

QUINTO RAPPORTO
DEL DIPARTIMENTO
PER LE POLITICHE DI SVILUPPO
2001-2002

*Presentato al Parlamento dal Vice Ministro
On. Gianfranco Micciché
come allegato alla Relazione previsionale e programmatica per il 2003*

Il presente Rapporto predisposto a cura del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze fornisce un quadro delle tendenze economiche, delle risorse finanziarie in conto capitale e delle politiche di sviluppo a livello territoriale.

Il documento è frutto del lavoro integrato delle strutture del DPS, che, anche in connessione con il cambiamento del quadro istituzionale europeo sono state rinnovate (D.P.R. 1 agosto 2002, D.M. 31 ottobre 2002) per rafforzare le azioni sistemiche, progettuali, di analisi e l'interazione con strutture similari di altri Paesi europei. Hanno collaborato alla redazione del documento: il Servizio per le politiche di sviluppo territoriale e le intese, diretto dal dr. Paolo Signorini, il Servizio progetti, studi e statistiche, diretto dalla dr.ssa Letizia Ravoni, il Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, diretto dalla dr.ssa Paola De Cesare, il Servizio Centrale di Segreteria del Cipe, diretto dalla dr.ssa Patrizia Bitetti, l'Unità di valutazione, diretta dal dr. Silvio Pancheri, l'Unità di verifica, coordinata dal dr. Nunzio Amato.

Il Rapporto, oltre che dal Capo Dipartimento Fabrizio Barca, è stato coordinato da Letizia Ravoni e Paola Casavola.

Oltre ai responsabili sopra indicati, hanno redatto il Rapporto: gli Uffici I e II del Servizio progetti, studi e statistiche del DPS, competenti per questa materia, Carlo Amati, Iolanda Anselmo, Francisco Barbaro, Laura Bonifazio, Monica Brezzi, Paola Casavola, Pasqualino Castaldi, Raffaello Cervigni, Angela Corbo, Oriana Cuccu, Silvio D'Amico, Michele D'Ercole, Sabina De Luca, Patrizia Di Giuseppe, Simona De Luca, Vincenzo Gazerro, Federico Lasco, Luca Manieri Elia, Giampiero Marchesi, Nicola Masi, Saverio Massari, Mauro Masselli, Giuseppe Mattiozzi, Guido Pellegrini, Silvio Pancheri, Giorgio Pugliese, Laura Raimondo, Federico Risi, Rosanna Romano, Tiziana Rosolin, Piero Rubino, Francesco Stella, Benedetta Stratta, Laura Tagle, Flavia Terribile, Francesca Utili, Mario Vella, Mariella Volpe, Piero Volpicelli.

Diversi paragrafi riguardano le politiche di sviluppo messe in atto da altre Amministrazioni centrali e regionali, del cui contributo e verifica il Rapporto si è avvalso.

L'Appendice è stata curata da Paola Casavola e Letizia Ravoni e redatta da: Attilio Turri Bruzzese, Angela Corbo, Leopoldo Cozzolino, Rita Crescione, Simona De Luca, Michele D'Ercole, Patrizia Di Giuseppe, Barbara Majano, Giuseppe Mattiozzi, Nicola Paragona, Pasquale Patella, Giorgio Pugliese, Federico Risi, Antonio Sferrazzo, Alessandra Tancredi, Francesca Utili, Mario Vella, Mariella Volpe.

La revisione dei testi è stata curata da Luca Celi e Emanuela Poli. La cura redazionale, la presentazione e la diffusione sono state curate da: Loredana Buffoni, Marina Bugamelli, Alma Conti, Fausto Gasbarri, Simona Panei, Concetta Ricottone.

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

Il Rapporto è stato chiuso con i dati disponibili al 31 dicembre 2002.

INDICE

PREMESSA	VII
INTRODUZIONE E SINTESI	XI
I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI	1
I.1 La congiuntura territoriale italiana nel biennio 2001-2002	1
I.2 Crescita, investimenti e occupazione: tendenze strutturali 1996-2001	13
<i>Riquadro A "L'occupazione nelle regioni del Mezzogiorno"</i>	21
I.3 Disparità regionali nell'Unione europea	25
<i>Riquadro B "Confronti internazionali del livello di reddito e di benessere"</i>	28
I.4 La situazione socio-economica: Mezzogiorno e Centro-Nord	36
I.4.1 Istruzione e lavoro	36
I.4.2 Criminalità e garanzia di sicurezza	42
I.4.3 Indicatori della povertà	51
<i>Riquadro C "La popolazione residente in Italia"</i>	57
I.5 Obiettivi programmatici di medio-lungo termine per il Mezzogiorno	60
<i>Riquadro D "Il modello econometrico per la valutazione delle politiche nel Mezzogiorno"</i>	62
I.6 Servizi infrastrutturali e servizi al territorio: i ritardi, i recuperi	65
I.6.1 Acqua	67
<i>Riquadro E "Il riordino del settore idrico"</i>	70
I.6.2 Trasporti	71
<i>Riquadro F "Il piano delle priorità per la rete ferroviaria nel Mezzogiorno"</i>	77
I.6.3 Ambiente, rifiuti e coste balneabili	79
I.6.4 Energia	84
<i>Riquadro G "Impieghi programmatici, istituzioni e regolazione nel settore energetico"</i>	86
II. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO	89
II.1.1 La spesa in conto capitale totale nel Mezzogiorno e Centro-Nord: 1997-2001	89
II.1.1 Risultati generali	90
<i>Riquadro H: "Definizioni di settore pubblico e spesa pubblica"</i>	95
<i>Riquadro I "Indicatore anticipatore dei conti pubblici territoriali"</i>	98
<i>Riquadro L "Raccordo tra le spese in conto capitale di fonte Conti pubblici territoriali e di fonte ISTAT contabilità nazionale"</i>	102
II.1.2 Risultati settoriali	105
II.2 La spesa in conto capitale aggiuntiva nel Mezzogiorno e nelle aree sottoutilizzate: 2001-2002	107
II.3 Legge finanziaria e risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate	111
II.4 Quadro finanziario unico programmatico 2002-2008	115

III.	GLI STRUMENTI PER ACCELERARE E QUALIFICARE LA SPESA IN CONTO CAPITALE	121
III.1	Il CIPE come strumento di programmazione	121
	<i>Riquadro M "Il nuovo ruolo di sostegno allo sviluppo della Cassa depositi e prestiti"</i>	124
III.2	Il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 per il Mezzogiorno come strumento di coerenza programmatica	126
III.2.1	Programmazione e risultati	126
III.2.2	Interventi per Asse	130
	<i>Riquadro N "Politiche della ricerca"</i>	136
	<i>Riquadro O "Politiche di Innovazione"</i>	140
III.2.3	Fondi strutturali comunitari per il Centro-Nord	143
III.3	Intese Istituzionali di Programma: stato di attuazione degli Accordi di Programma Quadro	145
III.3.1	Lo stato di programmazione degli Accordi	145
III.3.2	Lo stato di attuazione degli Accordi	152
	<i>Riquadro P "La definizione e il monitoraggio degli accordi di programma quadro"</i>	152
III.3.3	Le prospettive degli Accordi tra innovazioni normative e nuove priorità strategiche	154
	<i>Riquadro Q "Obiettivi strategici nella gestione degli accordi di programma quadro"</i>	156
III.4	Sviluppo locale: incentivi agli investimenti delle imprese	158
III.4.1	La legge 488/92	158
III.4.2	Credito di imposta	159
III.4.3	Contratti di programma	162
III.5	Sviluppo locale: la progettazione territoriale	164
III.5.1	Patti Territoriali	164
III.5.2	Progetti Integrati Territoriali	168
III.6	La politica regionale europea: il secondo memorandum	171
IV.	LA MODERNIZZAZIONE AMMINISTRATIVA	175
IV.1	La riserva di premialità come strumento di modernizzazione	175
IV.2	I Nuclei di valutazione e verifica	179
	<i>Riquadro R "Programma triennale di rafforzamento delle amministrazioni pubbliche"</i>	181
IV.3	Il progetto "completamenti": stato di attuazione	182
IV.4	Gli studi di fattibilità: stato di attuazione	187
	<i>Riquadro S "Il supporto tecnico alle politiche di sviluppo: il programma quadro di sviluppo Italia"</i>	194
V	POLITICHE PER IL MERCATO DEL LAVORO	197
V.1	Monitoraggio delle politiche	197
	<i>Riquadro T "Credito d'imposta per nuove assunzioni: le modificazioni previste dalla Legge finanziaria per il 2003"</i>	202
V.1.1	Autoimprenditorialità e autoimpiego	207
V.2	Stato di attuazione degli interventi diretti all'emersione del sommerso	209

ALLEGATO

<i>Secondo Memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013</i>	215
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

APPENDICE	235
-----------	-----

INDICE DELLE FIGURE E DELLE TAVOLE DEL RAPPORTO	379
-------------------------------------------------	-----

INDICE DELLE TAVOLE E NOTE METODOLOGICHE DELL'APPENDICE	385
---------------------------------------------------------	-----

PREMESSA

del Vice Ministro on.le Gianfranco Micciché

Il V Rapporto del Dipartimento per le politiche di sviluppo da quest'anno comincia ad usufruire anche di dati originali ed esclusivi. Si tratta del risultato di una importante attività di studi e ricerche interna al Dipartimento stesso.

Nel merito mi sembra che i dati raccolti presentino una situazione inequivocabile, nel bene e nel male.

Il Sud continua a crescere più del Paese, ma ancora troppo poco per sperare che nel breve/medio termine possa diminuire sensibilmente quel gap economico con il resto d'Italia, che è invece un obiettivo obbligatorio se si vogliono raggiungere, oltre che i naturali risultati di tipo sociale e politico, anche quegli obiettivi di crescita oggetto di un preciso impegno del nostro Paese nei confronti dell'Unione Europea.

Un dato positivo è che il Pil del Mezzogiorno è cresciuto di mezzo punto percentuale più dell'Italia, sia nel 2001 (2,2 contro 1,6), sia nel 2002 (1 e forse più contro 0,5), in altre parole in due anni già diversi tra loro: il primo di crescita ancora apprezzabile, il secondo di stagnazione dell'economia.

Un ulteriore dato inequivocabilmente positivo è quello dell'occupazione che cresce ad un ritmo di due punti percentuali l'anno nelle aree del Sud, facendo scendere il tasso di disoccupazione al 18 per cento (quella giovanile passa dal 57,3 per cento registrato a ottobre 1997 al 48,9 per cento a ottobre 2002).

Sono dati positivi, ma il Sud è ancora ben lontano dal tasso potenziale di crescita che sarebbe lecito attendersi da un'area così ricca di risorse sottoutilizzate e il tasso di disoccupazione, soprattutto quello giovanile resta ancora inaccettabile.

Come mai?

Probabilmente perché la molla imprenditoriale, scattata solo dopo la fine del vecchio intervento basato sui sussidi e sul ripiano continuo delle perdite delle partecipazioni statali, ha dovuto fare i conti con un'economia meridionale fortemente condizionata da due penalizzanti fattori di contesto: la difficoltà di accesso al credito e il forte divario nello sviluppo delle infrastrutture e nell'erogazione di servizi pubblici fondamentali (reti idriche e rete dei trasporti) che sono ancora insopportabilmente indietro rispetto alla media nazionale.

Questi fattori caricano di ancora maggiore responsabilità lo Stato che tarda ad adeguare la qualità dei propri servizi e del proprio intervento.

Occorre rivedere alcune scelte del passato, al fine di rendere l'insieme degli investimenti pubblici - compresi quelli programmati nell'ambito della legge obiettivo - funzionali al recupero di tale gap infrastrutturale.

È troppo esigua la quota di spesa in conto capitale - ancora intorno al 50 per cento all'inizio del millennio - destinata alle infrastrutture rispetto a quella per incentivi diretti a imprese e famiglie. Manca ancora alle Amministrazioni la capacità di

stabilire le priorità infrastrutturali del territorio e quando gli interventi sono selezionati, la progettazione è spesso assente o inadeguata (vedi RFI, ANAS). Gli interventi che si realizzano sono frequentemente finanziati con apporti insufficienti di risorse ordinarie, in passato spesso deviate verso altre zone del paese. È evidente che soltanto attraverso un forte coordinamento di tutte le risorse disponibili sarà possibile completare le infrastrutture prioritarie.

È inoltre necessario che gli incentivi alle imprese si combinino in modo appropriato con gli investimenti per infrastrutture. Il finanziamento separato, la divisione burocratica, fra incentivi e investimenti infrastrutturali, impediscono di adattare le forme della spesa in conto capitale per il Mezzogiorno alle esigenze di un ciclo economico assai mutevole. A questo scopo si sta perfezionando un'importante strategia di marketing territoriale anche con l'aiuto di Sviluppo Italia.

È qui che dobbiamo intervenire, comprendendo le responsabilità e i limiti di tutte le parti coinvolte nel rilancio del Sud. Ormai appare chiaro che le parti sociali ed economiche sono ben consapevoli dell'importanza della posta in gioco, avendo condiviso con il Governo gli impegni e la responsabilità del Patto per l'Italia e svolgendo un'azione di stimolo e monitoraggio delle attività delle amministrazioni.

Grazie ai meccanismi di premialità – introdotti anche nella programmazione delle risorse nazionali per le aree sottoutilizzate – è divenuta più viva che in passato l'attenzione alla tempistica della spesa e alla qualità strategica e attuativa degli interventi finanziati specialmente nelle Amministrazioni regionali. Anche se non si può negare che i progressi delle Regioni del Sud su tutti questi fronti non sono uniformi, e che alcune di esse sembrano avere colto più di altre il momento giusto per cambiare passo, e che oggi restare indietro in un'Europa allargata e sempre più competitiva è un rischio fortissimo.

È necessario seguire l'esempio che alcune nazioni e altre zone del nostro Paese (Nord-Est) ci hanno fornito: saper crescere al proprio interno alla stessa velocità. Ovviamente è obiettivo prioritario del Dipartimento, in qualità di amministrazione capofila e di coordinamento delle politiche di sviluppo a livello nazionale, fare sì che nessun territorio resti indietro, ma il nostro impegno, i nostri sforzi, non possono comunque sostituirsi alle singole capacità delle Regioni e delle Amministrazioni centrali di imprimere un'accelerazione al cambiamento.

Il Rapporto si concentra sui risultati raggiunti nell'attuazione del Quadro comunitario di sostegno e delle Intese istituzionali di programma.

In questo non si può che essere più che soddisfatti del risultato complessivo della chiusura di Agenda '94-'99. Grazie anche alla fortissima accelerazione impressa alla fine dello scorso anno, sono state utilizzate quasi tutte le risorse a disposizione. Ma oggi si può essere soddisfatti, anche, dei risultati quantitativi raggiunti dalla nuova Agenda 2000.

Molto meno soddisfatti si è invece della qualità complessiva degli investimenti che ancora non risultano sufficientemente guidati da precise strategie territoriali e di priorità. Su questo si sta lavorando con grande impegno e occorrerà stare attenti a non perdere l'occasione della rinegoziazione dei Programmi Operativi

Regionali (POR), che avverrà a breve e per la quale sono in corso continui incontri con le Regioni, per individuare le migliori soluzioni possibili.

In conclusione, un quadro non semplice ma non drammatico. Si intravedono alcune luci e sembra sufficientemente chiaro almeno uno dei percorsi per raggiungerle: accelerare al massimo la realizzazione delle infrastrutture con il preciso impegno di tutti i soggetti interessati.

Dobbiamo farci trovare pronti all'appuntamento dell'allargamento europeo. Pena un forte rischio di restare emarginati. Per riuscirci non è sufficiente l'impegno di pochi: occorre che ognuno per le proprie competenze e nei propri ruoli istituzionali faccia in pieno la sua parte.

Compito del Dipartimento autore del Rapporto è quello più importante: stimolare, controllare, monitorare, insomma essere reale capofila delle responsabilità.

Compito del Dipartimento è dimostrare che il futuro è a Sud.

INTRODUZIONE E SINTESI

Il *Quinto Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione* (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze analizza lo sviluppo delle diverse aree territoriali del Paese, con particolare riguardo al Mezzogiorno e alle altre "aree sottoutilizzate"¹.

Con l'ausilio di informazioni anche originali ed esclusive, vengono documentate e interpretate le tendenze economiche, congiunturali e di medio termine, dei diversi territori del Paese, le risorse finanziarie pubbliche in conto capitale impiegate per il loro sviluppo, lo stato di attuazione delle politiche adottate e dei processi di modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche indispensabili per realizzare queste politiche. Numerosi sono gli approfondimenti metodologici innovativi rispetto agli anni precedenti, in particolare nell'analisi dei divari territoriali di offerta dei servizi infrastrutturali, nella completezza dei conti pubblici territoriali, nelle informazioni sullo stato di attuazione delle politiche.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, il Rapporto presta particolare attenzione agli obiettivi indicati dal Governo nel DPEF 2003-2006 e ripresi nel Patto per l'Italia: portare il tasso di crescita del Mezzogiorno a superare stabilmente quello medio europeo ed elevare entro il 2008 fino al 60 per cento il tasso di attività dei suoi cittadini, assicurando al Mezzogiorno, nella media del periodo che va fino al 2008, il 45 per cento delle risorse in conto capitale totali e mirando ad annullare il gap infrastrutturale e di servizi dell'area. Si tratta di obiettivi che assumono rilievo particolare nella prospettiva di allargamento della Unione Europea.

L'ampia Appendice statistica testimonia il livello di maturazione raggiunto dalla base informativa territoriale che il DPS mette a disposizione del Parlamento e dei soggetti che operano sul territorio.

Di seguito, vengono riassunti e commentati alcuni fra i principali risultati del Rapporto.

* * *

Tendenze economiche e sociali dei territori

Nel biennio 2001-2002 trova conferma la principale (e più trascurata) novità dello sviluppo economico italiano recente: in un contesto di crescita generale modesta, il Mezzogiorno si sviluppa più delle altre aree del Paese.

