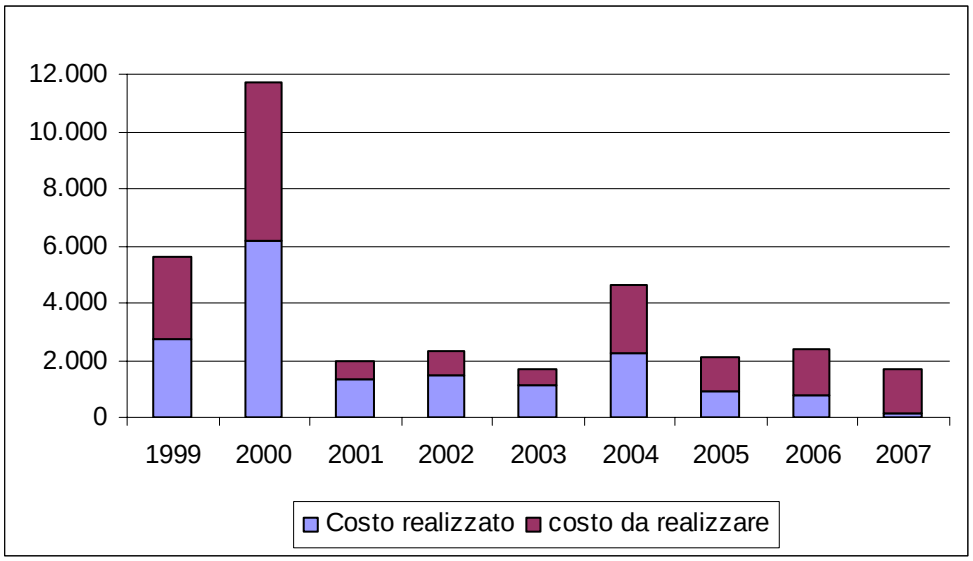
Nota: i principali settori contenuti negli assi di riferimento sono per l'asse Reti e nodi di servizio: viabilità, altri trasporti e telecomunicazioni; per Risorse Naturali: ambiente, ciclo integrato dell'acqua e rifiuti; per Risorse culturali: cultura e servizi ricreativi; per Risorse Umane: formazione, 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

Stato di attuazione degli interventi

La spesa realizzata dagli APQ stipulati nel Centro-Nord dal 1999 al 2007 ammonta a 16,9 miliardi di euro (a valere sul complesso delle fonti di finanziamento), pari al 49 per cento circa del valore degli investimenti attivati. Anche se il valore assoluto degli investimenti attivati risulta inferiore a quello degli altri anni, le percentuali di avanzamento più elevate si rilevano per gli APQ stipulati tra il 2001 ed il 2003, con quote oscillanti tra il 64 ed il 68 per cento (cfr. Figura IV.23).

Rispetto al Mezzogiorno, dal punto di vista economico si nota un discreto avanzamento anche per gli APQ stipulati nel biennio 2000-2001, segno che nel Centro-Nord le Regioni hanno cominciato a familiarizzare con questo strumento fin dal momento della sua istituzione e sono quindi riuscite a rendere più celere la realizzazione della spesa, anche grazie alla selezione di interventi qualificati e con un buon avanzamento progettuale.

Figura IV.23 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA – CENTRO-NORD AVANZAMENTO A FINE 2007 DELLA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI IN APQ PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



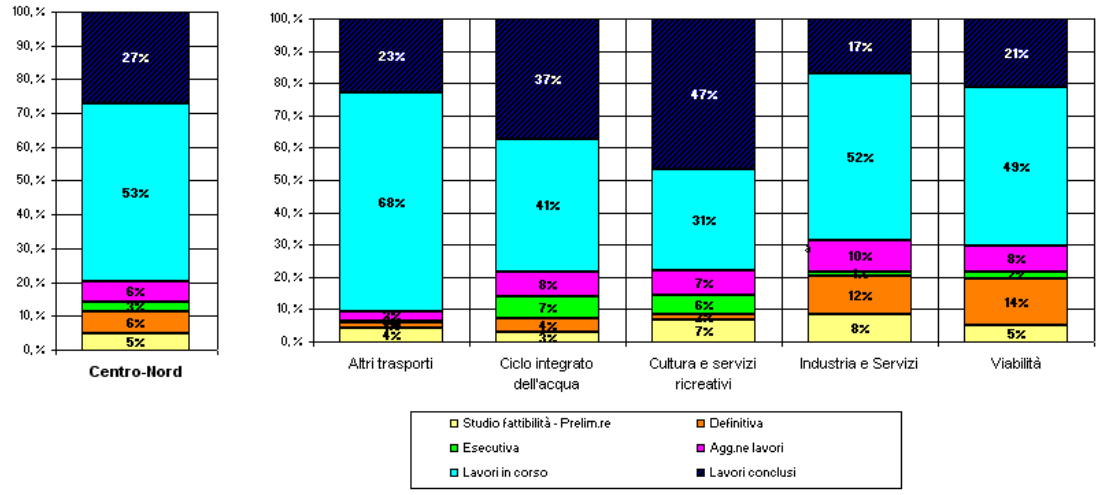
Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

I dati a carattere procedurale consentono invece di esaminare lo stato di avanzamento progettuale e cantieristico delle opere programmate.

Complessivamente, l'80 per cento in valore degli interventi localizzati nel Centro-Nord è in avanzato stato di attuazione (53 per cento con cantieri aperti ed il restante 27 per cento con lavori già portati a termine), con percentuali particolarmente positive per il settore degli altri trasporti (diversi dalla viabilità), per il quale 9 interventi su 10 presentano lavori conclusi o in corso, e per i beni culturali, con interventi conclusi per il 47 per cento circa (cfr. Figura IV.24).

Il restante 20 per cento riguarda interventi che sono in fase di aggiudicazione lavori (6 per cento) o ancora in fase progettuale (14 per cento). Su tali interventi dovrà concentrarsi l'attenzione dei responsabili di APQ al fine di rimuovere le criticità sopravvenute ed accelerarne l'attuazione.

Figura IV.24 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD – AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI PER SETTORE [1] (valori in percentuale delle risorse programmate)



[1] Al netto degli interventi la cui attuazione risulta sospesa nei rapporti semestrali di monitoraggio, per motivi legati a sopravvenute criticità di natura tecnica, amministrativa o soprattutto finanziaria.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

IV.3.2.3 Politiche per le imprese nel Centro-Nord

Gli investimenti agevolati concessi alle regioni centro-settentrionali[193] sono risultati pari a circa 7.900 milioni di euro e hanno manifestato nel 2007 un rilevante calo rispetto all'anno precedente (-46 per cento). Le agevolazioni concesse hanno registrato una diminuzione molto più contenuta (-9 per cento), mentre le erogazioni sono cresciute del 38,2 per cento rispetto al 2006 (cfr. Tavola IV.22).

Tavola IV.22 – CENTRO-NORD, INCENTIVI ALLE IMPRESE[1] – ANNI 2003-2007 (milioni di euro e valori percentuali)

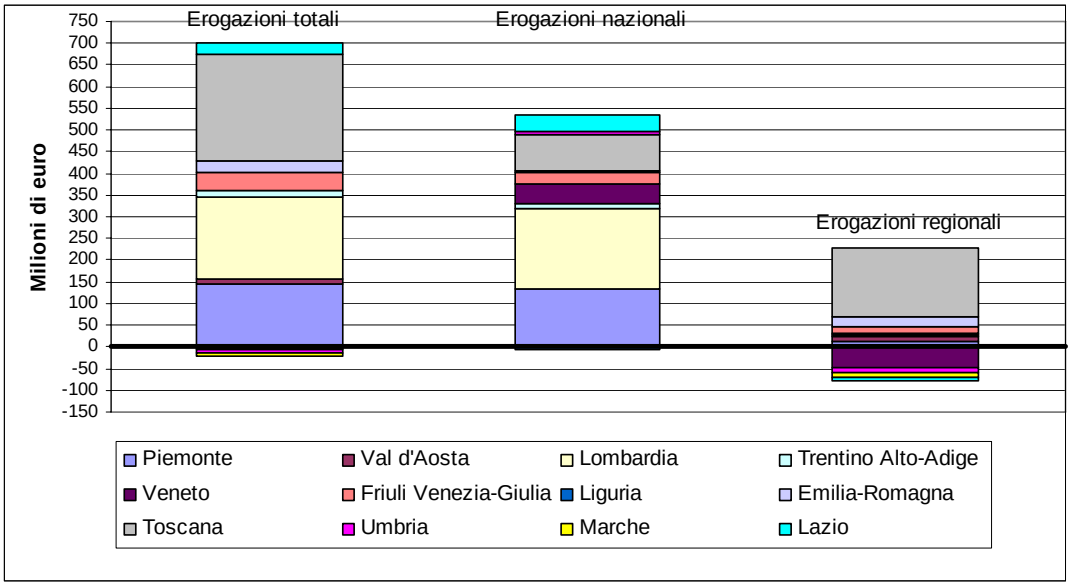
	2003	2004	2005	2006	2007	Media annua	Variazione media annua 03-07
Investimenti	17.876,6	15.520,0	13.628,5	14.708,9	7.938,3	13.934,5	-18,4
Agevolazioni	3.398,1	2.930,2	2.590,7	2.584,6	2.351,2	2.771,0	-8,8
Erogazioni [2]	2.789,9	2.618,5	2.067,4	1.779,3	2.459,2	2.342,9	-3,1
	composizione percentuale erogazioni						
Nazionali	58,6	52,3	48,2	39,4	50,0	50,6	
Regionali [3]	41,4	47,7	51,8	60,6	50,0	49,4	
TOTALE	100,0	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] Al loro interno si trovano da quest'anno anche gli strumenti detti conferiti: si trattava 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.
N.B.: 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, anno 2008

[193] Anche per questo paragrafo si utilizzano le informazioni della Relazione sugli interventi di sostegno alle attività produttive del 2008, presentata dal MSE al Parlamento come documento allegato al DPEF 2009-2011.

La componente degli incentivi nazionali è aumentata del 75,4 per cento rispetto al 2006 con l'unica eccezione della Liguria (-6,3 per cento)[194]. Oltre che nelle regioni a statuto speciale, le erogazioni nazionali crescono del 142 per cento anche in Lombardia passando da 129,6 milioni nel 2006 a 313,7 milioni di euro nel 2007. La spesa regionale[195] ha registrato un incremento più contenuto, dell'ordine del 14 per cento (solo per la Toscana esso risulta superiore al valore dell'intero Centro-Nord[196]), mentre è stata rilevante (-46,7 milioni di euro) la riduzione della spesa a valere sugli interventi regionali in Veneto (cfr. Figura IV.25).

Figura IV.25 - REGIONI DEL CENTRO-NORD: VARIAZIONE ASSOLUTA DELLE EROGAZIONI ANNI 2006-07 (milioni di euro)



Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, anno 2008

Nel periodo 2003-2007 l'instabilità delle erogazioni sia nazionali sia regionali – misurata dal coefficiente di variazione[197] - è risultata superiore a quella del Mezzogiorno[198]. In generale la variabilità di quelle nazionali è superiore a quella delle erogazioni a valere su interventi regionali per le regioni piccole a statuto

[194] Nelle Marche le erogazioni nazionali sono cresciute solo dello 0,2 per cento rispetto al 2006. In Emilia Romagna esse sono aumentate del 5 per cento, mentre sono più che raddoppiate in altre sei regioni del Centro-Nord, fra le quali il Friuli Venezia Giulia, dove sono più che triplicate.

[195] All'interno delle erogazioni regionali sono state inserite anche quelle a valere sui DOCUP per il Centro-Nord (cfr. MSE, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, giugno 2008, pag. 5).

[196] In Toscana l'incremento delle erogazioni a valere su strumenti regionali rispetto al 2006 ha superato i 159 milioni di euro a fronte dei 151 dell'intero Centro-Nord. La Toscana ha registrato nel 2007 anche un consistente aumento delle erogazioni a valere su strumenti nazionali (85 milioni di euro in più rispetto all'anno precedente). Al contrario, in Veneto esse si sono ridotte di più di 49 milioni di euro ed in Umbria di circa 12,6 milioni.

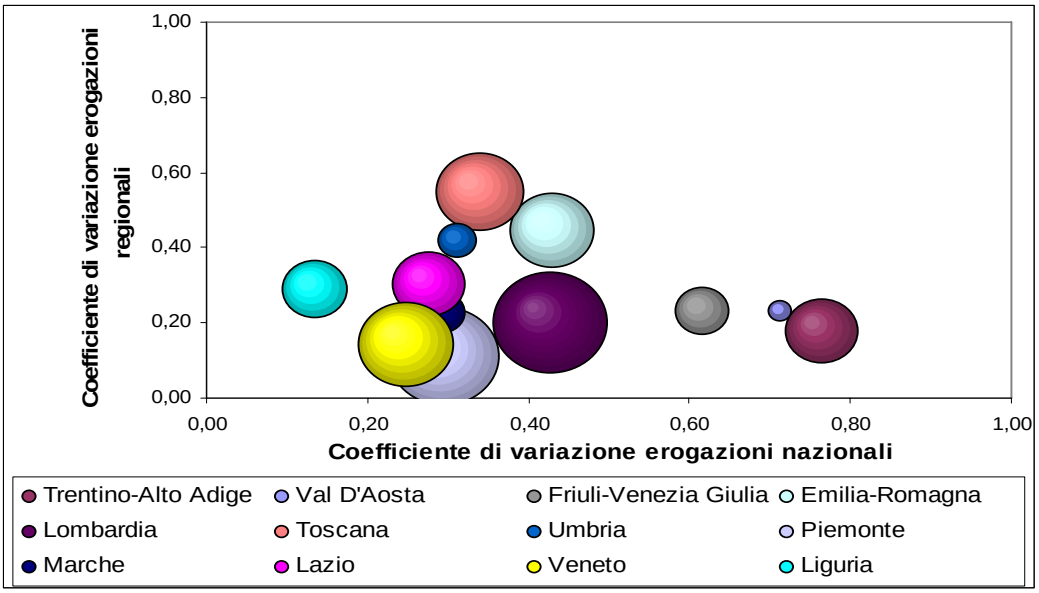
[197] Cfr. nota 3 paragrafo IV.3.1.3. Nel testo instabilità e variabilità sono utilizzati come sinonimi.

[198] 0,18 contro 0,15.

speciale, mentre per quelle grandi come Lombardia e Piemonte le erogazioni nazionali sono meno instabili di quelle regionali (cfr. Figura IV.26).

I principali strumenti nazionali di agevolazione utilizzati sono il Fondo di Garanzia e il credito agevolato alle esportazioni, con agevolazioni concesse cumulate nel periodo 2004-2007 rispettivamente di 1.203 e 484 milioni di euro (pari all'11,5 e al 4,6 per cento del totale delle agevolazioni concesse nel Centro-Nord). Il Fondo di Garanzia con il 5,1 per cento di domande approvate è anche il principale strumento in termini di numerosità di domande, seguito dagli incentivi regionali per l'innovazione tecnologica e tutela ambientale ex art. 11 legge n.598/1994 e quelli regionali automatici per la ricerca ed innovazione ex legge n.140/1997[199] (cfr. Tavola IV.23).

Figura IV.26 - CENTRO-NORD, INSTABILITÀ E CONSISTENZA DELLE EROGAZIONI – ANNI 2003-2007



N.B.: il volume delle bolle rappresenta la dimensione della spesa cumulata del quinquennio, mentre i coefficienti di variazione sono riportati sui due assi.
Fonte: Elaborazioni MISE-DPS su dati Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, anno 2008

Nel 2008, anche nel Centro-Nord come nel Mezzogiorno, si è registrato un calo delle erogazioni a valere sulla legge n.488/1992 (-78,9 per cento rispetto al 2007) e per gli strumenti della programmazione negoziata. Sono stati comunque approvati 5 contratti di programma secondo le regole antecedenti i decreti ministeriali 24 gennaio 2008 e 2 maggio 2008, per un totale di 301 milioni di euro di investimenti.

[199] Su questo strumento non si hanno dati per il 2007.

Fra il 2004 e il 2007 nel Centro-Nord una quota pari al 12,4 per cento del totale delle agevolazioni concesse per i principali strumenti di agevolazione è riconducibile al contributo della politica aggiuntiva (a favore della legge n.488/1992 inclusi i contratti di programma, del Fondo innovazione tecnologica e degli incentivi per l'autoimpiego); in particolare il FAS ne finanzia l'8,9 per cento, e i Fondi strutturali il 5,8 per cento (alcuni strumenti sono cofinanziati da entrambe le fonti).

Tavola IV.23 - CENTRO-NORD, PRINCIPALI STRUMENTI NAZIONALI DI AGEVOLAZIONE – ANNI 2004-2007 (numero e ammontare delle agevolazioni concesse)

	2004		2005		2006		2007		TOTALE 2004-2007		Peso percentuale sul totale generale 2004-2007	
	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €
L.662/96 art.2 c.100 lett.a Fondo di garanzia	3.934	371,9	4.330	348,8	5.520	477,1	59,0	5,5	13.843	1.203,3	5,1	11,5
Credito agevolato all'export (l.143/98)	99	83,4	78	152,3	121	139,8	116	108,3	414	483,9	0,2	4,6
Penetrazione commerciale extra UE (l.394/81)	163	179,8	116	117,0	101	103,0	70	78,0	450	477,8	0,2	4,6
D.lgs. 185/2000 titolo II Incentivi a favore dell'autoimpiego (ex l.608/96 prestito d'onore)*	906	81,0	1.068	112,4	1.223	119,8	936	73,6	4.133	386,8	1,5	3,7
L.46/82 art.14 Fondo di innovazione tecnologica°	191	266,8	6	4,0	175	75,4	0	0,0	372	346,3	0,1	3,3
L.488/92 art. 1 c.3 Contratti di programma*	2	67,2	4	56,9	10	182,7	0	0,0	16	306,8	0,0	2,9
L.488/92 art.1 c.2: attività produttive nelle aree depresse*°	801	217,0	7	13,7	191	27,39**	0	0,00	999	258,1	0,4	2,5
Programmi industriali per le imprese aerospaziali e alla difesa (l.808/85, l.266/97, l.421/97, l.388/00)	27	127,9	37	23,8	0	40,2	0	32,0	64	223,8	0,0	2,1
Totale strumenti nazionali considerati[1]	**6.123**	**1395,0**	**5.646**	**828,9**	**7.341**	**1138,0**	**1.181**	**297,4**	**20.291**	**3.659,4**	**7,5**	**35,0**
Totale strumenti considerati[1]	**15.082**	**1560,2**	**7.555**	**885,0**	**10.478**	**1250,4**	**1.181**	**297,4**	**34.296**	**3.993,1**	**12,6**	**38,2**
TOTALE GENERALE [2]	***83.762***	***2.930,2***	***71.887***	***2.590,7***	***61.897***	***2.584,6***	***54.668***	***2.351,2***	***272.214***	***10.456,7***	***100,0***	***100,0***

* Regime cofinanziato con risorse FAS
° Regime cofinanziato con risorse dell'Unione Europea.
[1] Nella tavola sono considerati gli strumenti 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.
** I 191 interventi sono finanziati anche con finanziamento diretto di 176,96 milioni di euro.
Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2008

Progetti di innovazione industriale

Fra gli strumenti originariamente previsti per l'intero territorio nazionale ma che ad oggi hanno riguardato soprattutto le aree del Centro-Nord del Paese[200], vi sono i Progetti di Innovazione Industriale (PII)[201] previsti dal documento *Industria 2015*. Riguardano aree ad alto contenuto di innovazione: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per il made in Italy, nuove tecnologie per la vita, nuove tecnologie per i beni culturali. Scaduti a settembre 2008 i termini dei

[200] Il concorso ai primi due bandi con graduatorie approvate da parte delle imprese del Mezzogiorno è risultato in effetti assolutamente modesto. Il PON Ricerca e competitività potrebbe tuttavia in futuro estenderli maggiormente al Sud del Paese.
[201] Legge finanziaria per il 2007 (legge n.296/2006).

bandi per la presentazione dei progetti sull'Efficienza energetica e sulla Mobilità sostenibile, nel primo dei due settori il comitato di valutazione ha ammesso ai 200 milioni di euro assegnati dal secondo bando di Industria 2015 30 progetti per 234 imprese (di cui il 54 per cento PMI) e 160 enti di ricerca che prevedono di attivare investimenti in attività di R&S per circa 500 milioni di euro. Il 23 dicembre 2008 il MSE ha emanato il decreto ministeriale con la graduatoria dei programmi ammissibili per il bando relativo al settore Mobilità sostenibile: sono stati ammessi 25 progetti cui corrispondono 250 imprese e 100 organismi di ricerca per investimenti complessivi pari a circa 450 milioni di euro e 180 milioni di contributi. Per il bando relativo al settore delle nuove tecnologie per il made in Italy che stanzia 190 milioni di euro per progetti su nuovi materiali, biotecnologie, nanotecnologie, tecnologie dell'informatica, dell'organizzazione, della logistica e della distribuzione, scaduto il 2 ottobre del 2008, si è in attesa della pubblicazione della graduatoria, mentre per le altre due aree non sono ancora stati pubblicati i bandi.

Riquadro L - MIGLIORAMENTO E ACCELERAZIONE DELLA SPESA IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO

Accelerazione della spesa

A partire dal 2002 il CIPE, al fine di promuovere l'accelerazione degli investimenti pubblici, ha inserito nella programmazione del FAS sia requisiti minimi per la finanziabilità degli interventi (disporre del progetto preliminare) sia incentivi, a carattere sanzionatorio e premiale[1]. In tal modo ci si è avvicinati a metodologie già adottate nella programmazione comunitaria, mirate a fornire stimoli a carattere finanziario per sostenere una crescita nell'efficienza della programmazione ed attuazione dei piani di investimenti, nonché per ridurre la lentezza delle procedure tecniche ed amministrative.

A circa sei anni dalla loro attivazione, alcuni elementi utili per comprendere l'impatto di questi meccanismi emergono dal confronto tra l'avanzamento procedurale degli interventi finanziati con fondi FAS assegnati annualmente negli anni:

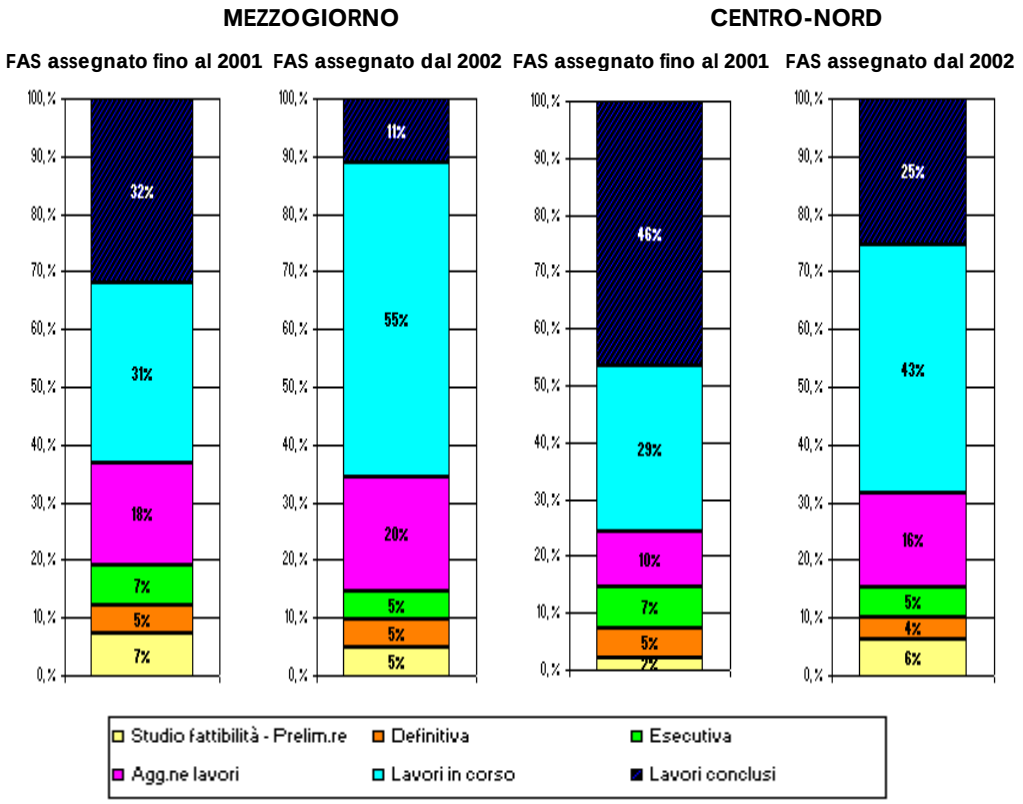
- *dal 1999 al 2001[2], per le risorse programmate tramite Accordi di Programma Quadro per lo più tra il 2000 e i primi mesi del 2003;*
- *dal 2002 al 2006[3], per le risorse in larga parte programmate tramite Accordi di Programma Quadro tra il 2003 ed il 2007.*

Nel Mezzogiorno l'avanzamento procedurale complessivo dei due gruppi di interventi appare molto simile: tra il 60 ed il 65 per cento ha aperto o addirittura già concluso la fase dei cantieri; tra il 21 ed il 24 per cento sta definendo il progetto esecutivo o è in fase di aggiudicazione dei lavori; tra il 12 ed il 13 per cento degli

[1] Cfr. Rapporto DPS capitolo IV anni vari.
[2] Delibere CIPE 142/1999, 84/2000 e 138/2000.
[3] Delibere CIPE 36/2002, 17/2003, 20/2004, 35/2005 e 3/2006.

interventi si trova in una delle prime fasi progettuali (studio di fattibilità, progetto preliminare o progetto definitivo) (cfr. Figura L.1).

Figura L.1 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO E CENTRO-NORD – AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI FINANZIATI DAL FAS PER TIPOLOGIA DI DELIBERA CIPE[1] (valori in percentuale delle risorse programmate)



[1] Al netto degli interventi la cui attuazione risulta sospesa nei rapporti semestrali di monitoraggio, per motivi legati a sopravvenute criticità di natura tecnica, amministrativa o soprattutto finanziaria.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo intese

In media nell'arco di 3 anni e mezzo (tra il 2005 e giugno 2008, data alla quale si riferiscono i dati di monitoraggio) gli interventi finanziati con le risorse FAS assegnate dal 2002 in poi hanno raggiunto un avanzamento procedurale pressoché analogo agli interventi che sono stati finanziati in media 6 anni e mezzo fa (tra il 2002 e la metà del 2008), che quindi hanno avuto a loro disposizione un più ampio arco temporale per la relativa attuazione.

Nel Centro-Nord il 75 per cento in valore degli interventi finanziati dal FAS, assegnato antecedentemente al 2002, ha avviato o addirittura già chiuso i lavori, contro una percentuale pari al 68 per cento per gli interventi finanziati dal FAS assegnato dal 2002 in poi. Infine, gli interventi ancora in fase progettuale sono pressoché pari al 15 per cento in entrambi i gruppi.

Il confronto tra Mezzogiorno e Centro-Nord mostra percentuali simili di avanzamento per gli interventi finanziati dal FAS assegnato dal 2002 in poi, ad eccezione della percentuale relativa a quelli con lavori già conclusi, pari rispettivamente all'11 ed al 25 per cento. Per quanto concerne invece gli interventi finanziati dal FAS assegnato tra il 1999 ed il 2001, il confronto tra le due macro-aree evidenzia un avanzamento maggiore per quelli localizzati nel Centro-Nord.

Il combinato disposto di standard progettuali minimi e di incentivi finanziari ha dunque indotto una sensibile modifica nelle capacità attuative delle amministrazioni regionali e riduzioni dei tempi di realizzazione degli investimenti sia

nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno. Permangono elevati, tuttavia, in settori chiave per lo sviluppo del paese (in particolare trasporti e ambiente) i tempi necessari per completare un progetto pubblico, che (dal momento della definizione dell'idea progettuale alla chiusura dei cantieri) oscillano tra i 10 ed i 12 anni.

Il metodo intrapreso, che appare dunque corretto, sarà seguito anche nella programmazione 2007-2013, attraverso l'indicazione alle amministrazioni pubbliche di obiettivi annuali di spesa da raggiungere, al fine di mantenere le risorse assegnate (sanzioni) o di acquisirne di nuove (premialità).

Performance della spesa programmata in Accordi di Programma Quadro

Tra le iniziative[4] connesse al rafforzamento delle capacità di gestione degli investimenti pubblici, finalizzate a favorire un'accelerazione nella loro attuazione, uno degli strumenti proposti approfondisce in particolare le capacità dei responsabili di procedimento di rispettare gli obiettivi annuali di spesa che loro stessi si pongono, e quindi di portare a termine il lavoro che si sono prefissi in un determinato arco di tempo.

In questa analisi si tiene ben presente che ogni progetto pubblico è caratterizzato da fattori quali la tipologia (ad esempio, strada, fognatura, restauro di un bene pubblico), il contesto tecnico-amministrativo e lo stato di definizione, fattori che influiscono in modo sensibile sulle sue capacità di avanzamento. Tenuto conto di questi fattori, sono stati messi a confronto gli obiettivi di spesa per l'anno 2007, stabiliti da ogni responsabile di intervento a fine 2006 (nel monitoraggio del 31 dicembre 2006), con la spesa effettivamente realizzata a fine 2007, con lo scopo di verificare la capacità di ogni manager di rispettare gli impegni annuali di spesa da lui stesso assunti, e quindi di fare progredire l'intervento secondo un preciso piano di avanzamento, tra l'altro comunicato anche alle altre amministrazioni sottoscrittrici dell'APQ.