¹ Per "aree sottoutilizzate" si intende, con il disegno di legge finanziaria 2003, l'insieme delle aree che, per le condizioni di ritardo economico e sociale o per l'utilizzo inadeguato delle proprie risorse, sono ritenute meritorie di interventi di sviluppo aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, per mezzo di risorse comunitarie (e di cofinanziamento nazionale) - aree obiettivo 1 e 2 del Programma comunitario 2000-2006 - ovvero di risorse nazionali (cfr. art. 119, comma 5° della Costituzione). Per una descrizione del modo di identificazione di tali aree, precedentemente denominate "aree depresse", cfr. Sintesi e Par. III.1.2 del III Rapporto del DPS. Per una mappa di tali aree cfr. Appendice di questo Rapporto.

Tutte le informazioni disponibili convergono nell'indicare che lo sviluppo del Mezzogiorno è fondato su un risveglio della capacità imprenditoriale locale, sul rafforzamento di agglomerazioni produttive di piccole e medie imprese, su una nuova capacità di cogliere la domanda estera (di merci e di turismo), su una accresciuta efficienza del mercato del lavoro che favorisce una forte crescita dell'occupazione. Anno dopo anno, il divario di reddito pro-capite col resto del Paese, che era tornato a crescere nei primi anni novanta, si va ora erodendo.

Eppure, l'entità di questi fenomeni nuovi appare contenuta, l'accelerazione delle esportazioni e della domanda turistica sembra sopirsi, la crescita della produttività è modesta. La dinamica del prodotto interno lordo, pure sostenuta dall'impulso di domanda (più cantieri, più costruzioni) degli investimenti pubblici, resta largamente inferiore (con un'oscillazione attorno al 2 per cento) a quella potenziale, al livello che è proprio (4-5 per cento) di un'area territoriale in decollo. Siamo, insomma, in presenza di uno "sviluppo frenato".

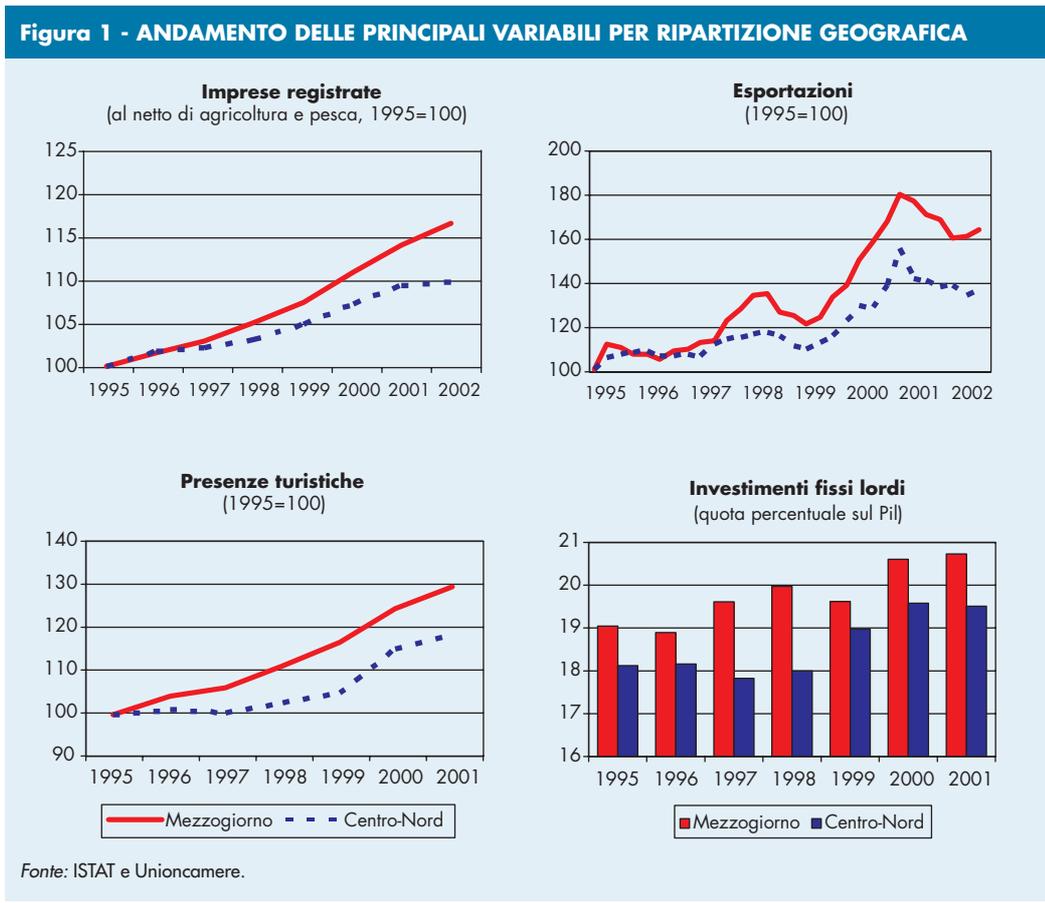
Il Rapporto individua con chiarezza le ragioni di questa situazione. Il freno sta nelle condizioni di contesto in cui gli "spiriti animali" del Mezzogiorno sono tornati a manifestarsi; nella bassa qualità, assai più bassa che nel resto del Paese, dei servizi pubblici offerti alle famiglie e alle imprese. Famiglie e imprese lavorano e investono in condizioni – di approvvigionamento idrico ed elettrico, di comunicazione e telecomunicazione, di accessibilità alle risorse locali, di servizi amministrativi – peggiori che nel resto del Paese. Il Rapporto documenta che, a meno di rilevanti eccezioni quali la sicurezza, queste condizioni non sono andate migliorando, almeno fino al 2000-2001.

Trova così conferma che la priorità assoluta della politica economica per il Sud è la drastica riduzione del gap infrastrutturale e di servizi con il resto del Paese.

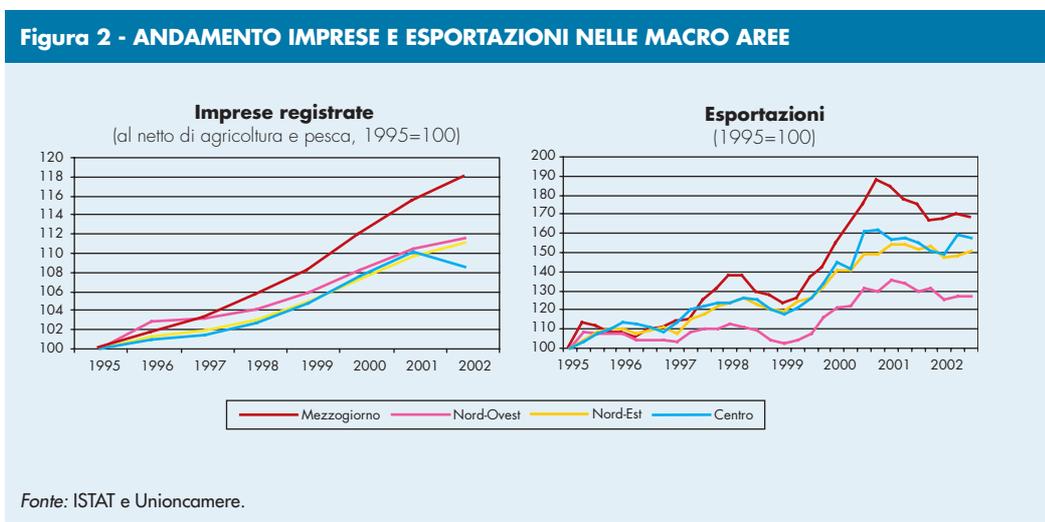
Scorciatoie non ne esistono. Gli incentivi e i sussidi rappresentano un'inevitabile compensazione transitoria, purché limitati nell'entità e mirati nell'utilizzo. Ma solo investimenti pubblici cospicui e di qualità, mercati dei servizi pubblici locali più efficienti e amministrazioni pubbliche locali modernizzate possono togliere il freno allo sviluppo del Sud.

Gli indicatori economici di sviluppo territoriale esaminati nel Rapporto riguardano fra gli altri la natalità delle imprese, le esportazioni, il turismo, gli investimenti. Tutti crescono più nel Mezzogiorno che nel resto del Paese (cfr. Fig. 1).

La dinamica di esportazioni e turismo riflette i livelli molto bassi di partenza dell'area, ma la continua crescita del numero delle imprese è segno di una profonda ricomposizione del sistema imprenditoriale del Sud. Dalla concentrazione in pochi grandi impianti industriali a elevata intensità di capitale – e soggetti a elevati rischi di crisi occupazionale – si sta passando a un Sud caratterizzato da agglomerazioni di piccole e medie imprese, talora incentrate attorno a imprese più grandi con forti innovazioni di processo o di prodotto.

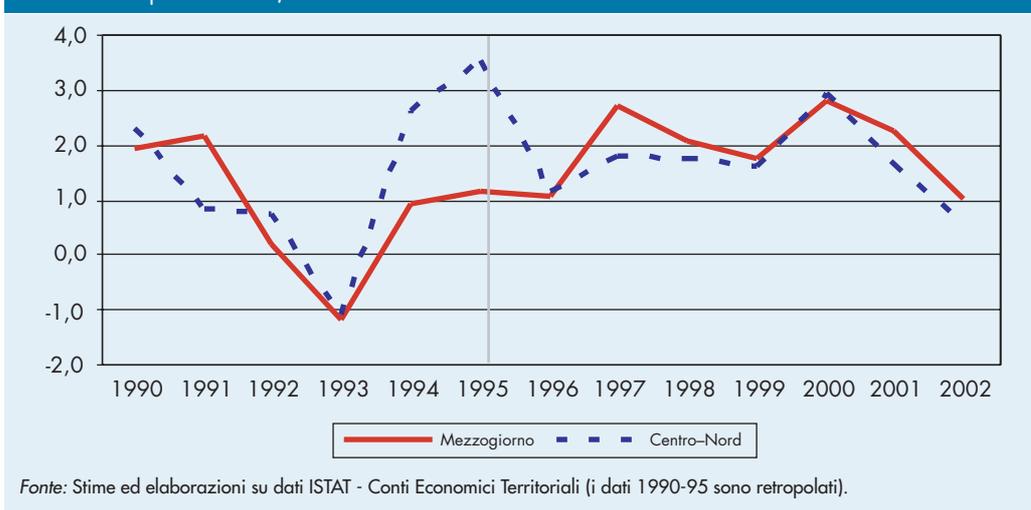


Per quanto riguarda le altre macroaree, si osserva che solo il Nord-Est tiene il passo del Mezzogiorno, pure con ritmi che vanno rallentando man mano che sembra declinare l'impulso alla crescita della produttività. Viceversa, il Nord-Ovest appare decisamente in difficoltà per le esportazioni (cfr. Fig. 2).



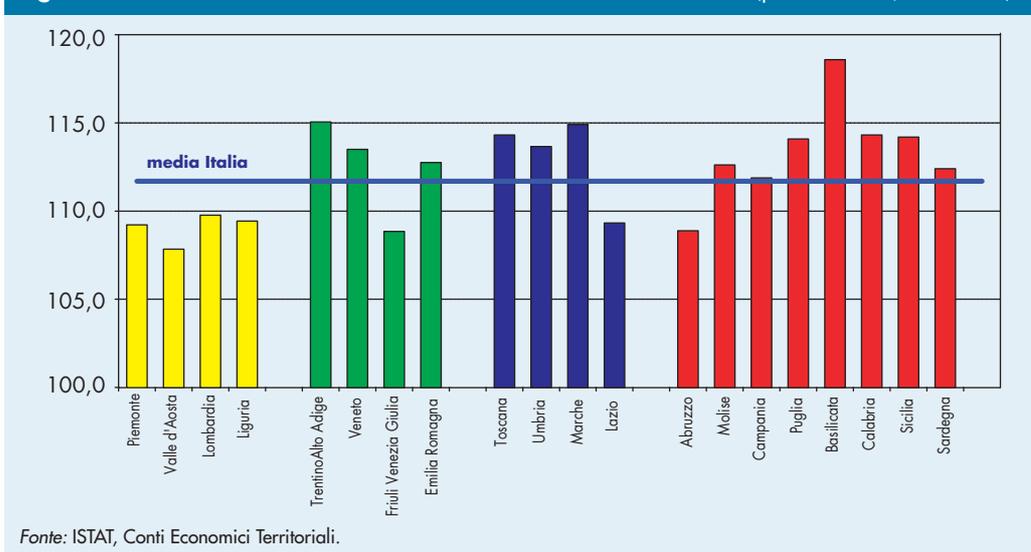
Quanto alla crescita del Pil, nel biennio 2001-2002 le informazioni disponibili portano a stimare provvisoriamente la crescita del Mezzogiorno in misure pari, rispettivamente, a 2,2 e circa 1 per cento, valori superiori a quelli del Centro-Nord (1,6 per cento e circa 0,5 per cento). Il divario favorevole al Sud supera quello del precedente quinquennio. Complessivamente, nel periodo 1995-2002, il tasso di crescita medio annuo del Pil del Mezzogiorno si attesterebbe all'1,9 per cento, 3 decimi di punto percentuale al di sopra di quello del resto del Paese (1,6 per cento) (cfr. Fig. 3).

Figura 3 - CRESCITA DEL PIL 1990-2002: MEZZOGIORNO E CENTRO-NORD (variazioni percentuali a prezzi costanti)



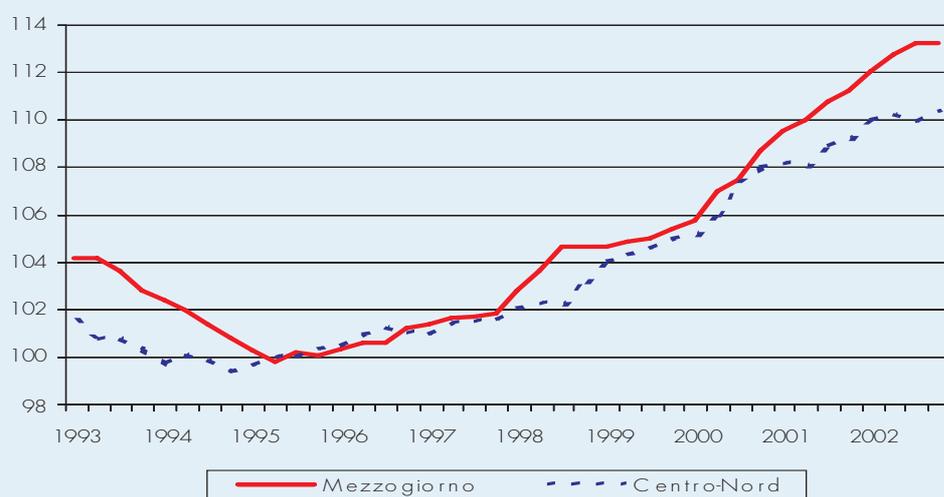
A livello regionale si conferma che solo alcune regioni del Centro e del Nord-Est raggiungono i ritmi delle regioni del Mezzogiorno (cfr. Fig. 4). A livello provinciale, le recenti stime Unioncamere confermano il fenomeno, con un notevole restringimento dei divari territoriali.

Figura 4 - CRESCITA CUMULATA DEL PIL PER REGIONE: 1996-2001 (prezzi costanti; 1995=100)



La maggiore crescita, il riequilibrio produttivo a favore di settori e imprese a maggiore intensità di lavoro, l'accresciuta efficienza del mercato del lavoro hanno rafforzato nel Mezzogiorno la crescita dell'occupazione. Tale sviluppo ha raggiunto il massimo nel corso del 2001 ed è proseguito, anche se in misura più contenuta, nel 2002 (1,9 per cento nella media dell'anno). Gli occupati nel Mezzogiorno sono aumentati a un ritmo sostenuto, specie nella prima parte dell'anno, sempre superiore a quello del Centro-Nord: a ottobre la crescita, a distanza di dodici mesi, è pari a 1,6 per cento rispetto a 0,9 per cento del resto del Paese (cfr. Fig. 5).

Figura 5 - OCCUPATI NON AGRICOLI (dati destagionalizzati; 1995=100)

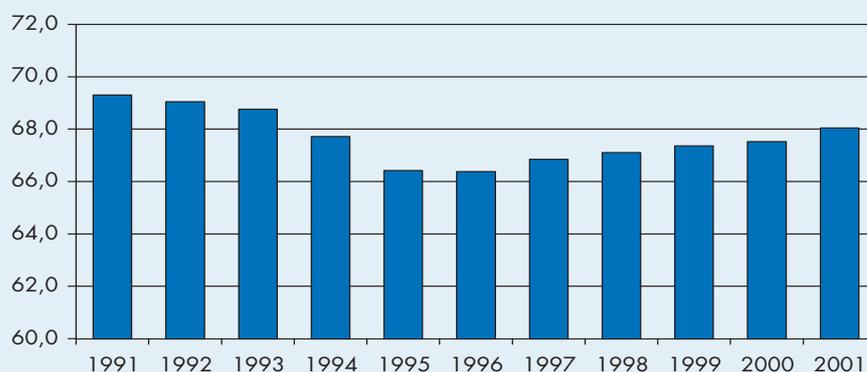


Fonte: ISTAT.

Andamenti particolarmente positivi caratterizzano l'industria in senso stretto (4,1 per cento nel Mezzogiorno contro 0,3 nel Centro-Nord) e i servizi (2,3 per cento nel Mezzogiorno contro 1,7 nel Centro-Nord).

Il divario in termini di reddito pro-capite, che vede ancora nel 2001 il Mezzogiorno di 32 punti percentuali al di sotto del valore medio italiano, continua a ridursi, pure se in misura modesta (cfr. Fig. 6).