Nel Mezzogiorno i risultati raccolti mostrano le difficoltà incontrate nel conseguire questi obiettivi: in media circa il 28 per cento dell'ammontare della spesa prevista a fine 2006 è stata effettivamente realizzata nel corso del 2007, con la rimodulazione agli anni successivi del rimanente 72 per cento delle attività programmate (cfr. Figura L.2).

L'analisi per anno di stipula degli accordi mostra per gli APQ sottoscritti tra il 2000 ed il 2004 percentuali di spesa realizzata nel 2007 rispetto agli obiettivi oscillanti tra il 26,2 (2002, 2003) ed il 39,4 per cento (2000, 2004). Le percentuali si abbassano ulteriormente per gli APQ più recenti, stipulati nel 2005 (20 per cento) e nel 2006 (solo il 9 per cento), un dato che palesa le maggiori difficoltà nell'effettuare previsioni di spesa per gli interventi programmati da meno tempo, e con una progettazione debole o ancora lontani dall'aggiudicazione dei lavori.

Nel Centro-Nord, invece, la spesa realizzata nel 2007 rispetto al valore obiettivo fissato il 31 dicembre 2006 è in media pari al 48 per cento, quindi poco più della metà della spesa prevista per il 2007 è stata posticipata ad annualità successive. Rispetto al dato annuale, la distribuzione delle performance risulta abbastanza omogenea nel periodo considerato, da questo punto di vista abbastanza differente dal trend riscontrato nel Mezzogiorno (cfr. Figura L.2).

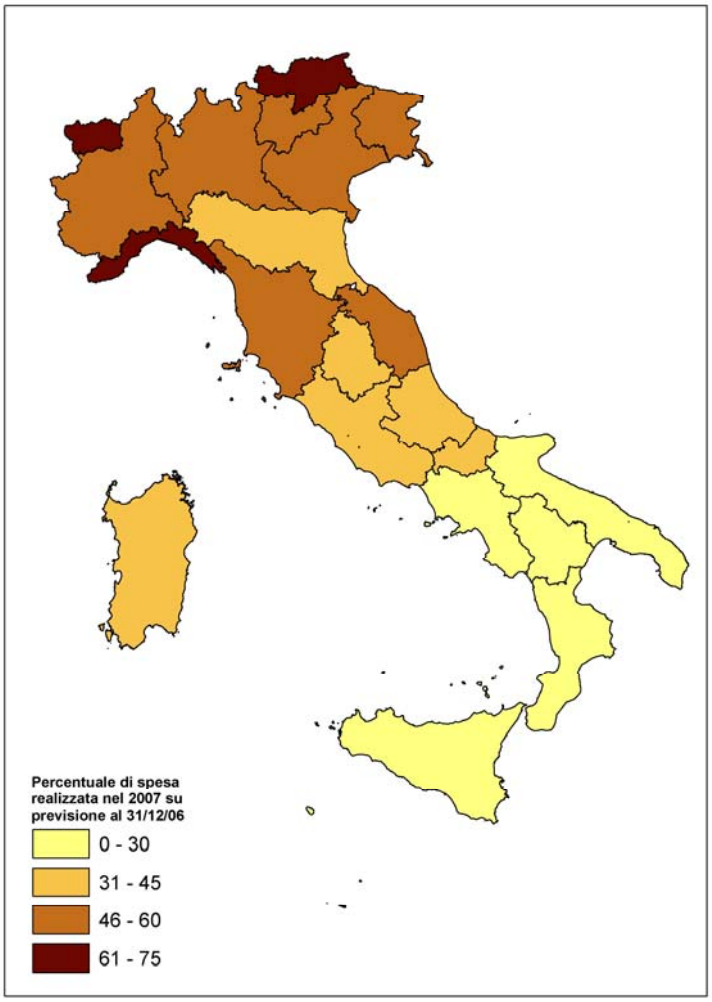
In generale, le Regioni e le Province Autonome del Centro-Nord mostrano una capacità di rispettare gli obiettivi di spesa superiore a quella delle amministrazioni del Mezzogiorno, seppur ancora con sensibili margini di miglioramento.

---

[4] Nell'ambito del "Progetto Monitoraggio" - avviato dalla delibera CIPE 17/2003 - sono state sviluppate apposite analisi tese ad esaminare e mettere a confronto le capacità di spesa delle amministrazioni regionali.

Tale situazione si ritiene sia dovuta a molteplici fattori, tra i quali il tessuto amministrativo ed istituzionale, la capacità dei programmatori nel selezionare interventi con basse probabilità di presentare in prospettiva criticità (tecnico-amministrative o finanziarie), la competenza dei responsabili di procedimento nel governare i processi autorizzativi ed attuativi e nell'attivarsi tempestivamente con i vari soggetti interessati per la risoluzione delle criticità eventualmente sopravvenute.

Figura L.2 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO E CENTRO-NORD - PERCENTUALE DELLA SPESA REALIZZATA NEL 2007 RISPETTO ALLE PREVISIONI FATTE DAI RESPONSABILI DI PROCEDIMENTO AL 31 DICEMBRE 2006[5]



Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo intese

RIQUADRO M - POLITICA REGIONALE: PRINCIPALI RISULTATI

Passi avanti significativi nell'attuazione della programmazione 2000-2006 sono stati compiuti negli ultimi anni. L'esame del complesso degli interventi – al netto di quelli classificati come "aiuti di stato" – finanziati tra il 1999 ed il 2007[1]

[5] Al netto degli interventi la cui attuazione risulta sospesa nei rapporti semestrali di monitoraggio, per motivi legati a sopravvenute criticità di natura tecnica, amministrativa o soprattutto finanziaria.

[1] Dati di monitoraggio DPS su APQ 30 giugno 2008.

promossi nell'ambito delle Intese Istituzionali di Programma e programmati tramite Accordi di Programma Quadro, anche in attuazione dei programmi comunitari, porta a risultati interessanti.

Come rilevato nei paragrafi precedenti, questo strumento di programmazione negoziata consente di integrare per il finanziamento dei programmi di investimento risorse provenienti da diverse fonti: ordinarie – statali e regionali –, aggiuntive - comunitarie e nazionali del Fondo aree sottoutilizzate - e private. Di seguito si menzionano solo i principali interventi conclusi, alla cui realizzazione hanno concorso più fonti finanziarie (cfr. Figura IV.10 nel paragrafo IV.3.1.2 e Figura IV.21 nel paragrafo IV.3.2.2).

Nel Centro-Nord sono stati chiusi oltre 4.350 cantieri – di cui quasi 2.300 finanziati dal FAS - per un valore complessivo pari a oltre 8.400 milioni di euro, di cui circa 1.250 a valere sul FAS. Di tali opere, circa 120 – riguardanti prevalentemente i settori delle infrastrutture di trasporto, delle risorse naturali e dei beni culturali - sono di importo superiore ai 10 milioni di euro, per un valore complessivo pari a quasi 5.000 milioni di euro. Nel periodo compreso tra il luglio 2007 ed il giugno 2008 sono stati chiusi oltre 850 cantieri, per un valore pari a circa 1,1 miliardi di euro, e allo stesso tempo ne sono stati aperti oltre 1.000, di pari entità.

Parimenti nel Mezzogiorno sono stati portati a termine circa 4.500 cantieri – di cui oltre 3.000 finanziati dal FAS - per un valore di circa 8.000 milioni di euro, di cui circa 2.700 a valere sul FAS. Di tali opere, circa 150 – riguardanti quasi esclusivamente i settori delle infrastrutture di trasporto e delle risorse idriche - sono di importo superiore ai 10 milioni di euro, per un valore complessivo superiore ai 4.000 milioni di euro, di cui quasi 800 a valere sul FAS. Nel medesimo periodo luglio 2007 - giugno 2008 il Mezzogiorno è stato caratterizzato da un'intensa attività di cantiere: sono stati finalizzati oltre 1.300 lavori, per un valore superiore a 2 miliardi di euro, mentre sono stati aperti circa 1.500 nuovi cantieri, per un valore di oltre 4,2 miliardi di euro.

Sono state concluse opere per le infrastrutture viarie tra le quali: i lavori di adeguamento e ammodernamento di diversi tratti delle Autostrade Milano-Napoli (A1) e Bologna-Taranto (A14), delle SS. 23 del "Sestriere" e SS. 24 del "Monginevro", di alcuni tratti delle autostrade Salerno-Reggio Calabria (Tronco 3 – Tratto 2, Lotti II, III e IV) e Siracusa-Gela (Lotti III, IV e V), nonché della SS. 106 Jonica (tratto compreso tra Amendolara e Rocca Imperiale). Per quanto riguarda le altre infrastrutture di trasporto, si menzionano il quadruplicamento di alcuni tratti della linea ferroviaria Milano-Brescia e l'ammodernamento e l'ampliamento delle linee ferroviarie locali dell'area metropolitana di Firenze, il raddoppio del tratto Patti-Messina della linea ferroviaria Palermo-Messina e l'ammodernamento e ampliamento degli aeroporti di Bari, Catania e Cagliari (cfr. Figura M.1).

Nel settore delle risorse naturali, tra gli interventi di particolare rilievo sono stati quelli di bonifica e riqualificazione realizzati presso la laguna di Venezia ed in diverse zone della Lombardia, nonché la realizzazione di reti di teleriscaldamento in diversi comuni delle province di Milano, Brescia e Sondrio.

Nell'ambito del ciclo idrico integrato, di rilievo appaiono le opere relative alla galleria di derivazione dell'acquedotto del Menta ed all'utilizzo delle risorse idriche ed alla realizzazione di nuovi impianti di depurazione nelle province di Cagliari e Sassari (cfr. Figura M.2).

Figura M.1 – PRINCIPALI OPERE CONCLUSE PROMOSSE DALLE INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEL SETTORE DEI TRASPORTI COFINANZIATE CON il FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE E FONDI STRUTTURALI

Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo intese

Figura M.2 – PRINCIPALI OPERE INCLUSE IN INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEI SETTORE DELLE RISORSE NATURALI FINANZIATE CON il FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE E FONDI STRUTTURALI

Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo intese

IV.4 Le politiche per i fattori produttivi: lavoro e capitale

IV.4.1 Monitoraggio delle Politiche del Lavoro

La crescita dell'occupazione e l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro sono obiettivi comuni delle politiche economiche e di coesione dell'Unione europea.

Ne sono testimoni i riferimenti contenuti nei piani di riforma strutturale in attuazione della Strategia di Lisbona[202], attuazione del Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale[203] e il Quadro strategico nazionale[204].

Le politiche per il mercato del lavoro sono state ispirate a principi di semplificazione, volti a ridurre gli adempimenti burocratici gravanti sul datore di lavoro e sul prestatore d'opera, anche per contenere i costi indiretti della ricerca di occupazione; a favorire la flessibilizzazione dell'orario di lavoro, sviluppando il tempo parziale secondo i canoni già vigenti negli altri Stati membri; a promuovere la ri-professionalizzazione delle donne che decidono di rientrare nel mercato del lavoro dopo anni di cura della famiglia.

Il Libro verde sul futuro del modello sociale[205], sottolinea anche l'obiettivo di creare un welfare di opportunità che assicuri maggiori tutele, accompagnate da maggiori responsabilità gravanti sui soggetti che ne beneficeranno.

Occorre, inoltre, dare nuovo slancio agli strumenti che favoriscono l'assunzioni di lavoratori nelle aree sottoutilizzate del Paese, che risentono dell'incompleta attuazione del cosiddetto credito di imposta occupazione Mezzogiorno[206].

---

[202] La strategia di Lisbona è stata avviata dai capi di Stato o di governo in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000). Nel marzo 2008 a tre anni di distanza dall'emanazione del PNR italiano, la Commissione e il Consiglio europei hanno riconosciuto i buoni progressi compiuti dal Paese nell'attuazione della strategia ed hanno ulteriormente spronato il Governo a proseguire sulla via delle riforme strutturali. Nell'ultima valutazione del gennaio 2009 sono contenute alcune indicazioni volte a una maggiore liberalizzazione del lavoro, ad aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo con effetti positivi sulla crescita della produttività del lavoro italiana.

[203] Decisione n.1672/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che stabilisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale – PROGRESS [Gazzetta Ufficiale L 315 del 15 novembre 2006]

[204] Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 – Decisione CCI 2007 IT16 1 UNS 001 del 13 luglio 2007. Priorità 7 – Competitività dei sistemi produttivi e occupazione.

[205] La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 25 luglio 2008.

[206] I commi dal 539 al 548 dell'art. 2 della legge n.244/2007 (Finanziaria per l'anno 2008) hanno introdotto una nuova misura agevolativa nella forma del credito d'imposta per i datori di lavoro (compresi gli enti pubblici non commerciali, ad esclusione delle Amministrazioni centrali o locali) che incrementano il numero di lavoratori dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato nelle zone svantaggiate delle regioni del Mezzogiorno ammissibili alle deroghe dell'art.87 lettere a) e c) del Trattato CE fra il 1° gennaio 2008 e il 31 dicembre 2008. Successivamente, l'Agenzia delle entrate con Circolare n.48/E del 10 luglio 2008 ha fissato al 15 luglio 2008 la

Con il propagarsi degli effetti della crisi sul mercato del lavoro tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, sia in sede europea sia nazionale, sono state adottate iniziative volte a indirizzare anche le misure previste dalla politica regionale in chiave anticiclica (cfr. paragrafo IV.1).

In Italia, negli anni recenti in concomitanza con l'introduzione nel mercato del lavoro di tipologie contrattuali più flessibili e con la più positiva dinamica della domanda di lavoro, la spesa per politiche del lavoro attive (per l'occupabilità e l'occupazione dei disoccupati e degli inoccupati) e passive (di sostegno al reddito di lavoratori che perdono il lavoro)[207] ha registrato una riduzione, attestandosi a circa 15,3 miliardi di euro nel 2007[208]. In particolare, la spesa per le politiche attive si è ridotta del 6,3 per cento rispetto al 2006, mentre quella per le politiche di sostegno al reddito dell'8 per cento. Le politiche attive hanno rappresentato il 37,8 per cento del totale della spesa (la quota più bassa dal 1996), con meno di 5,8 miliardi di euro destinati a fronte dei 9,5 a favore delle politiche passive (cfr. Figura IV.27).

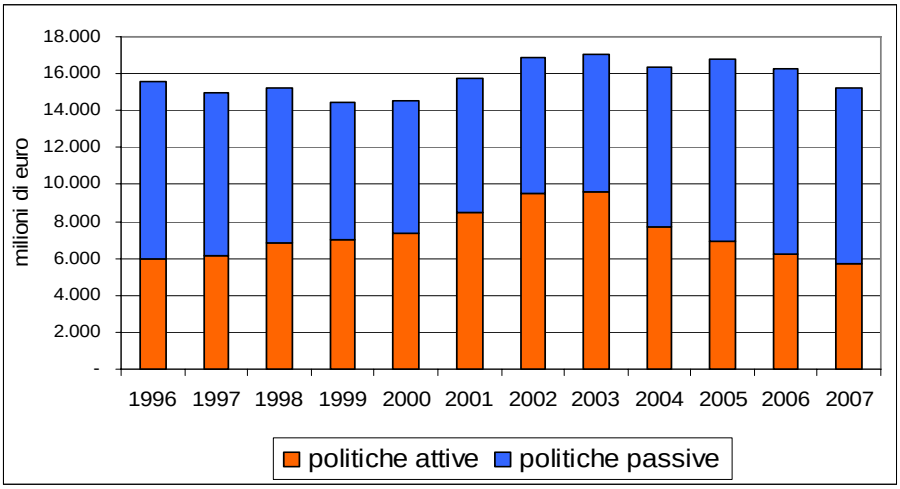
---

data dell'operatività del credito - con effetto retroattivo a partire dal 1° gennaio 2008 - mediante presentazione di istanza al Centro Operativo dell'Agenzia delle Entrate di Pescara**.**
Il credito d'imposta in questione è pari a 333 euro per ciascun lavoratore assunto e per ciascun mese, e viene aumentato a 416 euro per le lavoratrici svantaggiate, ed è utilizzabile esclusivamente in compensazione del monte imposte.
Questo credito si differenzia dall'agevolazione fiscale prevista dall'art.7 della legge n.388/2000, poiché è rivolto alle sole aree svantaggiate senza il rispetto del regime *de minimis* e si configura quindi come aiuto di Stato. Per tale ragione esso è soggetto al rispetto della normativa comunitaria in materia: il decreto legge n.248/2007, abrogando l'articolo 548 della finanziaria per il 2008, ha comunque inserito alla fine dell'articolo 539 della suaccennata legge finanziaria il rispetto di quanto stabilito dal Regolamento 2204/2002 come *conditio sine qua non* per la concessione della compensazione.
La precedente agevolazione aveva invece carattere di misura generale in quanto valida su tutto il territorio nazionale, sebbene la maggiorazione applicabile nelle aree svantaggiate era fruibile nel rispetto del regime di *de minimis*.

[207] La definizione differisce da quella utilizzata dall'Eurostat. In particolare, in Italia, vengono annoverate fra le politiche attive anche gli sgravi contributivi territoriali. 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.

[208] I valori i si riferiscono a somme impegnate e a pagamenti per le misure cofinanziate dal FSE. Non sono considerati interventi di natura settoriale o specifica (cfr. Rapporto DPS 2007, pag. 283 nota n.2).

Figura IV.27 - SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO
(milioni di euro a prezzi correnti, anni 1996-2007)

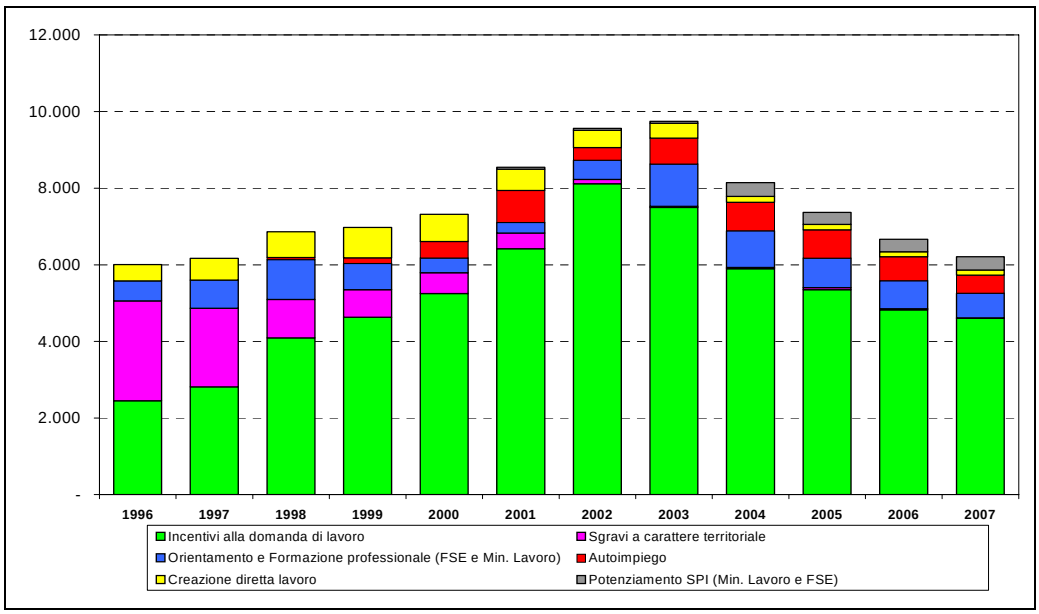


Nota: le **Politiche Attive** comprendono: Incentivi alla domanda di lavoro (comprensivi dei contratti a causa mista), Sgravi a carattere territoriale, Orientamento, Formazione professionale, Autoimpiego, Creazione diretta lavoro, Potenziamento SPI. Le **Politiche Passive** comprendono le Indennità di disoccupazione, l'indennità di mobilità, la Cassa Integrazione e i Prepensionamenti.
Fonte: elaborazioni DPS su dati MLPS

Politiche attive del lavoro

Gli incentivi a favore della domanda incrementale di lavoro, dopo i picchi registrati nel periodo 2002-2003, si sono ridotti a 4,6 miliardi di euro nel 2007, pur restando il 79,3 per cento del totale delle politiche attive. Stesso andamento in contrazione si è registrato per gli interventi di Orientamento e Formazione professionale (da 730 a 642 milioni) e per l'autoimpiego (da 629 a 473 milioni). I dati provvisori a disposizione mostrano anche una riduzione degli sgravi di carattere territoriale. Sono stabili gli interventi per la creazione diretta di lavoro, intorno ai 130 milioni di euro ed in leggera crescita gli interventi per i servizi per l'impiego (cfr. Figura IV.28).

Figura IV.28 - SPESA PER POLITICHE ATTIVE PER TIPOLOGIA
(milioni di euro a prezzi correnti, anni 1996-2007)

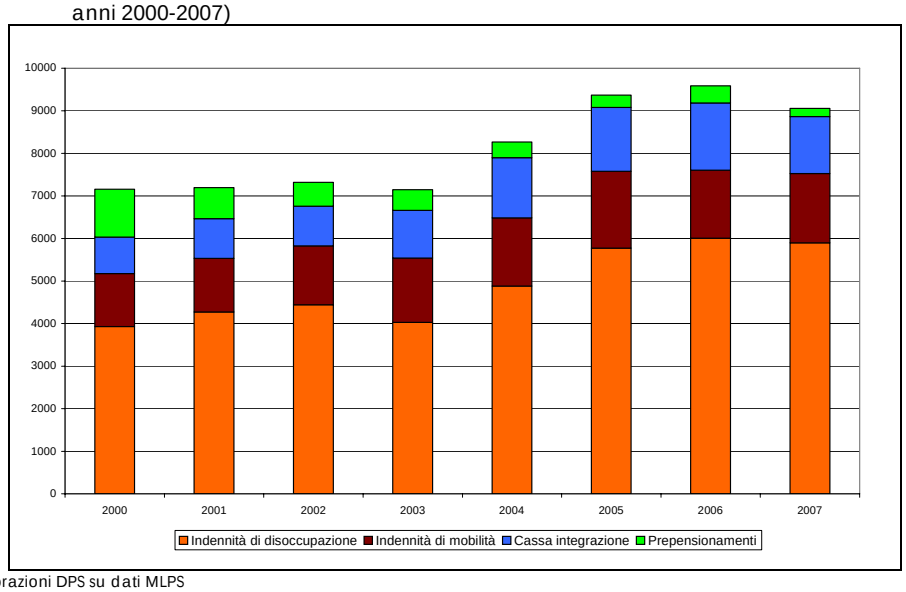


Fonte: elaborazioni DPS su dati MLPS

Politiche passive

Per quanto riguarda le politiche passive, fra il 2006 e il 2007 diminuiscono leggermente le indennità di disoccupazione da 6 a 5,9 miliardi di euro, aumentano di circa 30 milioni di euro le indennità di mobilità, diminuiscono gli interventi a valere sulla cassa integrazione da 1,6 a 1,3 miliardi di euro, così come i prepensionamenti (da 400 milioni a meno di 200, cfr. Figura IV.29)

Figura IV.29 - SPESA PER POLITICHE PASSIVE PER TIPOLOGIA (milioni di euro a prezzi correnti, anni 2000-2007)



Fonte: elaborazioni DPS su dati MLPS

Beneficiari delle politiche del lavoro per macroarea

Con riferimento alla platea di persone coinvolte, fra le politiche attive spiccano nel 2007 i contratti di apprendistato con 642 mila beneficiari, di cui 498 mila nel Centro-Nord e 144 mila nel Mezzogiorno[209] e le assunzioni di disoccupati di lunga durata con quasi 355 mila beneficiari (43 mila nel Centro-Nord e poco più di 311 mila nel Mezzogiorno). Per i primi sono stati spesi quasi 2.000 milioni di euro, mentre per i secondi circa 1.300 milioni. I contratti di formazione lavoro tout court e quelli trasformati a tempo indeterminato sono stati poco utilizzati nel 2007 (circa 600 beneficiari), con una spesa di circa 9,6 milioni di euro (cfr. Tavola IV.24).

Nel complesso le politiche attive esaminate hanno riguardato oltre 1,3 milioni di soggetti, a favore dei quali sono stati spesi quasi 4.900 milioni di euro.

Per quel che riguarda le politiche passive, nel 2007 l'indennità di disoccupazione non agricola ha registrato il maggior numero di beneficiari: 294 mila, di cui poco meno di 157 mila nel Centro-Nord e 137 mila nel Mezzogiorno. Di tali

[209] Il numero dei beneficiari disaggregati per territorio è preliminare e frutto di stime calcolate utilizzando delle tendenze deterministiche quadratiche, lineari o il criterio del *nearest neighbor* a partire dalla serie storica del rapporto beneficiari Centro-Nord su beneficiari totali.

beneficiari, 159 mila soggetti hanno incassato l'indennità a requisiti pieni (91 mila nel Centro-Nord, 68 mila nel Sud) e 135 mila quella a requisiti ridotti (66 mila nel Centro-Nord e 69 mila nel Mezzogiorno), per la prima sono stati spesi quasi 2.746 milioni di euro, per la seconda 1.729 milioni. Hanno usufruito dell'indennità di disoccupazione i lavoratori del settore agricolo (119 mila soggetti, di cui quasi 98.000 nelle regioni meridionali) e di quello edile (28 mila, di cui 23 mila nel Meridione). Il ricorso alla Cassa integrazione guadagni ha riguardato 103.000 occupati (per due terzi nel Centro-Nord). La spesa per i due strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori è stata pari a 1.374 milioni di euro per l'indennità agricola e a 1.339 milioni per la Cassa integrazione (cfr. Tavola IV.24).