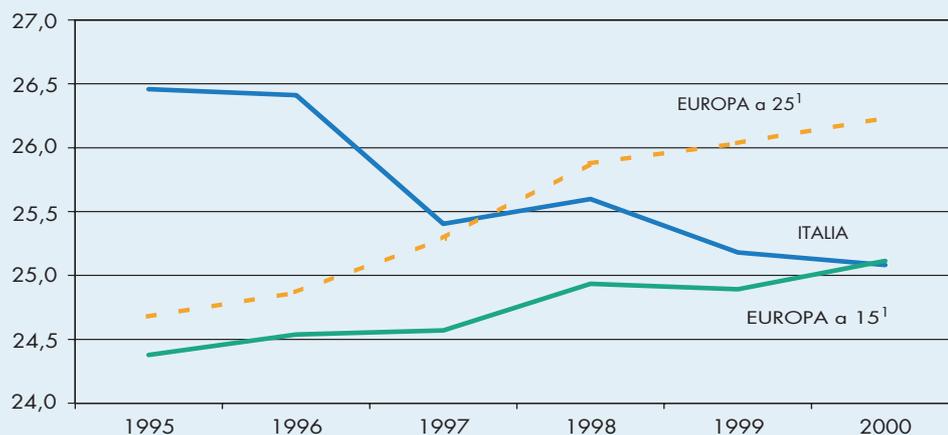
Figura 6 - REDDITO PRO CAPITE DEL MEZZOGIORNO (Italia = 100)



Fonte: ISTAT - Conti Economici Territoriali (i dati 1990-95 sono retropolati).

La riduzione del divario interno assume particolare rilievo nel confronto con il resto d'Europa, rispetto al quale il nostro Paese è in controtendenza. Sia nell'Unione Europea a quindici, sia nei dieci Paesi dell'adesione (in presenza peraltro di tassi di crescita assai elevati) i divari regionali interni, anziché ridursi, si vanno infatti ampliando (cfr. Fig. 7).

Figura 7 - DIVARI REGIONALI DI PIL PRO CAPITE ALL'INTERNO DEGLI STATI (coefficiente di variazione dell'indice UE=100)

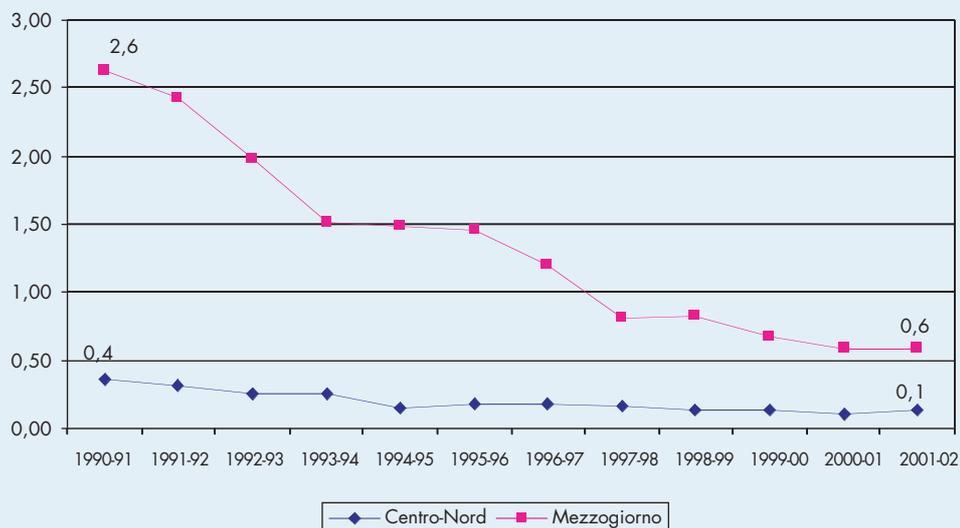


¹⁾ Media dei coefficienti di variazione del reddito pro-capite all'interno dei singoli Stati.
Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat - New Cronos. I dati 2000 sono ancora preliminari. I dati del PIL pro-capite sono calcolati in parità dei poteri d'acquisto (PPA). Cfr riquadro B e Appendice statistica.

Segnali di convergenza si riscontrano anche in campo sociale.

Nel caso della dispersione scolastica, la diversificazione territoriale è ormai limitata alla scuola media con un'incidenza percentuale della dispersione scolastica, nell'anno scolastico 2001-2002 nel Mezzogiorno pari allo 0,6 a fronte dello 0,1 del Centro-Nord (cfr. Fig. 8).

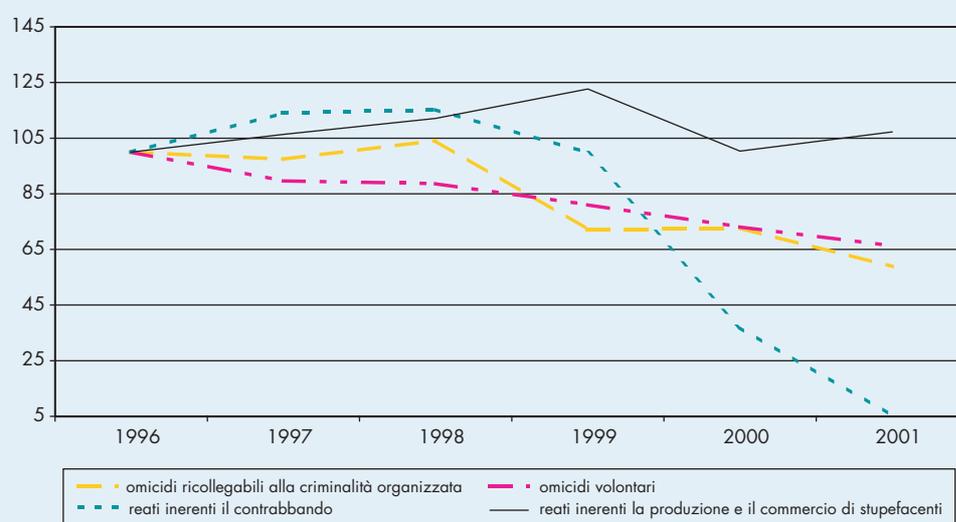
Figura 8 - DISPERSIONE SCOLASTICA NELLA SCUOLA MEDIA (valori percentuali)



Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Nel campo della sicurezza, fondamentale per le scelte di famiglie e imprese, a fronte di un complessivo ridimensionamento nazionale dei fenomeni delittuosi, si osservano nel Mezzogiorno significativi risultati sul piano dell'azione di contrasto, specie nei confronti della criminalità organizzata che resta un importante fattore di penalizzazione dell'attività economica locale. Emblematico è il crollo dei reati inerenti il contrabbando (ridottisi dell'80 per cento nel 2001), al quale hanno contribuito gli interventi programmati con il supporto delle risorse comunitarie, specie in termini di rinnovamento tecnologico e operativo dell'apparato di prevenzione e controllo (cfr. Fig. 9).

Figura 9 - ANDAMENTO DELLA DELITTUOSITÀ NEL MEZZOGIORNO (1996=100)



Fonte: ISTAT, Statistiche giudiziarie.

All'insieme di questi risultati non corrisponde una riduzione – talora si osserva un peggioramento – del divario infrastrutturale e di servizi pubblici del Mezzogiorno, che continua a penalizzare gravemente la qualità della vita delle famiglie e a scoraggiare gli investimenti delle imprese.

Ritardi e carenze non ridotti si riscontrano nel settore idrico (32 famiglie su 100 del Mezzogiorno hanno segnalato nel 2001 irregolarità nella distribuzione dell'acqua contro 16 della media italiana), nella fornitura di energia elettrica (la frequenza delle interruzioni accidentali del servizio elettrico è stata pari nel 2001 a 5,3 per utente, contro il 3,6 per utente della media italiana), nei servizi di trasporto, segnatamente ferroviari (nel 2001 la quota di popolazione che ha utilizzato i treni è stata pari a 24,3 per cento contro 30,6 in Italia) (cfr. Tavola 1).

Tavola 1 - IL GAP INFRASTRUTTURALE E I SERVIZI CARENTI: IL RITARDO RESTA

Indicatori	Tipologia dei servizi					
	Rifiuti soggetti a raccolta differenziata (% totale rifiuti)	Coste non balneabili (% totale coste)	Irregolarità distribuzione dell'acqua (% totale famiglie)	Interruzioni servizio elettrico ¹ (numero per utente)	utilizzo dei treni ² (% totale persone)	utilizzo aerei ³ (standardizzato)
<i>Situazione nel 2000-2001⁴:</i>						
Italia	14,4	5,4	16,3	3,6	30,6	157,1
Mezzogiorno	2,4	5,9	32,0	5,3	24,3	91,1
<i>Obiettivi 2008:</i>						
Mezzogiorno	10,0	4,5	13,5	-	31,5	130,0

¹ Numero assoluto medio per utente delle interruzioni accidentali lunghe.

² Quote di persone che hanno utilizzato il treno almeno una volta nell'anno.

³ Numero dei passeggeri imbarcati e sbarcati per via aerea per 100 abitanti.

⁴ L'anno di riferimento è il 2001 salvo che per i rifiuti, per cui i dati si riferiscono al 2000.

Fonte: Elaborazioni DPS su fonti varie.

In miglioramento appare la situazione nel settore dei rifiuti, che pure resta assai arretrata (specie per un'area che mira fortemente all'attrazione turistica).

Questi e altri risultati illustrati dal Rapporto confermano che il punto debole del Mezzogiorno, che frena il suo sviluppo, è rappresentato dal divario nella quantità e qualità dei servizi infrastrutturali.

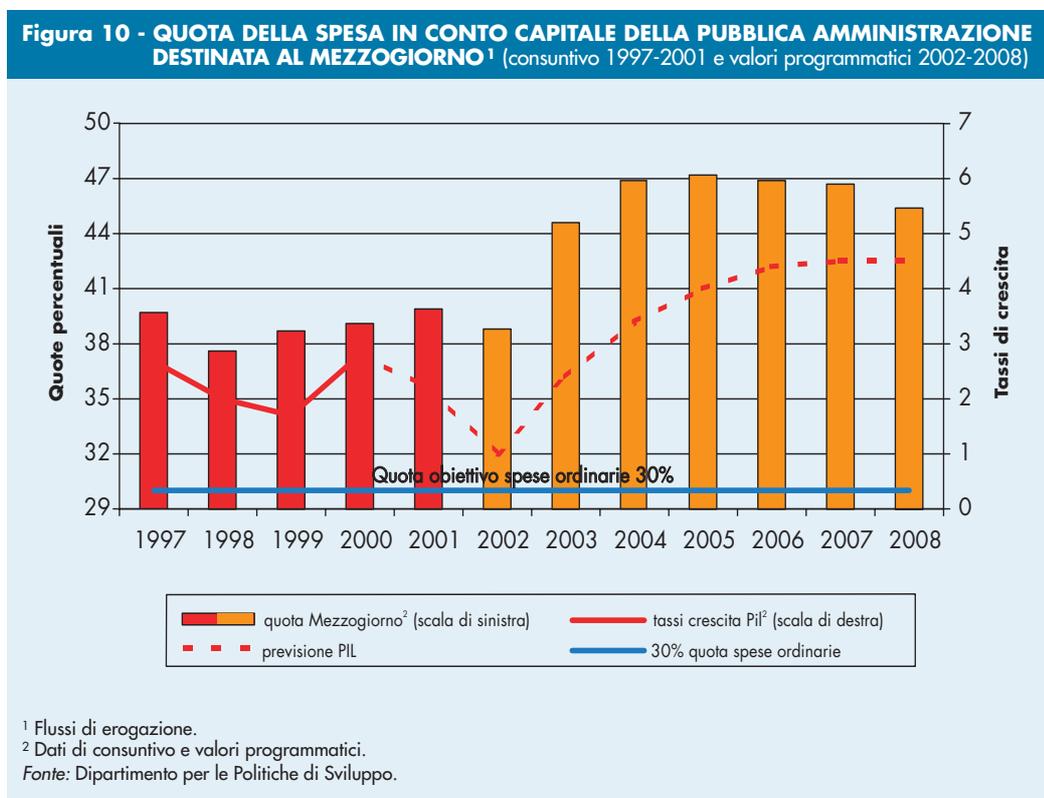
Il DPEF 2003-2006 stabilisce che alla riduzione di tale divario deve rivolgersi l'impegno pubblico. Il conseguimento di tale obiettivo richiede a un tempo: risorse pubbliche adeguate; strumenti d'intervento capaci di assicurare rapidità e qualità di spesa; rapida modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche responsabili per la spesa, specie delle Regioni. Dei risultati conseguiti in queste tre aree dalla politica economica per il Mezzogiorno e per le altre aree sottoutilizzate si occupa il resto del Rapporto.

Risorse finanziarie pubbliche in conto capitale

Gli impegni programmatici contenuti negli accordi con l'Unione Europea e fissati dal DPEF 2003-2006 prevedono di destinare al Mezzogiorno una quota crescente della spesa in conto capitale del Paese, garantendo nel periodo 2002-2008 un valore medio del 45 per cento. La banca dati "Conti pubblici territoriali" fornisce ora informazioni certe fino al 2000 sull'andamento di questo obiettivo strumentale della politica di sviluppo, alle quali si accompagna una stima per il 2001.

I dati disponibili mostrano che, dopo la forte contrazione del 1998, l'azione svolta sta effettivamente spingendo verso l'alto la spesa in conto capitale del Mezzogiorno. In un quadro di elevata crescita della spesa pubblica in conto capitale totale del Paese (5 per cento all'anno in termini reali nell'ultimo triennio), la quota del Mezzogiorno è risalita fino a oltre il 40 per cento nel 2001,

anche sotto la spinta della chiusura del programma comunitario 1994-1999 (concluso con l'utilizzo di oltre il 95 per cento dei fondi). Dopo una presumibile fase riflessiva nel 2002, dovuta al venire meno di questo fenomeno temporaneo e all'avvio assai graduale del programma comunitario 2000-2006, è prevedibile una nuova accelerazione nel 2003 (cfr. Fig. 10). Tale risultato è peraltro subordinato, sia all'effettivo pieno utilizzo dei fondi comunitari e delle risorse aggiuntive nazionali, sia a un deciso aumento, verso l'obiettivo del 30 per cento, fissato dal DPEF 2003-2006, della quota destinata al Mezzogiorno della spesa in conto capitale ordinaria.

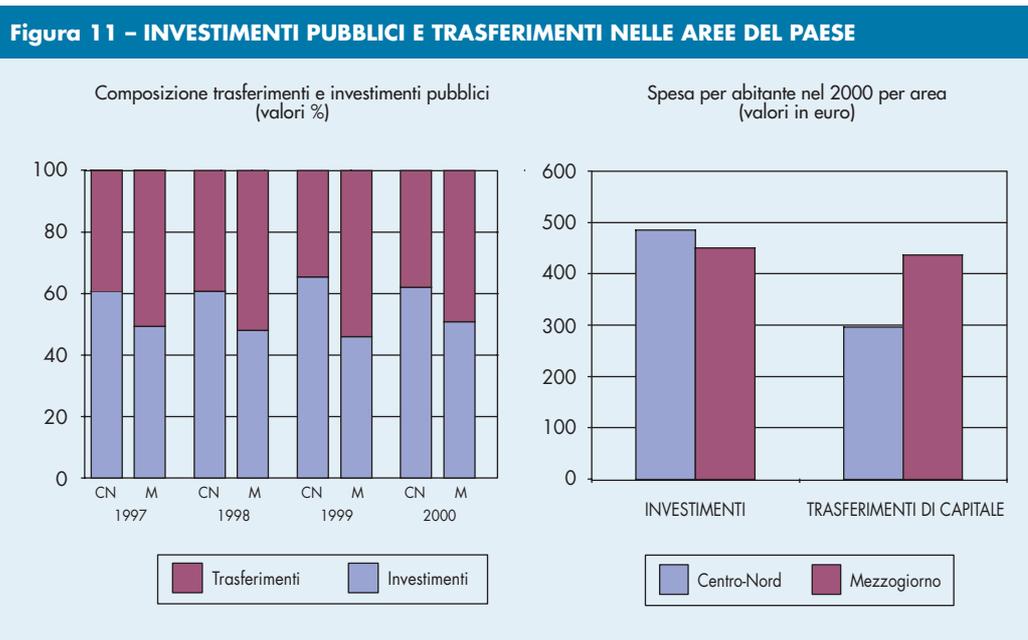


Dal conseguimento dei risultati finanziari ora richiamati, dall'effettivo utilizzo di tali risorse per realizzare infrastrutture materiali e immateriali di qualità, oltre che da una maggiore efficienza dei mercati del lavoro e dei servizi locali, dipende il raggiungimento degli obiettivi di crescita e di occupazione fissati dal DPEF 2003-2006 per il Mezzogiorno.

Qualora si dovesse concludere che una o più di queste condizioni non possano essere pienamente soddisfatte, ovvero che la loro realizzazione richiedesse tempi superiori alle previsioni, se ne dovrebbero trarre le necessarie conseguenze per gli scenari programmatici di crescita.

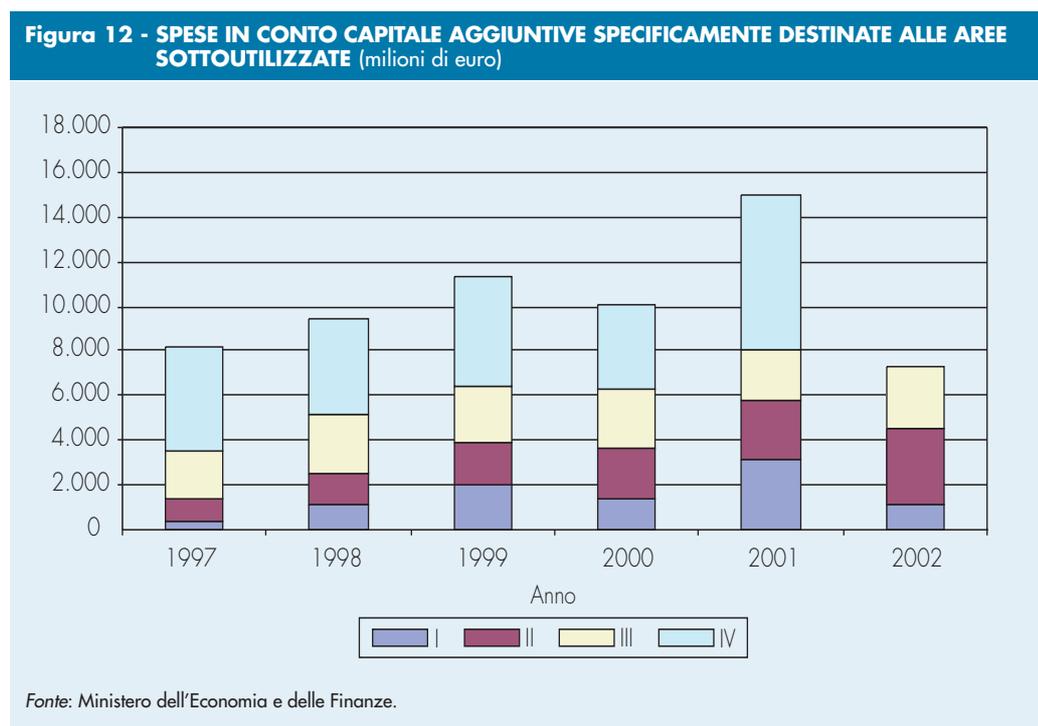
Per quanto riguarda la composizione della spesa in conto capitale fra trasferimenti e investimenti pubblici, il Mezzogiorno presenta ancora un forte squilibrio a favore dei trasferimenti diretti di capitale a famiglie e imprese (incentivi, sussidi) che rappresentano circa la metà del totale della spesa in conto capitale (poco oltre un terzo nel Centro-Nord). Di converso, l'impegno finanziario per gli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali (in mobilità, istruzione, ricerca, ambiente, energia, amministrazione, ecc.) appare nel Mezzogiorno ancora inadeguato.

Nel 2000 la quota della componente investimenti pubblici nella spesa in conto capitale del Mezzogiorno si è ripresa, salendo al 50,8 per cento del totale della spesa in conto capitale (45,9 nel 1999). Ma in termini pro-capite l'impegno finanziario per gli investimenti pubblici appare ancora modesto, specie alla luce del divario infrastrutturale che si intende colmare. Sempre nel 2000, per ogni abitante nel Mezzogiorno si sono spesi in infrastrutture materiali e immateriali circa 451 euro, contro 486 euro nel Centro-Nord. Lo squilibrio rispetto ai trasferimenti appare fortissimo: 437 euro per abitante nel Mezzogiorno, 297 nel Centro-Nord, sempre nel 2000 (cfr. Fig. 11).



Le informazioni trimestrali più recenti, relative al 2002, sul complesso della spesa in conto capitale aggiuntiva (destinata sia al Mezzogiorno, sia alle altre aree sottoutilizzate) mostrano che, dopo la notevole accelerazione dell'ultimo trimestre 2001 legata al completamento del programma comunitario 1994-99, le erogazioni complessive per investimenti pubblici e trasferimenti effettuate a valere su risorse aggiuntive hanno avuto una pausa nel primo trimestre del 2002, per poi riprendere a

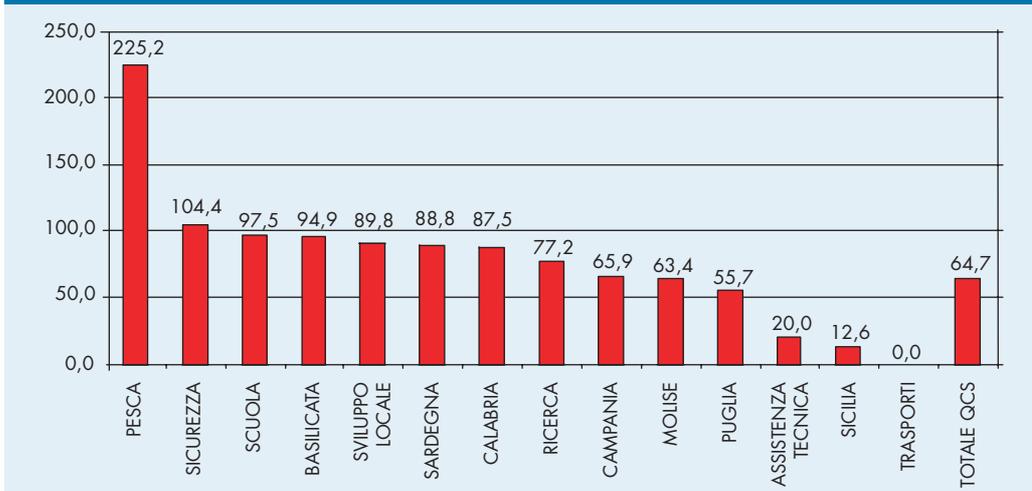
crescere nel secondo e terzo trimestre. Nel quarto trimestre è facile prevedere un importo decisamente inferiore allo stesso periodo del 2001, caratterizzato da una situazione straordinaria (cfr. Fig. 12).



La ripresa di erogazioni da metà anno è confermata dai dati relativi alla sola spesa comunitaria. Da giugno a ottobre, il volume di pagamenti comunitari residui che è necessario richiedere entro il 2002 per non incorrere, in tale anno, nel “disimpegno automatico” previsto dalle regole comunitarie, è calato da 1.035 a 140 milioni di euro.

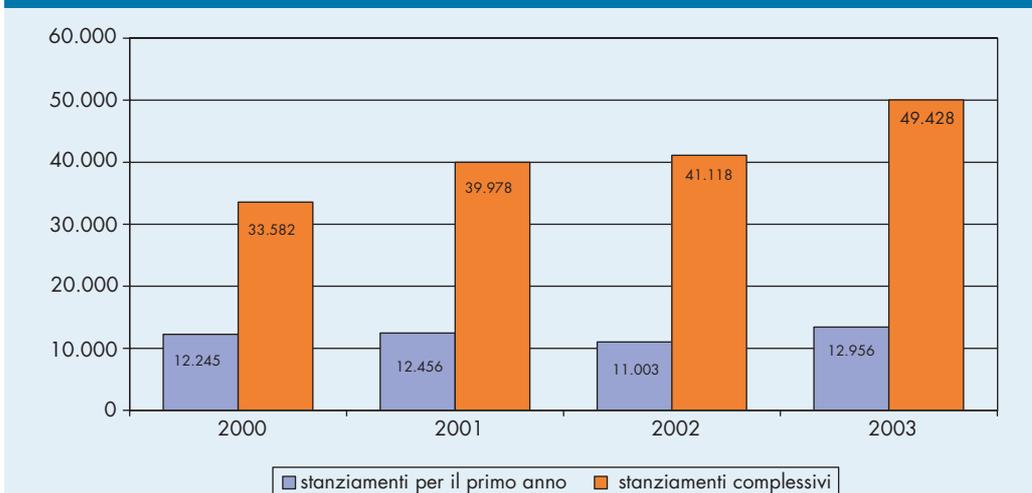
Il quadro di avanzamento della spesa comunitaria appare peraltro assai variegato a seconda delle amministrazioni responsabili (sette regioni del Mezzogiorno e sei amministrazioni centrali). Sulla base dei risultati relativi al complesso della spesa (inclusiva del cofinanziamento nazionale) fino a giugno, sette programmi, tra cui quelli regionali di Basilicata, Sardegna e Calabria, presentano tassi di realizzazione intorno o superiori al 100 per cento dei valori programmati. Quattro programmi, fra cui quelli regionali di Campania, Molise e Puglia, presentano valori attorno a quello medio del 65 per cento. Assai inferiori risultano gli altri. La scelta di un avvio graduale della spesa era stata determinata dalla necessità per le Amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi di modernizzare le proprie strutture e di avviare progetti di qualità. In alcuni casi, la pesante situazione di partenza sta richiedendo tempi di avvio superiori alle previsioni (cfr. Fig. 13).

Figura 13 – QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 2000-2006: GRADO DI REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SPESA PER PROGRAMMA AL 30 GIUGNO 2002 (spesa programmata di ogni programma = 100, valori provvisori)



Il conseguimento dell'“obiettivo del 45 per cento” è legato anche alle dotazioni e all'utilizzo dei fondi aggiuntivi nazionali (quelli per le “aree sottoutilizzate”, di cui all'art. 119 della Costituzione). Nella Legge finanziaria in corso di approvazione sono stati previsti nuovi stanziamenti per tali aree, pari a 9 miliardi di euro. Si tratta di un valore superiore, in percentuale del Pil, agli stanziamenti medi degli ultimi anni. Cumulandosi con gli stanziamenti ancora non utilizzati delle precedenti Leggi finanziarie e con le risorse già disponibili o nuove per il cofinanziamento nazionale delle politiche comunitarie, si arriva a una disponibilità complessiva (fondi comunitari a parte) per gli anni dal 2003 in poi pari a circa 49,4 miliardi di euro (di cui circa 13 nel 2003) (cfr. Fig. 14).

Figura 14 - STANZIAMENTI COMPLESSIVI PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE TABELLA F LEGGE FINANZIARIA¹ (milioni di euro)



¹ Tabella F opportunamente integrata di tutte le risorse che affluiscono ai Fondi.
Fonte: Ministero dell'Economia e Finanze.

Secondo quanto stabilito dalla Legge finanziaria 2003, il complesso delle risorse aggiuntive nazionali (per l'85 per cento destinate al Mezzogiorno, sulla base della chiave di riparto fissata dal CIPE e dalla Conferenza Stato-Regioni) confluisce in due Fondi, costituiti rispettivamente presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e presso il Ministero delle Attività Produttive. Il compito di ripartire tempestivamente le risorse fra i singoli strumenti di intervento è affidato al CIPE, sulla base di criteri di qualità e rapidità della spesa.

Strumenti per lo sviluppo territoriale

L'effettiva erogazione delle cospicue risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, messe a disposizione del Mezzogiorno e delle altre aree sottoutilizzate e il loro utilizzo di qualità sono affidati al successo degli strumenti per lo sviluppo territoriale messi in campo. Sono essi che devono garantire sia l'accelerazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici destinati al miglioramento del contesto, sia un utilizzo appropriato delle azioni di incentivazione diretta degli investimenti privati.

Alla politica degli investimenti pubblici è stata rivolta nel corso del 2002 particolare attenzione, coerentemente con l'obiettivo di riduzione del gap infrastrutturale e di servizi.

Punto di riferimento dell'azione pubblica è rappresentato dai Programmi comunitari 2000-2006, per via delle regole (di premialità, di valutazione, di partenariato) che esso consente e obbliga ad adottare, sia nel Mezzogiorno, sia nel Centro-Nord.

A partire dai risultati finanziari prima richiamati, è stata avviata a metà anno una ricognizione e valutazione dello stato di avanzamento del Programma-Mezzogiorno, volta in particolare ad accertare se e per quali interventi le condizioni istituzionali e procedurali non garantiscano la qualità degli investimenti. Potranno così essere introdotte azioni di supporto sistemico e attuate con rapidità le necessarie modifiche.

In merito alla politica regionale comunitaria, è stato inoltre elaborato e inviato alla Comunità europea e a tutti gli Stati membri dell'Unione un Memorandum che mira: ad assicurare al Mezzogiorno e alle aree sottoutilizzate del Centro-Nord il massimo delle risorse comunitarie anche dopo il 2006; a semplificare le regole di spesa e ad attuare effettivamente il principio di sussidiarietà; a garantire che gli interventi nei Paesi di nuova adesione all'Unione siano concentrati nelle infrastrutture e non nei sussidi, che rischierebbero di avviare in Europa forme di competizione distruttiva tra Stati e Regioni.

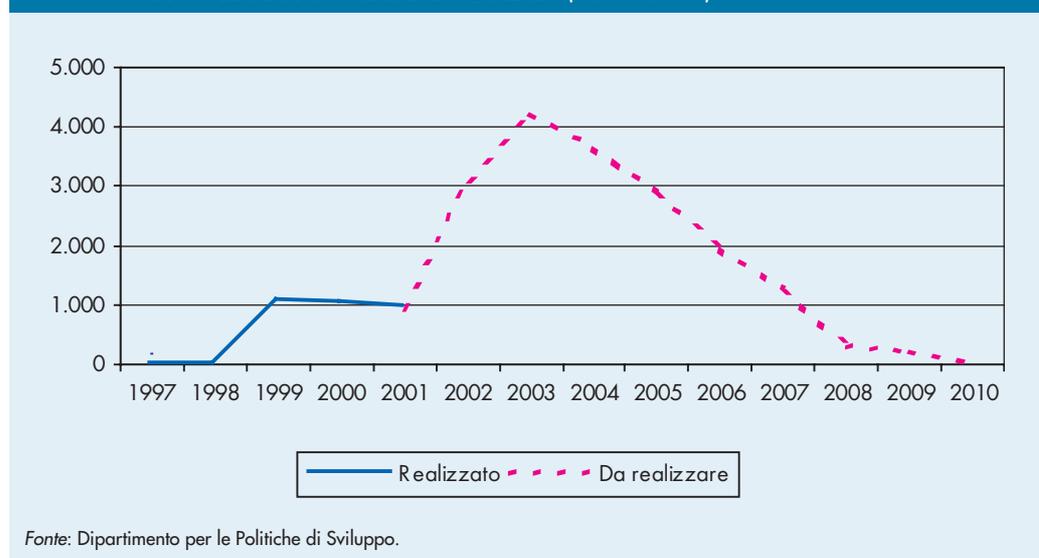
Sempre nel 2002, e in attuazione di quanto stabilito nella Legge finanziaria 2002 (art. 73), si è agito per estendere il "metodo comunitario" a tutte le risorse aggiuntive, con una nuova modalità di accesso ai fondi per investimenti da parte delle Regioni. Ciò si è accompagnato all'avvio di una riqualificazione delle Intese Istituzionali di Programma e a un'accelerazione degli Accordi di Programma Quadro. Al fine di anticipare i tempi per la scelta degli interventi realmente dota-

ti di contenuto progettuale, sono stati adottati meccanismi di premi e sanzioni, si è avviato un rafforzamento del monitoraggio, sono state previste sanzioni per le Amministrazioni che non programmano il 60 per cento delle risorse entro il 31 dicembre 2002 (e il 100 per cento entro fine 2003).

Degli 81 Accordi di Programma Quadro stipulati al 30 settembre 2002, per un ammontare di risorse programmate pari a 31 miliardi di euro, 37 (per complessivi 16 miliardi di euro) sono stati stipulati nelle regioni del Mezzogiorno.

L'analisi dei dati relativi agli Accordi con dati di monitoraggio aggiornati mostra un valore di spesa realizzata relativamente costante negli ultimi tre anni, pari a circa 1 miliardo all'anno. Sulla base di una programmazione finanziaria che si va facendo più accurata e degli incentivi introdotti nel prossimo triennio ci si attende un significativo avanzamento nella realizzazione degli interventi.

Figura 15 - DISTRIBUZIONE ANNUALE (EFFETTIVA E PROGRAMMATA) DELLA SPESA DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO (milioni di euro)



I risultati che può produrre una maggiore attenzione ai progetti, sia in sede programmatica che di monitoraggio, sono confermati dal “Progetto completamenti” con cui si stanno portando a ultimazione opere incomplete, ancora valide e sinora non fruibili (o solo parzialmente fruibili). Il Progetto è in corso di attuazione per circa l’89 per cento delle opere programmate, mentre risulta già realizzato circa un quarto delle opere.

Mentre le politiche di contesto sono volte a rimuovere i fattori strutturali che frenano lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, le politiche di incentivazione possono nel frattempo compensare i differenziali di redditività fra aree e favorire la formazione di esternalità localizzative positive. In particolare nel DPEF 2003-2006 sono stati fissati tre obiettivi prioritari da raggiungere.

Al fine predominante di compensare le rilevanti e persistenti inefficienze del mercato del credito, che frenano il nuovo sviluppo di piccole e medie imprese, è proseguita l'azione della legge 488/92 per l'incentivazione degli investimenti imprenditoriali, rafforzata dall'introduzione di graduatorie con priorità regionali. Nel biennio 2001-2002 sono stati concessi aiuti per 6 miliardi di euro (93 per cento nel Mezzogiorno) relativi a 24 miliardi di investimenti.

Con il fine di compensare il differenziale negativo di redditività degli investimenti del Mezzogiorno, ha, poi, operato lo strumento del credito d'imposta agli investimenti. Nel biennio 2001-2002 sono stati utilizzati per mezzo della compensazione fiscale oltre 2,2 miliardi di euro. Al fine di dare certezza all'impegno finanziario derivante da questo strumento e di assicurare che esso sia utilizzato dalle imprese secondo tempi ristretti, il credito d'imposta è stato sottoposto a modifiche applicative.

Dopo una fase di incertezza istituzionale sono, infine, riprese le erogazioni, sia per i patti territoriali (949 milioni di euro erogati a settembre 2002), sia per il prestito d'onore e per gli altri strumenti che mirano a risolvere, almeno parzialmente, la difficoltà o impossibilità di accesso al mercato dei capitali da parte dell'imprenditoria autonoma. Lo strumento dei patti, che ha operato talora solo come mezzo di accesso facilitato alle incentivazioni in conto capitale da parte delle imprese aderenti, in altri casi sembra conseguire il proprio obiettivo originario: favorire la cooperazione fra soggetti produttori locali per progettare e realizzare interventi territoriali di miglioramento del contesto. In questa seconda direzione sta muovendo l'esperienza dei Progetti integrati territoriali, condotta con metodi e risultati diversi da tutte le Regioni del Mezzogiorno.

Modernizzazione delle amministrazioni responsabili

Il Rapporto fornisce, quindi, un quadro informativo sullo stato di attuazione delle iniziative per modernizzare le Amministrazioni responsabili per la spesa, un requisito indispensabile questo per dare qualità alla spesa pubblica in conto capitale. Nel caso del Mezzogiorno assume particolare rilievo la modernizzazione delle Amministrazioni regionali, dal momento che esse sono responsabili della selezione di progetti per circa due terzi di tutte le risorse in conto capitale disponibili per l'area.

L'attuazione delle regole comunitarie ha costituito una leva assai forte per il rinnovamento delle amministrazioni pubbliche regionali: nelle regole di bilancio e di controllo; nella valutazione dei progetti; nel ricorso a sistemi di monitoraggio e a metodi di mercato; nell'adozione di metodi partenariali con le altre Amministrazioni, anche con quelle centrali.