Tavola IV.24 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI[1]

(unità e milioni di euro)

Tipologia di intervento	Beneficiari[2] 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Spesa (migliaia di euro)[3] 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Politiche attive														
Contratti a causa mista														
Apprendistato	**481.373**	**490.293**	**497.095**	**545.439**	**564.346**	**591.607**	**642.432**	**1.635.615**	**1.769.164**	**1.969.153**	**1.981.306**	**2.132.867**	**1.934.055**	**1.989.967**
Centro-Nord	405.125	407.822	404.375	429.679	438.318	463.316	*498.386*							
Mezzogiorno	76.248	82.471	92.720	115.760	126.028	128.291	*144.046*							
Contratti di formazione e lavoro	**265.917**	**229.235**	**191.165**	**120.942**	**36.135**	**3.174**	**608**	**784.206**	**721.864**	**552.581**	**357.130**	**109.748**	**12.054**	**739**
Centro-Nord	199.133	173.240	144.543	87.131	23.406	1.778	*268*							
Mezzogiorno	66.784	55.995	46.622	33.811	12.729	1.396	*340*							
Incentivi all'occupazione dipendente														
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato	**69.838**	**74.879**	**79.591**	**81.128**	**82.661**	**84.329**	**85.171**	**320.935**	**347.140**	**453.379**	**417.257**	**426.003**	**429.467**	**314.475**
Centro-Nord	62.500	66.373	70.025	70.320	70.295	69.921	*68.629*							
Mezzogiorno	7.338	8.506	9.566	10.808	12.366	14.408	*16.542*							
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	**15.633**	**14.941**	**13.008**	**10.504**	**8.719**	**6.312**	**638**	**31.150**	**38.005**	**70.779**	**54.877**	**44.454**	**34.782**	**8.850**
Centro-Nord	134	118	91	93	103	55	*6*							
Mezzogiorno	15.499	14.823	12.917	10.411	8.616	6.257	*632*							
Contratti di inserimento lavorativo con sgravio	**-**	**-**	**-**	**3.030**	**17.519**	**33.532**	**49.219**	**-**	**-**	**-**	**4.465**	**29.645**	**101.776**	**154.388**
Centro-Nord	-	-	-	1.320	5.819	11.074	*16.302*							
Mezzogiorno	-	-	-	1.710	11.700	22.458	*32.917*							
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (a)	**350.201**	**400.803**	**401.701**	**383.917**	**346.940**	**331.204**	**354.680**	**1.133.000**	**1.202.132**	**1.386.693**	**1.278.328**	**1.164.037**	**1.095.813**	**1.310.329**
Centro-Nord	123.609	122.737	108.631	85.765	67.386	55.667	*43.202*							
Mezzogiorno	226.592	278.066	293.070	298.152	279.554	275.537	*311.478*							
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (b)	**81.609**	**74.506**	**75.349**	**93.930**	**111.181**	**131.075**	**141.710**	**468.703**	**489.792**	**446.385**	**497.677**	**604.642**	**635.560**	**542.471**
TD **Italia**	**40.403**	**35.313**	**40.775**	**54.301**	**63.865**	**77.740**	**79.732**							
Centro-Nord	36.124	30.641	35.306	47.130	55.765	67.590	60.263							
Mezzogiorno	4.279	4.672	5.469	7.171	8.100	10.150	19.469							
TI **Italia**	**21.969**	**20.706**	**19.008**	**21.129**	**22.919**	**24.374**	**26.589**							
Centro-Nord	17.105	15.981	14.407	14.628	15.040	15.889	*17.311*							
Mezzogiorno	4.864	4.725	4.601	6.501	7.879	8.485	*9.278*							
S **Italia**	**19.239**	**18.487**	**15.565**	**18.500**	**24.396**	**28.961**	**35.389**							
Centro-Nord	18.293	17.482	14.579	16.506	21.654	25.716	31.197							
Mezzogiorno	946	1.005	986	1.994	2.742	3.245	*4.192*							
Altre assunzioni agevolate (c)	**1.465**	**828**	**599**	**990**	**1.192**	**1.070**	**868**	**7.192**	**6.999**	**2.696**	**3.950**	**5.627**	**5.930**	**3.291**
Centro-Nord	1.225	692	441	677	818	712	*570*							
Mezzogiorno	240	136	158	313	374	358	*298*							

Segue Tavola IV.24 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI[1]

(unità e milioni di euro)

Tipologia di intervento	Beneficiari[2] 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Spesa (migliaia di euro)[3] 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Politiche attive														
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno														
sgravio in forma capitaria (d)	**259.077**	**16.725**	**-**	**-**	**26**	**15**	**5**	**164.595**	**32.097**	**-**	**36**	**-**	**-**	**-**
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni	**190.326**	**210.398**	**198.504**	**132.821**	**43.834**	**51**	**24**	**1.025.246**	**1.115.248**	**1.073.315**	**749.447**	**298.140**	**79.361**	**18.458**
-sgravio totale triennale	189.207	210.155	198.504	132.821	43.834	51	24	1.009.126	1.111.744	1.072.573	748.150	296.047	78.080	18.458
-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.**	**n.d.**	**394.472**	**113.484**	**26.620**	**30.611**	**52.589**	**29.095**	**10.677**
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**	**1.975.348**	**1.202.322**	**217.436**	**261.386**	**266.483**	**n.d. (h)**
Credito d'imposta ass. a TI adulti art. 7 L.388/2000 (generale)	101.966	312.435	211.063	58.677	59.096	63.984	n.d.	486.722	1.573.683	936.155	93.218	107.330	110.483	n.d. (h)
Centro-Nord	61.850	150.405	111.314	24.172	16.303	12.894	n.d.							
Mezzogiorno	40.116	162.030	99.749	34.505	42.793	51.090	n.d.							
Credito d'imposta art. 7 L.388/2000 (ult. Mezzogiorno)								99.447	401.665	266.167	124.218	154.056	156.000	n.d. (h)
Integrazione dei disabili														
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	**12.667**	**13.970**	**14.974**	**16.633**	**18.158**	**17.186**	**19.422**	**43.566**	**46.226**	**56.186**	**56.672**	**63.635**	**1.506**	**2.019**
Centro-Nord	11.516	12.488	13.161	14.218	15.433	14.597	*16.406*							
Mezzogiorno	1.151	1.482	1.813	2.415	2.725	2.589	*3.016*							
Assunzioni agevolate di disabili (i)	**2**	**425**	**1.508**	**2.411**	**3.227**	**3.075**	**3.279**	**30.987**	**30.987**	**30.987**	**30.987**	**30.987**	**30.987**	**37.000**
Centro-Nord	1	346	860	1.822	2.391	2.302	*2.454*							
Mezzogiorno	1	79	648	589	836	773	*825*							
Creazione diretta di posti di lavoro														
Lavori socialmente utili	**98.411**	**72.717**	**58.459**	**50.869**	**43.488**	**35.111**	**26.770**	**556.861**	**450.207**	**365.801**	**135.200**	**124.450**	**127.200**	**113.500**
Centro-Nord	11.366	6.097	5.011	3.996	3.574	3.166	2.872							
Mezzogiorno	87.045	66.620	53.448	46.873	39.914	31.945	23.898							
Incentivi all'imprenditoria giovanile e all'autoimpiego														
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (l)	**395**	**61**	**104**	**146**	**88**	**81**	**27**	**108.600**	**17.100**	**34.800**	**204.590**	**103.460**	**81.895**	**30.760**
Centro-Nord	30	6	7	8	5	8	*3*							
Mezzogiorno	365	55	97	138	83	73	*24*							
Autoimpiego (ex. Prestito d'onore) (m)	**19.590**	**-**	**12.753**	**13.584**	**9.114**	**8.194**	**6.192**	**561.100**	**-**	**435.840**	**622.570**	**626.798**	**587.230**	**361.850**
Centro-Nord	599	-	702	904	1.068	1.223	924							
Mezzogiorno	18.991	-	12.051	12.680	8.046	6.971	*5.268*							
Esperienze lavorative														
Piani di inserimento professionale	**11.831**	**7.368**	**1.784**	**3.322**	**1.105**	**307**	**108**	**44.082**	**27.620**	**9.080**	**8.700**	**5.100**	**3.300**	**11.900**
Centro-Nord	3.365	1.328	689	962	452	125	44							
Mezzogiorno	8.466	6.040	1.095	2.360	653	182	*64*							

Segue Tavola IV.24 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI[1]

(unità e milioni di euro)

Tipologia di intervento	Beneficiari[2] 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Spesa (migliaia di euro)[3] 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Politiche passive														
Sostegno al reddito														
Indennità di mobilità	**86.464**	**89.899**	**97.028**	**101.345**	**112.939**	**100.857**	**94.433**	**1.264.227**	**1.380.962**	**1.511.968**	**1.599.500**	**1.803.800**	**1.595.500**	**1.629.800**
Centro-Nord	48.750	50.692	56.037	58.091	66.347	57.940	54.273							
Mezzogiorno	37.714	39.207	40.991	43.254	46.592	42.917	40.160							
Indennità di disoccupazione (n)	**349.303**	**357.700**	**368.043**	**382.680**	**429.470**	**424.157**	**441.202**	**4.269.590**	**4.443.694**	**4.026.798**	**4.882.900**	**5.772.000**	**6.007.100**	**5.894.200**
Indennità non agricola	**189.286**	**195.589**	**204.326**	**214.709**	**265.216**	**269.691**	**293.676**	**2.534.238**	**2.888.828**	**2.623.686**	**3.209.100**	**4.043.400**	**4.527.200**	**4.474.400**
-ordinaria non ag requisiti pieni	77.207	87.391	96.581	106.651	137.251	139.653	158.518	1.133.721	1.510.351	1.309.859	1.739.300	2.268.300	2.854.100	2.745.900
Centro-Nord	43.713	50.739	56.499	60.705	77.936	79.083	90.715							
Mezzogiorno	33.494	36.652	40.082	45.946	59.315	60.570	67.803							
-ordinaria non ag requisiti ridotti	112.079	108.198	107.746	108.058	127.964	130.038	135.158	1.400.517	1.378.477	1.313.827	1.469.800	1.775.100	1.673.100	1.728.500
Centro-Nord	59.372	57.136	56.117	59.176	64.267	65.090	66.139							
Mezzogiorno	52.707	51.062	51.629	48.882	63.697	64.948	69.019							
Indennità nell'edilizia	**22.407**	**22.503**	**22.543**	**26.107**	**30.308**	**27.003**	**28.259**	**176.749**	**170.847**	**63.962**	**112.500**	**86.700**	**51.400**	**45.500**
Centro-Nord	3.621	3.516	3.509	4.143	5.385	4.864	5.631							
Mezzogiorno	18.786	18.987	19.034	21.964	24.923	22.139	22.628							
Indennità agricola	**137.610**	**139.608**	**141.173**	**141.864**	**133.947**	**127.462**	**119.267**	**1.558.604**	**1.384.019**	**1.339.150**	**1.561.300**	**1.641.900**	**1.428.500**	**1.374.300**
Centro-Nord	22.203	22.226	23.139	23.663	23.027	22.230	21.703							
Mezzogiorno	115.407	117.382	118.034	118.201	110.920	105.232	97.564							
Cassa Integrazione Guadagni (o)	**87.518**	**101.955**	**130.839**	**131.028**	**140.959**	**132.304**	**103.103**	**928.138**	**932.140**	**1.121.443**	**1.417.000**	**1.501.100**	**1.581.840**	**1.339.390**
Centro-Nord	55.552	68.699	91.031	90.234	99.295	92.085	66.975							
Mezzogiorno	31.966	33.256	39.808	40.794	41.664	40.219	36.128							
Prepensionamenti	**148.395**	**129.780**	**100.945**	**111.978**	**95.475**	**80.091**	**n.d.**	**731.910**	**560.220**	**483.363**	**362.978**	**288.652**	**398.432**	**193.184**
Centro-Nord	108.222	94.383	70.229	79.678	68.368	58.569	n.d.							
Mezzogiorno	40.173	35.397	30.716	32.300	27.107	21.522	n.d.							

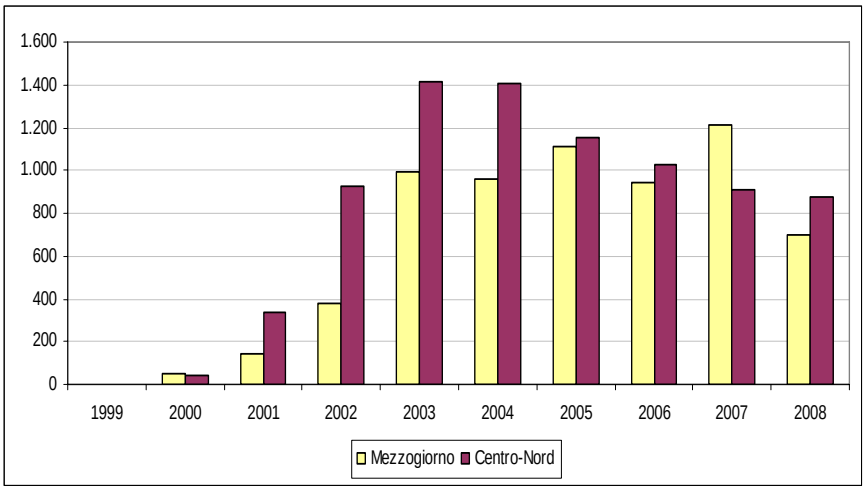
1 La tavola non esaurisce il totale della spesa per le politiche del lavoro, ma presenta solo le voci per le quali è disponibile la disaggregazione territoriale dei soggetti beneficiari delle politiche indicate. Rispetto al complesso della spesa attivata nel 2006, a tali voci corrisponde circa l' 86 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 dei dati sul credito di imposta è cambiata e non risultano ancora disponibili le informazioni per ripartizioni territoriali. La suddivisione, quindi, dei beneficiari e della spesa del credito di imposta tra le due macroaree, fa riferimento alla vecchia serie per il solo Mezzogiorno (con l'aggiunta di una stima per il solo anno 2006 suscettibile di revisione), con il Centro-Nord ottenuto per differenza rispetto ai dati nazionali. Come per gli anni precedenti, la scomposizione basata sui dati relativi all'utilizzo dell'ulteriore credito d'imposta specifico per l'area potrebbe sottostimare la quota attribuita alle regioni del Mezzogiorno (rientrando queste ultime anche tra le beneficiarie della quota "generale" dello strumento).
(h) I valori di spesa sono stati assegnati al 2006. Possono verificarsi delle code di cassa a valere su di esse per il 2007 e il 2008.
(i) 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.
(l) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo I del dlgs. 185/2000. Il dato sui beneficiari è di fonte Sviluppo Italia Spa e si riferisce al numero di domande ammesse. Il dato di spesa si riferisce all' impegno di spesa assunto.
(m) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo II del dlgs. 185/200. Il dato sui beneficiari è di fonte Sviluppo Italia Spa 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.
(n) Il dato sui beneficiari riguarda i beneficiari nell'anno di riferimento al netto di chi percepisca più volte il trattamento.
(o) 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 DSCE su dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

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[210] ha raggiunto i 14 miliardi di euro nel 2008 a fronte di 361.254 progetti avviati[211]. Nel Centro-Nord sono affluiti nel periodo circa 8 miliardi di euro e nel Mezzogiorno circa 6,5 miliardi (rispettivamente il 56 e il 44 per cento della spesa complessiva); nel Centro–Nord la spesa rappresenta l'86 per cento della relativa dotazione finanziaria, mentre nel Mezzogiorno la quota si attesta al 78 per cento.

I dati annuali per ripartizione mostrano per il Centro-Nord una tendenza più sostenuta dei pagamenti, ad eccezione dell'anno 2007 in cui invece si registra un'accelerazione delle spese realizzate dal Mezzogiorno, anche per l'approssimarsi della fase conclusiva dei programmi (cfr. Figura IV.30).

Figura IV.30 - SPESA PER ANNO DEGLI INTERVENTI DEL FONDO SOCIALE EUROPEO
(milioni 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 RGS-MONIT

A livello nazionale, il 28,8 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 (5,4 per cento), concentrati nel Centro–Nord (65 per cento), e della popolazione femminile. Le

[210] 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.

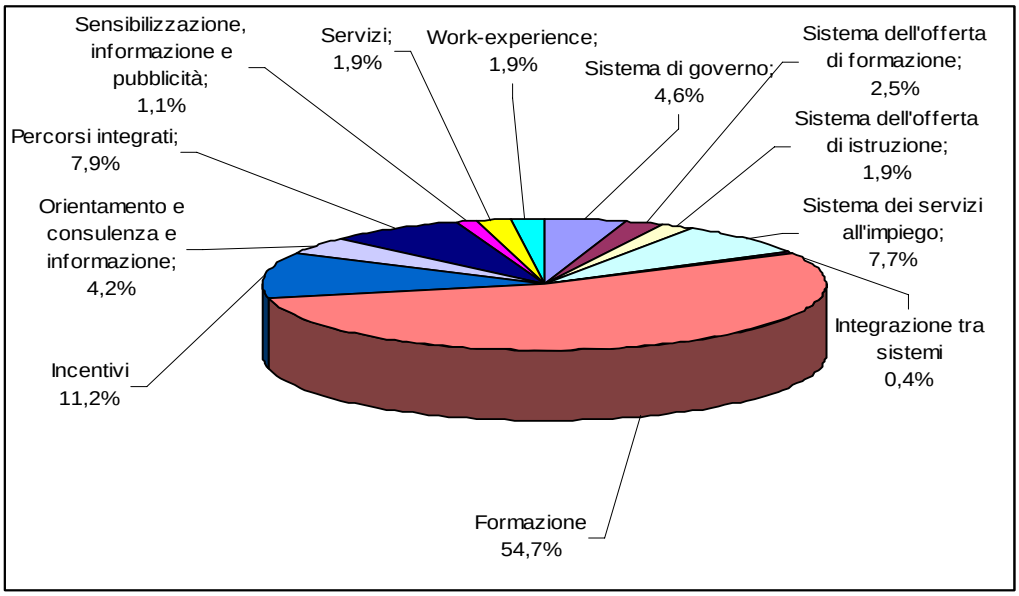
[211] Tutti i dati relativi al Fondo Sociale Europeo si riferiscono ai valori al 31 dicembre 2008.

politiche più strettamente correlate all'istruzione e alla formazione professionale e permanente lungo tutto l'arco della vita hanno beneficiato del 24,9 per cento circa dei pagamenti, prevalentemente nel Mezzogiorno, mentre il 17 per cento circa delle spese è stato rivolto alla formazione continua e a interventi per gli occupati (nelle imprese, ma anche nelle Pubbliche Amministrazioni), per l'imprenditorialità e per la ricerca, realizzati maggiormente nel Centro-Nord. Il restante 30 per cento dei pagamenti ha interessato azioni a favore della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'assistenza tecnica per l'attuazione dei programmi.

Interventi del Fondo Sociale Europeo nel Mezzogiorno

Nel Mezzogiorno, tra i 103.652 progetti avviati, risultano preponderanti le azioni rivolte a singoli destinatari (79,9 per cento), tra queste in particolare le attività di formazione per le quali sono stati spesi oltre 3,5 miliardi di euro, che comprendono anche le risorse destinate all'istruzione. L'altra voce significativa è quella relativa agli incentivi, in cui prevalgono gli aiuti alle imprese per l'assunzione o per la creazione di impresa. Il 17 per cento delle spese è invece destinato alle azioni rivolte ai sistemi, in particolare ai servizi all'impiego (cfr. Figura IV.31).

Figura IV.31 - FONDO SOCIALE EUROPEO NEL MEZZOGIORNO PER TIPOLOGIA DI AZIONE: SPESA CUMULATA: 2000-08 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT

Misure dedicate alle politiche attive del lavoro

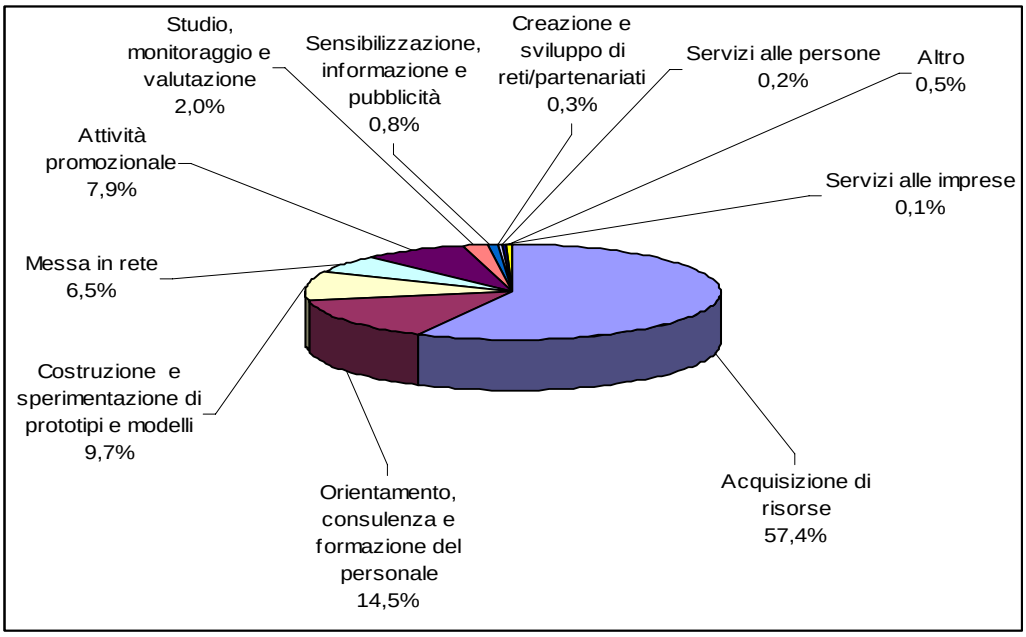
Tra le misure del FSE espressamente dedicate alle politiche attive del lavoro, che comprendono azioni finalizzate al contrasto della disoccupazione di breve o lunga durata, sono stati avviati nel Mezzogiorno 13.884 progetti e spese risorse per un totale di circa 1,2 miliardi di euro. Le attività rivolte a singoli destinatari sono prevalenti (99,3 per cento della spesa totale), mentre sono molto modeste quelle

rivolte ai sistemi (0,2 per cento) e all'attuazione di azioni "di accompagnamento", volte a favorire la partecipazione dei destinatari agli altri interventi (pari allo 0,4 per cento).

Servizi per l'impiego

Per interventi mirati al rafforzamento e quindi al miglioramento della qualità dei Servizi per l'Impiego[212] sono stati effettuati pagamenti pari a oltre il 7 per cento delle risorse del Fondo Sociale Europeo spese nel Mezzogiorno, per un totale di circa 452 milioni di euro a fine dicembre 2008 e di 897 progetti avviati, in linea con la forte attenzione al tema nella programmazione comunitaria 2000-2006, anche su stimolo dell'Unione Europea. A differenza di quanto segnalato per il primo gruppo, la prevalenza di attività riguarda le azioni rivolte ai sistemi (98,5 per cento), in particolare le voci di spesa più consistenti sono quelle relative all'acquisizione di risorse, alla formazione del personale, alla sperimentazioni e di modelli e alla messa in rete dei Servizi per l'impiego (cfr. Figura IV.32).

Figura IV.32 – FSE PER IL SOSTEGNO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO NEL MEZZOGIORNO: SPESA CUMULATA 2000-08 (valori assoluti e percentuali)



Nota: la voce "Altro" contiene la formazione, gli incentivi e il sistema dell'offerta di istruzione
Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT

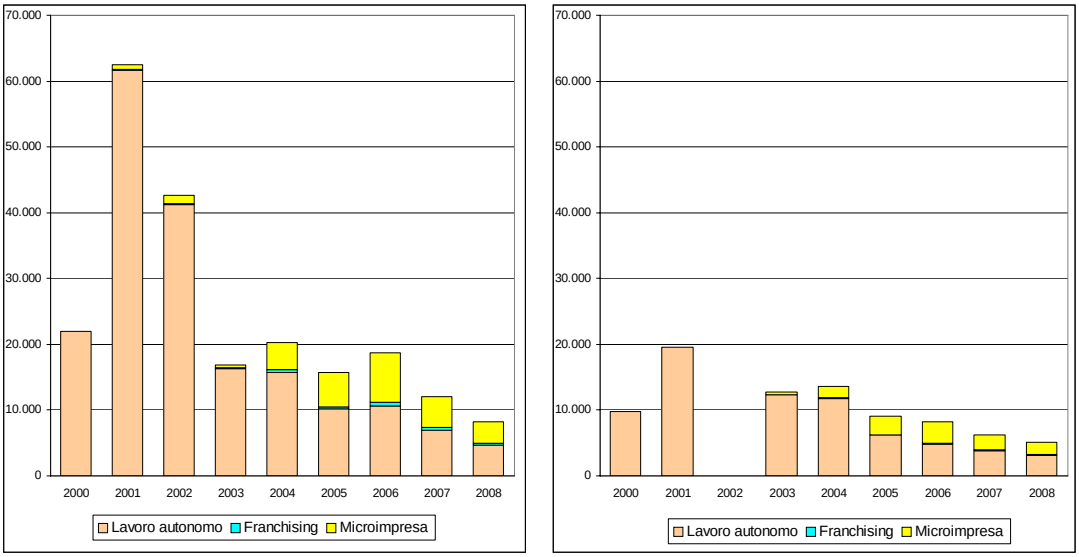
[212] Interventi per l'inserimento o il reinserimento al lavoro sono inclusi anche in alcuni degli altri campi di intervento del Fondo Sociale Europeo, quali le politiche per la promozione delle pari opportunità di genere o rivolte a specifici target di utenza svantaggiata. Anche nell'ambito delle politiche 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.

IV.4.2 Promozione dell'imprenditorialità e autoimpiego

Autoimpiego

L'operatività del complesso delle misure dell'autoimpiego si è indebolita nel corso del 2008: il numero di domande presentate si è infatti ulteriormente ridotto rispetto al 2007, a poco più di 8.000 unità[213] (di cui circa 7.000 nel Mezzogiorno). Le domande presentate relative alla microimpresa sono diminuite di 1.500 unità, attestandosi a circa 3.200 (2.700 nel Mezzogiorno). Relativamente alle domande a valere sul lavoro autonomo rispetto al 2007 le istanze sono diminuite di circa 2.200 unità: nel 2008 si sono infatti fermate a poco più di 4.700, di cui 4.300 nel Mezzogiorno. Anche il *franchising* ha fatto registrare una riduzione nelle domande presentate, che sono ammontate a 229 unità (153 quelle meridionali). Le domande ammesse si sono conseguentemente ridotte: il calo assoluto percentuale più significativo riguarda il franchising, che resta dunque la tipologia meno frequentemente richiesta. La tendenza decrescente continua ininterrottamente dal 2006 (cfr. Figura IV.33).

Figura IV.33 - AUTOIMPIEGO: TOTALE DELLE DOMANDE PRESENTATE E AMMESSE ALLE AGEVOLAZIONI: ITALIA, ANNI 2000-2008*



* Per le domande agevolate, lavoro autonomo dal 1997, *Franchising* e microimpresa dal 2001.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A.

Al lordo delle revoche, anche le agevolazioni concesse sia in conto capitale che in conto mutuo sono diminuite rispetto all'anno precedente con riferimento a tutte le tipologie. La riduzione percentuale annua è stata leggermente meno forte per il lavoro autonomo nel Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia (-13,5 contro –16,8 per cento), ha riguardato quasi esclusivamente il Centro-Nord per quello che riguarda la

[213] Cfr. Rapporto DPS 2007, paragrafo VI.1.2.

microimpresa (-12,3 per cento per l'intero territorio nazionale a fronte del –1,4 relativo alle regioni meridionali), mentre è stata pressoché simile per la misura franchising (-29,5 per cento per l'intero territorio nazionale a fronte del –26 per cento nel Mezzogiorno). Nel totale gli impegni hanno superato i 310 milioni di euro di cui 269 indirizzati a proposte meridionali (cfr. Tavola IV.25).

Tavola IV.25 - GESTIONE DEGLI STRUMENTI AUTOIMPIEGO: CONCESSIONI, ANNO 2008
(milioni di euro)

Misura Agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazione agli investimenti c/capitale	Agevolazione agli investimenti c/mutuo	Contributi alla gestione	Assistenza tecnica	Totale impegni
Lavoro Autonomo	4.717	3.120	24,36	40,45	16,10	11,72	92,63
di cui Mezzogiorno	*4.315*	*2.898*	*22,84*	*37,79*	*14,95*	*10,89*	*86,48*
Microimpresa	3.236	1.875	72,01	100,28	28,25	7,04	207,58
di cui Mezzogiorno	*2.691*	*1.597*	*63,22*	*85,10*	*21,89*	*6,00*	*176,21*
Franchising	229	76	1,65	5,22	2,84	0,29	10,00
di cui Mezzogiorno	*153*	*51*	*1,07*	*3,41*	*1,92*	*0,19*	*6,59*
Totale Titolo II	**8.182**	**5.071**	**98,02**	**145,95**	**47,19**	**19,05**	**310,21**
di cui Mezzogiorno	***7.159***	***4.546***	***87,13***	***126,31***	***38,76***	***17,08***	***269,27***

Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A

Le erogazioni nel loro complesso si sono attestate a quasi 349 milioni di euro, di cui poco meno di 289 nelle regioni meridionali. Per il lavoro autonomo esse sono ammontate a 87,9 milioni (di cui 81,9 al Meridione), per la microimpresa a 248 milioni (198,8 verso il Mezzogiorno), per il *franchising* a 12,8 di cui poco meno di 8 a favore di iniziative meridionali. Poco più del 40 per cento delle agevolazioni concesse in conto mutuo ha riguardato i finanziamenti accordati a titolo di mutuo con punte del 50-51 per cento nel *franchising* sia nel Mezzogiorno che per l'intero territorio nazionale.

Promozione di imprenditorialità

Le misure di promozione dell'autoimprenditorialità[214] a valere sulla legge n.135/1997[215] sono esaurite. Tuttavia già nel corso del 2007, esse non avevano registrato domande approvate: il numero delle istanze presentate è continuamente diminuito fino alle sole 107 del 2008 (100 quelle meridionali), mentre torna a salire il numero di quelle ammesse a 35 (32 quelle meridionali). Relativamente alla legge n.448/1998, non è stata registrata alcuna domanda ammessa. La dimensione finanziaria degli impegni relativi alla legge n.95/1995 (che rappresenta la quasi

[214] Queste misure sono regolate dal titolo I del decreto legislativo 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 (leggi n.95/1995 e n.236/1993); da giovani che subentrano nella conduzione dell'azienda agricola familiare (legge n.135/1997); 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.448/1998).

[215] Continuano tuttavia le erogazioni a valere sullo stesso capo.

totalità delle agevolazioni impegnate a valere allo strumento in esame, effettuate per la loro quasi totalità nel Mezzogiorno) è risultata di 16,4 milioni di euro in conto capitale e di 18,4 milioni in conto mutuo[216], a fronte dei 12,3 e dei 15,4 dell'anno precedente. Nel totale le agevolazioni concesse sono risultate pari a 36,3 milioni di euro ed hanno superato di circa 6,6 milioni quelle dell'anno precedente. A valere sulla legge n.236/1993 sono stati impegnati circa 1,3 milioni di euro a fronte degli 0,8 del 2007, tutti per domande ammesse meridionali (cfr. Tavola IV.26).

Tavola IV.26 - GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'AUTOIMPRENDITORIALITA': AGEVOLAZIONI CONCESSE ANNO 2008 (milioni di euro)

Misura Agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazione impegnate agli investimenti		Contributi impegnati c/gestione	Totale Impegni
			c/capitale	c/mutuo		
L. 95/95	86	31	16,42	18,40	1,45	36,27
di cui Mezzogiorno	*79*	*28*	*16,00*	*17,95*	*1,42*	*35,37*
L. 236/93	18	4	0,55	0,65	0,07	1,27
di cui Mezzogiorno	*18*	*4*	*0,55*	*0,65*	*0,07*	*1,27*
L. 448/98	3	0	0,00	0,00	0,00	0,00
di cui Mezzogiorno	*3*	*0*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Totale Titolo I	**107**	**35**	**16,97**	**19,04**	**1,53**	**37,54**
di cui Mezzogiorno	***100***	***32***	***16,55***	***18,60***	***1,49***	***36,64***

N.B.: in applicazione del decreto Mipaf-Mef del dicembre 2006, la gestione del Capo III è stata trasferita ad Ismea.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A

Sono stati inoltre erogati 36,3 milioni di euro a valere sulla Legge 95/1995, di cui 15,7 in conto capitale, 17,1 in conto mutuo e 3,4 in conto gestione. Sulla Legge 236/1993 sono stati erogati 1,5 milioni di euro, 6,1 sulla 135/97 e 0,3 sulla Legge 448/1998. Anche in questo caso le somme spese hanno riguardato quasi interamente domande ammesse provenienti dai territori meridionali. Rispetto al 2007, la riduzione è risultata dell'ordine del 79 per cento sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord.

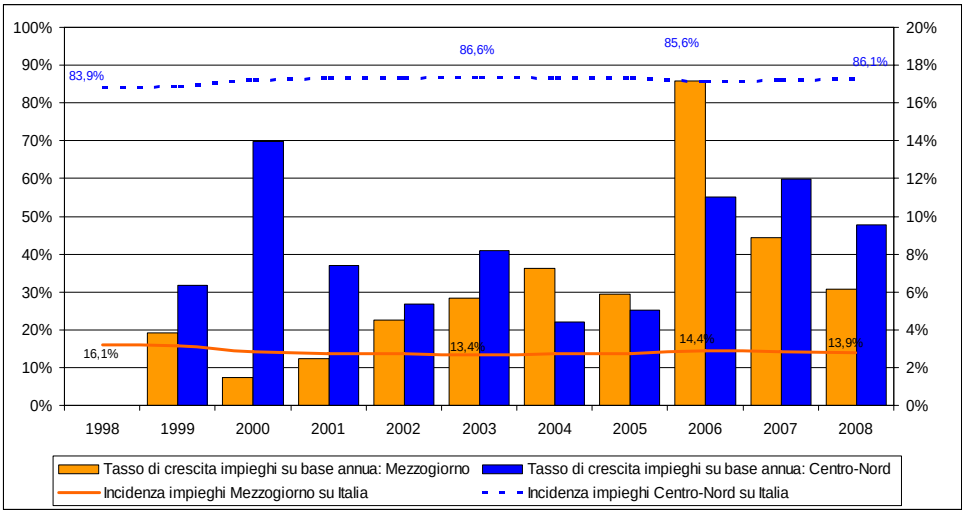
IV.4.3 Politiche del credito e strumenti finanziari

La recente tendenza del sistema bancario a mitigare l'avversione al rischio nella composizione del proprio portafoglio clienti, non sembra essersi consolidata negli ultimi dati disponibili[217].

[216] Al netto di 1,5 milioni di euro a titolo di contributi alla gestione.
[217] Per un'analisi del fenomeno si veda il paragrafo VI.2 del Rapporto Annuale del DPS 2007.

Nel 2007 il tasso di crescita degli impieghi nelle imprese, pur rimanendo abbastanza elevò dopo l'exploit del 2006, nel Mezzogiorno è risultato inferiore rispetto a quello del Centro-Nord (8,9 per cento contro 12 per cento)[218]. Questa tendenza si è ulteriormente accentuata nei primi tre trimestri del 2008 (con una crescita degli impieghi -su base annua- che nelle regioni meridionali è pari al 6,2 per cento a fronte del 9,5 per cento registrato nel Centro-Nord) (cfr. Figura IV.34).

Figura IV.34 - IMPIEGHI NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE, QUOTE (scala di sinistra) **E TASSI DI CRESCITA** (scala di destra) **PER AREA TERRITORIALE: 1998-2008**[1]
(valori percentuali)



[1] Le categorie di prenditori qui considerati sono le "società e quasi società non finanziarie" e le "famiglie produttrici."
Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi nelle imprese non finanziarie)

I dati sui quali si basa il paragrafo ancora non fotografano la crisi che sta investendo il sistema finanziario e l'economia reale su scala planetaria. Appare scontato che questa congiuntura interferirà in modo significativo sullo scenario, accentuando la tendenza delle banche a cautelarsi, in vista dell'atteso incremento delle sofferenze, riducendo il rapporto tra il proprio patrimonio e gli impieghi in essere (*deleveraging*). Peraltro, essendo censiti i volumi di credito erogato ma non le quantità di credito richiesto, è in ogni caso difficoltoso misurare l'entità dei fenomeni di razionamento del credito.

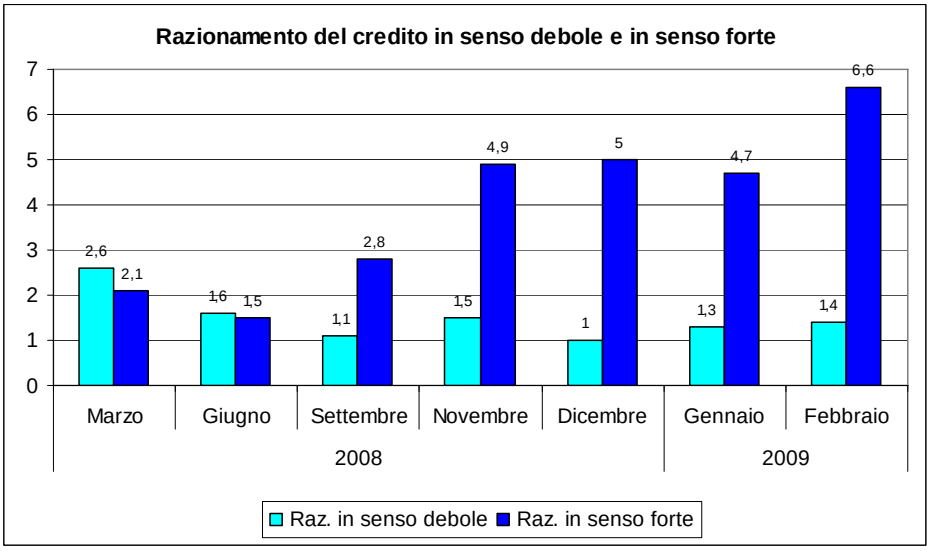
Razionamento del credito

Primi segnali di una maggiore difficoltà nell'accesso al credito bancario delle imprese, giungono tuttavia dall'Indagine Isae del febbraio scorso. Si tratta di una

[218] I dati del 2006 rappresentavano un recupero rispetto a valori pregressi piuttosto che un avanzamento assoluto. 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, costituisce un miglioramento rispetto allo stesso mese del 2003 (13,4 per cento) ma resta al di sotto del dato relativo al 1999 (15,8 per cento). 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.

difficoltà denunciata da circa il 40 per cento del campione, e riguarda in maggior misura le imprese piccole e medie. Il 6,6 per cento delle imprese intervistate ha dichiarato inoltre di trovarsi in una situazione di "razionamento in senso forte" per il mancato ottenimento del finanziamento da parte della banca (cfr. Figura IV.35).

Figura IV.35 - RAZIONAMENTO DEL CREDITO IN SENSO DEBOLE E FORTE: ANNI 2008-2009 (quota di imprese sul totale)

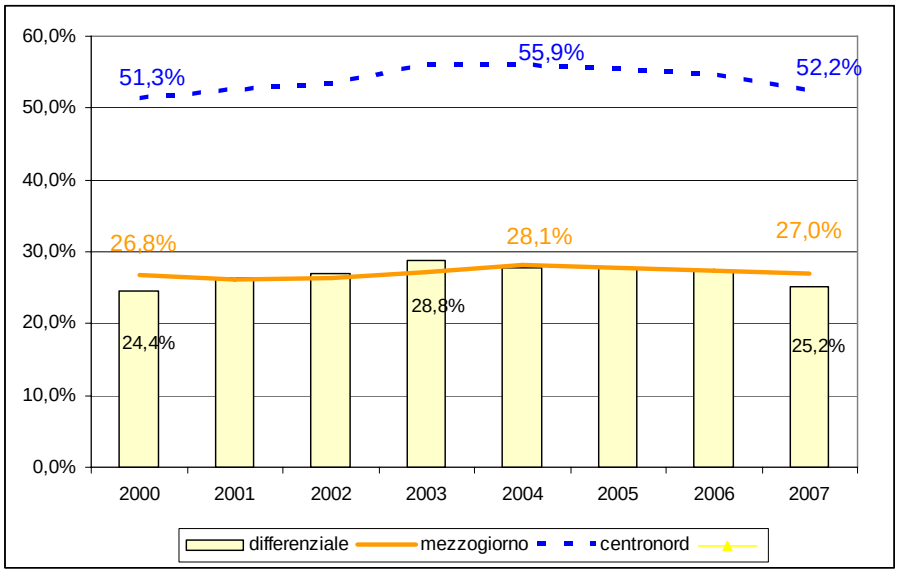


Razionamento in senso forte=rifiuto del finanziamento da parte della banca
Razionamento in senso debole=rifiuto del finanziamento da parte delle imprese per le nuove condizioni maggiormente onerose
Fonte: elaborazioni su dati Isae

Impieghi/PIL

Un indicatore indiretto dei problemi di accesso ai finanziamenti bancari, che offre informazioni attendibili (ma non immediate) è il rapporto Impieghi/PIL, che misura il grado di finanziarizzazione di un'economia. La serie storica 2000-2007 (cfr. Figura IV.36) evidenzia il valore assai modesto di tale rapporto nel Mezzogiorno rispetto a quello registrato nel Centro-Nord. Il divario fra le due aree del Paese si riduce lentamente a partire dal 2004 con una accelerazione nel 2007, attribuibile anche al maggior ritmo di crescita dell'economia del Centro-Nord.

Figura IV.36 - INDICE DI INTENSITÀ CREDITIZIA (IMPIEGHI NELLE IMPRESE/PIL) PER AREA TERRITORIALE: 2000-2007[1] (valori percentuali)



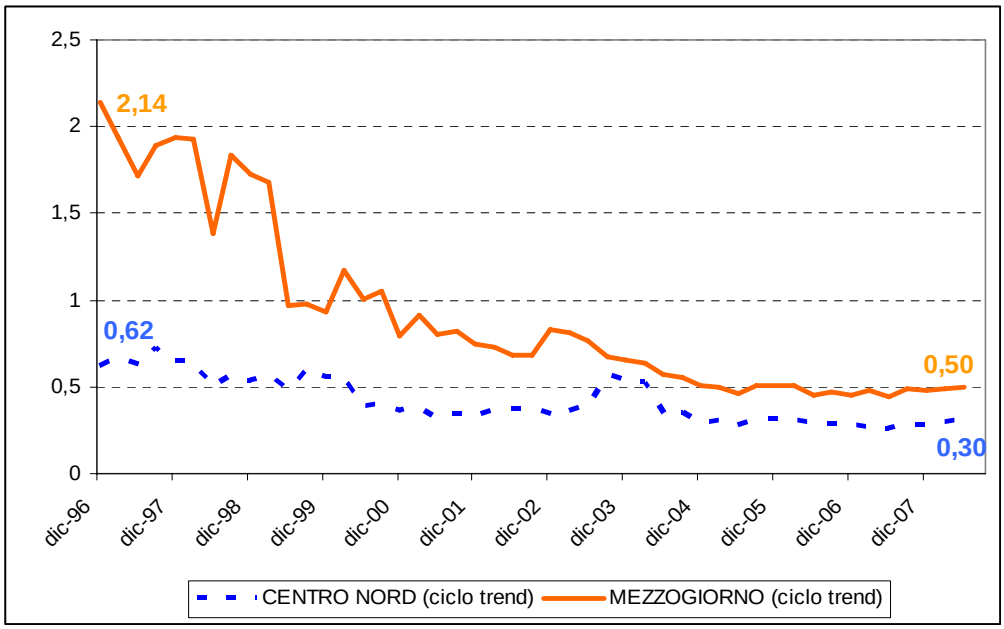
(1) Le categorie di prenditori qui considerati sono le 'società e quasi società non finanziarie' e le 'famiglie produttrici'
Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi nelle imprese non finanziarie) e Istat (per i dati relativi al PIL)

Sulla crescita degli impieghi nelle imprese meridionali influisce sia il miglioramento (soprattutto in questa regione) del tasso di decadimento[219] (cfr. Figura IV.37), sia il mutamento nella composizione delle quote di mercato detenute dalle banche. A quest'ultimo proposito, dall'analisi degli impieghi (totali) per gruppi dimensionali di banche emerge come nel Mezzogiorno le banche medie, piccole e minori tra il marzo 1999 e il settembre 2008 abbiano accresciuto la propria quota di mercato passando dal 40,1 al 60,6 per cento (a discapito più delle grandi banche che delle maggiori)[220].

[219] 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. Bollettino Statistico, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti).

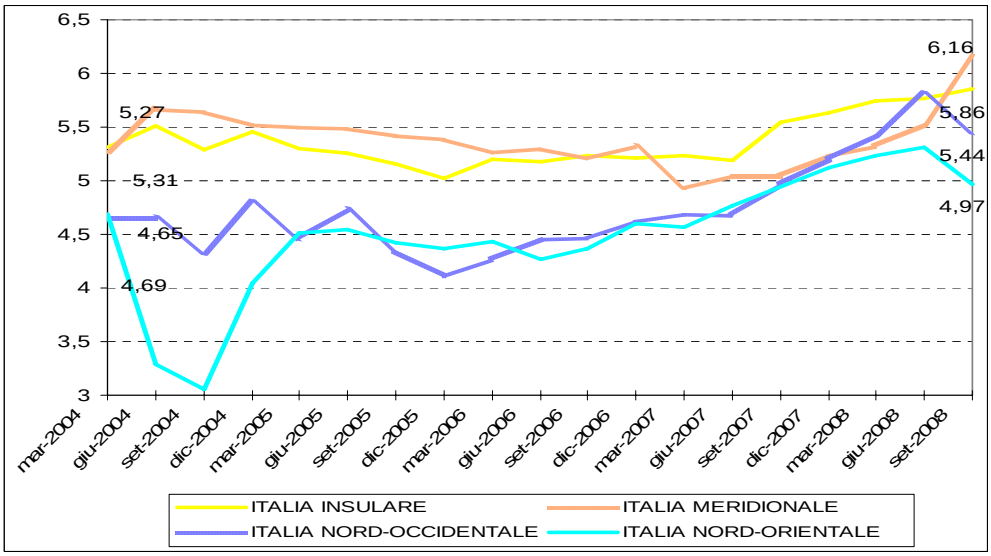
[220] Di seguito si riportano i criteri utilizzati dalla Banca d'Italia ai fini dell'attribuzione per gruppi dimensionali: - banche maggiori: fondi intermediati medi superiori a 45 miliardi di euro; - banche grandi: fondi intermediati medi compresi tra 20 e 45 miliardi di euro; banche medie: fondi intermediati 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. Sul punto si faccia anche riferimento a, 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.

Figura IV.37 - TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE NELLE IMPRESE: CICLO TREND: 1996-2008 (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

Figura IV.38 - ANDAMENTO DEI TASSI DI INTERESSE NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE : 2004-2008(1)



(1) Per finanziamenti oltre i cinque anni
Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

Tassi di interesse

Per quanto attiene ai tassi di interesse[221] si evidenzia, nel periodo più recente, una certa convergenza nel differenziale assoluto tra i tassi a lungo termine applicati nelle diverse aree del Paese, mentre per i tassi a breve termine, stime preliminari mostrano il permanere nel 2007, (su scala provinciale) rilevanti differenze di

[221] 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.

trattamento a seconda della localizzazione dei prenditori, a causa della frammentazione dei rapporti creditizi, della diversa efficienza degli uffici giudiziari, delle caratteristiche settoriali e dimensionali dei sistemi produttivi, della rischiosità passata dei prenditori. A ben guardare si tratta proprio degli svantaggi di sistema che un "credito difficile" contribuisce a perpetuare nel Mezzogiorno.

Fondo di garanzia per le PMI

Alla fine del 2008, nella difficile congiuntura economica e finanziaria, per agevolare l'accesso al mercato del credito, sono state introdotte novità rilevanti in relazione al "Fondo di garanzia per le PMI"[222]. Si tratta di uno strumento che opera principalmente riassicurando altri enti di garanzia, soprattutto confidi (rimborsandoli per una parte molto consistente degli importi escussi nel caso di insolvenza delle imprese garantite) e prestando garanzie dirette "a prima richiesta" alle banche (in relazione a operazioni di credito a favore delle piccole e medie imprese). Dal 2000 al 2008 (novembre) il Fondo ha accolto 55.361 istanze, concedendo garanzie per 5,3 miliardi di euro a fronte di operazioni creditizie per 10,8 miliardi di euro. Le sofferenze (fin qui) patite sono al di sotto del 2 per cento, sicché le risorse pubbliche nazionali rotative[223] impiegate -pari a 335,7 milioni di euro- hanno subito un depauperamento (tra perdite e anticipi su perdite) pari a 35,4 milioni di euro.

La riforma del Fondo[224] prevede un incremento della disponibilità finanziaria (fino a 450 milioni di euro in più), rende lo strumento applicabile anche alle imprese artigiane, consente a che il Fondo possa essere capitalizzato grazie ai contributi finanziari di altri soggetti pubblici e privati. Ma la novità di portata più notevole è l'istituzione di una garanzia di ultima istanza dello Stato, attivabile in caso di default del Fondo pubblico. Le operazioni creditizie assistite dalla garanzia dello Stato possano quindi essere considerate a rischio zero dai soggetti finanziatori, sicché le banche prestatrici (e i confidi intermediari vigilati)[225], potranno fare a meno di attingere al proprio patrimonio di vigilanza per effettuare gli accantonamenti a riserva che la normativa internazionale, recepita dalle istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia, prescrive siano proporzionati ai rischi assunti[226].

---

[222] Decreto legge n.185/2008, articolo 11. La base giuridica del Fondo è nelle leggi n.662/1996 e n.266/1997.

[223] Le somme di danaro accantonate nel fondo rischi ritornano periodicamente disponibili e quindi utilizzabili per garantire nuove operazioni nella misura in cui non siano "consumate" per effetto delle escussioni correlate agli ingressi in sofferenza delle imprese garantite.

[224] Va rimarcato che il Fondo di cui alla legge 266/97 oggetto dell'intervento normativo introdotto dall'articolo 11 del decreto legge n.185/2008, non accoglie automaticamente le istanze, ma le seleziona in base ad alcuni indici di bilancio e ad altri *parametri qualitativi*.

[225] Intermediari iscritti all'albo di cui all'art. 107 del Testo Unico Bancario.

[226] Il *patrimonio di vigilanza* è una *grandezza finita* per tutti gli intermediari ed essendo il suo "assorbimento" proporzionato ai rischi, una misura che ne azzera "il consumo" per alcune categorie di prenditori dovrebbe produrre benefici anche a favore di altre categorie (maggiormente) esposte a rischi di razionamento.

Private equity

Il private equity non è un'alternativa al credito tradizionale. Sebbene nel nostro Paese abbia progressivamente accresciuto il proprio ruolo (soprattutto nei processi di riallocazione proprietaria) esso non ha ancora espresso pienamente il proprio potenziale. Nel Mezzogiorno il mercato resta ancora a un livello poco più che embrionale (cfr. Tavola IV.27), eppure molte Regioni meridionali -che pure in passato avevano compiuto questa scelta senza ottenere risultati apprezzabili- hanno nuovamente inserito nei propri programmi per il periodo 2007-2013 misure di intervento pubblico a favore del capitale di rischio. La ridotta diversificazione dei rischi resa possibile dalla scala regionale (considerato il numero limitatissimo delle operazioni) ha fin qui reso vani gli interventi circoscritti sul piano territoriale e suggerisce soluzioni su scala quantomeno multiregionale[227].

Tavola IV.27 - CAPITALE DI RISCHIO: NUMERO E CONTROVALORE DELLE OPERAZIONI DI INVESTIMENTO (2006-2008)

ITALIA	**2006**	**2007**	**2008**
Numero di operazioni	292	302	372
di cui *early stage*	62	88	88
di cui *expansion*	105	113	145
Valore delle operazioni (milioni di euro)	3.731	4.197	5.458
di cui *early stage*	28	66	115
di cui *expansion*	1.094	786	837
MEZZOGIORNO	**2006**	**2007**	**2008**
Numero di operazioni	13	18	12
di cui *early stage*	5	8	2
di cui *expansion*	3	8	6
Valore delle operazioni (milioni di euro)	89	102	70
di cui *early stage*	1,5	7	4
di cui *expansion*	56	84	16

Fonte: AIFI. Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital

Fondo finanza d'impresa

Fondo high-tech

Tutte le misure nazionali a favore del *private equity* e della garanzia sono state concentrate all'interno del Fondo Finanza di impresa[228]. Questo strumento necessita di un decreto ministeriale per divenire operativo. Nel frattempo una *clausola di salvaguardia* ha permesso che i regimi d'aiuto pregressi potessero ancora essere utilizzati. Su questa base si segnala che il *fondo high-tech per il Mezzogiorno* (previsto dall'articolo 1, comma 222, legge n.311/2004) nel corso del 2008 ha

[227] Sulla necessità di valutare con attenzione la scala degli interventi in campo di *private equity* cfr. Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 priorità 7, p. 143.

[228] Legge 296 del 2006 (finanziaria per il 2007, art. 1 comma 847 e ss.). La norma riguarda anche il Fondo di cui alla legge n.266/1997.

concluso il proprio iter volto alla individuazione di taluni fondi chiusi da sottoscrivere (con risorse pubbliche per il 50 per cento) a condizione che questi investissero in piccole e medie imprese con programmi di innovazione su base digitale. Sono state ammesse ai benefici della misura quattro delle sei Società di Gestione del Risparmio (SGR) che avevano presentato richiesta. E' la prima volta che delle SGR raccolgono concretamente capitali pubblici e privati (in pari misura) per investire (solo) nel Mezzogiorno (nei prossimi cinque anni) una quantità di risorse molto al di sopra dei valori di norma espressi dal mercato in relazione alla specifica categoria delle imprese innovative.

IV.5 La politica regionale nel lungo periodo: il futuro della politica di coesione

L'Unione Europea sostiene lo sviluppo regionale mediante la politica di coesione comunitaria, come definita dal titolo XVII del Trattato CE, per la quale vengono stanziati i Fondi strutturali, nell'ambito della definizione del quadro pluriennale di spesa dell'UE, cioè delle cosiddette "prospettive finanziarie". Attualmente la politica di coesione è quella più dotata finanziariamente, disponendo di 347 miliardi di euro, a prezzi correnti, che rappresentano il 35 per cento degli stanziamenti previsti per il bilancio comunitario 2007-2013. Pur essendo da poco entrata nel vivo dell'attuazione la programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 è già in corso il dibattito su come potrebbe evolvere la politica di coesione dopo il 2013, tenendo conto dei nuovi aspetti messi in luce dal recente allargamento, che ha portato gli Stati membri dell'UE da 15 a 27 e delle nuove grandi sfide che l'UE intende affrontare. Questo dibattito si intreccia strettamente con la discussione che riguarda la dotazione finanziaria del bilancio comunitario e le proporzioni che al suo interno assume la politica di coesione.

Il contesto di riferimento

Il Consiglio Europeo, infatti, nel definire le prospettive finanziarie 2007-2013 (dicembre 2005), ha introdotto una "clausola di revisione" del bilancio comunitario che, seppur facendo riferimento puntuale alla Politica Agricola Comune (PAC) e al contributo del Regno Unito al bilancio comunitario ("rimborso britannico"), riguarda in generale tutta la struttura del bilancio comunitario. La revisione del bilancio, tanto dal lato delle entrate, quanto da quello delle spese, è fortemente connessa con la questione della legittimazione delle politiche da finanziare, intesa come dimostrazione del loro valore aggiunto "comunitario". Più in particolare i temi

fondamentali riguardano l'equità e la trasparenza dei meccanismi di finanziamento del bilancio (oggi fortemente compromesse dal dilagare del meccanismo delle compensazioni a favore di singoli Paesi per contenerne l'esborso netto, che nel complesso ha ormai raggiunto i 60 miliardi di euro) e la ricerca di una sua configurazione "più moderna", allo scopo di sostenere efficacemente le sfide dell'Unione, attraverso una revisione del contributo che le diverse rubriche di spesa possono assicurare alle sue grandi strategie di sviluppo. L'Italia, da lungo tempo contribuente netto al bilancio comunitario, ha espresso il proprio interesse affinché venga individuata una struttura di spesa capace di sostenere l'azione dell'Unione Europea nel lungo termine, sulla base di una visione chiara delle sue priorità, nonché sulla definizione di un regime di finanziamento equo, semplice e trasparente[229].

La politica di coesione, sia per la sua importanza nel bilancio UE, sia per la più stretta connessione con i temi della strategia di Lisbona assicurata dalle nuove regole per il 2007-2013, sia per le sue potenzialità di contribuire efficacemente a fronteggiare gli effetti di situazioni di grave crisi economica, risulta ancora una volta, al centro della discussione.

Il dibattito sullo sviluppo futuro della politica di coesione è, dunque, ripreso nell'ambito della revisione del bilancio, ma si sta al momento sviluppando più intensamente con riferimento ai contenuti della politica e alla sua attuazione[230].

La Quarta Relazione periodica sulla coesione economica e sociale, pubblicata nel 2007, nel riproporre i temi di fondo per l'avvio della riflessione sulla politica di coesione post-2013, sottolinea che la politica di coesione dovrà essere in grado di contribuire ad affrontare le nuove sfide dell'Europa, sostenendo una crescita equilibrata e sostenibile dei territori, che riduca i forti divari di sviluppo esistenti tra gli Stati membri e tra le regioni europee, valorizzando le potenzialità di sviluppo regionale presenti e non adeguatamente utilizzate e contribuendo alla crescita di competitività dell'UE. Per far ciò la politica di coesione dovrebbe operare secondo un forte principio di sussidarietà, espresso da un modello di governance multilivello che impegni nel modo più opportuno tutto il partenariato istituzionale ed economico-

[229] Si veda il contributo dell'Italia alla consultazione pubblica sulla revisione del bilancio http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm

[230] La pubblicazione, nel maggio 2007, della Quarta Relazione periodica sulla coesione economica e sociale (Pubblicata all'indirizzo Internet http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_it.htm), predisposta ogni tre anni dalla Commissione europea come previsto dall'art. 158 del Trattato.

sociale, ai diversi livelli di responsabilità, garantendo efficacia degli interventi, visibilità e concretezza dei risultati, rigore e trasparenza nella spesa[231].

Tra la fine del 2007 e nel corso del 2008, oltre che nelle sedi di confronto istituzionale e amministrativo, il dibattito è stato ampliato con quattro consultazioni pubbliche, lanciate dalla Commissione europea, anche con la rappresentanza del partenariato istituzionale ed economico-sociale interessato dalla discussione sul futuro orientamento del bilancio comunitario e dalla politica di coesione. Tre consultazioni sono incardinate nel processo di revisione del bilancio comunitario: la prima riguarda una riflessione sulla struttura generale del bilancio comunitario oltre il 2013, lanciata dalla pubblicazione della comunicazione della Commissione "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa", la seconda si riferisce all'analisi specifica dello stato dell'arte della PAC, la terza apre la discussione sul futuro della politica di coesione a partire dal quadro di riferimento costituito dalla Quarta Relazione sulla coesione. L'ultima consultazione trae spunto dalla pubblicazione, nel mese di novembre 2008, del "Libro verde sulla coesione territoriale"[232].

Nonostante lo stato ancora iniziale del dibattito, che entrerà nel vivo soltanto dopo il 2009 - a seguito della elezione del nuovo Parlamento europeo e al rinnovo della Commissione europea - cominciano a delinearsi le questioni sostanziali, che torneranno al centro della discussione quando la Commissione renderà note le sue proposte per la revisione del bilancio. Come già in passato, si riproporrà un "test" del valore aggiunto comunitario della coesione, nel quale si verranno a contrapporre visioni opposte: da un lato, considerando la coesione come mera politica redistributiva, si punterà a ridimensionarne la dotazione finanziaria attraverso la rinazionalizzazione, con la conseguenza di ridurre fortemente - o addirittura annullare - la componente della coesione che viene destinata ai vecchi Stati Membri

[231] A seguito della pubblicazione della Quarta Relazione e al primo scambio di vedute che ha avuto luogo nel Forum europeo sulla coesione (Bruxelles, 27-28 settembre 2007 - documentazione disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/home_it.cfm?nmenu=0) si sono avute diverse occasioni di confronto politico e amministrativo, promosse dalle Presidenze di turno dell'UE: la Riunione Ministeriale Informale sulla coesione territoriale e la politica regionale, convocata dalla Presidenza portoghese (Azzorre, 24 novembre 2007); la Conferenza sul futuro della politica di coesione organizzata dalla Presidenza slovena (Maribor, 7 e 8 aprile 2008), la Conferenza sul futuro della politica di coesione (Parigi, 30 ottobre) e la Riunione ministeriale informale sullo sviluppo territoriale e la coesione (Marsiglia, 26 novembre 2008), organizzate dalla presidenza francese (cfr. i siti delle Presidenze UE
http://www.ue2007.pt/UE/vEN/Reunioes_Eventos/Informais/IMMPRD.htm
http://www.eu2008.si/en/Meetings_Calendar/Dates/April/0407_GAERC_SD.html?tkSuche=ajax&globalDatum=01.01.&multiDatum=30.06.&veranstaltungsart=Conferences%20and%20Meetings%20of%20Civil%20Servants%20and%20Experts&globalPolitikbereich=&visiblePath=/htdocs/en&
http://ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/fr/reunion_ministres_amenagement_territoire).

[232] Cfr. i seguenti documenti: (SEC(2007) 1188 def del 12 settembre 2007); (Health check – COM(2007) 722 def del 20 novembre 2007, "In preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC RIFORMATA); (http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/consultation_it.cfm?nmenu=6), (http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/contrib_en.htm).

(UE-15)[233]; dall'altro, verrà sostenuto il riconoscimento della coesione come politica di investimento per la crescita della produttività, essenzialmente (ma non solo) nelle regioni in ritardo, come tale in grado di fornire un contributo al sistema della governance economica UE (mercato interno e unione monetaria) attraverso la mobilitazione delle risorse locali.

La posizione italiana è sinora di "prudente conservazione" (si veda in Allegato "*Contributo dell'Italia al dibattito sul futuro della coesione*"), tendendo a sostenere la continuazione di una politica di coesione che riguardi tutto il territorio italiano, pur concentrando risorse finanziarie sulle regioni in ritardo di sviluppo, ma aprendo a una incisiva azione di miglioramento del sistema di attuazione, nel senso di una stringente selezione delle priorità di intervento, di un forte orientamento ai risultati, di più incisive condizionalità nell'utilizzo delle risorse, della adozione di sistemi di controllo meno burocratici e formali, ma più sostanziali ed efficaci. Tale posizione tiene conto delle lezioni apprese dal periodo 2000-2006 e valorizza alcune novità proposte nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (obiettivi di servizio, premialità, valutazione strategica, ecc).