Ai progressi ottenuti ha concorso il meccanismo di "premieria rafforzata" (4+6 per cento) adottato dall'Italia – sola fra tutti i Paesi dell'Unione europea – in base al quale circa cinque miliardi di euro saranno allocati durante il 2003 sulla base del rispetto di un vasto gruppo di "indicatori di modernizzazione". Il mecca-

nismo ha incentivato la realizzazione di risultati particolarmente rilevanti, anche se con forti differenze regionali. Si segnalano in particolare: l'attuazione dello sportello unico per le imprese, dei servizi per l'impiego e, nel settore idrico, l'attuazione degli Ambiti territoriali ottimali e dei Piani d'ambito, che sono i pre-requisiti del miglioramento dei servizi idrici per famiglie e imprese.

Rilevanti sono anche i risultati ottenuti nell'attivazione (anche nelle Regioni del Centro-Nord e presso alcune Amministrazioni centrali) di Nuclei di valutazione e verifica. Essi sono spesso entrati nella fase operativa, talora con un ruolo assai attivo nella valutazione o promozione progettuale, e si avviano a operare in rete, secondo un esperimento nuovo di rapporto federato, paritario, fra Stato e Regioni.

La modernizzazione ha toccato anche il ciclo del progetto. Il blocco di circa 300 studi di fattibilità avviato dal CIPE a inizio 2000 per accelerare e qualificare le decisioni sulla priorità di investimento pubblico ha condotto al completamento di circa 230 studi. Molti di essi sono entrati a far parte delle decisioni progettuali delle Regioni e hanno concorso all'adozione di un metodo che, se talora allunga le fasi iniziali del ciclo progettuale, ne accelera fortemente le fasi successive e il suo completamento e costituisce garanzia di efficacia degli interventi.

Alla realizzazione degli obiettivi fissati, nel Mezzogiorno e nelle aree sottoutilizzate del Centro-Nord, per il miglioramento del contesto e dell'attrattività dei territori potrà ora dare un contributo la società Sviluppo Italia. Completato il difficile processo di riordino del complesso gruppo societario da essa controllato e di riorganizzazione del management e dell'assetto interno, Sviluppo Italia potrà dare attuazione, tra l'altro, alle tre linee di intervento affidatele dal CIPE il 19 dicembre 2002: supporto alle Regioni per la traduzione dei principali studi di fattibilità in bandi di progettazione preliminare; supporto generale alle Regioni per azioni di sviluppo attraverso società regionali in via di trasferimento al controllo regionale (entro fine 2004); attività di marketing territoriale e di attrazione degli investimenti e realizzazione, su indirizzo del Ministero delle Attività Produttive e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di veri e propri "contratti di localizzazione" fra parti private e pubbliche.

Un concorso al rafforzamento delle Amministrazioni pubbliche nelle azioni per lo sviluppo e a nuove e più produttive forme di cooperazione tecnica fra Amministrazioni centrali e Regioni verrà dal programma di interventi disegnato per le aree sottoutilizzate dal Dipartimento della Funzione Pubblica assieme al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

Le politiche del lavoro

Le politiche del lavoro, per il volume di risorse che assorbono e per il numero di beneficiari coinvolti, accompagnano e costituiscono parte integrante della strategia di sviluppo del Mezzogiorno.

La spesa complessiva per le politiche attive del lavoro è provvisoriamente stimata nel 2001 in 8,3 miliardi di euro, in crescita del 10,7 per cento rispetto al 2000. L'incremento è dovuto all'aumento della spesa per incentivi alle assunzioni e all'autoimpiego, mentre è proseguita la tendenziale significativa riduzione degli sgravi contributivi specificamente destinati al Mezzogiorno.

Un contributo importante allo sviluppo e all'aumento dell'occupazione regolare nel Mezzogiorno è previsto dall'attuazione delle politiche in tema di emersione dell'economia sommersa, che nell'ultimo biennio si sono dotate di nuovi e più incisivi strumenti.

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

L'analisi delle tendenze congiunturali delle grandi ripartizioni geografiche del Paese, che apre il capitolo, mostra che nel 2001-2002 è proseguita, nel Mezzogiorno, la tendenza, in atto dalla metà degli anni '90, a una crescita superiore, seppure in misura contenuta, a quella del resto del Paese. Si osservano, inoltre ritmi di crescita intorno alla media del Paese nel Nord-Est e nel Centro e particolarmente bassi nel Nord-Ovest.

Alla maggiore crescita del Pil, si accompagnano un forte incremento dell'occupazione e dell'offerta imprenditoriale, con una crescita netta del numero di imprese ancora superiore al resto del Paese, una maggiore vivacità della domanda di energia elettrica, un clima di fiducia, soprattutto delle imprese, più favorevole che nel Centro-Nord (cfr. Par. I.1).

Il contributo delle due componenti più virtuose della crescita, esportazioni e investimenti, è esaminato nel paragrafo I.2. L'analisi della dinamica occupazionale mostra nel Mezzogiorno il forte peso del ridimensionamento del comparto agricolo e indica che l'aumento dell'occupazione dipendente a termine si concentra in tre regioni (cfr. Riquadro A).

Il confronto comparato con gli altri Paesi europei evidenzia che la riduzione dei divari regionali interni, pure modesta, in atto in Italia rappresenta un'anomalia, stante l'incremento dei divari che si osserva altrove (cfr. Par. I.3). Il quadro socio-economico presenta infine elementi di sostanziale stabilità per quanto attiene la distribuzione del reddito, l'istruzione e la sicurezza (cfr. Par. I.4).

Gli obiettivi economici di crescita nel periodo 2003-2008, che prevedono un incremento del prodotto nel Mezzogiorno superiore a quello medio europeo, appaiono fortemente subordinati sia alla ripresa dell'economia internazionale, sia alla realizzazione dei principali obiettivi della politica economica rivolta all'area (cfr. Par. I.5).

All'insieme di questi risultati non corrisponde ancora una riduzione, talora si osserva addirittura un peggioramento del divario infrastrutturale che continua a penalizzare gravemente la qualità della vita nel Sud e a scoraggiare gli investimenti (cfr. Par. I.6).

1.1 La congiuntura territoriale italiana nel biennio 2001-2002

Il forte rallentamento della domanda mondiale si è riflesso negativamente sullo sviluppo di tutte le aree del Paese, impedendo il raggiungimento dei tassi di crescita programmati. Ma il Mezzogiorno è cresciuto nel biennio 2001-2002 a ritmi ancora superiori a quelli registrati nel Centro-Nord. Tutti gli indicatori di sviluppo territoriale (esportazioni, turismo, natalità imprenditoriale e occupazione) continuano a essere assai più vivaci nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord.

Nel 2001, in assenza di dati definitivi disaggregati, gli indicatori della congiuntura territoriale portano a stimare la crescita del Mezzogiorno in misura pari al 2,2 per cento, superiore a quella del Centro-Nord (1,6 per cento). Anche nel 2002, gli effetti del rallentamento del ciclo internazionale sembrano avere un impatto minore nel Mezzogiorno.

**Dinamica del Pil
anni '90**

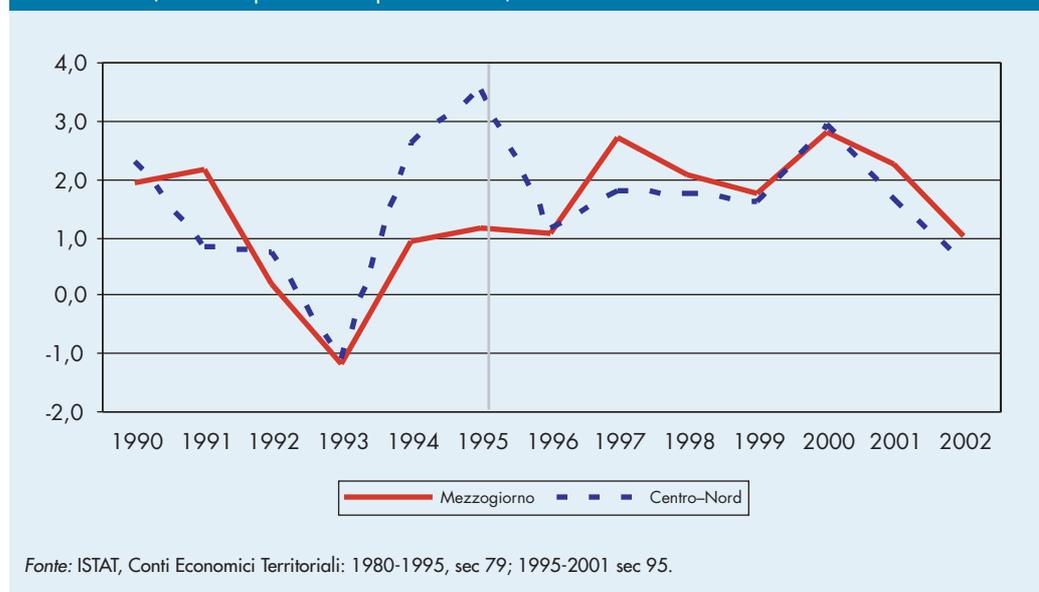
In un quadro in cui la crescita nazionale si confermasse allo 0,6 per cento, secondo valutazioni assolutamente preliminari, l'incremento del Pil del Mezzogiorno nell'anno in corso potrebbe raggiungere l'1 per cento.

Complessivamente, nel periodo 1995-2002 il tasso di crescita medio annuo del Pil del Mezzogiorno si attesterebbe all'1,9 per cento, 3 decimi di punto percentuale al di sopra di quello del Centro-Nord (1,6 per cento). Un esame dettagliato degli andamenti settoriali e regionali del prodotto è contenuto nel paragrafo I.2.

Si tratta di una crescita assolutamente inferiore a quella potenziale dell'area ma che contrasta comunque fortemente con quella della prima metà degli anni novanta (Fig. I.1), quando il ritmo di crescita del Mezzogiorno (circa l'1 per cento) era molto inferiore a quello del Centro-Nord (circa l'1,6 per cento).

Nel seguito si esamina in dettaglio la dinamica congiunturale più recente con gli indicatori infrannuali disponibili a livello ripartizionale.

Figura I.1 - CRESCITA DEL PIL 1990-2002: MEZZOGIORNO E CENTRO-NORD
(variazioni percentuali a prezzi costanti)



Occupazione e disoccupazione

L'evoluzione positiva dell'*occupazione* nel Mezzogiorno, iniziata a fine 1997, si è rafforzata nel corso del 2001, raggiungendo un ritmo di sviluppo sconosciuto negli ultimi due decenni (2,7 per cento nella media dell'anno) pur interessando solo i settori non agricoli (cfr. Riquadro A).

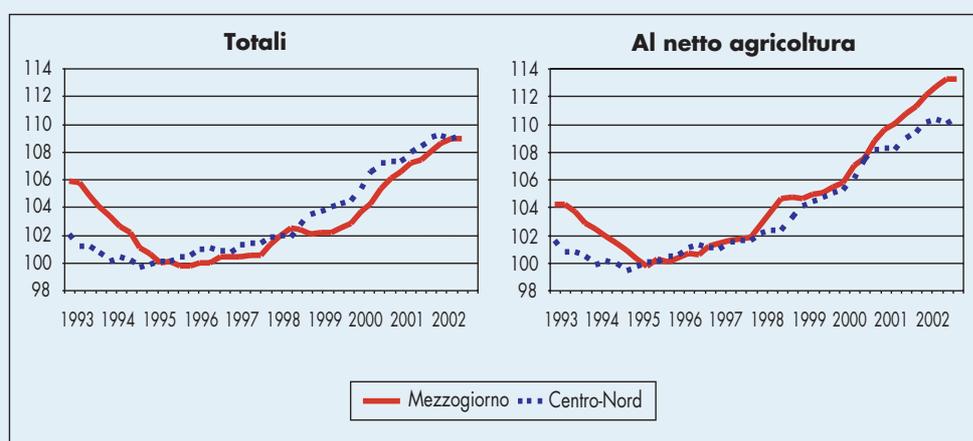
Anche nel 2002, l'aumento dell'occupazione nel Mezzogiorno è stato superiore a quello registrato nel Centro-Nord (rispettivamente 1,9 e 1,3 per cento).

L'aumento dell'occupazione ha interessato prevalentemente il lavoro dipendente (3,1 per cento nel Mezzogiorno, contro l'1,8 per cento nel Centro-Nord). Anche

in assenza di informazioni dirette, stante le tendenze rilevate in precedenza, nonché gli andamenti delle assunzioni ipotizzate dalle imprese del campione Excelsior per il 2002, si può ritenere che l'aumento dell'occupazione si sia concentrato nelle imprese di più piccole dimensioni.

L'aumento dell'offerta di lavoro nel 2002 è risultato più contenuto di quello dell'occupazione (0,6 per cento nel Mezzogiorno e 1 per cento nel Centro-Nord): ne è derivata una nuova riduzione del numero di persone in cerca di occupazione:

Figura I.2 - OCCUPATI PER RIPARTIZIONI: 1993-2002
(numeri indice, media 1995=100; dati destagionalizzati)



Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro, nuova serie.

-4,6 per cento nel Mezzogiorno (-67 mila unità) e -4,5 nel Centro-Nord (-35 mila unità).

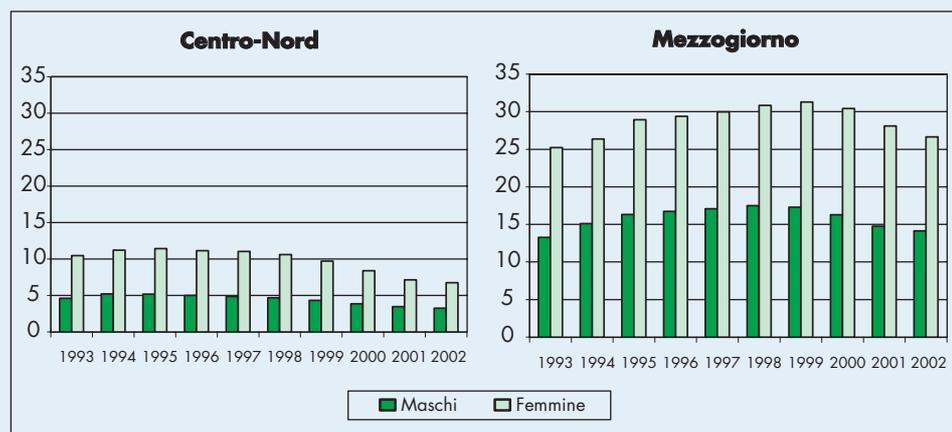
Nel 2002 il tasso di disoccupazione segnala una riduzione in entrambe le ripartizioni rimanendo nel Mezzogiorno 13,6 punti percentuali superiore a quello del Centro-Nord (era di 15, punti percentuali superiore nel 1999). Prosegue nel Mezzogiorno la concomitante flessione della componente maschile e quella femminile del tasso di disoccupazione (14,0 e 25,8 per cento, rispettivamente), avviatasi nel 1999, entrambi ancora superiori di quattro volte a quelli del Centro-Nord.

A questo confronto per macro aree segue un'analisi puntuale che consente il confronto degli andamenti rilevati nel Mezzogiorno con quelli delle altre ripartizioni.

Nel 2002 l'occupazione nel Nord-Ovest è aumentata di 70 mila unità rispetto all'anno precedente, in rallentamento rispetto alla dinamica registrata nel 2001 (1,9 per cento, pari a 117 mila unità). Anche nell'anno in corso la domanda di lavoro è

Nord-Ovest

Figura I.3 - TASSI DI DISOCCUPAZIONE PER RIPARTIZIONE E SESSO: 1993-2002
(numeri indice, media 1995=100; dati destagionalizzati)



Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro.

stata più sostenuta nel settore delle costruzioni (2,8 per cento), moderatamente positiva nei servizi (1 per cento), l'industria in senso stretto ha segnalato un recupero (1,1 per cento), mentre nell'agricoltura continua la contrazione (-0,5 per cento). Il tasso di disoccupazione si colloca al 4,4 per cento, in linea con quello registrato nel 2001 (4,3 per cento). Il tasso di attività (definito dal rapporto tra le persone appartenenti alle forze di lavoro e la popolazione in età attiva tra i 15 e i 64 anni) ha raggiunto il 65,5 per cento (0,8 punti percentuali in più rispetto al 2001).

Nord-Est

Nel 2002, l'occupazione nel Nord-Est è aumentata dell'1,1 per cento, rispetto all'anno precedente (53 mila unità), lievemente al di sotto dei valori registrati nel 2001. Il dettaglio settoriale conferma l'espansione delle costruzioni (4,5 per cento) e del terziario (1,8 per cento), cui si contrappone un calo nell'agricoltura (-3,2 per cento) e nell'industria in senso stretto (-0,3 per cento). Il tasso di disoccupazione è sceso di 0,3 punti percentuali, collocandosi al 3,3 per cento. Il tasso di attività è pari al 67,4 per cento (0,5 per cento in più rispetto al 2001), il più alto di tutte le ripartizioni.