La consultazione pubblica sul futuro della coesione

La Commissione rintraccia nelle risposte alla consultazione pubblica[234] sul futuro della coesione un forte sostegno alla continuazione di questa politica e ne estrae alcuni elementi di orientamento per il futuro, per quanto riguarda sia i contenuti, sia il sistema di attuazione.

In sintesi emerge che l'obiettivo principale della politica di coesione dovrebbe restare la riduzione delle disparità economiche e sociali, concentrando l'intervento sulle regioni più arretrate. La maggior parte dei contributi indicano anche il sostegno a una politica di coesione rivolta a tutto il territorio dell'UE, al fine di promuovere lo sviluppo endogeno delle regioni europee. Una amplissima maggioranza sostiene la prosecuzione e il rafforzamento della cooperazione territoriale come componente essenziale della politica di coesione. Molti convengono che la politica di coesione può contribuire ad affrontare le grandi sfide indicate dalla Quarta Relazione sulla coesione (cambiamento climatico e demografico,

[233] In generale, la distinzione, all'interno della voce di bilancio destinata alla coesione, tra le due componenti UE-15 e UE-12 è opportuna al fine di inquadrare meglio le conseguenze dell'allargamento, che hanno riguardato la coesione più di altre politiche dell'UE.

[234] Alla consultazione hanno risposto 17 dei 27 Stati membri, oltre a numerosi enti regionali e locali, organizzazioni di interesse europeo, parti economiche e sociali, organizzazioni della società civile, università, privati cittadini. La Commissione ha sintetizzato gli esiti della consultazione pubblica sul futuro della coesione nella Quinta Relazione intermedia sulla coesione (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim5_en.htm).

globalizzazione, prezzi crescenti dell'energia), ma senza divenire lo strumento principale, se non l'unico, rivolto ad affrontare tali sfide.

Tre grandi ambiti tematici vengono individuati come elementi portanti della politica di coesione: la competitività, mantenendo l'orientamento all'agenda di Lisbona e l'attenzione su ricerca, innovazione, economia della conoscenza, sviluppo del capitale umano; la dimensione sociale, che si sostanzia in politiche attive per il mercato del lavoro, inclusione sociale, sostegno alle categorie svantaggiate, rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale; lo sviluppo sostenibile, rafforzando l'orientamento all'agenda di Goteborg, con particolare attenzione alla riduzione delle emissioni, all'efficienza energetica e allo sviluppo dell'energie rinnovabili.

La considerazione della coesione territoriale viene vista con favore, in attesa che la pubblicazione del Libro verde sulla coesione territoriale fornisca orientamenti più chiari per la discussione.

La Commissione coglie un ampio sostegno al rafforzamento dell'approccio strategico della politica di coesione, accompagnato però da una migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità di ciascun livello di governo (comunitario, nazionale, regionale, locale) e da una ulteriore semplificazione delle procedure attuative, in particolare per quanto riguarda i controlli. Un più forte ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria viene anche indicato da parecchi contributi. Molta attenzione è rivolta al problema del rafforzamento del coordinamento, sia tra i diversi Fondi a finalità strutturale, sia tra politica di coesione comunitaria e altre politiche settoriali, sia tra politica di coesione comunitaria e politiche nazionali di sviluppo regionale.

La Riunione ministeriale di Marsiglia

La Presidenza francese ha ripreso il dibattito sul futuro della politica di coesione, alimentandolo alla luce dei nuovi elementi scaturiti sul finire del 2008: la pubblicazione della Comunicazione della Commissione "Regioni 2020", il lancio del piano Barroso per affrontare la crisi economica, la pubblicazione del Libro verde sulla coesione territoriale.

Il dibattito sul futuro della politica di coesione ha preso le mosse dalla pubblicazione della Comunicazione della Commissione "Regioni 2020"[235]. Si è discusso su come la politica di coesione potrà aiutare i territori regionali ad affrontare gli impatti delle nuove grandi sfide: il cambiamento demografico e quello climatico, la gestione delle risorse energetiche, le conseguenze della globalizzazione. La

[235] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_it.htm

presidenza francese ha preso atto di un'ampia convergenza su una politica di coesione che riesca a coniugare efficienza ed equità. Vi è stata indicazione, da più parti, di come la politica di coesione possa effettivamente aiutare le regioni ad affrontare le grandi sfide, senza tuttavia che questo significhi sviare la politica di coesione dalle proprie finalità originarie. E' emersa l'esigenza di fornire un contesto più strutturato al dibattito politico sulla politica di coesione, ma, mentre alcuni paesi sarebbero in favore dell'avvio di un metodo di coordinamento aperto, come per la strategia di Lisbona, altri, come l'Italia, ravvisano l'esigenza di costituire una formazione stabile del Consiglio, che possa orientare e valutare l'uso dei fondi comunitari con più autorevolezza e incisività.

Ancora una volta è emersa la richiesta di un miglioramento del sistema di attuazione, in un quadro di forte semplificazione: il tema è stato anche incardinato alle misure necessarie per rendere più rapido, efficace e concreto il contributo della politica di coesione al piano di rilancio dell'economia[236]. In tal senso, sono state adottate dal Consiglio, a fine 2008, mirate proposte di modifica dei Regolamenti e sono allo studio ulteriori proposte di semplificazione che potrebbero essere adottate anche nel corso del periodo di programmazione 2007-2013.

La Riunione di Marsiglia ha anche promosso un primo confronto politico sul concetto di coesione territoriale, a ridosso della pubblicazione del Libro verde sulla coesione territoriale. La presidenza francese ha proposto una interpretazione del concetto di coesione territoriale, qualificandolo come l'aspirazione a condizioni di parità nell'accesso ai servizi e alle infrastrutture, tenendo conto della diversità dei territori e sviluppandone le potenzialità. La cooperazione tra diversi attori e territori, alle diverse scale di intervento, secondo un modello di governance multilivello e di sviluppo di "progetti integrati territoriali" è stata indicata dalla Presidenza francese come una caratteristica saliente della coesione territoriale, nell'intento di rendere più coerenti obiettivi perseguiti e territori di riferimento. Anche il richiamo all'esigenza di rafforzare il coordinamento tra le politiche settoriali che hanno un impatto sul territorio è stato accentuato dalla Presidenza francese.

Il Libro verde sulla coesione territoriale

La Commissione ha pubblicato il 6 novembre 2008 un "Libro verde sulla coesione territoriale"[237], che intende promuovere un ampio dibattito su come intendere e come concretamente perseguire l'obiettivo di coesione territoriale,

[236] COM(2008) 800 final, 26.11.2008 – Communication from the Commission to the European Council "A European Economic Recovery Plan"

[237] http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_it.htm

enunciato dal Trattato di Lisbona in aggiunta alla coesione economica e sociale. La Commissione valuterà in seguito se predisporre un Libro bianco di proposte politiche sulla coesione territoriale.

Il Libro verde sottolinea l'attenzione crescente a un concetto innovativo di sviluppo, nel quale la competitività e la prosperità dipendono in misura crescente dalla capacità delle persone e delle imprese di sfruttare nel modo migliore tutte le risorse territoriali. Ciò richiede anche la capacità di costruire legami con altri territori, per assicurare che le risorse comuni siano utilizzate in modo coordinato e sostenibile: da ciò deriva il ruolo centrale e portante della cooperazione territoriale nel perseguimento della coesione territoriale. Inoltre, uno sviluppo fortemente ancorato alle potenzialità dei territori richiede l'utilizzo di approcci integrati multisettoriali, gestiti ricorrendo a modelli di governance multilivello. Perseguire la coesione territoriale potrà rafforzare e migliorare la politica di coesione, rendendola più attenta alle necessità locali e meglio coordinata con tutte le politiche di sviluppo perseguite a tutti i livelli.

Il tema della coesione territoriale viene riferito a tre grandi ambiti di azione: concentrazione, connessione, cooperazione. Con riferimento alla concentrazione il Libro verde sottolinea che uno sviluppo equilibrato e armonioso è anche funzione della distribuzione degli insediamenti abitativi e delle attività economiche sul territorio. Se è vero che le attività economiche si concentrano essenzialmente nelle città, le regioni rurali rimangono una parte essenziale dell'Unione, ospitando la gran parte delle risorse naturali e delle aree naturali protette. Occorre, perciò, evitare una concentrazione di crescita eccessiva e facilitare l'accesso di tutti i territori ai maggiori benefici legati alla concentrazione urbana. In relazione al tema della connessione, il Libro verde afferma che aumentare la capacità e la conoscenza delle imprese e dei cittadini che operano sul territorio e migliorare il grado di interconnessione dei territori contribuisce a trasformare le caratteristiche territoriali in punti di forza, permettendo lo sviluppo del territorio nel suo insieme. È importante allargare il concetto di interconnessione, solitamente associato al solo trasporto intermodale, con l'adeguamento dell'accesso ai servizi come salute ed educazione, alla banda larga, all'allacciamento alle reti energetiche, all'introduzione di uno stretto legame tra ricerca e impresa. In relazione alla cooperazione il Libro verde ricorda che le peculiarità territoriali prescindono dalle divisioni amministrative e rendono necessario un coordinamento delle azioni in modo tale da massimizzare i

ritorni in tutte le aree interessate. Lo strumento della cooperazione diventa essenziale per sviluppare progetti di sviluppo che riguardino la giusta scala territoriale, da quella infraregionale a quella transnazionale, prescindendo dalle ripartizioni amministrative o nazionali e mettendo i territori in condizione di cooperare nella maniera più proficua.

Le tipologie di regioni che si trovano a fronteggiare specifici problemi di sviluppo, a causa di specificità di natura geografica sono distinte per: le regioni montane nelle quali più di un terzo della popolazione vive in aree rurali; le isole, in cui più della metà della popolazione vive in zone di frontiera; le regioni scarsamente popolate, che sono rurali e di frontiera. Si sottolinea come le caratteristiche geografiche non siano di per sé una condizione di freno per lo sviluppo; piuttosto un approccio di coesione territoriale consente di meglio calibrare le strategie di sviluppo regionali considerando adeguatamente i bisogni specifici che derivano dalla presenza di specificità di natura geografica.

Il documento solleva anche il tema assai complesso della analisi e della interpretazione dello sviluppo territoriale e della scelta di indicatori appropriati. Dalla consultazione scaturiranno infine indicazioni sulla governance della coesione territoriale e, in particolare, su come conseguire un migliore coordinamento, a tutti i livelli di intervento (comunitario, nazionale, regionale e locale) tra le politiche settoriali che hanno un impatto territoriale.

Una panoramica sugli esiti della consultazione sul “Libro verde sulla coesione territoriale” si avrà nella tarda primavera del 2009, con la pubblicazione della Sesta relazione intermedia sulla coesione.

V. LE AZIONI PER MIGLIORARE LA CAPACITA' AMMINISTRATIVA

V.1 Introduzione

L'ennesima fase di transizione politico-istituzionale che ha impegnato il Paese nel corso del 2008 (con il cambio di governo e l'approfondirsi del confronto sulle prospettive di riforma federalista dello Stato) non ha favorito, a causa del rinnovarsi di situazioni di cambiamento nell'assetto istituzionale soprattutto centrale, il pieno consolidarsi dell'azione volta a migliorare le capacità tecnico-amministrative delle amministrazioni impegnate nell'attuazione della politica regionale unitaria.

Il cambio di governo, come sempre in questi casi, ha portato anche ad una serie di modifiche nell'assetto organizzativo delle amministrazioni centrali (cambiamenti di rilievo hanno interessato anche la struttura organizzativa del Ministero dello sviluppo economico e dello stesso Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione) il cui percorso di perfezionamento è ancora in corso nei primi mesi del 2009.

L'approfondirsi del confronto, sia istituzionale che tecnico, sulla riforma federalista ha accentuato l'attenzione: sul tema delle capacità regionali, e in particolare delle Regioni del Mezzogiorno, a fare fronte al nuovo assetto di funzionamento dei loro compiti ordinari nel garantire livelli adeguati di servizi pubblici collettivi ai propri cittadini; sulla necessità e anche sulla opportunità di preparare una transizione non traumatica (per quanto certamente non immediata) al nuovo regime; sul problema, ancora non risolto, della misurazione degli effetti della riforma anche con riferimento ai livelli di tali servizi da garantire e ai costi (standard) collegati.

Il rischio connesso a queste tendenze, manifestatesi nel corso del 2008, è quello di una possibile minore attenzione del centro sia nei processi di formazione e poi in quelli di applicazione della riforma federalista, sia nell'attuazione della politica regionale unitaria.

La politica regionale unitaria, sotto il profilo dei rapporti interistituzionali, che sono alla base anche della riforma federalista dello Stato, ha costituito in questi anni una sorta di laboratorio in cui si sono sperimentati rapporti più avanzati che non nelle politiche ordinarie e in cui è stata, quindi, richiesta al centro un'accentuazione dei ruoli di indirizzo, coordinamento, supporto e trasferimento di conoscenze

(comprese quelle necessarie alla misurazione e alla comparazione di obiettivi e risultati) funzionali a livelli più ampi di responsabilizzazione e di programmazione e attuazione di policy attribuiti alle Regioni e, attraverso queste, anche ai territori.

Tale indirizzo e le scelte conseguenti hanno improntato il periodo di programmazione 2000-2006 e sono stati come è noto non solo confermati, ma per molti aspetti anche disegnati in modo più incisivo nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Per questo le incertezze legate a un periodo non breve di transizione organizzativa nelle amministrazioni centrali maggiormente impegnate nell'attuazione della politica regionale unitaria 2007-2013 (non solo perché titolari di programmi ma in quanto titolari di linee di intervento a supporto e integrazione dell'azione regionale, in particolare per il meccanismo degli obiettivi di servizio) rischia di produrre effetti non positivi sul piano della continuità dell'azione tesa a garantire operatività all'insieme dei programmi attuativi, nazionali ma anche regionali, della programmazione 2007-2013.

Questo capitolo del Rapporto, dedicato ogni anno a sviluppare questioni rilevanti in tema di politiche per la costruzione e il consolidamento di capacità, si concentra per il 2008 su due aspetti essenziali: a) le politiche specifiche per la riorganizzazione delle amministrazioni centrali a sostegno delle politiche di sviluppo; b) le azioni e gli strumenti, in larga prevalenza a forte coordinamento centrale, per migliorare la conoscenza delle politiche, dei loro effetti e dei loro risultati (si parla dunque di indicatori, conti pubblici, analisi dei progetti, valutazione).

Si tratta di uno sguardo certamente parziale (gli obiettivi di miglioramento delle capacità regionali su questi temi vengono considerati non direttamente ma in quanto collegati alle questioni trattate nei singoli paragrafi) ma, almeno nelle intenzioni, funzionale a definire le condizioni e puntualizzare azioni e strumenti necessari per minimizzare i rischi di cui si è detto in precedenza e per rilanciare – già a partire dal 2009 – un'azione di cooperazione interistituzionale in cui il centro possa assumere un ruolo più incisivo, tecnicamente definito e quindi funzionale all'attuazione della programmazione 2007-2013.

V.2 La riorganizzazione dell'amministrazione centrale per il sostegno e l'attuazione della politica regionale unitaria 2007-2013

Il processo di costruzione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la politica regionale di sviluppo 2007–2013, ha posto l'accento (confermando peraltro scelte in tal senso chiare anche in passato) sulla centralità dell'Amministrazione Pubblica nel contesto della politica regionale unitaria, recependo una chiara indicazione comunitaria nel senso di un necessario rafforzamento della capacità amministrativa, inteso non soltanto come strumentale alla gestione di fondi strutturali, ma anche come fattore della crescita e dell'occupazione ("*smart administration*")[238].

Smart Administration

Il QSN declina nella Priorità 10, l'obiettivo di "rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori, per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi per offrire servizi migliori alla cittadinanza".

Le Amministrazioni Centrali contribuiscono in modo decisivo agli obiettivi di sviluppo e coesione della programmazione 2007–2013, sia come responsabili di *policies* in settori che vedono ancora fortemente penalizzate vaste aree del Paese (Ricerca, Istruzione, Sicurezza, Trasporti), sia come titolari di potestà pianificatorie, di regolazione o autorizzazione dei profili territoriali (ambiente, beni culturali,…..), ovvero come detentori di competenze operative in ambiti che oggi richiedono il concorso/accompagnamento dei diversi livelli di governo (politiche sociali, salute, non discriminazione, turismo, politiche giovanili, ecc…)[239].

In questo periodo, contemporaneamente, l'Amministrazione Centrale è impegnata in un continuo (e non sempre lineare) sforzo di ridisegno organizzativo, proteso all'esercizio del diverso ruolo istituzionale (programmazione, indirizzo, coordinamento, monitoraggio/valutazione, controllo) richiesto anche dai processi devolutivi in atto, con la ricerca di forme più adeguate di cooperazione tra ambiti settoriali di competenza e realtà territoriali, sforzo reso più complesso dal contesto di

[238] Cfr. Orientamenti Strategici Comunitari 2007 2013, § 4.3.4 (5 luglio 2005) e da ultimo la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale e al Comitato delle Regioni "politica di coesione: investire nell'economia reale", § 2.2 par. "sviluppo delle capacità".

[239] Le Amministrazioni centrali hanno partecipato già alla fase di impostazione della programmazione 2007-2013, culminata con l'adozione del Quadro Strategico Nazionale. Con le Amministrazioni centrali è stato scritto nelle 2006 il documento strategico preliminare nazionale (DSPN) e il documento strategico mezzogiorno (DSM), prima ancora del loro impegno nei "tavoli tematici" e nei "gruppi di lavoro" che hanno condotto alla stesura del Quadro. Il Quadro ha attribuito alle Amministrazioni centrali circa il 30 per cento delle risorse assegnate al Mezzogiorno, la titolarità di Programmi Operativi Nazionali cofinanziati dai fondi strutturali e di Programmi Attuativi cofinanziati dal FAS, la partecipazione – a vario titolo - all'iniziativa "Obiettivi di servizio".

forte riduzione delle spese, del numero degli uffici e del personale indotto dai vincoli di finanza pubblica.

Diverse Amministrazioni Centrali hanno comunque cercato di cogliere l'opportunità offerta dalla politica di sviluppo per accrescere le competenze richieste dal nuovo contesto, rafforzare i legami con gli altri livelli di Governo, acquisire capacità tecniche e conoscenze specifiche (prevalentemente attraverso il ricorso ad apporti e conoscenze dall'esterno oltre che il rafforzamento, quando possibile, delle proprie strutture tecniche)[240].

Pur nel quadro di uno sforzo quindi complessivamente apprezzabile, anche le strutture e gli uffici delle Amministrazioni Centrali più direttamente impegnati nell'attuazione della politica regionale, pur essendo ormai parte integrante delle "reti" delle politiche di sviluppo, non sono tuttavia riusciti a contaminare positivamente e a innovare - sotto il profilo metodologico o delle scelte progettuali – le politiche ordinarie, rimanendo invece più spesso isolati e non influenti[241].

Da tutto questo discende l'esigenza, nell'ambito della politica regionale unitaria, di raccordare e polarizzare l'azione di capacity building e di rafforzamento istituzionale delle Amministrazioni centrali nel più vasto contesto del processo di riforma della PA, evitando così effetti di spiazzamento tra esigenze di contenimento della spesa ordinaria e quelle di assicurare volumi di investimento, quantitativamente e qualitativamente, efficaci per lo sviluppo e la coesione dei Paese[242].

La sfida per la PA dei prossimi anni va pertanto unitariamente incentrata sull'avanzamento della capacità istituzionale ed amministrativa in termini di qualità degli investimenti – materiali ed immateriali – di supporto alla competitività dei sistemi locali, di funzionamento del mercato e della committenza pubblica[243].

---

[240] Nelle modalità con cui si è cercato di cogliere tali opportunità sono naturalmente anche insiti rischi di "mascheramento" di carenze strutturali: per esempio di presidio di ambiti operativi non più strategici nella loro attività ordinaria (con i conseguenti rischi di confusione nell'esercizio di competenze) o anche di alimentazione di forme di occupazione assimilabili in molti casi ad una sorta din "precariato" diffuso (per il quale a fronte di apprezzabili investimenti in formazione e capacitazione non sono stati poi resi possibili reali meccanismi di stabilizzazione in grado di rendere permanente l'acquisizione di capacità tecniche conseguita).

[241] Pro e contro sono apparsi in tutta la loro evidenza nella fase di chiusura della programmazione 2000–2006 e di avvio di quella 2007 - 2013, con una diffusa pressione delle Amministrazioni centrali per assicurare continuità ai programmi, progetti e attività finanziati dalla politica regionale (ed al relativo personale), segnalando, così, la vivacità progettuale, ma anche la forte dipendenza da quelle risorse (finanziarie e materiali) e una concreta difficoltà di rinnovare il "parco progetti".

[242] Il concetto è ben espresso nel QSN laddove alla Priorità 10 si dice "*la priorità sintetizza i processi di trasformazione dell'assetto istituzionale ed economico – ma anche sociale – affidati alla primaria responsabilità della politica ordinaria, ma a cui la politica regionale unitaria può dare un contributo aggiuntivo, soprattutto attraverso il metodo con cui essa viene attuata*".

[243] Con tale consapevolezza, nel corso del ciclo 2000-2006, attraverso il PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (ATAS), gestito dal Dipartimento per politiche di sviluppo, è stato realizzato uno sforzo consistente per il rafforzamento e la modernizzazione della pubblica amministrazione, conseguendo progressi apprezzabili in

In questo quadro – per quanto riguarda in particolare le Amministrazioni Centrali – permangono ancora ritardi considerevoli nella disponibilità di competenze specialistiche per funzioni di carattere tecnico-operativo e analitico-valutativo, nell'avanzamento dei processi di adeguamento organizzativo resi necessari dal nuovo quadro di funzioni e ruoli, nella capacità di gestire i profili negoziali che determinano il successo dei processi di cooperazione istituzionale verticale e orizzontale su cui si basa larga parte della programmazione, nel rendere più effettivo e incisivo il contributo del partenariato economico e sociale al buon andamento dei programmi.

Per superare tali ritardi il QSN ha delineato una strategia specifica volta a migliorare le capacità della pubblica amministrazione, soprattutto nell'area dell'Obiettivo Convergenza, ove maggiori appaiono le debolezze della struttura amministrativa.

PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-13

In questa cornice si colloca il Programma Nazionale di *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013, concepito come complementare alle azioni già attivabili con gli altri Programmi Operativi, che coniuga la funzione di supporto del complessivo processo di programmazione e attuazione degli interventi della Programmazione unitaria 2007-2013, con lo sviluppo e la sperimentazione di modelli di *governance* multilivello, in grado di innescare processi di rinnovamento organizzativo e funzionale nell'Amministrazione.

Nella sua funzione di strumento di supporto tecnico trasversale alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, il PON *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013 dedica l'Obiettivo Operativo II.4 al "Rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella Pubblica Amministrazione", in continuità con i progetti operativi realizzati dalle Amministrazioni centrali nell'ambito del PON ATAS 2000-2006. Lo scopo è di rafforzare la cooperazione tra più livelli di governo e in particolare coinvolgere, impegnandole contestualmente anche in un proprio processo di rafforzamento tecnico-organizzativo, le Amministrazioni centrali, titolari di policy, in progetti di Assistenza Tecnica a supporto delle strutture Regionali e locali dell'Obiettivo Convergenza. A tal fine sono state operate scelte sotto molti aspetti innovative:

- l'affidamento dell'attuazione dell'Obiettivo Operativo II.4 (al quale sono dedicate circa il 60 per cento delle risorse del PON) al Dipartimento della

termini di efficienza e capacità di gestione, capacità di cooperazione istituzionale, attivazione di un nuovo ed esteso partenariato economico e sociale.

Funzione Pubblica, Organismo Intermedio del PON, in ragione della sua responsabilità istituzionale in tema di riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione e quale sede istituzionale per l'integrazione dell'azione amministrativa tra i livelli di governo (coniugando la domanda regionale con l'offerta delle AACC) e tra la specifica politica ordinaria e quella aggiuntiva;

– la promozione di una forte interlocuzione con le Regioni destinatarie degli interventi che ha portato ad una domanda di servizi di supporto tecnico da parte del centro specifica e formalizzata, in un documento unitario, da tutte le Regioni del Mezzogiorno;

– l'adozione di una logica di trasparenza e concorrenzialità fra tutte le Amministrazioni centrali partecipanti al processo di costruzione del QSN attraverso l'adozione di un "Piano di Riorganizzazione e Rafforzamento delle capacità" teso a definire un proprio percorso di rafforzamento permanente degli uffici e delle strutture impegnate nell'attuazione della politica regionale unitaria[244];

– la previsione di sedi stabili di confronto strategico ed operativo tra la domanda di servizi richiesti dal territorio e l'offerta settoriale delle Amministrazioni centrali[245].

Nel corso del 2008 nei primi due mesi del 2009, grazie all'istruttoria e alla valutazione delle proposte progettuali condotta dall'Organismo Intermedio e alla condivisione delle stesse con le Regioni nell'ambito del Comitato di Indirizzo e di Attuazione del PON, sono stati al momento approvati e attivati otto Progetti Operativi di Assistenza Tecnica (POAT) mentre altri sono in fase di istruttoria.

Nella prospettiva di unitarietà dell'azione di rafforzamento amministrativo, particolare attenzione è stata riposta alla sinergia con gli altri strumenti di attuazione della Priorità 10 del QSN (il PON *Governance* e Azioni di Sistema - FSE, a titolarità del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e il Programma Attuativo Nazionale *Governance* finanziato dal Fondo Aree Sottoutilizzate) ed al forte

[244] Per la definizione dei suddetti "Piani di Riorganizzazione e Rafforzamento delle capacità" è stato predisposto e diffuso un apposito Manuale operativo, mentre a supporto dell'istruttoria tecnica condotta dal Dipartimento della Funzione Pubblica è stato attivato un Comitato Tecnico consultivo, composto da esperti di comprovata esperienza, che ha operato una valutazione tecnico – scientifica delle proposte. Ognuna delle Amministrazioni centrali è stata invitata a prevedere obiettivi e target a 3 anni, il conseguimento dei quali è condizione per la prosecuzione delle attività, in un'ottica di concorrenza tra amministrazioni (offerenti e beneficiarie di supporto tecnico) e progetti, favorita anche da un profilo finanziario decrescente teso ad escludere le iniziative meno performanti.

[245] Ciò rappresenta un elemento importante di dialogo sulle *policy*, in un momento in cui non operano più i gruppi di lavoro settoriali e tematici previsti nell'ambito del QCS e non è ancora operativa la macchina del QSN.

raccordo con l'azione di rafforzamento amministrativo in capo alla politica ordinaria, assicurati, tra l'altro da:

– il ruolo dell'Organismo Intermedio in capo al Dipartimento delle Funzione Pubblica per tutti i 3 Programmi.

– un Piano di valutazione unitario della Priorità 10 - Governance del Quadro Strategico Nazionale, in cui si collocano tutte le singole attività di valutazione dei profilo di *capacity building* e rafforzamento amministrativo dei 3 Programmi della Priorità..

– la creazione di un network della comunicazione che vede il PON, nella sua funzione di servizio, promuovere lo scambio di buone pratiche di settore con le diverse Amministrazioni impegnate nell'attuazione di Programmi del QSN.

V.3 Capacità di misurare: i sistemi di misurazione degli avanzamenti, dei risultati e degli impatti

La programmazione delle risorse della politica regionale per il ciclo 2007-2013 ha richiesto, come già era avvenuto all'avvio dei periodi precedenti, un ingente investimento di risorse, soprattutto umane, nella predisposizione di sistemi di misurazione degli avanzamenti, dei risultati, e degli impatti di queste politiche. Nel disegnare, con la partecipazione dei principali attori della politica di sviluppo, i nuovi sistemi di misurazione, ci si è avvantaggiati dell'esperienza, non sempre positiva, maturata nell'ultimo decennio, nel funzionamento dei sistemi di monitoraggio, di rendicontazione, ed in particolare degli indicatori, di cui si è in dato conto anche nelle edizioni precedenti di questo Rapporto.

Indicatori del QSN

In termini generali, l'approccio alla materia degli indicatori all'interno del Quadro Strategico Nazionale, si basa su alcuni punti fermi, risultato anche degli apprendimenti del passato:

– nella selezione degli indicatori, l'individuazione delle unità di misura, e la successiva fissazione di *target* deve essere un'attività organica alla programmazione: lo sforzo di conoscenza e previsione richiesto, contribuisce infatti in modo significativo alla qualità ed alla coerenza interna dei Programmi, in quanto chiarisce al programmatore stesso le proprie reali intenzioni, facilitandone conseguentemente la comprensione all'esterno;

– è ormai assodato che il calcolo dei valori realizzati dai singoli indicatori a corredo dei Programmi, non costituisce di per sé un'attività valutativa, ma ne rappresenta un ingrediente essenziale, seppur non sufficiente;

– tra le finalità per cui vengono utilizzati i dati prodotti dai sistemi di monitoraggio, assumono un'importanza crescente quelle conoscitive e di trasparenza verso il pubblico, che spesso in passato sono stati posti in secondo piano rispetto alla valutazione, al controllo, ed alla verifica di scostamenti temporali e finanziari. In aggiunta agli addetti ai lavori interni alla pubblica amministrazione, quindi, il cittadino diventa primo destinatario delle informazioni prodotte. La rendicontazione al pubblico, tuttavia non è un'attività banale, in quanto, per garantire la massima chiarezza ed obiettività, richiede di operare sintesi, semplificazioni e standardizzazioni di informazioni provenienti da fonti di monitoraggio diverse.

Con questa stessa finalità la Commissione Europea ha avanzato, nel corso del 2008, alcune specifiche richieste di informazioni[246] cui ciascuno Stato membro risponde sulla base dei dati disponibili dalle diverse batterie di indicatori rilevanti a livello di singolo Programma e di proprio Quadro Strategico Nazionale.

Come distinzione di carattere generale fra gli indicatori, anche all'interno della politica regionale rimane di notevole utilità quella fra indicatori di realizzazione, risultato ed impatto. Questa distinzione, che si basa sul grado di "prossimità" causale fra fenomeno misurato dall'indicatore e intervento pubblico, è decisiva anche per individuare le responsabilità per la loro selezione, aggiornamento, nonché per la fissazione degli eventuali valori *target*. Nel sistema posto in essere in Italia per il 2007-2013, il calcolo degli indicatori di realizzazione è affidato alla responsabilità del sistema di monitoraggio unificato del QSN, la misurazione dei risultati e degli impatti richiede invece sistemi di misurazione separati e dedicati, il cui funzionamento, limitatamente ad alcuni di essi, viene assicurato a livello nazionale con il coordinamento del DPS.

Nell'ambito della politica regionale 2007-2013, la distinzione generale sopra descritta, si manifesta in un'articolazione adattata alle scelte operate nel QSN di dare visibilità, ed incentivare in modo differenziato, l'adozione di comportamenti ed il raggiungimento di risultati di interesse collettivo. Di conseguenza, si possono

[246] Si tratta dei cosiddetti *Core indicators* dei Programmi Operativi finanziati dal FESR e dal Fondo di Coesione. La lista aggiornata di tali indicatori è riportata nel Working Document n. 7 (revisione del n. 2 del 2006) in fase di ultima finalizzazione a seguito della presentazione all'Evaluation Network tenutosi a Bruxelles il 2 e 3 aprile 2009.

distinguere i seguenti sistemi di indicatori ordinati secondo un criterio che parte dal livello più prossimo agli interventi per passare poi all'osservazione del contesto su cui tali interventi insistono con un'enfasi particolare per un sottoinsieme di essi per i quali sono stati individuati *target*. Ad alcuni di questi *target* è collegato uno specifico sistema premiale. In particolare si tratta di:

- **indicatori di realizzazione** fisica ed occupazionale;
- indicatori di contesto (risultato ed impatto) del Quadro Strategico Nazionale (noti come **tavole di osservazione**);
- **indicatori con *target*** comuni ad aggregazioni di territori obiettivo della *policy* regionale;
- indicatori con meccanismo incentivante il cui *target* è comune e fissato ex ante per le sole regioni del Mezzogiorno (**Obiettivi di Servizio**).

La selezione degli indicatori prioritari e la determinazione dei valori obiettivo, sono state perseguite in modo condiviso tra le Amministrazioni all'interno di una strategia di costruzione della capacità di misurare la politica regionale. Nel 2008 sono state raggiunte, a livello diffuso nel sistema della programmazione della politica regionale, tappe importanti in tale processo.

Indicatori di realizzazione e monitoraggio. Il sistema di monitoraggio unificato della politica regionale costituisce di per sé una innovazione di grande portata per le politiche di investimento pubblico italiane, in quanto consente, allo stesso tempo, la lettura unitaria ed il confronto fra diverse linee di intervento della politica regionale. Questo sistema, gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato (IGRUE) al servizio di tutti gli attori – finanziatori ed attuatori - della politica regionale, si fonda su una forte semplificazione delle richieste di informazioni rispetto a quanto in uso nel periodo precedente. Elemento portante di questa base di dati è il "progetto" come entità minima di rilevazione, la cui definizione è comune fra le diverse tipologie di fonti di finanziamento della politica regionale ed è identificato da un Codice Unico di Progetto (CUP)[247] univoco. Coerentemente con questa impostazione, la stessa misurazione delle realizzazioni degli interventi finanziati viene richiesta obbligatoriamente a livello di ciascun progetto, attraverso la

[247] L'assegnazione del Codice Unico di Progetto ad ogni progetto d'investimento pubblico, è esplicitamente richiesta dall'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e dalla delibera del CIPE n. 143 del 27 dicembre 2002, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 aprile 2003.

valorizzazione di due soli indicatori: uno fisico ed uno occupazionale[248]. Il *target* deve essere indicato, per entrambi, all'atto del primo inserimento del progetto stesso nella banca dati. Il valore effettivo per ciascun indicatore è invece richiesto, di norma, all'atto della conclusione del progetto stesso. Per l'indicatore di realizzazione associato a ciascun progetto, sono state individuate, per quanto possibile, unità di misura fisiche, escludendo indicatori che corrispondono al numero dei progetti finanziati, ed altri valori non fisici come monetari o percentuali. Allo stato attuale, lo sforzo di semplificazione del sistema è testimoniato dal fatto che le unità di misura (indicatori) adottate sono state ridotte al numero di 39. Per quanto riguarda l'indicatore occupazionale, anch'esso, con la sola eccezione dei trasferimenti alle imprese, è definito come un indicatore delle realizzazioni immediate del progetto, in modo da rilevare l'occupazione attivata durante l'erogazione del servizio, la fornitura di un bene o la costruzione di un'opera.

Tavole di osservazione del QSN. Si tratta di una batteria ampia di indicatori definiti a livello regionale come strumento di supporto sia all'orientamento delle azioni di *policy*, sia alla valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica. Gli indicatori individuati costituiscono uno strumento di osservazione di dimensioni rilevanti per il contesto in cui le politiche di sviluppo si muovono e forniscono un collegamento, di diversa intensità, con le scelte strategiche maturate nel QSN stesso. I dati, comparabili con quelli utilizzati negli esercizi di coordinamento aperto delle politiche strutturali europee (ed in particolare nella cosiddetta Strategia di Lisbona), misurano oltre 80 fenomeni (cfr. paragrafo V.6 del rapporto DPS 2007) e vengono aggiornati dal DPS su www.dps.tesoro.it/QSN/indicatori/tavole_osservazione.asp.

Indicatori con target a livello di QSN. Sulla base dell'esperienza passata è stato selezionato un numero limitato di indicatori per i quali sono esplicitati traguardi comuni cui mirare nell'intero periodo di programmazione, a livello di area territoriale (Mezzogiorno e Centro-Nord) e obiettivo comunitario (Convergenza e Competitività Regionale e Occupazione)[249]. L'intento esplicito è quello di ridurre il

[248] Gli indicatori richiesti sono determinati dalla tipologia in cui il singolo progetto viene classificato all'atto della richiesta del CUP. Le classificazioni di riferimento sono denominate "Tipo Operazione" e "Categoria di progetto" nel Sistema di Classificazione dei Progetti in uso dal CUP. Cfr. www.cipecomitato.it/cup/sistema_info.asp

[249] A livello Mezzogiorno e Obiettivo Convergenza i sei indicatori selezionati sono: 1. *Km di coste non balenabili sul totale (in percentuale), 2. Presenze turistiche per abitante nei mesi non estivi; 3. Adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente (in percentuale); 4. Spesa in R&S delle imprese sul PIL (in percentuale), 5. Tasso di irregolarità del lavoro (in percentuale di ULA irregolari sul totale), 6. Consumi di*

grado di indeterminatezza delle politiche, aumentare la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti e produrre una tensione verso il raggiungimento del traguardo stesso. Numerose, nel corso del 2008, sono state le iniziative a sostegno di questo esercizio che hanno portato all'individuazione dei *target* per tutte le Regioni del Mezzogiorno. L'accresciuta consapevolezza e capacità delle Amministrazioni coinvolte è stata ed è testimoniata dalla stretta collaborazione tra i responsabili della Programmazione e gli uffici competenti a livello settoriale nel seguire l'intero esercizio. L'aggiornamento nel tempo di ciascun indicatore, influenzato da tutti gli interventi di *policy* ordinari ed aggiuntivi è garantito dal DPS[250].

Indicatori relativi al sistema premiale degli Obiettivi di Servizio. Undici indicatori sono associati al meccanismo di incentivazione degli Obiettivi di Servizio (cfr. Riquadro C e Paragrafo IV.2.6 del presente Rapporto) che prevede un premio finanziario collegato al raggiungimento di *target* fissati *ex ante*, uguali per tutte le Regioni del Mezzogiorno in relazione a istruzione, cura dei bambini e degli anziani, servizio idrico integrato e gestione dei rifiuti urbani. L'esperienza maturata ad oggi nell'individuazione degli indicatori, nella fissazione di obiettivi che rappresentano delle soglie minime di servizio nei territori, nel continuo e costante impegno dedicato a garantire un'adeguata informazione statistica, sono un esempio importante nel difficile percorso della misurazione dell'azione pubblica. Gli indicatori scelti presentano un elevato grado di comprensibilità e condivisione da parte dei cittadini stessi: la capacità di misurare l'intervento pubblico può e deve quindi stimolare forme di partecipazione attiva della cittadinanza che ha la possibilità di percepire direttamente i miglioramenti attesi nelle proprie condizioni di vita.

L'esperienza maturata nel 2008 su questi diversi dispositivi di misurazione segnala come il miglioramento della qualità dell'informazione statistica sia un primo, immediato effetto che deriva dall'uso dei dati, dal confronto costante sulle evidenze che questi mostrano, dalla riflessione su come far in modo che gli indicatori selezionati riescano a registrare gli effetti di decisioni ed interventi avvenuti. La capacità di misurare si deve ora accompagnare alla capacità di leggere e interpretare

---

energia elettrica da fonti rinnovabili al netto dell'idroelettrico) (in percentuale). Per i territori del Centro-Nord e dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione si tratta dei soli indicatori 3, 4 e 6.

[250] Per le Regioni del Mezzogiorno e dell'area CONV cfr. www.dps.tesoro.it/QSN/Indicatori/mezzogiorno.asp, per le Regioni del Centro-Nord e dell'area CRO cfr. www.dps.tesoro.it/QSN/Indicatori/ centro_nord_ob_comp.asp

ciò che si misura per innestare percorsi virtuosi di crescita amministrativa, di responsabilizzazione dell'amministrazione e di trasparenza verso il pubblico.

V.4 Sviluppi per i Conti Pubblici Territoriali: la Rete dei Nuclei CPT a supporto delle capacità di programmare e valutare delle amministrazioni regionali

Il principio ispiratore alla base della produzione dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), banca dati in cui sono ricostruiti i flussi di spesa e di entrata a livello regionale per tutti gli enti del Settore Pubblico Allargato, è l'idea di un'informazione statistica intesa come bene pubblico, patrimonio volto a garantire una politica trasparente e misurabile, in cui le decisioni di *policy* siano basate, quanto più possibile, su evidenze empiriche. Una adeguata disponibilità informativa, tempestiva e opportunamente disaggregata a livello territoriale, può infatti influenzare e orientare la politica in diversi modi: accrescendo la capacità del *policy-maker* a livello centrale, incrementando la responsabilità a livello locale e garantendo la possibilità di fissare obiettivi fondati e verificabili che possono sostenere le scelte e orientare le decisioni.

Perché tutto ciò sia possibile sono necessari dati di qualità, ovvero completi e affidabili, tempestivi, flessibili nell'aggregazione secondo diverse chiavi di lettura e opportunamente disaggregabili utilizzando criteri e metodi statisticamente adeguati; ma anche modalità democratiche e condivise di costruzione dei metodi e delle basi informative. Non a caso la rete dei soggetti produttori dei dati CPT è estremamente articolata e capillare sul territorio, comprendendo, oltre all'Unità Tecnica Centrale, operante presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL), 21 Nuclei Regionali, operanti presso ciascuna regione italiana. Essa costituisce non solo una capillare rete fisica che consente di coprire la rilevazione di un universo di erogatori di spesa unico in Italia, ma una rete di metodi condivisi.

Nel corso del 2008, proprio al fine di rendere i Nuclei regionali CPT interlocutori privilegiati della propria Amministrazione e diffondere l'utilizzo dei dati CPT nei diversi ambiti regionali a supporto della programmazione e della valutazione, è stato avviato un progetto pilota per la produzione di Monografie regionali: "L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle regioni italiane".

Questa prima edizione ha riguardato le regioni Veneto, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna e la pubblicazione di ciascun volume è stata accompagnata dall'organizzazione di occasioni pubbliche di dibattito a livello regionale in cui i contenuti delle singole Monografie sono stati illustrati e discussi[251].

La struttura delle Monografie realizzate è comune ed è il risultato di una condivisione a livello di Rete CPT, in modo tale da consentire confronti e comparazioni tra le diverse realtà regionali italiane[252].

Le singole analisi ricostruiscono lo sforzo prodotto dalla finanza pubblica ai fini dello sviluppo territoriale e le dinamiche messe in atto dal processo di decentramento della finanza pubblica nelle 21 Regioni e Province autonome. Le diverse realtà territoriali sono pertanto indagate sulla base di informazioni omogenee tra loro in modo da dar conto non solo della finanza dello specifica regione ma di fornire anche uno strumento di analisi comparata tra territori. Particolare rilievo assume l'universo delle Imprese Pubbliche Locali, che rivestono un ruolo di estrema importanza nella gestione dei servizi pubblici a livello territoriale, soprattutto nell'ottica del processo di decentramento delle funzioni.

Un primo bilancio delle attività di produzione dei volumi e di discussione e confronto dei loro contenuti, nei diversi territori di riferimento, segnala come sono stati raggiunti obiettivi importanti, alcuni previsti ed altri inattesi.

È certamente cresciuta la conoscenza dei territori, la capacità della PA di approfondire le proprie dinamiche di spesa e di entrata e di confrontarsi con i diversi soggetti economici che operano attivamente nelle singole realtà. Se imparare e discutere nei territori e sui territori erano certamente traguardi che il progetto Monografie si era posto fin dal suo avvio, la crescita amministrativa ed istituzionale che ne è seguita, il livello del dibattito e il radicamento della struttura di Rete federata propria della rilevazione CPT, sono stati obiettivi raggiunti oltre le aspettative iniziali.

---

[251] Convegni si sono svolti nel corso del 2008 secondo il seguente calendario: a) Calabria 25 giugno; b) Sardegna 27 giugno, c) Puglia 4 luglio; d) Abruzzo 10 luglio; e) Umbria 3 ottobre; f) Marche 10 ottobre; g) Liguria 27 ottobre; h) Basilicata 31 ottobre.
La Regione VENETO, che ha partecipato ai lavori e redatto la Monografia, ha scelto di non pubblicizzarla attraverso un Convegno ma attraverso attività di diffusione diverse.

[252] Per una lettura dei modelli regionali quali emergono da una analisi comparata delle Monografie regionali CPT e della omogeneità o meno dei comportamenti della finanza pubblica misurati sui territori vedi S. De Luca, A. Tancredi, M. Volpe, "L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali -I flussi finanziari pubblici nelle regioni italiane: il primo ciclo delle monografie regionali (Veneto, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Puglia, Calabria e Sardegna), Materiali Uval, n.18/2009.

La diffusione e discussione di queste pubblicazioni ha offerto un contributo concreto a supporto della programmazione regionale, della valutazione di programmi, progetti e settori con analisi svolte direttamente dagli uffici delle diverse Regioni e con il contributo e il sostegno dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici. Si è trattato di momenti di incontro che hanno visto un livello molto alto del confronto tra rappresentanti politici e delle Amministrazioni regionali e locali, tra esponenti di società che erogano servizi pubblici a livello locale e dirigenti di enti, quali ad esempio Banca d'Italia e Corte dei Conti, che nell'ambito delle proprie attività approfondiscono quotidianamente diversi aspetti della finanza pubblica, così come tra le diverse voci del mondo accademico. Il coinvolgimento di rappresentanti dei diversi enti locali controllati dal Settore Pubblico Allargato, oggetto della rilevazione CPT, ha rappresentato un significativo arricchimento del dibattito ed ha favorito l'acquisizione da parte di questi stessi soggetti di una piena consapevolezza del contributo che ciascuno offre al sistema pubblico nel suo complesso, fornendo al tempo stesso al pubblico un importante punto di vista sull'attuazione delle principali riforme in atto nell'erogazione dei servizi sul territorio.

La redazione delle Monografie regionali CPT ha inoltre rappresentato un momento importante di crescita per la Rete CPT e in particolare per i Nuclei Regionali che, da rilevatori diretti di dati a livello regionale e subregionale, si sono impegnati in un ruolo di analisti delle informazioni avviandosi in un percorso che li vede quali utilizzatori primi, sul proprio territorio, dei contenuti complessivi della Banca dati che ciascuno contribuisce a costruire. Le Monografie sono nate e si sono realizzate come progetto di rete: l'Unità Tecnica Centrale CPT le ha ideate e promosse e ha costantemente affiancato i Nuclei Regionali, autori dei singoli volumi, guidandone la stesura e curando l'omogeneità di tutti i testi pubblicati.

Anche le occasioni pubbliche di approfondimento dei contenuti delle singole Monografie hanno rappresentato dei momenti importanti di crescita della Rete: la partecipazione è stata ampia da parete dei diversi rappresentanti dei Nuclei Regionali. Si è quindi trattato di veri momenti di scambio formale e informale sulle modalità organizzative che ciascuno ha adottato sul proprio territorio, sulle difficoltà operative incontrate e sulle eventuali soluzioni adottate così come sulle sfide derivanti dal promuovere l'analisi e la lettura dei dati rilevati. Queste occasioni hanno anche consentito ai Nuclei di verificare concretamente quanto la disponibilità di basi quantitative di qualità con informazioni solide, metodologicamente fondate e

con un'adeguata disaggregazione consentano di supportare una discussione informata e consapevole sui temi più rilevanti della *policy* nazionale e regionale.

Nel corso del 2009 il progetto Monografie regionali CPT andrà a regime, con l'avvio della pubblicazione, che avrà poi carattere periodico, della raccolta completa per tutte le 21 Regioni e Province Autonome italiane. La redazione degli studi da parte dei Nuclei Regionali CPT costituirà anche oggetto di premialità nell'ambito della prossima assegnazione di risorse, che ha come finalità proprio l'uso dei dati a supporto della policy regionale.

V.5 L'analisi dei tempi di realizzazione delle infrastrutture

V.5.1 Obiettivi e metodo di analisi

Uno dei nodi da affrontare per pervenire a condizioni di effettività della programmazione e quindi alla possibilità di coglierne e valutarne i risultati in tempi dati è quello della durata degli interventi, in particolare degli interventi infrastrutturali. E' una questione che non riguarda evidentemente solo la politica regionale unitaria (riguarda piuttosto nel suo insieme la capacità nazionale di realizzare opere pubbliche) ma che risulta particolarmente rilevante per la politiche (come quelle regionali e territoriali) per le quali l'orientamento al risultato e la valutazione degli effetti della realizzazione di programmi sono componenti essenziali del loro sistema di attuazione.

Da qui l'attenzione che nel 2008 il Dipartimento ha assegnato all'analisi della durata degli interventi e, di conseguenza, all'individuazione dei fattori che maggiormente incidono su tale durata.

Le macro-fasi degli interventi infrastrutturali

La durata di un intervento si snoda tipicamente attraverso diverse fasi che vanno dalla progettazione preliminare, passando per quella definitiva e quella esecutiva, alla pubblicazione del bando di gara, ed infine ai lavori. Nell'analisi dei tempi di realizzazione degli interventi è importante salvaguardare la specificità delle singole fasi, pur in ottica di sintesi, in quanto ciascuna di esse può offrire elementi di riflessione nella comprensione del percorso attuativo. A tale scopo, si è optato per un'articolazione in tre macro-fasi: la **progettazione** che include il periodo che intercorre tra l'inizio della progettazione preliminare e la fine della progettazione esecutiva, l'**affidamento** che definisce il periodo tra la pubblicazione del bando e

l'inizio dei lavori ed infine la **realizzazione**, compresa tra l'inizio e la fine dei lavori. Nella durata complessiva sono inclusi i periodi temporali che intercorrono tra la fine di una fase e l'inizio della successiva, cioè i cosiddetti tempi di attraversamento (interfase), riconducibili ad attività di natura prevalentemente amministrativa. Il motivo è da ricondursi al peso notevole che tali periodi rivestono nella durata complessiva di un intervento: in particolare è stato osservato che nella media le interfasi costituiscono circa il 30 per cento della durata totale dell'intervento.

Le durate degli interventi sono state calcolate sui dati di monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro[253] (APQ). Data la strutturazione del sistema di monitoraggio, la base dati assicura un'adeguata robustezza alle analisi, tuttavia, i risultati che se ne traggono sono parziali, non riferibili, cioè, all'universo degli interventi infrastrutturali. La forte eterogeneità della base dati utilizzata dovrebbe, comunque, garantire una certa rappresentatività del collettivo rispetto all'universo.

Metodologia di calcolo della durata degli interventi non conclusi

La metodologia di calcolo della durata media è costruita in modo da utilizzare tutta l'informazione presente nella banca dati, cioè quella riguardante sia gli interventi conclusi che quelli in corso o non avviati. A questo fine, mentre per gli interventi conclusi le durate sono effettivamente osservate, per gli interventi in corso o non avviati la durata è ottenuta per mezzo di modelli statistici che stimano delle date di conclusione per le fasi non ancora concluse[254]. Per ciascuna macrofase è stato costruito un modello di previsione basato su un insieme di covariate che spiegano il comportamento della variabile dipendente ed in grado di fornire una stima della durata di ogni singolo progetto non ancora concluso. Le durate stimate dal modello per gli interventi non ancora conclusi risultano mediamente più lunghe delle durate osservate per gli interventi conclusi: tale differenza si spiega in parte con differenze strutturali fra il sottoinsieme degli interventi conclusi e il resto degli interventi, in parte con un comportamento effettivamente diverso degli interventi non conclusi (che potrebbe dipendere, ad esempio, dall'atteggiamento dei soggetti coinvolti nella realizzazione).

[253] In particolare sono stati selezionati gli Appalti di opere pubbliche per un totale di circa 15.000 interventi.

[254] Le stime interessano circa il 53 per cento della base dati per opere pubbliche. A tale riguardo, va sottolineato che i risultati ottenuti possono essere suscettibili di lievi variazioni in ragione di aggiornamenti delle operazioni di stima.

V.5.2 I risultati dell'analisi

Dalle analisi effettuate sui dati di monitoraggio degli APQ risulta che il tempo medio di realizzazione degli investimenti pubblici programmati con tale strumento è pari a 4,6 anni. Nel leggere tale dato si deve considerare che esso dipende dalle variazioni dei fattori che determinano i valori su cui è calcolato: ad esempio, la dimensione finanziaria, il settore, la "capacità" delle amministrazioni, ecc. Ciò implica che al variare del mix di interventi o del contesto, il valore medio può subire variazioni non indifferenti, esprimendo quindi una situazione legata al momento storico analizzato. Analizzando separatamente alcune caratteristiche degli interventi, ciò risulta di più facile comprensione: la durata aumenta al crescere dell'importo passando da circa 3 anni per gli interventi di importo inferiore a 100.000 euro a circa 13 anni per gli interventi di importo superiore ai 100 milioni di euro. I settori Altri trasporti (interventi in campo ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale) e Smaltimento rifiuti (discariche, inceneritori, ecc) sono quelli che fanno registrare le durate più lunghe, in media 6,3 anni in entrambi i casi. Viceversa il settore caratterizzato dalle durate più brevi è l'Ambiente (assetto idrogeologico, conservazione del suolo, riduzione inquinamento, ecc.) dove in media gli interventi vengono realizzati in 3,5 anni[255]. Dal lato della tipologia degli interventi, si passa da 4,3 anni per i restauri-recuperi ai 4,7 anni per le nuove realizzazioni.

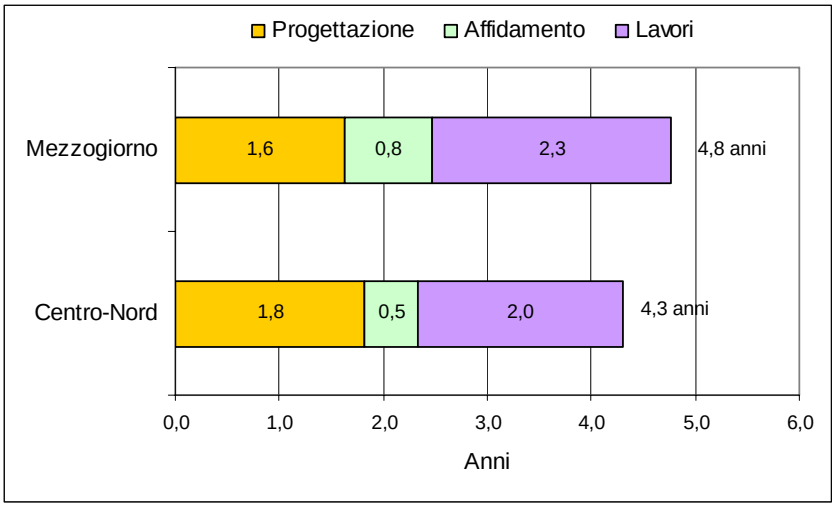
I risultati per macroarea

Tempi di realizzazione in genere più brevi nel Centro-Nord…

A livello territoriale la situazione non si differenzia sostanzialmente: se si considerano le due macroaree Centro-Nord e Mezzogiorno la durata media degli investimenti è pari a 4,3 anni per il Centro-Nord e a 4,8 anni per il Mezzogiorno (cfr. Figura V.1). Anche in questo caso, vale quanto sottolineato in precedenza con riferimento alla media globale e cioè la dipendenza del dato dal mix di interventi caratterizzanti l'area. Tuttavia, la numerosità del collettivo osservato consente di estrapolare dei comportamenti medi che potrebbero esulare dalle caratteristiche strutturali degli interventi, sebbene anche queste a loro volta possano essere il frutto di scelte differenti a livello territoriale.

[255] La classificazione settoriale adottata è la medesima impiegata dal Progetto Conti Pubblici Territoriali, ma ridotta a 20 settori per garantire un'adeguata numerosità degli interventi per settore salvaguardando però l'eterogeneità dei comportamenti.

Figura V.1 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD



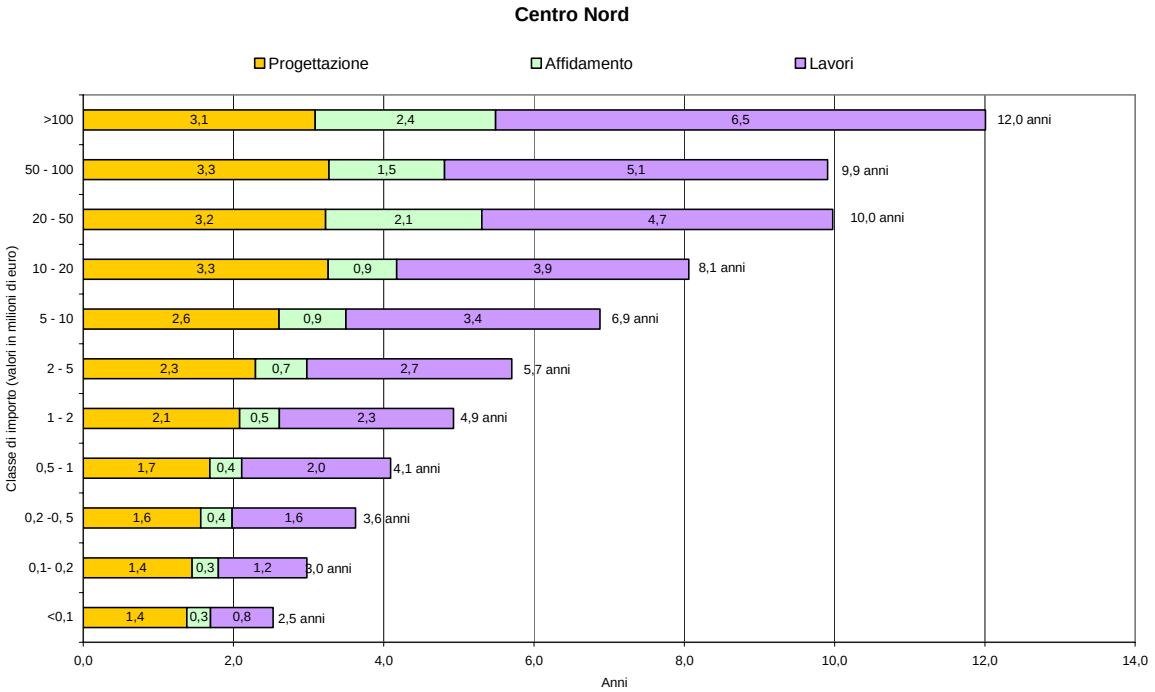
Fonte: elaborazioni DPS

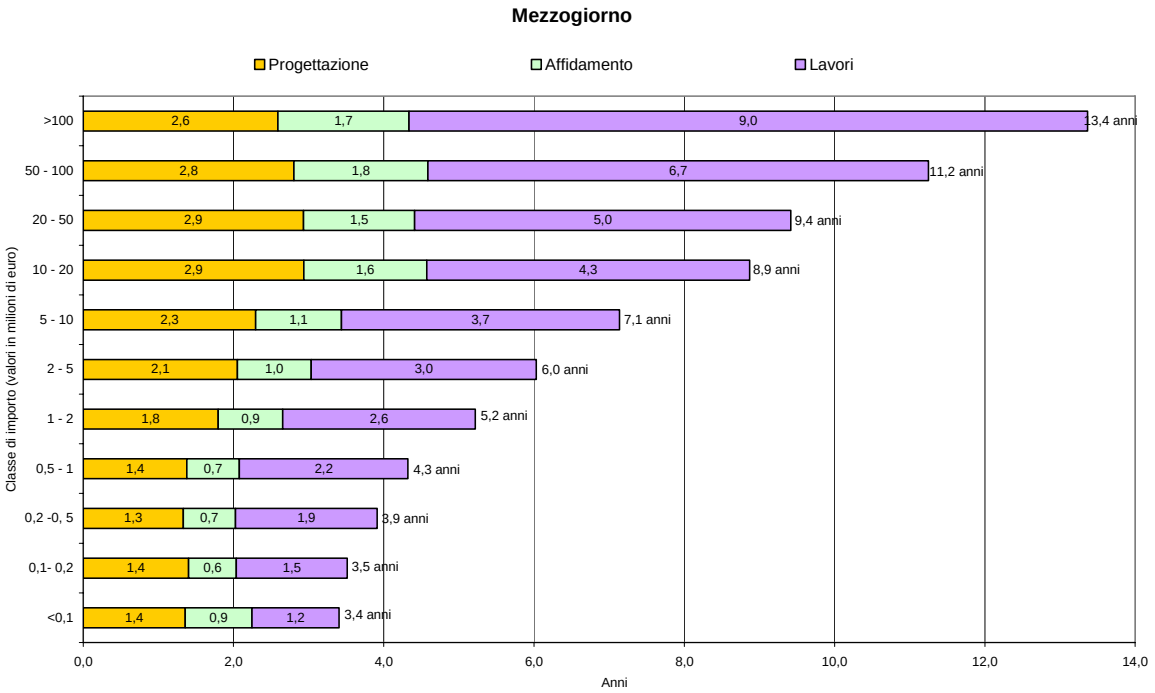
Nel complesso, il Mezzogiorno fa registrare fasi di progettazione più brevi che nel Centro-Nord, mentre per le fasi di affidamento e dei lavori, si osserva un comportamento opposto, come se nel Centro-Nord i maggiori tempi di progettazione consentissero di ridurre i successivi tempi di realizzazione.