Centro

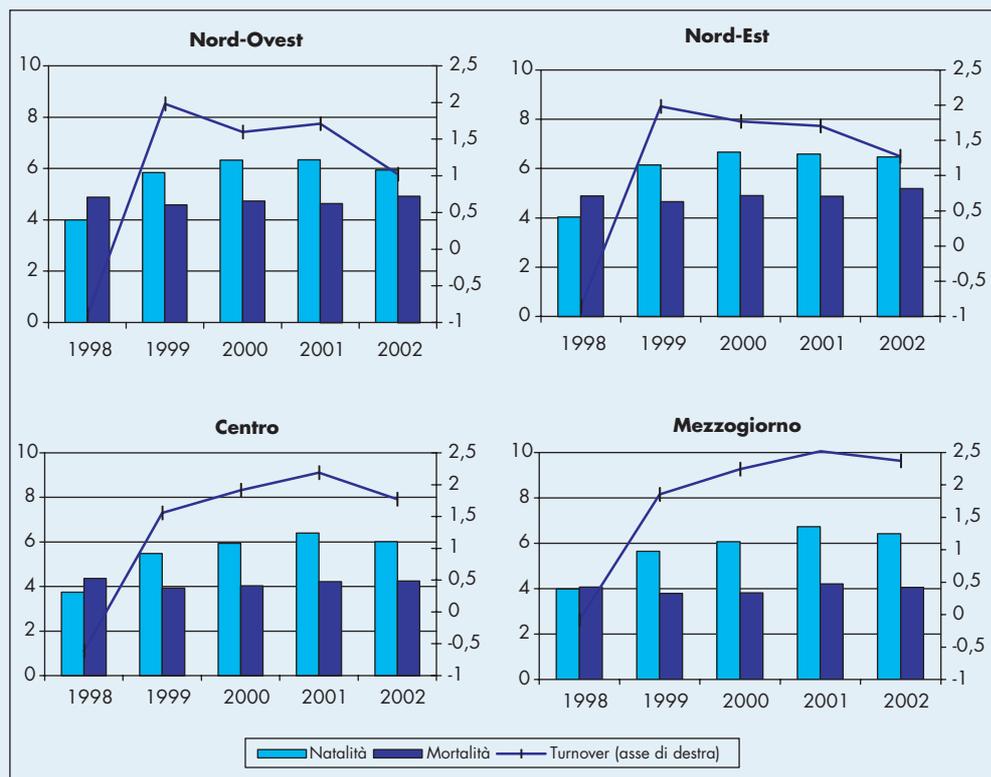
Nel corso del 2002 la crescita tendenziale dell'occupazione nel Centro è stata dell'1,8 per cento (79 mila unità), con un lieve ridimensionamento dei risultati conseguiti nel 2001, quando era cresciuta di 90 mila unità (2,1 per cento). I settori più dinamici sono stati quelli delle costruzioni (3,2 per cento) e dei servizi (2,6 per cento), mentre la domanda di lavoro è diminuita nell'agricoltura (-2,3 per cento) e nell'industria in senso stretto (-0,3 per cento). Il tasso di disoccupazione (6,6 per cento) è diminuito di 8 decimi di punto percentuale. Il tasso di attività ha raggiunto il 62,7 per cento (0,4 punti in più rispetto al 2001).

Nel 2002, la domanda di lavoro nel Mezzogiorno, come sopra menzionato, ha registrato un aumento dell'1,9 per cento (113 mila unità) che ha fatto seguito al forte incremento del 2001 (2,7 per cento, 161 mila unità in più rispetto all'anno precedente). A tale risultato ha contribuito soprattutto la crescita nei settori dell'industria in senso stretto (4,1 per cento) e dei servizi (2,3 per cento), mentre la domanda di lavoro è rallentata nelle costruzioni (0,4 per cento) ed è diminuita ulteriormente in agricoltura (-3,3 per cento). Il tasso di disoccupazione ha continuato a ridursi passando dal 19,3 per cento al 18,3. Il tasso di attività sale a 54,3 per cento, con un aumento di 4 decimi di punto rispetto al 2001.

Imprenditorialità

Nei primi tre trimestri del 2002 permane l'accentuato dinamismo nella nascita d'impreses nel Mezzogiorno che dura ormai dalla seconda metà degli anni novanta, per 15,9 punti percentuali di crescita dal 1995. L'incremento del numero di imprese nei settori extraagricoli (3,1 per cento) resta superiore a quello del Centro-Nord (0,9 per cento).

Figura I.4 - TASSI DI NATALITÀ, MORTALITÀ E TURNOVER PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA
(primi tre trimestri dell'anno e variazioni percentuali tendenziali)



Nota: Il numero delle imprese registrate è riportato sull'asse di sinistra; i tassi di variazione sui trimestri omologhi sono sull'asse di destra.

Fonte: Unioncamere - Indagine Movimprese.

Nord-Ovest Nel corso dei primi tre trimestri del 2002, lo stock di imprese registrate è cresciuto di circa 12.000 unità (14.000 escluso il settore agricolo), pur in presenza di un rallentamento dell'andamento precedentemente riscontrato. Il saldo tra imprese iscritte e cessate è ancora in aumento dell'1 per cento circa.

Nel 2001 la crescita delle imprese del Nord-Ovest al netto del settore agricolo era stata di circa 29.000 unità con un aumento tendenziale rispetto all'anno precedente del 2,2 per cento. A livello settoriale, l'incremento aveva riguardato soprattutto il settore dei servizi. A questo si contrapponeva tuttavia il lieve calo nell'industria in senso stretto, più che compensato dal settore delle costruzioni.

Nord-Est Nei primi nove mesi del 2002 lo stock di imprese registrate è aumentato di oltre 4.000 unità (circa 12.000 al netto del settore agricolo), sebbene, in analogia con quanto evidenziato per il Nord-Ovest, la crescita tendenziale stia progressivamente diminuendo. Con un saldo positivo di circa 11.000 tra nuove imprese iscritte ed imprese cessate, si registra una crescita del tessuto imprenditoriale pari circa all'1,3 per cento.

Nel 2001 il tessuto imprenditoriale del Nord-Est (al netto dell'agricoltura) si era accresciuto di circa 20.000 unità, con un aumento netto del numero di nuove imprese iscritte pari al 2,2 per cento. Anche per questa ripartizione (in analogia con quanto osservato per il Nord-Ovest) saldi demografici positivi hanno interessato i comparti dei servizi e dell'industria; a fronte di un lieve calo dell'industria in senso stretto si registra la crescita del comparto delle costruzioni.

Centro Nel corso dei primi tre trimestri del 2002, segnali favorevoli provengono dal saldo tra iscrizioni e cessazioni di imprese nel settore extra-agricolo pari a circa 18.000 unità. Si deve nel contempo evidenziare un forte calo dello stock di imprese registrate, che nel corso dei primi nove mesi del 2002 si è contratto di circa 19.000 (15.000 se si esclude il settore agricolo).

Nel 2001, lo stock di imprese registrate nelle regioni centrali era cresciuto, al netto del settore agricolo, di oltre 25.000 unità (2,5 per cento). Anche l'andamento settoriale è analogo a quello delle regioni settentrionali (espansione nei servizi, lieve calo nell'industria in senso stretto, compensato dalle costruzioni).

Mezzogiorno Nei primi nove mesi del 2002 le imprese registrate hanno superato le 28.000 unità (33.000 se non si considera il settore agricolo). E' così proseguita l'espansione del numero di imprese, con un incremento nell'ultimo trimestre del 2 per cento (3,1 per cento per il settore extra agricolo). Continua il trend positivo del Mezzogiorno dove la crescita del tessuto imprenditoriale è superiore a quella del resto del Paese, con un saldo positivo tra imprese iscritte e cessate derivante da un tasso di natalità del 6,4 per cento (di poco inferiore a quello del Nord-Est, ma superiore a quello delle altre ripartizioni) e da un tasso di mortalità attestato al 4,1 per cento (inferiore o uguale a quelli registrati nelle altre ripartizioni).

Anche lo scorso anno, la creazione netta di imprese nel Mezzogiorno (3,3 per cento) era stata superiore a quella delle altre aree, confermando le tendenze in atto dal 1996. Tale risultato è l'effetto di una crescita lorda pari all'8,6 per cento e di un tasso di mortalità (5,3 per cento) al di sotto di quello delle altre ripartizioni.

Particolarmente sensibile è stato l'incremento nel settore dei servizi, mentre il comparto industriale presenta dinamiche simili a quelle registrate nel resto del Paese. Nel complesso, il tessuto industriale meridionale è aumentato di circa 45.000 unità. Molto significativo è stato il dinamismo imprenditoriale in Campania e Calabria.

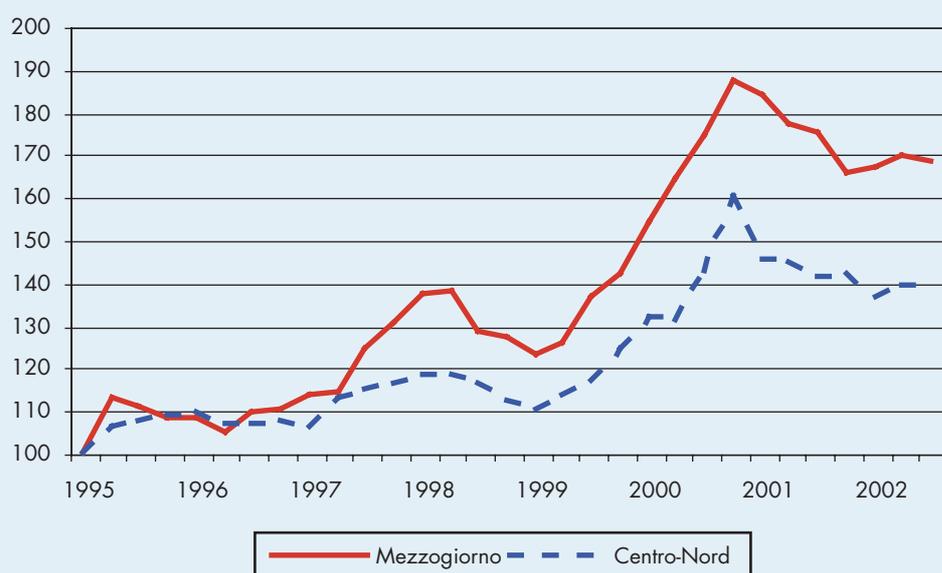
Domanda elettrica

Il maggior dinamismo congiunturale dell'economia meridionale trova riscontro anche negli andamenti dell'energia elettrica immessa in rete, un indicatore fortemente correlato con l'evoluzione dei livelli di attività. Secondo i dati rilevati dal Gestore della Rete di trasmissione Nazionale, nei primi nove mesi del 2002 la crescita della domanda elettrica nelle regioni del Mezzogiorno è stata dell'ordine del 2,5 per cento, a fronte di un'espansione del Centro-Nord di poco superiore all'1,5 per cento.

Esportazioni

In presenza del ricordato rallentamento del commercio mondiale, le esportazioni verso l'estero delle regioni meridionali hanno mostrato nella prima parte del 2002 una lieve ripresa, più accentuata di quella registrata nel resto del Paese (1,8 per cento nel secondo trimestre, al netto dei fattori stagionali), seguita, tuttavia, nel terzo trimestre da andamenti di nuovo negativi.

Figura I.5 - ESPORTAZIONI ITALIANE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA: 1995-2002
(dati destagionalizzati; numero indice 1995=100)



Fonte: ISTAT.

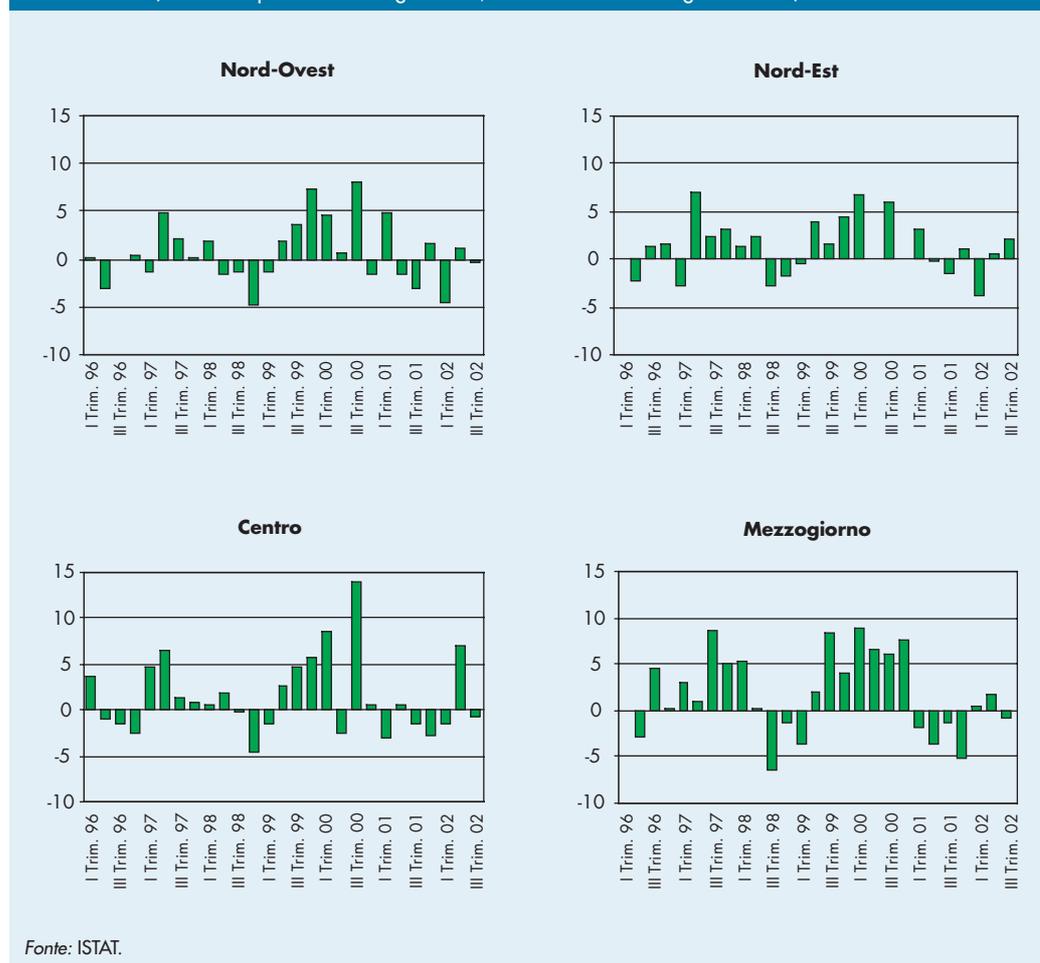
Nord-Ovest

Nei primi nove mesi del 2002 le esportazioni del Nord-Ovest, dopo i positivi risultati conseguiti nell'anno precedente (4,4 per cento, valore superiore al 3,6 per cento nazionale), hanno subito una battuta d'arresto (-5 per cento), più forte di quella registrata nella media nazionale (-3,9 per cento). La contrazione ha riguardato tutte le regioni dell'area ma in particolar modo la Liguria (-8,6 per cento), che nei periodi precedenti aveva raggiunto buoni risultati grazie a maggiori esportazioni di commesse navali e di apparecchi elettrici e di precisione. Anche i dati del terzo trimestre, a livello congiunturale, mostrano una diminuzione dell'export dell'area (-0,3 per cento).

Nord-Est

Nello stesso periodo, in termini congiunturali, le esportazioni del Nord-Est manifestano segni di ripresa. Rispetto ai primi nove mesi dell'anno precedente le vendite all'estero diminuiscono del 2,6 per cento (erano aumentate del 4,2 per cento nell'anno precedente). Una riduzione marcata si registra nel Veneto (-4,2 per cento), con riflessi negativi sia a livello nazionale sia nella ripartizione, visto il peso elevato della regione nei flussi complessivi d'esportazione (46 per cento per la ripartizione, 15 per cento su scala nazionale).

Figura I.6 - ESPORTAZIONI ITALIANE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA
(variazioni percentuali congiunturali, serie trimestrali destagionalizzate)



Nei primi tre trimestri del 2002, le esportazioni sono diminuite nel Centro in misura più contenuta che nel resto del Paese, dopo un moderato incremento nel 2001 (1,2 per cento). Le vendite all'estero di Umbria (2,9 per cento) e Lazio (4,3 per cento) mostrano una maggiore vivacità; andamenti negativi si registrano nelle Marche (-2,6 per cento) e in Toscana (-5,1 per cento).

Centro

Nello stesso periodo del 2002, le esportazioni meridionali, che nei periodi precedenti sono risultate meno esposte alla crisi del mercato internazionale, hanno registrato un decremento (-6,4 per cento). La contrazione risulta più contenuta nel terzo trimestre (-1,8 per cento). Anche i dati destagionalizzati nel terzo trimestre mostrano un lieve calo pari a -0,8 per cento, in linea con quello del Nord-Ovest e del Centro. In alcune regioni la ripresa delle vendite all'estero è stata rilevante: la migliore performance si registra in Basilicata (31,7 per cento). La dinamica negativa delle esportazioni nelle regioni insulari risulta ancora notevolmente influenzata dalla forte diminuzione delle vendite all'estero dei prodotti derivati dal petrolio (cfr. Par. I.2). Al netto di questi prodotti la Sicilia registra nello stesso periodo una crescita del 4,7 per cento.

Mezzogiorno

Turismo

Nel 2001, pur in presenza di un rallentamento rispetto al 2000 (anno, occorre ricordarlo, fortemente caratterizzato dal fattore Giubileo), è proseguita la tendenza positiva dei flussi turistici iniziata nel 1998 sia in termini di arrivi (1,9 per cento) che di presenze (3 per cento), con una prevalenza della componente straniera (4 per cento) rispetto a quella italiana (2,4 per cento). Nel complesso, l'insieme delle strutture ricettive turistiche italiane ha registrato circa 350 milioni di presenze.

Nel 2002 gli andamenti negativi registrati nella prima parte dell'anno sono stati riassorbiti nel periodo estivo. L'indagine relativa alla settimana di Ferragosto indica un aumento degli arrivi del 2,9 per cento nel Mezzogiorno, a fronte di un calo del 2,3 per cento negli arrivi relativi per il Paese nel suo complesso. Le giornate di presenza hanno registrato, sempre per il Mezzogiorno, un incremento dello 0,7 per cento (più rilevante per la clientela italiana), contro un calo dello 0,3 per cento a livello nazionale.

Nel Nord-Ovest il turismo nel 2001 è tornato ad aumentare rispetto all'anno precedente. Gli arrivi sono cresciuti del 2,0 per cento, soprattutto per la componente straniera (3,6 per cento); anche le presenze sono positive e pari all'1,4 per cento, nonostante si siano registrate variazioni negative per la componente italiana (-0,2 per cento). Nel periodo di Ferragosto 2002, nella ripartizione si registra un'ulteriore crescita degli arrivi (2,5 per cento), sia italiani che stranieri, mentre sono in calo i giorni di presenza media. Le aspettative degli albergatori, nel periodo settembre-novembre, sono fortemente negative sia riguardo alle presenze che riguardo all'occupazione.

Nord-Ovest

La migliore performance nel 2001 per le presenze (4,0 per cento) spetta al Nord-Est, dove anche gli arrivi (3,9 per cento) crescono più della media nazionale. L'incremento è dovuto soprattutto alla componente straniera. Dagli ultimi dati del 2002, relativi al periodo di Ferragosto, sia la componente italiana che quella straniera hanno registrato una dinamica negativa negli arrivi, con una flessione pari a 4,9 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Per le presenze (-0,4 per cento) la componente italiana registra un andamento negativo (-0,7

Nord-Est

per cento), mentre quella straniera, seppur in diminuzione, rimane positiva (0,6 per cento). Anche in queste regioni le aspettative sul movimento alberghiero nei prossimi mesi sono improntate al pessimismo.