Incrociando i dati territoriali con le categorie di costo, settoriali e tipologiche, le differenze tra le due macroaree si fanno più sensibili.

Praticamente in tutte le classi di costo il Mezzogiorno impiega complessivamente più tempo nell'attuazione degli interventi, e le differenze sono maggiori nelle classi estreme (9 mesi di differenza per gli interventi di importo inferiore ai 100.000 euro e oltre l'anno per gli interventi di importo superiore ai 50 milioni di euro). Tuttavia, è da notare come, qualsiasi sia la dimensione finanziaria degli interventi, nel Mezzogiorno si osservino tempi di progettazione mediamente più bassi di quelli del Centro-Nord – tempi che vengono poi ampiamente recuperati nelle due fasi successive – confermando quanto considerato a livello generale. Inoltre, le due aree sono caratterizzate da un diverso peso della fase di affidamento nelle classi di costo estreme: se nel Centro-Nord tale fase passa dal 13 per cento circa per la classe di importo inferiore al 20 per cento per la classe di importo superiore, nel Mezzogiorno la relazione si inverte passando dal 25 per cento al 13 per cento (cfr. Figura V.2).

Figura V.2 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE MACROAREE PER CLASSE DI COSTO



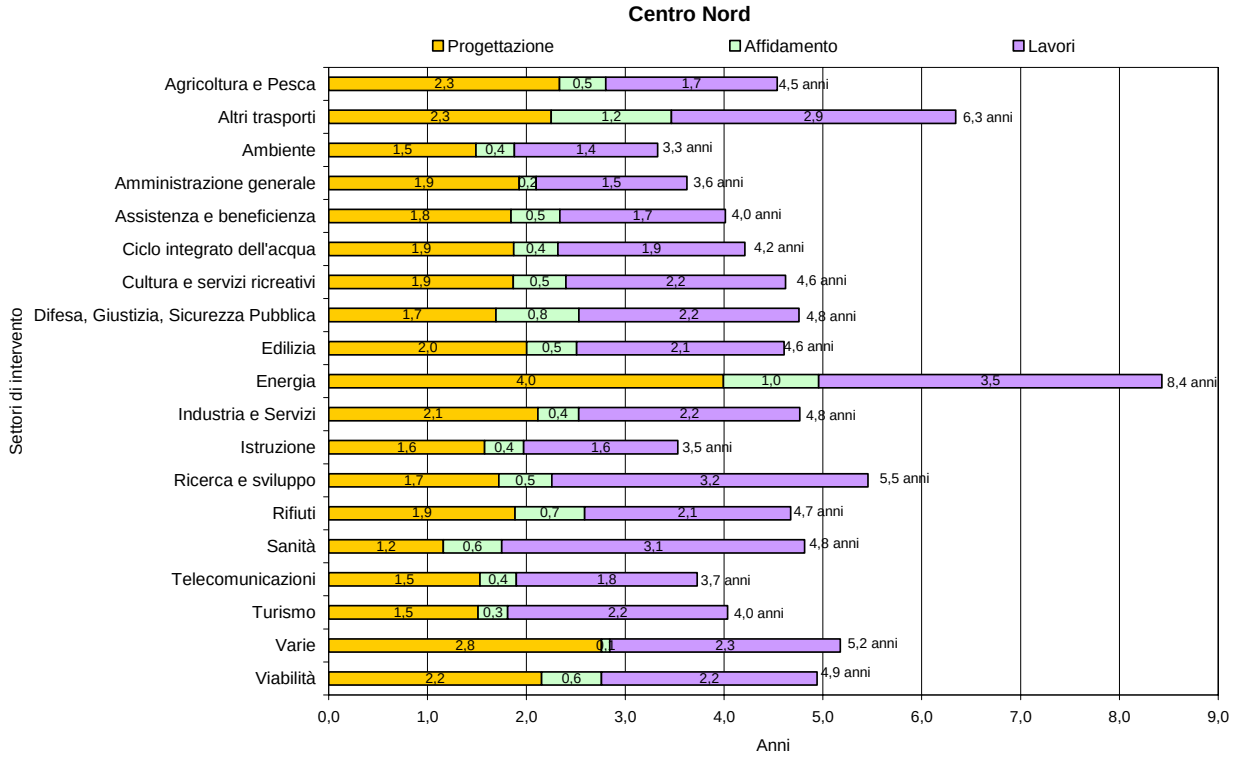


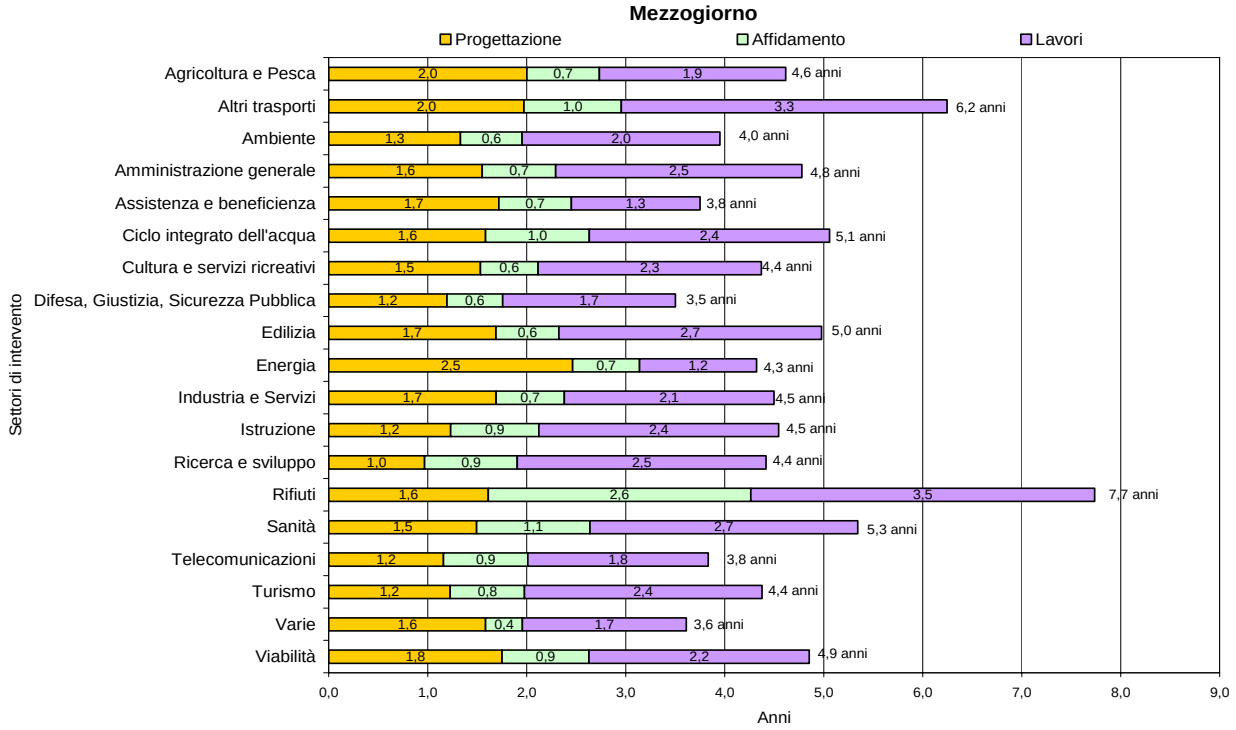
Fonte: elaborazioni DPS

…ma alcune eterogeneità settoriali

A livello settoriale emergono alcune specificità territoriali (cfr. Figura V.3). In generale, quasi tutti i settori mostrano durate comprese tra i 3 anni e mezzo e i 5 anni per quanto riguarda sia il Centro-Nord che il Mezzogiorno. Tuttavia si osservano alcuni settori che fanno eccezione. Nel Centro-Nord il settore energetico fa registrare una durata media superiore agli 8 anni – di cui 4 anni dedicati alla progettazione, ben al di sopra della media di area – a fronte dei 4,3 anni complessivi del Mezzogiorno. Va sottolineato comunque che anche nell'area meridionale la fase della progettazione nel settore energetico assume una importanza notevole rappresentando ben il 57 per cento circa della durata complessiva. Di contro, nel Mezzogiorno il settore dove si riscontrano durate superiori alla media è quello dello smaltimento dei rifiuti dove gli interventi hanno una durata media di circa 8 anni, 2,5 dei quali impiegati in fase di affidamento (anche in questo caso ben al di sopra della media di area che per l'affidamento impiega tempi inferiori all'anno). Le forti differenze tra le due aree nella durata complessiva dei due settori si spiegano in buona parte con le differenze di importo medio per intervento. Laddove le durate sono più lunghe, infatti, si osservano interventi di importo più grande e viceversa. In entrambe le aree, un altro settore che supera abbondantemente la media è quello degli Altri trasporti (interventi in campo ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale) dove si registrano durate complessive di poco superiori ai 6 anni nei due comparti territoriali.

Figura V.3 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE MACROAREE PER SETTORE



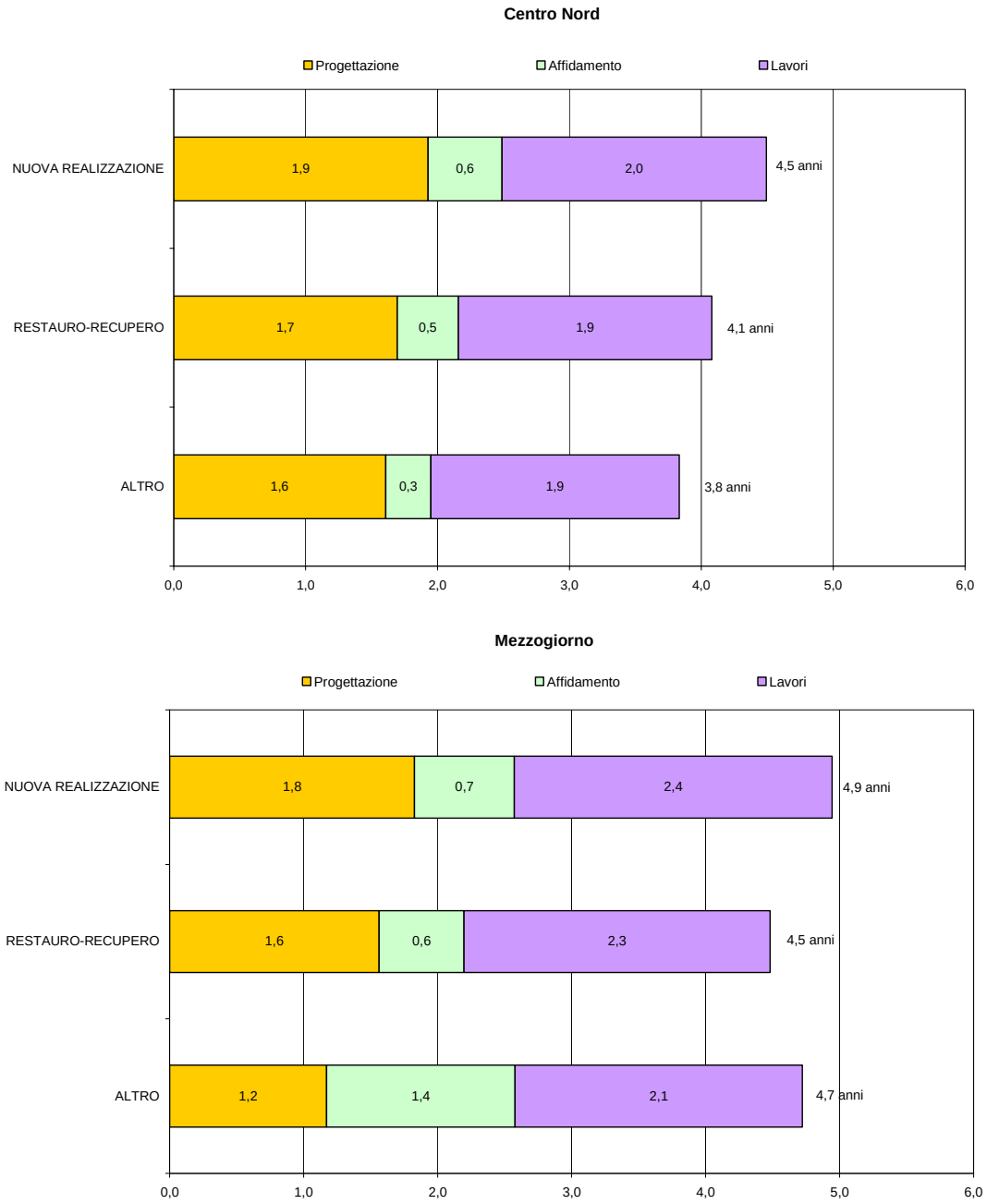


Fonte: elaborazioni DPS

Dall'analisi per tipologia di intervento si riscontra che la tempistica più lunga spetta agli interventi di nuova realizzazione nel Mezzogiorno (quasi 5 anni contro i 4

e mezzo del resto d'Italia), mentre quella più breve agli interventi classificati sotto la voce residuale "Altro" nel Centro-Nord. Questa categoria di interventi si caratterizza nel Mezzogiorno per la durata della fase di affidamento, notevolmente lunga se paragonata alle altre categorie (cfr. Figura V.4).

Figura V.4 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE MACROAREE PER TIPOLOGIA DI INVESTIMENTO



Fonte: elaborazioni DPS

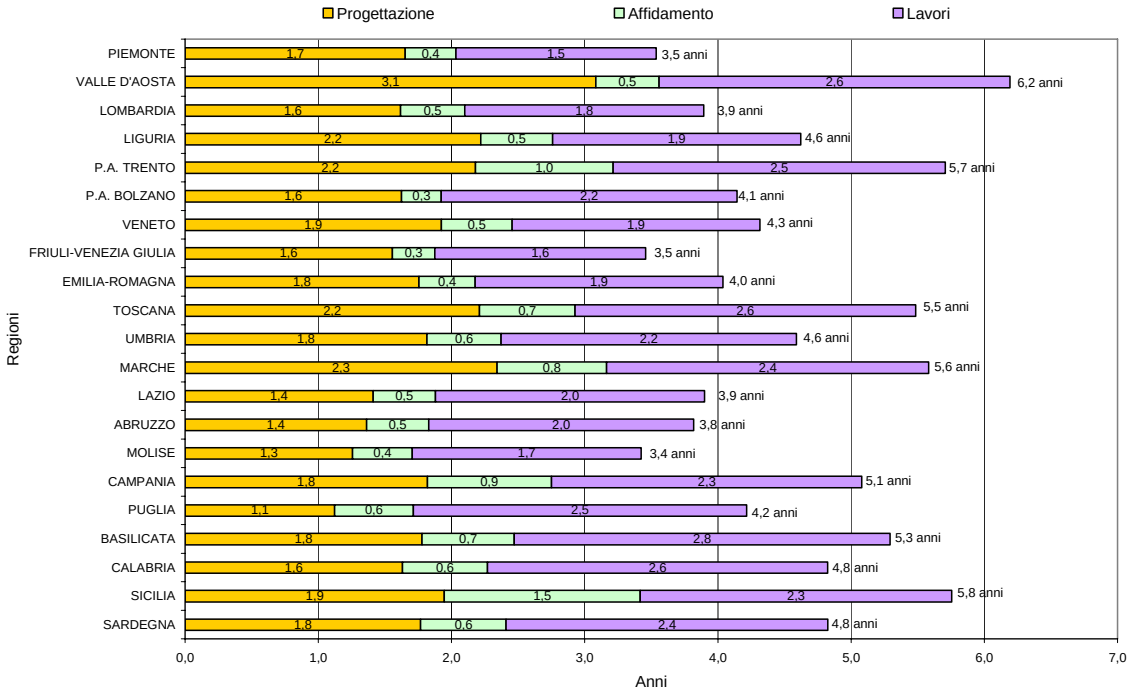
I risultati per regione

I dati regionali evidenziano una forte eterogeneità nelle durate per regione. Tra le regioni in media più veloci (Molise, Friuli Venezia Giulia, con una durata rispettivamente di 3,4 e 3,5 anni) e quelle più lente (Valle d'Aosta, in particolare, con

6,2 anni, ma anche Sicilia, Marche, Toscana, e Provincia Autonoma di Trento con una durata media di circa 5 anni e mezzo) c'è una distanza di almeno 2 anni. Tra le regioni più lente si osservano comportamenti diversi a seconda della collocazione geografica: Valle d'Aosta, Marche, Toscana e Provincia Autonoma di Trento evidenziano durate superiori alla media sia in fase di progettazione che in fase di lavori. Tuttavia, i lunghi tempi complessivi di attuazione sono da attribuire per lo più allo scostamento della durata di progettazione rispetto alla media. In Sicilia, invece, a fronte di tempi di progettazione e dei lavori vicini alla media, si evidenziano i tempi di affidamento più lunghi rispetto alla media.

Le regioni che evidenziano le durate più lunghe sono caratterizzate, in generale, dalla maggiore presenza di interventi di grandi dimensioni (superiori ai 50 milioni di euro) e appartenenti a settori infrastrutturali che richiedono in media tempi di realizzazione più lunghi (in particolare il settore Altri trasporti). Ciò non toglie, tuttavia, che altre regioni con un mix analogo di interventi (ad esempio la Lombardia) mostrino comportamenti più virtuosi, a significare che le due sole dimensioni, di costo e settoriale, seppure importanti nella definizione dei tempi di realizzazione degli interventi non sono sufficienti a "spiegarne" tutte le ragioni. A ciò, infatti, concorrono, diverse altre caratteristiche degli interventi qui non discusse nonché le diverse attitudini delle amministrazioni all'attuazione di interventi infrastrutturali.

Figura V.5 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE REGIONI



Fonte: elaborazioni DPS

Gli sviluppi in atto: uno strumento di benchmark per le durate delle opere

L'analisi effettuata rende evidente che quanto più ci si addentra nelle diverse caratteristiche delle opere – e in questo documento le varie dimensioni sono state trattate separatamente, incrociandole solo con la dimensione territoriale – tanto più si individuano durate diverse. Ne consegue che ogni tentativo di sintesi, sebbene necessario, potrebbe rivelarsi fuorviante o, se non altro, non darebbe conto della pluralità dei profili.

Ai fini di un confronto efficace delle performance, sarebbe ideale suddividere gli interventi in sottoinsiemi sufficientemente omogenei rispetto ad una serie ampia di caratteristiche, al punto di produrre un dato effettivamente rappresentativo per ciascun sottoinsieme. Tuttavia, la molteplicità delle dimensioni da considerare genera una numerosità estremamente elevata di possibili combinazioni, per le quali i casi osservati si ridurrebbero eccessivamente. La soluzione ottimale a questo problema, resa possibile dall'approccio di modellizzazione statistica utilizzato, passa attraverso la realizzazione di uno strumento di tipo operativo che renda disponibili in modo immediato e puntuale, per collettivi omogenei di interventi, i risultati dei modelli. A tale proposito, l'UVER sta sviluppando una specifica interfaccia di interrogazione che, in base alla selezione delle diverse caratteristiche, restituisce per ogni singolo intervento tipo un valore, o un *range* di valori, in grado di rappresentare una sorta di *benchmark* tagliato su misura e, dunque, un ambito di riferimento quantitativo rispetto al quale sarà possibile, per esempio, sia pervenire a stime *ex ante* più accurate della durata di realizzazione di interventi (con conseguenti miglioramenti anche della capacità di programmazione anche finanziaria delle risorse destinate alla loro realizzazione), sia individuare più tempestivamente eventuali scostamenti e quindi anche le misure necessarie per farvi fronte .

La costruzione di valori di riferimento

V.6 I progressi nella valutazione delle politiche

Capacità di valutare

Il 2008 è stato un anno importante per l'evoluzione della capacità di valutare: le amministrazioni hanno affrontato i nuovi compiti attribuiti loro in questo campo dal QSN e dai regolamenti dei Fondi Strutturali. Tali nuovi compiti (descritti nella sostanza e negli intenti nel rapporto annuale 2007) riguardano sia l'organizzazione della funzione di valutazione all'interno dell'amministrazione attraverso lo strumento dei Piani delle Valutazioni, sia compiti di valutazione mai affrontati in precedenza

(se non in casi sporadici), come la valutazione ex post degli effetti dell'azione pubblica.

Il giudizio sulla diffusione delle innovazioni nel 2008 deve essere, nel complesso, positivo, sebbene l'adozione delle nuove pratiche sia avvenuta in modo disomogeneo ed abbia richiesto più tempo di quanto preventivato. Regolamenti comunitari e QSN, infatti, richiedono alle amministrazioni un allontanamento molto deciso rispetto alle pratiche precedenti. E', pertanto, da attendersi che l'adozione generalizzata delle nuove pratiche richieda tempo e, insieme, l'accumularsi di esperienze positive per affermarsi e consolidarsi. Va, inoltre, notato che gli avanzamenti osservati sono tanto più rilevanti in quanto la maggior parte delle innovazioni non riveste carattere di obbligatorietà: regolamenti e QSN hanno, così, inteso offrire alle amministrazioni la possibilità di inserire le pratiche valutative all'interno del loro funzionamento e sulla base delle esigenze conoscitive proprie e dei loro partner istituzionali (prima tra tutti la Commissione Europea) ed economico-sociali.

Le innovazioni riguardano numerosi aspetti, organizzativi e di merito, nell'assetto delle valutazioni. Una delle principali, in coerenza con l'impianto della politica regionale, riguarda la concezione in senso unitario della valutazione: ciò comporta innovazioni sia negli aspetti organizzativi[256], sia nelle stesse modalità di valutazione, con particolare riferimento all'individuazione degli oggetti delle singole valutazioni.

I Piani delle valutazioni

Come previsto dal QSN, tutte le Regioni e la maggior parte delle amministrazioni centrali responsabili di programmi hanno organizzato la funzione di valutazione attraverso un Piano delle valutazioni: finora, sono stati inviati al Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale (SNV) 33 Piani delle valutazioni.[257]

[256] L'esistenza di un Piano unico di valutazione per tutti gli interventi messi in atto dall'amministrazione, indipendentemente da come essi sono finanziati; l'individuazione di un responsabile del Piano; creazione di spazi di rappresentazione delle esigenze conoscitive di tutti i soggetti rilevanti per la politica regionale e per la politica di sviluppo rurale; validità delle regole stabilite nel Piano per tutte le valutazioni; indicazione delle risorse relative.

[257] Sono considerati tutti i Piani inviati al SNV, indipendentemente dalle modalità e dalla data di approvazione formale (da parte dell'amministrazione, oppure attraverso presentazione ai Comitati di sorveglianza, oppure, ancora, attraverso delibera di giunta regionale). L'adozione formale di un piano non appare, infatti, correlata con il suo livello di qualità ed il livello di coinvolgimento dei partner sociali. Per esempio, il Piano delle valutazioni della Campania, approvato solo all'inizio del 2009 dalla Giunta regionale, è stato completato e discusso con il partenariato sociale molto prima dell'adozione formale. Altri Piani, invece, pur adottati dalle amministrazioni, non possono definirsi completi.
Non sono stati invece inclusi nel calcolo la parte relativa al FSE del Piano delle valutazioni dei programmi Governance, non inviata al SNV, ed il Piano delle valutazioni della politica regionale, relativo al QSN, per cui esiste una bozza avanzata ancora non discussa con il partenariato istituzionale e sociale, , né, naturalmente, i

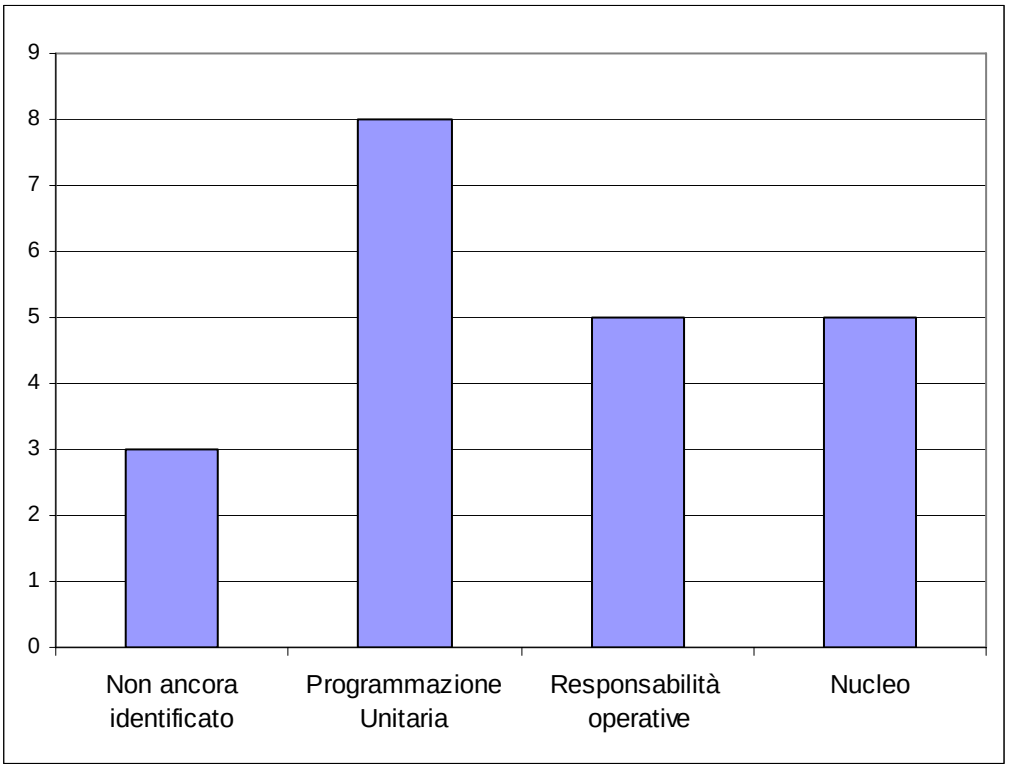
Pur in modo differenziato, tutti i Piani affrontano le principali questioni organizzative necessarie per valutare in modo unitario una politica regionale complessa dal punto di vista della *governance*, delle fonti finanziarie, dei problemi affrontati, dei settori coinvolti. Innanzitutto, solo in 5 casi su 33 non è ancora stato individuato un Responsabile del Piano.[258] Solo due tra i Piani delle amministrazioni centrali o relativi a Programmi interregionali non hanno ancora individuato il Responsabile del Piano; gli altri 10 lo identificano in soggetti che hanno responsabilità di programmazione. In generale, l'attribuzione della responsabilità del Piano a soggetti che abbiano responsabilità sulla programmazione, e non solo compiti valutativi, risponde all'esigenza di aumentare l'utilità e l'utilizzazione delle valutazioni nell'ambito della programmazione ed attuazione della politica regionale, e di assicurare l'utilizzazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per le valutazioni. Nelle Regioni e Province Autonome si aggiunge un'ulteriore dimensione: rileva, infatti, anche se tale responsabilità sia stata attribuita ad uno dei soggetti responsabili della programmazione operativa (come accade in 5 casi) oppure al soggetto responsabile del coordinamento della politica regionale unitaria (come accade in 8 casi) in modo da facilitare lo sviluppo di una funzione di valutazione che sia in grado di superare, in senso unitario, le divisioni tra i Programmi operativi.[259] In cinque Regioni il Responsabile del Piano delle valutazioni è individuato nell'ambito del Nucleo di valutazione.

documenti addizionali, come, p.e., le informative o ulteriori documenti relativi alle valutazioni FSE inviati da numerose amministrazioni regionali, soprattutto del Centro Nord, nemmeno quando, come nel caso della Lombardia, esse formano oggetto di uno specifico documento.

[258] In un caso, la funzione è attribuita ad un Comitato composto dalle Autorità di Gestione dei programmi.

[259] In alcuni casi, tale attribuzione è resa necessaria dal fatto che la responsabilità del coordinamento della politica regionale non è stata attribuita, oppure è stata attribuita ad un soggetto collettivo (p.e., comitato di coordinamento).