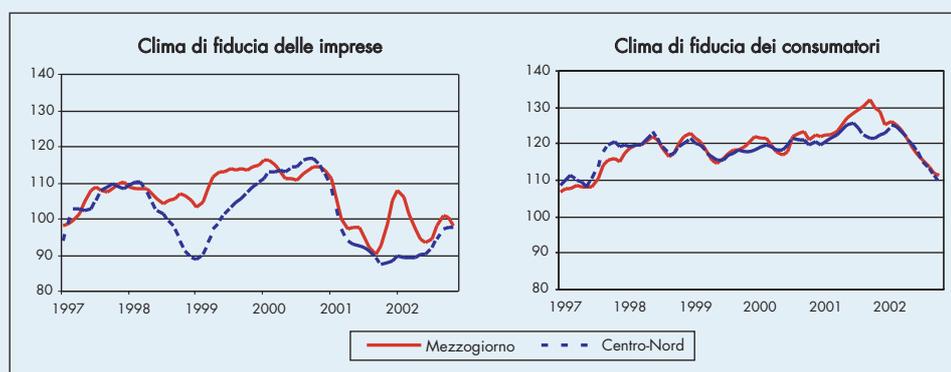
Centro Per quanto riguarda il Centro, nel 2001 si è verificato un aumento contenuto nelle presenze (1,3 per cento), sia italiane che straniere. Si registra, invece, una diminuzione negli arrivi (-1,3 per cento), più accentuata per la componente straniera (-2,5 per cento). Nel 2002, precisamente nel periodo di Ferragosto, in questa area si è verificato il calo maggiore: gli arrivi sono diminuiti del 6,6 per cento e le presenze dell'1,9 per cento. Quanto alle aspettative per il periodo tra settembre e novembre, la situazione non mostra alcun segnale di ottimismo degli albergatori sia per le presenze che per l'occupazione.

Mezzogiorno Nelle regioni del Mezzogiorno si osserva nel 2001 un incremento delle presenze (4,3 per cento) superiore a quello medio nazionale (3 per cento). La componente italiana è lievemente al di sotto di quella straniera (rispettivamente 4,2 per cento e 4,5 per cento). La crescita degli arrivi (3,5 per cento) è superiore alla media nazionale, anche in questo caso grazie al cospicuo aumento degli stranieri. Nel periodo di Ferragosto 2002 l'Italia meridionale e insulare presenta segni positivi sia nella crescita degli arrivi (2,9 per cento) che nelle presenze (0,7 per cento), soprattutto per la dinamica positiva della componente italiana. Anche in questa ripartizione le aspettative relative alle presenze e all'occupazione sono negative, ma in misura meno marcata che nel resto del Paese.

Clima di fiducia e andamento della domanda

Secondo le indicazioni fornite dalle indagini Isae, il clima di fiducia degli imprenditori ha presentato un andamento più favorevole nel Mezzogiorno che nel resto del Paese; il differenziale positivo tende a chiudersi nel mese di novembre 2002.

Figura I.7 - CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE E DEI CONSUMATORI: 1997-2002
(numeri indici destagionalizzati, Italia 1980=100; media mobile a 3 termini)



Fonte: Isae - Indagini sui consumatori e sulle imprese (novembre 2002).

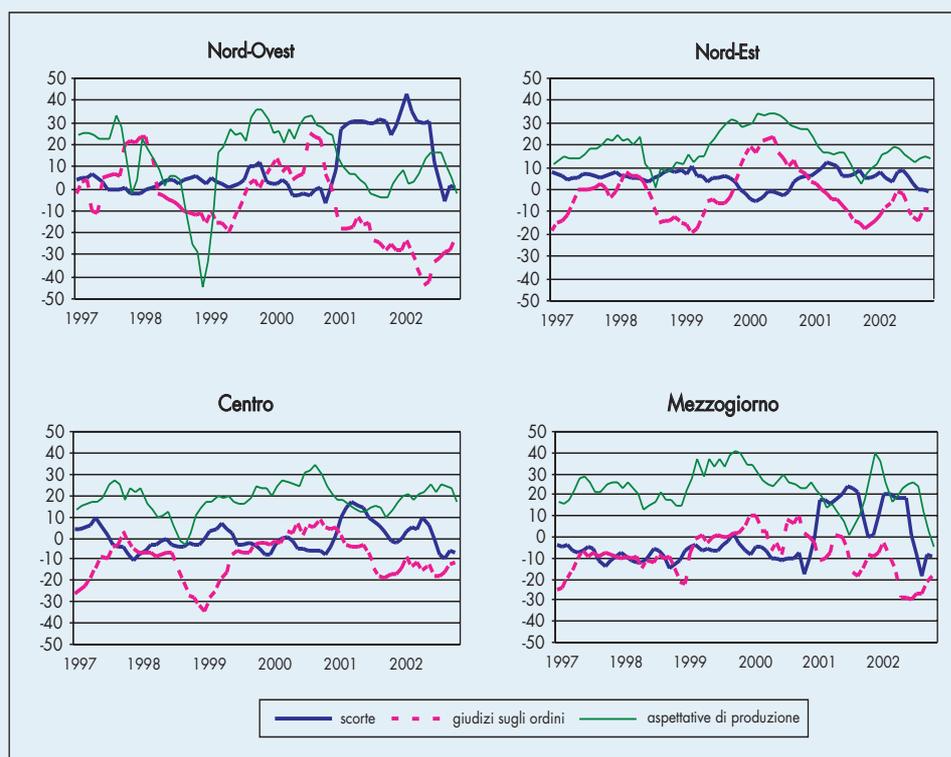
Una tendenza all'allineamento si osserva anche per il clima di fiducia dei consumatori.

L'attività industriale nel Nord-Ovest, dopo il forte rallentamento del 2001 e la stagnazione dei primi mesi del 2002, ha ripreso a salire dallo scorso luglio per tornare a flettere a ottobre, rimanendo piuttosto stabile a novembre, in presumibile connessione con il palesarsi dello stato di crisi del settore automobilistico. L'aumento precedentemente indicato è dovuto soprattutto all'espansione della domanda interna. Le aspettative di breve periodo degli imprenditori sono improntate a un cauto ottimismo.

Nord-Ovest

Dal lato dei consumatori, l'indicatore del clima di fiducia mostra un diffuso peggioramento dal secondo trimestre del 2002, sia per quanto attiene alle previsioni, sia per i giudizi sulla situazione economica del Paese e della famiglia; tuttavia nel mese di novembre, dopo la timida ripresa del mese di ottobre, si assiste a un nuovo peggioramento.

Figura I.8 - COMPONENTI DEL CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE PER RIPARTIZIONE
(numeri indici destagionalizzati, Italia 1980=100, media mobile a 3 termini)



Fonte: Istat - Indagine sulle imprese manifatturiere (novembre 2002).

Nord-Est

L'indicatore del clima di fiducia per le imprese nord orientali mostra un lieve miglioramento in ottobre e una situazione piuttosto stabile nel mese di novembre, dopo il brusco peggioramento degli ultimi mesi, ritornando alla fase relativamente positiva a inizio 2002. Il livello della produzione, seppur di poco è in calo, gli ordini risultano stabili rispetto ad ottobre, sia per la componente interna che per quella estera; anche le aspettative degli imprenditori nel breve periodo presentano meno ottimismo rispetto al mese precedente, tuttavia in linea con quelle degli ultimi sei mesi.

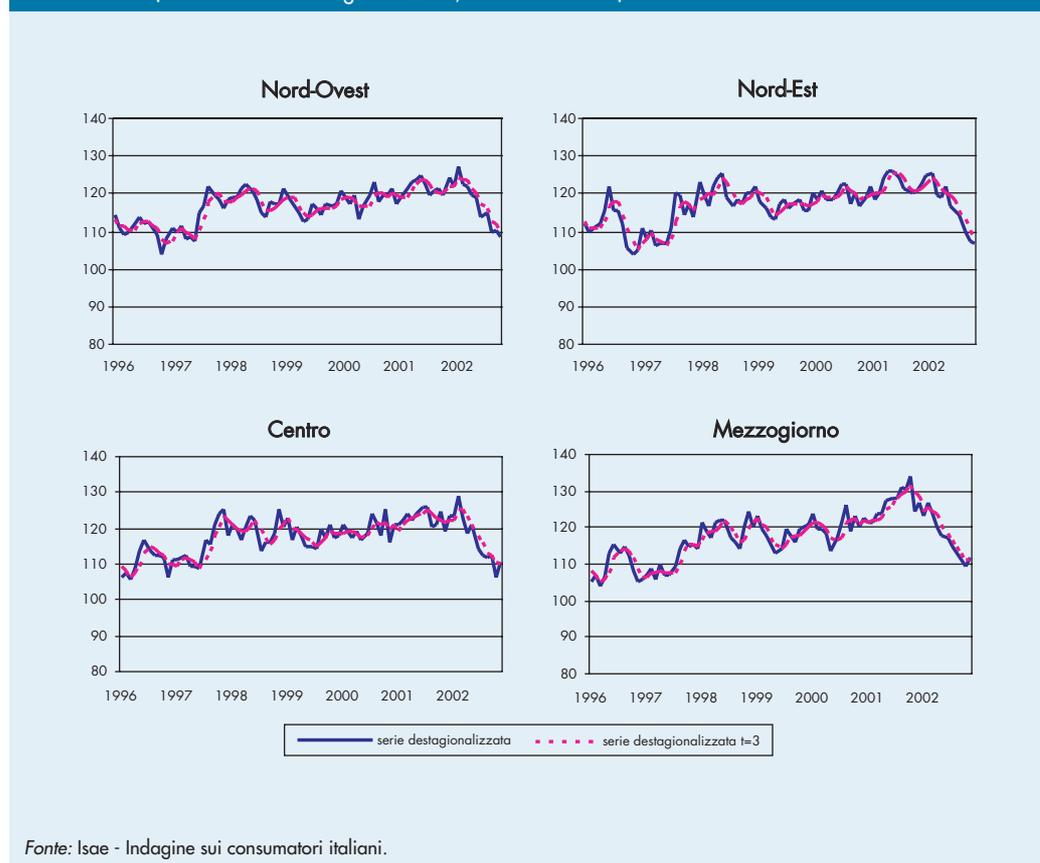
La fiducia dei consumatori, dopo la sensibile ripresa avvenuta negli ultimi mesi del 2001 e nei primi mesi del 2002, presenta un andamento fortemente decrescente, attestandosi sui livelli minimi registrati nel 1997. I giudizi e le aspettative sulla situazione economica del Paese e della famiglia e sull'evoluzione a breve termine del mercato del lavoro sono in peggioramento.

Centro

Al Centro la fase espansiva dell'attività industriale cominciata alla fine del 2001, seppur altalenante, sta proseguendo. Gli imprenditori intravedono una modesta ripresa della domanda, in particolar modo di quella estera, esprimono giudizi positivi sul livello della produzione e manifestano attese a breve termine piuttosto caute sull'andamento degli ordini mentre si attendono un calo della produzione.

La fiducia delle famiglie, invece, che presentava una dinamica piuttosto negativa dal mese di giugno, tanto da raggiungere i valori minimi negli ultimi cinque an-

Figura I.9 - CLIMA DI FIDUCIA DEI CONSUMATORI PER RIPARTIZIONE
(numero indice destagionalizzato, Italia 1980=100)



Fonte: Isae - Indagine sui consumatori italiani.

ni, in quest'ultimo mese ha registrato un incremento. I consumatori esprimono più ottimismo sulle valutazioni del quadro economico generale del Paese e sulla situazione economica della famiglia, soprattutto per quanto riguarda la convenienza del risparmio, manifestano ancora cautela, invece, per le previsioni sulla disoccupazione.

Nel Mezzogiorno l'attività industriale, dopo il rallentamento ciclico del primo trimestre 2002, è risalita nel secondo trimestre sui livelli d'inizio d'anno, tuttavia in questi ultimi mesi è tornata a scendere principalmente a causa di un brusco rallentamento degli ordini, soprattutto di quelli interni, i giudizi sulla produzione sono rimasti piuttosto stabili in questi ultimi mesi. Le previsioni a breve termine denotano un peggioramento delle aspettative degli imprenditori sia per quanto riguarda la produzione che del portafoglio ordini.

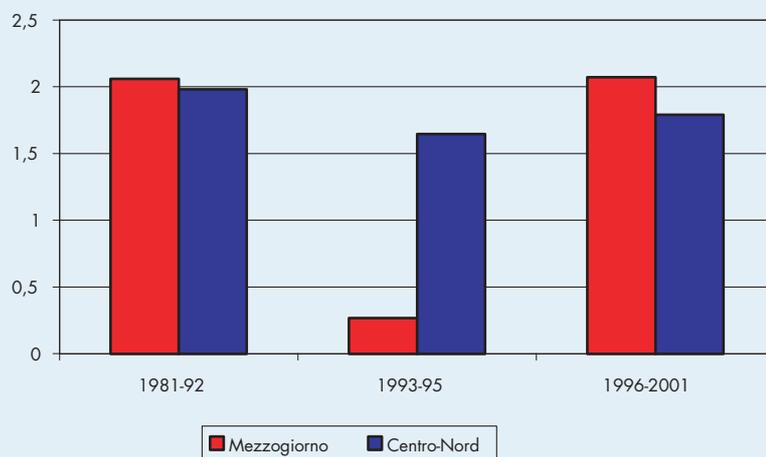
Mezzogiorno

Dopo il picco registrato alla fine del 2001, la fiducia dei consumatori nel 2002 è in diminuzione anche in questa ripartizione, che, tuttavia, a differenza delle altre si attesta su valori ancora lontani da quelli minimi registrati nel 1997. Il clima di fiducia dei consumatori del Mezzogiorno, nel mese di novembre, riprende a crescere manifestando un differenziale di crescita rispetto al Centro-Nord di circa 3 punti percentuali. La ripresa è legata prevalentemente al miglioramento dei giudizi sulla situazione economica del Paese e della famiglia, le aspettative a breve termine mostrano un cauto ottimismo, mentre preoccupa la situazione del mercato del lavoro.

1.2 Crescita, investimenti e occupazione: tendenze strutturali 1996-2001

Il divario nella crescita del Pil e del reddito pro-capite tra Mezzogiorno e Centro-Nord è tornato a ridursi a partire dalla seconda metà degli anni novanta (cfr. Figura I.10). Tale riduzione è stata determinata da un più elevato ritmo di sviluppo nelle regioni meridionali, al quale hanno contribuito in misura significativa, a differenza degli anni ottanta, gli investimenti, sia pubblici che privati, e le esportazioni.

Figura I.10 - CRESCITA DEL PIL PER MACRO AREA: 1980-2001
(variazioni percentuali a prezzi costanti)

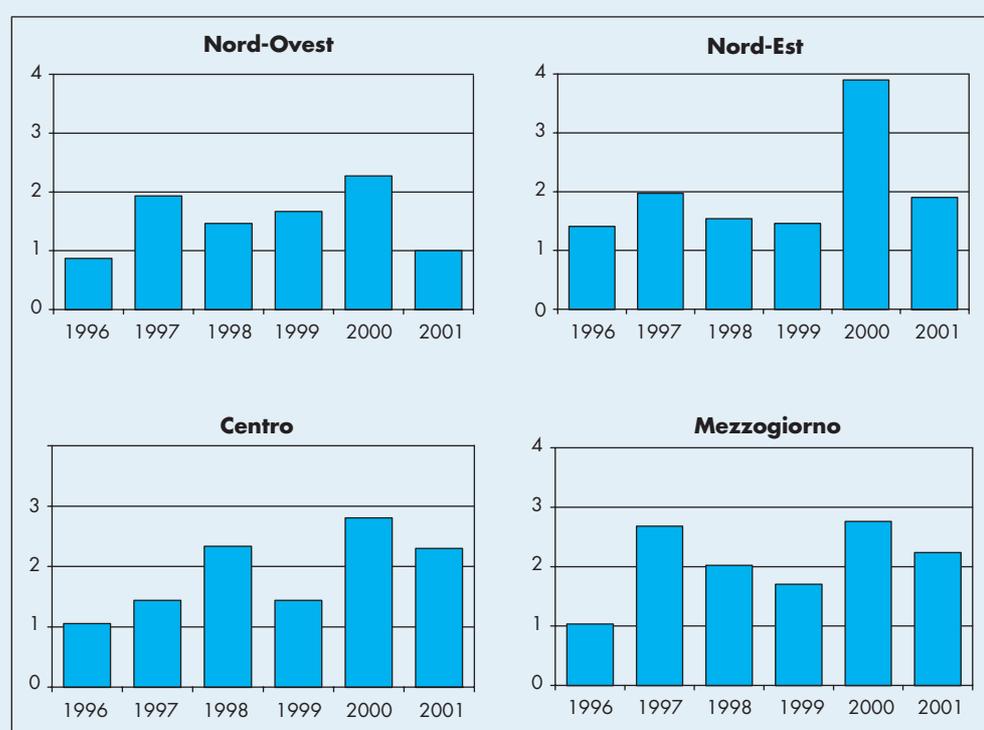


Fonte: ISTAT, Conti Economici Territoriali: 1980-1995, sec 79; 1995-2001 sec 95.

La restrizione della forbice nel reddito pro-capite è stata favorita anche dalla ripresa del fenomeno migratorio dal Mezzogiorno, in direzione soprattutto delle regioni del Nord-Est.