Figura V.6 – RESPONSABILI DELLE VALUTAZIONI NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME



Fonte: UVAL, SNV

Nelle Regioni, in 19 casi è prevista nel Piano una struttura di coordinamento nella quale trovano posto le autorità di gestione dei programmi operativi che attuano la politica regionale.[260] In 10 Regioni, tale Comitato non è costituito ad hoc, ma viene utilizzata la struttura che realizza il coordinamento della Politica unitaria. Tra tali strutture, solo 14 prevedono esplicitamente la partecipazione dell'organismo regionale che si occupa dello sviluppo rurale all'interno dei Comitati di coordinamento. La struttura di coordinamento, ove operante, ha la funzione di integrare in senso unitario le esigenze conoscitive delle autorità di gestione. Se l'esame degli elementi organizzativi riconduce ad una diffusione graduale di modalità organizzative che facilitino la conduzione delle valutazioni in modo unitario, il grado di coordinamento previsto nei Piani varia notevolmente: dai rari casi in cui esso riguarda l'individuazione e l'attuazione di valutazioni che travalichino i confini dei Programmi per riguardare aree o porzioni di intervento, a quelli in cui è esplicitamente previsto che ciascuna Autorità di gestione proceda in

[260] In alcuni casi, tali strutture includono anche i responsabili dei Programmi di Sviluppo Rurale.

sostanziale isolamento.[261] Inoltre, solo per alcune Regioni esiste già un'evidenza di effettivo funzionamento di tali strutture relativamente alla valutazione.

Quasi tutti i Piani affrontano la questione dell'interlocuzione partenariale sulla rilevazione ed analisi degli effetti della politica regionale. Anche su questo argomento, tuttavia, le informazioni disponibili mettono in luce come solo in alcuni casi tali meccanismi, pur previsti nel Piano, sono stati attivati.

Altre questioni organizzative sono, invece, affrontate solo in casi sporadici. Per esempio, solo due Piani colgono in modo compiuto la sfida di prevedere valutazioni a livello locale, nonostante tale innovazione sia stata introdotta nel QSN proprio a seguito di una richiesta esplicita da parte delle Regioni. Mentre la menzione dei meccanismi di sostegno alla qualità delle valutazioni (p.e., steering group della singola valutazione[262], comitati scientifici, meta-valutazioni) è più diffusa,[263] un accurato disegno che possa rapidamente portare all'operatività dei meccanismi stessi appare più rara.[264] In qualche caso (in particolare in alcune Regioni del Centro-Nord) tale vaghezza è compensata dall'esistenza di una consolidata prassi di utilizzazione di tale strumento.[265] I Piani attribuiscono a tale strumento molteplici funzioni: per esempio, in ben 10 Piani è previsto che amministrazioni con responsabilità di programmazione o attuazione prendano parte allo *Steering Group*, allo scopo di aumentare il coinvolgimento e l'interesse dell'amministrazione nella singola valutazione. Tale partecipazione potrebbe, tuttavia, presentare il rischio di limitare l'indipendenza del valutatore, elemento essenziale della qualità delle valutazioni. Bisognerà attendere l'attuazione delle valutazioni e l'estendersi di tali pratiche per osservarne l'effetto.

---

[261] Mentre la valutazione dell'intero programma è obbligatoria in base al regolamento del FEASR, essa, tuttavia, non lo è affatto in base ai regolamenti dei Fondi strutturali (FESR e FSE), e certamente non riguarda i fondi nazionali.

[262] Lo Steering Group per la singola valutazione va distinto dal Comitato di Pilotaggio del Piano (o Steering Group del Piano) che possiede la funzione di rappresentare gli interessi conoscitivi del partenariato istituzionale ed economico-sociale nell'elaborazione ed attuazione del Piano (cfr. Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale, 2008, Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: il Piano di valutazione, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/08_1_31_Orient_PdV.pdf).

[263] 25 Piani menzionano Steering Group per l'interlocuzione tecnica sulle singole valutazioni o, in casi sporadici, comitati scientifici (tra cui 15 Regioni e Province autonome).

[264] 8 Piani omettono di indicare anche solo orientativamente la composizione dello Steering Group.

[265] La costituzione di Steering Group per condurre l'interlocuzione tecnica con il valutatore esterno è stata estremamente limitata durante il periodo di programmazione 2000-2006 nelle amministrazioni centrali e regionali responsabili di programmi dell'Obiettivo 1. Altri meccanismi sono stati attivati per migliorare la qualità delle valutazioni: un rafforzamento della funzione dei Nuclei di valutazione nella gestione tecnica delle valutazioni, un'attività di valutazione di seconda istanza svolta dal Sistema Nazionale di Valutazione dell'Ob.1, l'effetto indiretto della pubblicità delle valutazioni e, non ultima, l'attenzione prestata dalla Commissione Europea, in particolare dall'Unità di valutazione della DG Regio.

Un'esplicita menzione a parte merita la pubblicità dei Piani: essi, infatti, oltre a costituire uno strumento organizzativo interno all'amministrazione, rappresentano anche, nei confronti dei partner istituzionali ed economico-sociali, nonché nei confronti della società civile, uno strumento di comunicazione dell'impegno di dedicare tempo e risorse all'identificazione degli effetti concreti dell'intervento ed all'espressione di un giudizio affidabile sugli interventi. Esistono molti modi di realizzare tale obbligo, che è sostanziale e non formale. Il più semplice, quello qui considerato, è la pubblicazione del Piano sul sito dell'amministrazione: solo 14 Piani sono disponibili, 11 di Regioni, 2 di amministrazioni centrali ed 1 di una coalizione di enti locali.

Il QSN richiede che nei primi anni le valutazioni si concentrino sulla rilevazione degli effetti degli interventi delle passate programmazioni, una decisa innovazione rispetto a quanto precedentemente richiesto dai regolamenti, che riservavano la valutazione ex post alla Commissione Europea. I Piani appaiono prevedere valutazioni ex post degli interventi della precedente programmazione in 24 casi[266].

Più difficile è desumere dai Piani quanto siano diffuse le innovazioni riguardo le domande di valutazione, che, secondo il QSN, devono essere circoscritte (essere relative, cioè, a problemi, insiemi di interventi, gruppi o aree chiaramente individuati) e riguardare il più possibile questioni controverse: nei Piani, infatti, vengono spesso indicati temi su cui sarà opportuno fare valutazioni, ma l'individuazione degli oggetti della valutazione e delle domande di valutazione viene lasciata ad un momento successivo. E' possibile, tuttavia, individuare forti resistenze ad abbandonare la pratica di richiedere valutazioni di interi programmi, definiti in base alla fonte di finanziamento, in parte, forse, per effetto di richieste provenienti dai partner istituzionali, in parte per l'oggettiva difficoltà a concettualizzare in modo diverso l'intervento, in parte, infine, forse per l'inerzia inerente ad una limitata *ownership* della funzione di valutazione, per cui anche alcune fasi dell'organizzazione delle valutazioni vengono ancora attribuite al mercato. Si passa da Piani che non includono alcuna indicazione di quali valutazioni saranno intraprese, e si limitano ad enunciare regole, a Piani che individuano oggetto e domande di valutazione in modo preciso. La maggior parte dei Piani, tuttavia, appare

[266] Il dato potrebbe essere errato per eccesso: in alcuni casi risulta difficile, dalle indicazioni contenute nel Piano rispetto alle singole valutazioni, comprendere se si tratta effettivamente di valutazioni ex post.

associare a valutazioni di tipo più tradizionale (valutazione in itinere del programma finanziato, p.e., dal FSE o dal FESR) anche valutazioni fondate su domande più circoscritte, che in molti piani sono definite "unitarie" e la cui responsabilità viene attribuita ad un soggetto con responsabilità di coordinamento o ad un gruppo di coordinamento. In alcuni casi, inoltre, la quantità di valutazioni indicate per ciascun anno è tanto elevata da lasciare ritenere che l'amministrazione si sia riservata, così, la possibilità di scegliere gradualmente quali valutazioni attuare: l'eccessiva numerosità delle indicazioni si risolve, all'atto pratico, in una mancata informazione al partenariato, ai soggetti interni all'amministrazione, alla comunità di *policy* ed ai potenziali valutatori.

Altrettanto difficile è riscontrare la proporzione tra valutazioni affidate all'esterno dell'amministrazione e valutazioni esterne[267]: la decisione, infatti, non sempre è stata già presa all'atto della definizione del Piano (quelle interne non possono essere esclusive).

Il QSN prevede le attività del SNV, finalizzate a fornire sostegno alle amministrazioni ed ai loro partner. Coordinato dall'UVAL ed entrato in attività nel 2007, il gruppo di lavoro del SNV[268] nel 2008 ha: finalizzato un documento di orientamenti[269]; realizzato un incontro durante il quale le amministrazioni hanno presentato i rispettivi Piani delle valutazioni[270]; svolto, su richiesta delle amministrazioni, attività di supporto alla definizione dei Piani delle valutazioni, attuate attraverso riunioni con la singola amministrazione richiedente; realizzato un incontro sui sistemi di indicatori (su cui maggiori informazioni sono fornite nel paragrafo sulla capacità di misurare). Soprattutto, poiché le innovazioni introdotte dal QSN richiedono una maggiore consapevolezza degli aspetti tecnici non solo presso i Nuclei, ma anche all'interno delle amministrazioni, il SNV ha proseguito l'attività di formazioen sulla valutazione degli effetti della politica regionale condotta nel quadro del progetto NUVAL, attuato dal FORMEZ.[271] Il percorso formativo ha

[267] Il QSN prevede che non si possa procedere esclusivamente a valutazione interne. D'altra parte, esso prevede anche che quelle interne sono possibili solo a patto che sussistano determinate caratteristiche del Nucleo di valutazione.

[268] Il Gruppo di lavoro del SNV include, oltre all'UVAL che lo coordina, l'INEA, l'ISFOL-Struttura di valutazione FSE, il Dipartimento per le Pari Opportunità ed i Nuclei di alcune amministrazioni centrali e regionali.

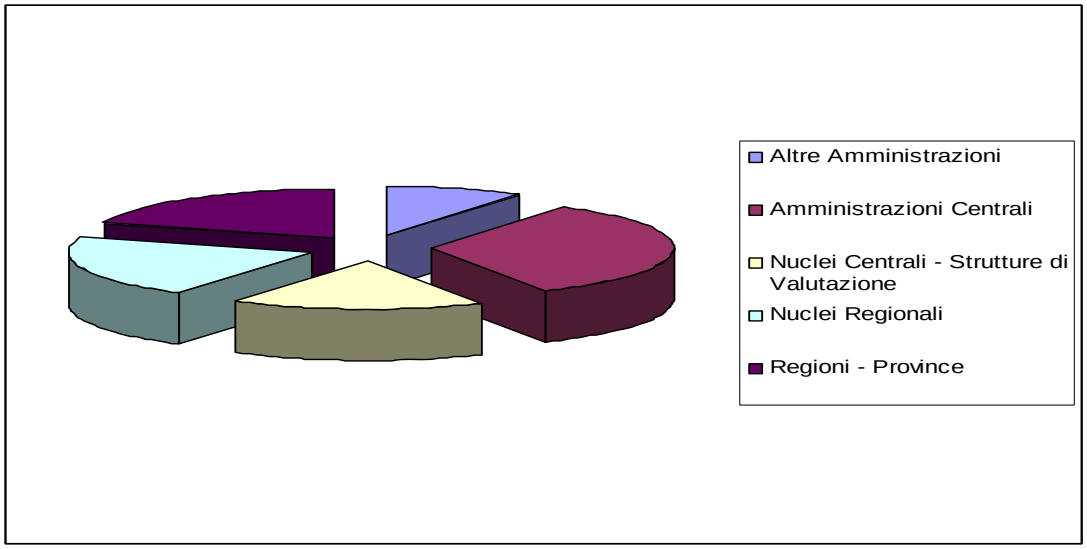
[269] Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale, 2008, Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: il Piano di valutazione, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/08_1_31_Orient_PdV.pdf

[270] Il materiale dell'incontro è disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/uval/uval_piani_valutazione.asp

[271] www.dps.tesoro.it/uval_linee_valutazione.asp#12

avuto, pertanto, una platea articolata, molto più di quanto accaduto in precedenza: non solo i Nuclei (delle amministrazioni centrali e regionali), ma anche soggetti provenienti dalle amministrazioni centrali, Regioni, Province autonome, un numero limitato di Province (laddove le Regioni stanno diffondendo capacità di valutazione a livello sub regionale).

Figura V.7 – DISTRIBUZIONE PER TIPO DI AMMINISTRAZIONE DEI PARTECIPANTI AL PERCORSO FORMATIVO SULLE VALUTAZIONI DEGLI EFFETTI DELLA POLITICA REGIONALE

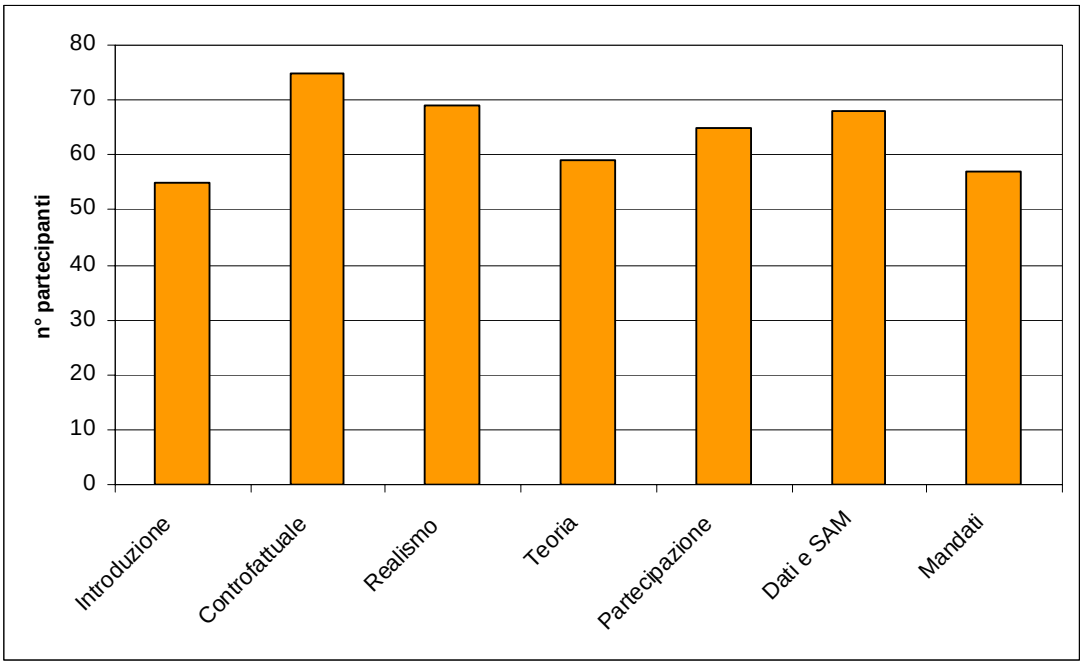


Fonte: elaborazione del Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale su dati NUVAL-FORMEZ.

Il percorso formativo si è articolato, finora, in sette incontri, effettuati tra maggio 2008 e gennaio 2009. Il primo incontro, oltre a presentare il percorso formativo alle amministrazioni (in particolare ai responsabili della programmazione unitaria), ha affrontato le tematiche relative alle domande di valutazione, una questione cruciale per ottenere risultati di elevata qualità ed effettivamente utili dalle valutazioni. I successivi 5 incontri si sono focalizzati, ciascuno, sulle potenzialità ed i limiti di singoli approcci, mostrando a quali quesiti ciascuno si adatta meglio a rispondere, e quali sono le condizioni (metodologiche, istituzionali, di dati, di risorse e tempo) necessarie perché le risposte risultino credibili e fondate: sono stati analizzati l'approccio controfattuale, quello realista, la valutazione basata sulla teoria, gli approcci partecipativi. Una sessione ha riguardato, oltre l'utilizzazione delle Matrici di Contabilità Sociale (SAM), un esame dei requisiti dei dati statistici. Nella settima sessione, i partecipanti hanno affrontato le principali questioni metodologiche implicate dalla stesura di un mandato di valutazione attraverso la

discussione dei risultati un'esercitazione pratica basata su casi reali forniti dai Nuclei partecipanti al Gruppo di lavoro del SNV. Il percorso ha interessato nel suo complesso circa 190 persone: la partecipazione alle singole sessioni, come si vede dal grafico, è stata piuttosto elevata, considerata la natura formativa degli eventi ed il carattere specialistico dei temi trattati.

Figura V.8 – DISTRIBUZIONE PER TIPO DI AMMINISTRAZIONE DEI PARTECIPANTI AL PERCORSO FORMATIVO SULLE VALUTAZIONI DEGLI EFFETTI DELLA POLITICA REGIONALE



Fonte: elaborazione UVAL su dati FORMEZ

ALLEGATO

ITALIA

Contributo al dibattito pubblico

sulla politica di coesione

ITALIA

Contributo al dibattito pubblico sulla politica di coesione

Il contributo italiano interviene nel dibattito sul futuro della politica comunitaria di coesione, innanzitutto ribadendo il valore aggiunto di tale politica, nell'ambito degli impegni assunti dal Trattato e degli sviluppi del progetto politico europeo. Il contributo affronta le domande poste dal Quarto Rapporto sulla coesione, in particolare sottolineando: l'orientamento a favore di un policy-mix che privilegia l'offerta di beni pubblici; l'opportunità che la politica di coesione continui a sostenere la strategia di Lisbona, anche considerando le nuove sfide citate dal Quarto Rapporto; l'invito a rafforzare l'integrazione della politica di coesione evitando la settorializzazione dei Fondi e migliorando il raccordo con le altre politiche comunitarie; una visione della coesione territoriale come elemento di rafforzamento dell'approccio integrato e unitario della programmazione dello sviluppo regionale; il sostegno a un rafforzamento della governance multilivello che porti a distinguere più chiaramente l'attribuzione di compiti e responsabilità; il riconoscimento della necessità di migliorare ulteriormente l'efficacia e il funzionamento della politica di coesione, perseguendo maggiore selettività dell'intervento, concentrazione, orientamento ai risultati, integrazione con le politiche nazionali, trasparenza e semplificazione nelle procedure di attuazione.

Il Quarto Rapporto sulla coesione ha messo in evidenza i progressi del processo di integrazione europea, ma anche la necessità di un impegno ancora molto intenso e di lungo termine per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea. Il Quarto Rapporto sottolinea come la politica di coesione abbia aiutato la convergenza a livello nazionale e regionale, favorendo la crescita e accelerando i processi di sviluppo regionale. E' anche evidente però che l'impatto della politica di coesione è differenziato, dipendendo spesso da situazioni di contesto nazionale e locale che possono amplificare o smorzare gli effetti di tale politica. Trend di crescita dell'economia nazionale persistentemente deboli hanno, infatti, ridotto in alcuni paesi, come l'Italia, l'efficacia di tale politica. In generale, comunque, gli obiettivi della coesione sono stati conseguiti in modo ancora non totalmente soddisfacente: irrobustire, dunque, l'efficacia della politica di coesione, per migliorarne l'impatto su tutti i territori, costituisce un elemento cardine del dibattito sulla coesione, anche nell'ambito di una politica che ha appena subito un sostanziale processo di riforma. L'Italia ha avviato e persegue un percorso di modernizzazione dell'intervento pubblico, del quale è parte rilevante l'impegno a perseguire gli obiettivi ambiziosi della politica di coesione: per

questo intende partecipare con attenzione e impegno a un dibattito che riguardi concrete possibilità di miglioramento dei risultati conseguibili dalla politica di coesione.

D'altro canto l'impegno a realizzare un'Unione europea fondata su un modello di sviluppo equilibrato e sostenibile, che consenta a tutte le regioni europee di utilizzare al meglio le opportunità generate dall'appartenenza all'UE, riducendo le disparità interne, è uno dei fondamenti del progetto politico europeo che sostiene le ambizioni dell'Unione ad affermarsi con un ruolo da protagonista nella competizione internazionale. Non vi può essere, quindi, dubbio sul valore aggiunto europeo della politica di coesione: è la politica economica che, insieme alla politica monetaria e al mercato unico, orienta e accompagna la crescita europea, affinché non si creino competizioni distruttive tra regioni e tra paesi, ma, al contrario, siano potenziate e valorizzate tutte le risorse territoriali, soprattutto quelle che, a causa di ritardi di sviluppo, restano ancora sottoutilizzate e, pertanto, frenano la competitività dell'UE. E' in questo modo che l'Europa può moltiplicare le sue opportunità di crescita, generando rapporti di reciprocità virtuosi tra regioni sviluppate e regioni meno sviluppate, a tutto vantaggio dell'intera Unione europea. Promuovere investimenti che favoriscano la competitività delle regioni più deboli, favorendo lo sviluppo delle imprese e delle attività economiche, migliorando le infrastrutture e valorizzando le risorse umane, è interesse di tutti gli Stati membri, perché gli effetti positivi del rafforzamento della coesione, in termini di ampliamento del mercato, di completamento del mercato interno, di innesco di nuovi investimenti pubblici e privati, si riverberano su tutte le regioni, anche quelle più sviluppate.[1]

La politica di coesione non è, quindi, una politica semplicemente redistributiva, a sostegno di un concetto di solidarietà che si limita a compensare gli svantaggi accumulati, per ciò stesso, di fatto, rinunciando ad eliminarli. E', invece, una politica che interpreta il concetto di solidarietà ponendosi a supporto della competitività di tutte le regioni, nessuna esclusa, mettendo tutto il territorio europeo in condizione di adottare priorità condivise, ma concentrando interventi e sforzi laddove è più urgente e necessario. E' una visione e una strategia che deve essere perseguita a livello comunitario, il solo dove possono essere identificati obiettivi e regole comuni, appostate le risorse finanziarie collettive necessarie a mobilitare politiche di sviluppo regionale efficaci, che concorrano a realizzare i grandi obiettivi dell'Unione Europea, riassunti dalla strategia di Lisbona. Il valore aggiunto europeo della politica di coesione potrà

[1] La stessa Commissione europea sostiene che circa un quarto della spesa effettuata nelle regioni meno sviluppate dai programmi in attuazione della politica di coesione ritorna al resto dell'Unione europea sottoforma di aumento delle esportazioni verso tali regioni (cfr R.Hall, 11th plenary Assembly of the Presidents of Regional assemblies with legislative powers of the EU, "The future of European Regional Policies against the background of reviewing the EU Budget in the year 2008".

dispiegarsi pienamente adottando un adeguato policy mix, che privilegi l'offerta di beni pubblici, intesi come quegli interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale e quelle azioni di modernizzazione dei servizi e dei mercati che rafforzano la capacità di una regione di attrarre capitali, imprese, lavoro e migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Le analisi della stessa Commissione rendono evidente quale ruolo fondamentale giochi la politica di coesione nel sostenere la strategia di Lisbona: la programmazione 2007-2013 contribuisce all'attuazione di questa strategia con risorse ingenti, che consolidano e diffondono su tutto il territorio europeo la politica europea in favore della ricerca e dell'innovazione, delle risorse umane, dello sviluppo delle imprese, dell'energia, coprendo pienamente le quattro aree prioritarie identificate dal Consiglio Europeo della primavera 2006 per la "Strategia di Lisbona rinnovata" (investire in conoscenza e innovazione; liberare il potenziale delle imprese, in particolare PMI; rafforzare la capacità d'impiego tramite la "flessicurezza"; miglior gestione delle risorse energetiche).[2]

Il Quarto Rapporto sulla coesione invita anche a considerare di più le grandi sfide mondiali: le pressioni competitive esercitate dalle aree emergenti, il cambiamento climatico, l'evoluzione demografica, la dipendenza energetica. Questi stessi temi sono già al centro degli orientamenti strategici comunitari 2007-2013, dei Quadri Strategici Nazionali e dei programmi operativi. La politica di coesione ha già infatti profondamente rinnovato e modernizzato il proprio orientamento strategico e le proprie priorità di intervento, nell'ambito della riforma 2007-2013: si tratta ora di concentrare l'impegno comune sulla sua efficace attuazione. Eventuali aggiornamenti della politica di coesione potrebbero essere discussi alla luce dei risultati del reporting strategico sulla programmazione 2007-2013, che consente di adeguare la politica di coesione all'evolvere della strategia di sviluppo dell'UE.

E' importante rafforzare l'approccio integrato della politica di coesione. La semplificazione introdotta dall'approccio monofondo adottato per il periodo 2007-2013 e la creazione di un fondo separato per lo sviluppo rurale non sembrano produrre

[2] Comunicazione del 12 dicembre 2007 "*Member States and Regions delivering the Lisbon strategy for growth and jobs through EU cohesion policy, 2007-2013*"; Commission Staff working document, novembre 2007, "*Regions delivering innovation trough Cohesion policy*"

risultati soddisfacenti. Occorre recuperare e rafforzare l'azione di coordinamento, in primo luogo a livello comunitario, per evitare che si consolidi una preoccupante tendenza a settorializzare l'intervento dei Fondi.

La politica di coesione e l'avanzamento verso una società maggiormente fondata sulla conoscenza potrebbero giovarsi di una migliore integrazione e raccordo con le altre politiche europee che promuovono la ricerca e l'innovazione, l'ambiente, lo sviluppo rurale, l'accessibilità, oltre che di una più spiccata attenzione verso le politiche complementari del dialogo in area mediterranea e balcanica, ambito naturale di espansione delle relazioni cooperative territoriali di diversi Stati membri, a partire dall'Italia.

L'integrazione della dimensione della coesione territoriale nell'ambito della politica di coesione, secondo quanto previsto dal Trattato di Lisbona appena adottato, può essere considerata come un elemento positivo di innovazione se, in coerenza con i Regolamenti comunitari 2007-2013, la coesione territoriale viene intesa come un rafforzamento dell'approccio integrato allo sviluppo regionale e non come un tentativo di parcellizzazione della politica di coesione ottenuto introducendo specificità di carattere geografico. Il concetto di coesione territoriale, applicato nell'ambito di una visione unitaria e integrata della politica di coesione, non solo rafforza la capacità di sostenere le nuove grandi sfide dell'UE all'interno della politica di sviluppo regionale, ma può anche far meglio emergere la dimensione territoriale delle politiche settoriali comunitarie.

La politica di coesione si fonda sui principi di sussidiarietà e di partenariato: la governance multilivello che contraddistingue la concezione e l'attuazione della politica di coesione ne è la traduzione concreta e operativa. L'Italia ha pienamente adottato e messo in pratica la governance multilivello, nel presupposto che questa politica deve combinare l'indispensabile conoscenza disponibile a livello locale con quella, altrettanto necessaria, di natura più globale, in grado di sfruttare esternalità e di ottimizzare l'azione in una strategia nazionale unitaria e condivisa. La governance multilivello non può che essere il fondamento di una politica di sviluppo territorializzata, che trae dal basso l'ispirazione e le conoscenze necessarie a valorizzare le potenzialità non utilizzate, ma che richiede al contempo di mobilitare saperi globali e di mettere in coerenza fabbisogni e interventi, con l'obiettivo di concentrare le risorse e massimizzare l'efficacia dell'azione pubblica. Questa governance richiede tuttavia un ulteriore rafforzamento, per rendere più efficace l'attribuzione di compiti e responsabilità, distinguendo sempre meglio gli strumenti e le regole adatte a ciascun livello di definizione e attuazione dell'intervento comunitario, e assicurando un più forte coordinamento orizzontale e verticale.

E' tuttavia necessario migliorare ancora l'efficacia e il funzionamento della politica di coesione, rafforzandone l'orientamento ai risultati e l' integrazione con le politiche nazionali. E' opportuno perseguire una maggiore selettività dell'intervento, concentrando l'azione al fine di conseguire maggiore impatto sui territori. Questo indica la necessità di ulteriormente sviluppare la discussione su come perseguire concentrazione ed efficacia, sia rispetto alla scelta delle priorità d'intervento, sia rispetto ai risultati da conseguire. Occorre porre alla politica di coesione obiettivi credibili e valutabili e stabilire quelle condizionalità e quelle regole che meglio assicurano il raggiungimento dei risultati attesi, rifuggendo dalla mera "compliance" sugli aspetti formali. L'Italia, ad esempio, ha introdotto nella programmazione 2007-2013 gli obiettivi di servizio, fissando target finali per alcuni servizi essenziali il cui raggiungimento è condizione per accedere ad una quota significativa di risorse.

E' necessario assicurare una più efficace integrazione con le politiche nazionali, al fine di rendere chiari i percorsi di integrazione e mutuo rafforzamento dell'azione comunitaria e nazionale per la riduzione dei divari regionali. L'Italia ha scelto per questo di programmare con il QSN anche le risorse della politica regionale nazionale, in quadro unitario di obiettivi e regole, per mettere in sinergia l'azione comunitaria e quella nazionale, al fine di massimizzare l'effetto leva che è proprio dell'intervento comunitario. Si deve inoltre ribadire e rafforzare il principio di addizionalità, il solo che può garantire che la politica di coesione contribuisca effettivamente ad accelerare lo sviluppo delle aree che hanno maggiori problemi, sviluppando anche strumenti e metodi che consentano di trasformare il rispetto del principio di addizionalità da un obbligo regolamentare a uno strumento di politica economica.

Infine, nell'ottica di un incremento di trasparenza e conseguente maggiore condivisione delle politiche da parte dell'opinione pubblica europea, andrebbe promosso un processo di effettiva semplificazione delle procedure di attuazione dei programmi, rafforzando invece quelle attività di monitoraggio e valutazione che vanno a supporto di decisioni consapevoli, per migliorare l'accountability della politica e favorire la mobilitazione della collettività sugli obiettivi perseguiti.