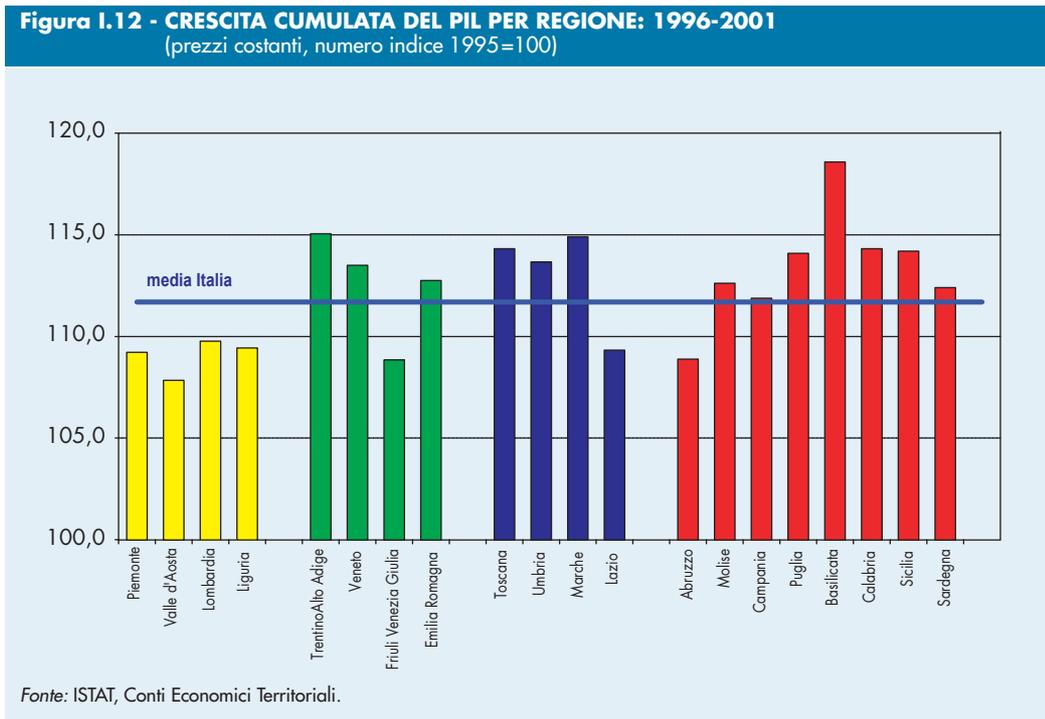
Crescita Nel periodo 1996-2001, la crescita cumulata del Mezzogiorno è di 13,1 punti percentuali contro 11,2 punti del complesso del Centro-Nord (9,6 nel Nord-Ovest, 12,8 nel Nord-Est, 11,9 nel Centro). L'accelerazione registrata nell'Italia nord orientale è marcatamente superiore a quella delle altre aree del Centro-Nord (cfr. Figura I.11).

Figura I.11 - CRESCITA DEL PIL PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA: 1996-2001
(variazioni percentuali a prezzi costanti)



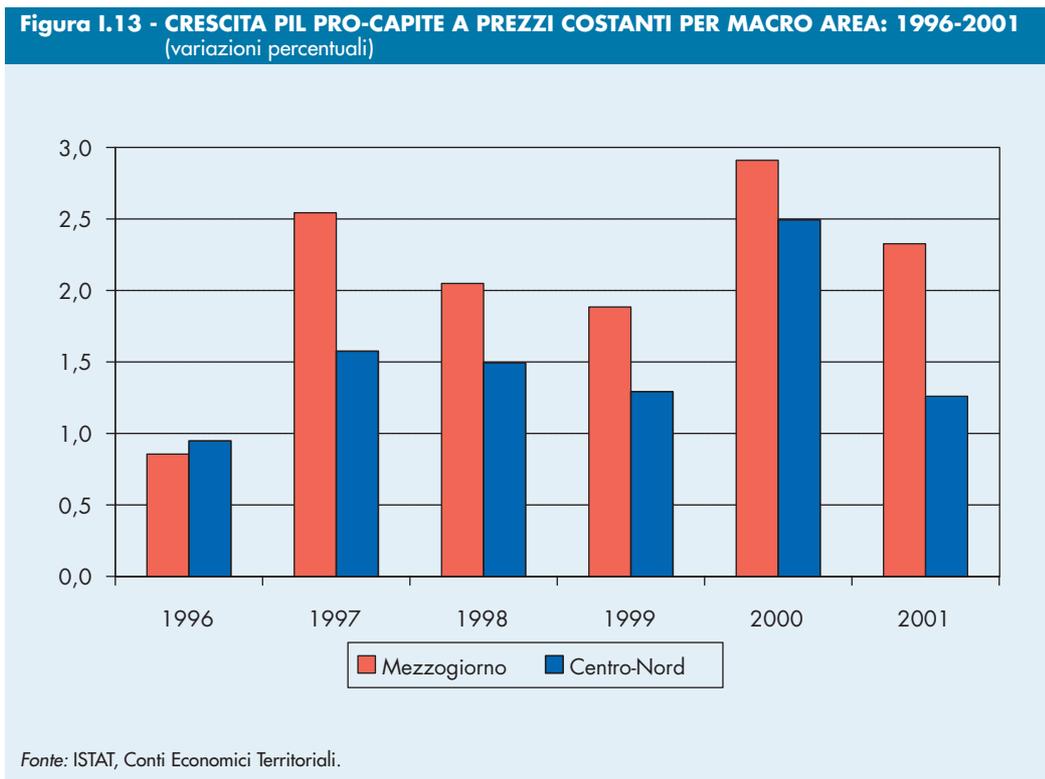
Fonte: ISTAT, Conti Economici Territoriali.

Pil per regione Tra le otto regioni del Mezzogiorno, le sette inserite nell'obiettivo 1 o in regime continuo di transizione (*phasing out*) registrano un tasso di sviluppo superiore alla media italiana (pari all'11,7 per cento), con la Basilicata che raggiunge una crescita cumulata del 18,6 per cento distanziando di gran lunga tutte le regioni italiane; solo l'Abruzzo si colloca al di sotto della media nazionale. La diversificazione dello sviluppo regionale riflette il ciclo positivo degli investimenti che ha caratterizzato in particolar modo alcune regioni come la Puglia, il Molise e la Basilicata.



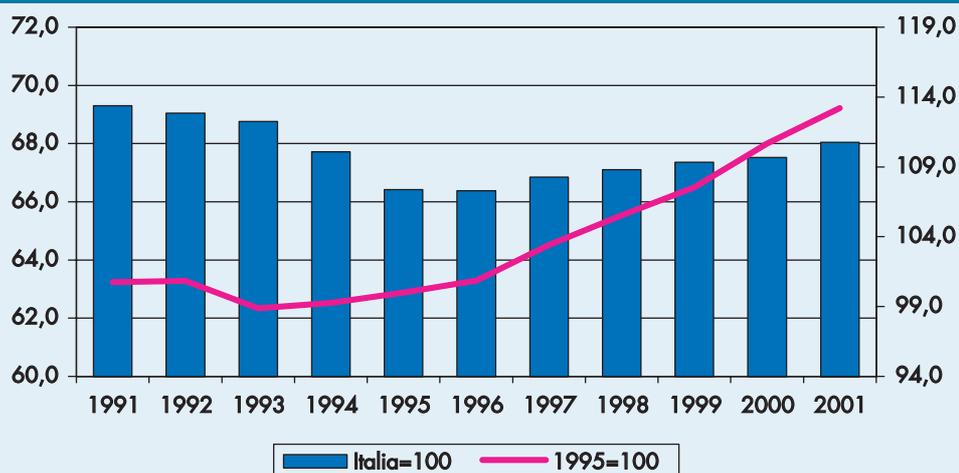
L'evoluzione del Pil pro-capite, che a partire dal 1997 è stata più elevata nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, ha contribuito a ridurre il divario tra le due aree.

PIL per abitante



Il Pil per abitante del Mezzogiorno è infatti aumentato, tra il 1995 e il 2001, ad un tasso medio annuo del 2,1 per cento contro l'1,7 dell'Italia, realizzando una crescita cumulativa rispettivamente del 13,2 per cento contro il 10,5 per cento.

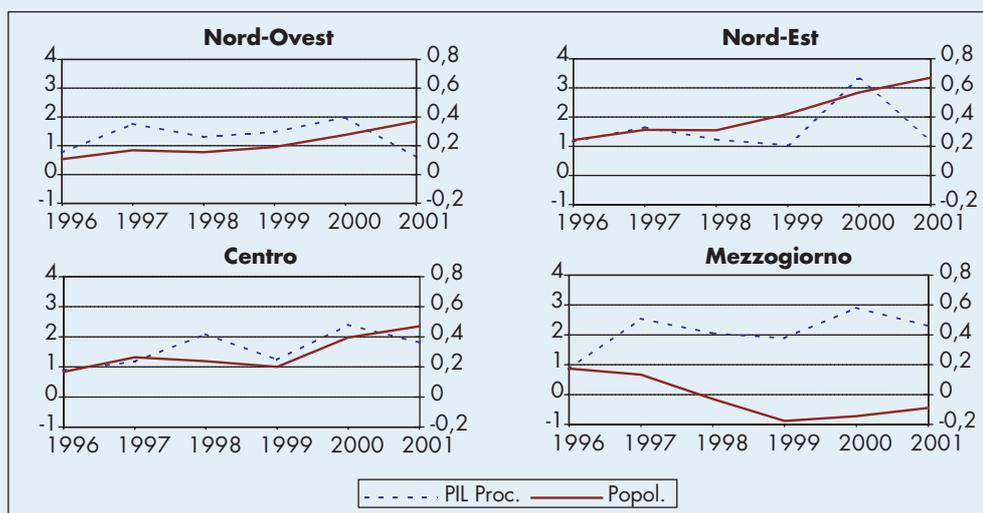
Figura I.14 - REDDITO PRO CAPITE DEL MEZZOGIORNO RISPETTO ALL'ITALIA: 1991-2001
(numeri indice)



Nota: Numero indice 1995=100, asse di destra; numeri indice Italia=100, asse di sinistra.
Fonte: ISTAT, Conti Economici Territoriali (dati 1990-95 retropolati).

Ha esaltato questo risultato anche la ripresa dei flussi migratori interni, soprattutto verso il Nord-Est. Nel 2001 il saldo migratorio nel Mezzogiorno risulta negativo (-3,1 per mille abitanti, contro un saldo positivo di 2,9 per mille abitanti per l'Italia), da cui consegue un aumento della popolazione nelle ripartizioni del Centro-Nord e un suo modesto calo nel Mezzogiorno.

Figura I.15 - PIL PRO CAPITE E POPOLAZIONE DELLE RIPARTIZIONI: 1996-2001
(variazioni percentuali)



Nota: Scala di sinistra Pil, scala di destra popolazione.
Fonte: ISTAT, Conti Economici Territoriali.

Tuttavia il Pil per abitante nel Mezzogiorno resta di ben 32 punti percentuali inferiore alla media italiana e circa la metà di quello del Centro-Nord. Solo l'effettiva realizzazione delle ipotesi programmatiche di crescita per il primo decennio del 2000 potrebbe ridurre in modo significativo il divario esistente.

Composizione della domanda

Dal punto di vista della domanda, l'aumento del Pil del Mezzogiorno nell'ultimo quinquennio si caratterizza, rispetto agli anni ottanta, per una forte accelerazione degli investimenti (4,3 per cento l'anno contro 0,8 nel periodo 1980-92) e un minore contributo dei consumi delle famiglie (2,2 contro 2,9 per cento l'anno). Le importazioni nette¹ hanno continuato a diluire l'impatto della crescita di domanda sul Pil per il forte contenuto di importazioni tanto degli investimenti che delle esportazioni.

Tavola I.1 - PIL PER AREE TERRITORIALI: 1980-2001 (variazioni percentuali medie annue)

Pil e componenti della domanda	Mezzogiorno			Centro-Nord		
	1981-92	1993-95	1996-2001	1981-92	1993-95	1996-2001
Pil	2,1	0,3	2,1	2,0	1,6	1,8
Importazioni nette di beni e servizi	3,8	-10,6	2,9	1,8	23,8	-2,6
Totale risorse interne	2,3	-1,4	2,2	2,0	0,2	2,2
Consumi finali interni	2,7	-0,2	1,9	2,3	0,2	2,0
- Consumi delle famiglie	2,9	-0,2	2,2	2,4	0,4	2,2
- Consumi delle ISP e delle AAPP	2,5	0,0	1,4	2,0	-0,6	1,7
Investimenti fissi lordi	0,8	-7,7	4,3	1,4	-0,2	3,9

Fonte: ISTAT, Conti Economici Territoriali.

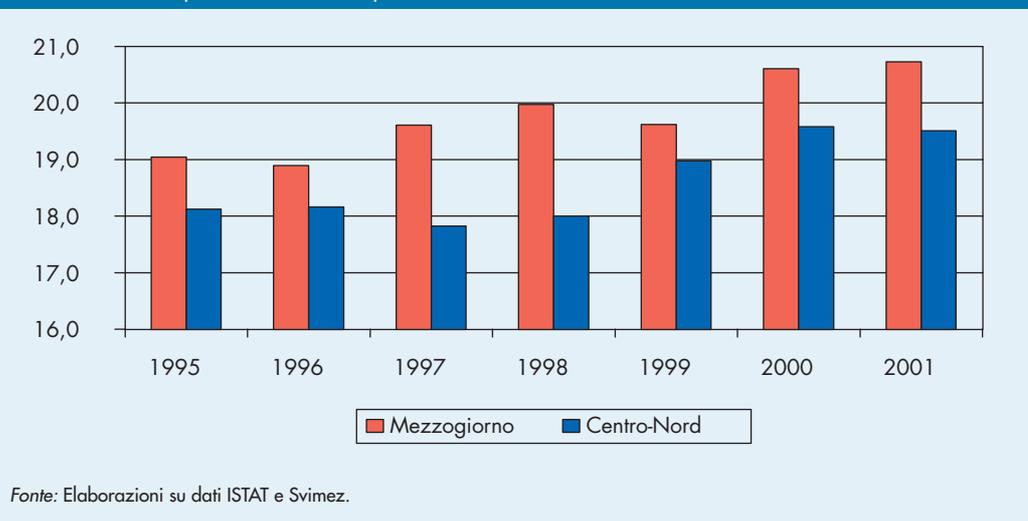
Alla crescita degli investimenti totali (4,3 per cento medio annuo nel quinquennio) ha dato un particolare contributo la componente degli investimenti in macchine e attrezzature, in larga misura realizzati dal settore privato. Durante il quinquennio (periodo per cui sono disponibili i dati disaggregati), tale componente è cresciuta del 7,2 per cento medio annuo.

Anche il rapporto degli investimenti sul Pil è cresciuto in misura significativa: dal 19 per cento nel 1995 al 20,7 per cento nel 2001. Il Centro-Nord, invece, nello stesso arco temporale è cresciuto dal 18,1 per cento al 19,5 per cento.

Investimenti

¹ Le importazioni nette sono definite in contabilità come la differenza tra importazioni, al netto delle spese dei non residenti sul territorio nazionale, ed esportazioni, al netto delle spese dei residenti all'estero.

Figura I.16 - INVESTIMENTI FISSI LORDI NEL MEZZOGIORNO: 1995-2001
(in percentuale del Pil a prezzi correnti)

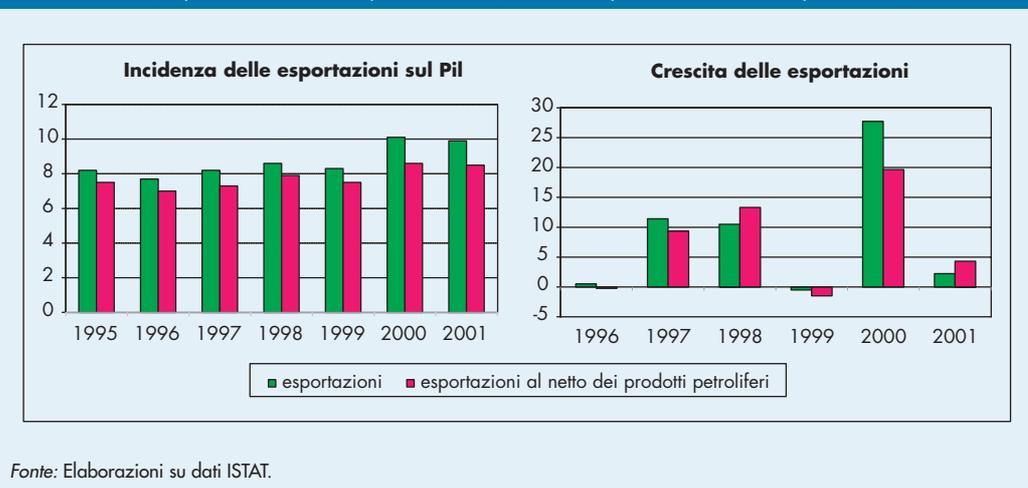


Esportazioni

Insieme agli investimenti, l'altra componente di domanda che caratterizza la crescita del Mezzogiorno nella seconda metà degli anni novanta è l'export. Nel 2001, in seguito agli effetti della crisi internazionale, la crescita ha subito una battuta d'arresto registrando solo il 2,2 per cento rispetto all'anno scorso, contro il 3,6 per cento nazionale. Tuttavia, il tasso di incremento medio annuo tra il 1995 e il 2001 (8,2 per cento) è largamente superiore a quello delle esportazioni italiane (5,4 per cento).

L'incidenza delle esportazioni meridionali sul Pil nel 2001 è in leggero calo rispetto al 2000: 9,9 per cento contro il 10,1 dello scorso anno, a seguito della contrazione delle vendite all'estero dei prodotti petroliferi. Queste ultime rappresentano oltre il 50 per cento delle esportazioni delle regioni insulari e circa il 15 per cento delle altre regioni meridionali. La diminuzione della quota delle vendite all'estero sul Pil è più contenuta se si considera la serie al netto dei prodotti petroliferi (cfr. Figura I.17).

Figura I.17 - ESPORTAZIONI DEL MEZZOGIORNO: 1995-2001
(in percentuale sul Pil a prezzi correnti, variazioni percentuali sull'anno precedente)



Composizione dell'offerta

Dal punto di vista dell'offerta, nel secondo quinquennio degli anni novanta, in presenza di una crescita del valore aggiunto del complesso dell'industria intorno all'1,5 per cento, prosegue lo sviluppo nei servizi e migliora l'andamento del settore agricolo.

Andamento
dei settori

Tavola I.2 VALORE AGGIUNTO PER AREE TERRITORIALI: 1980-2001
(variazioni percentuali medie annue)

Settori	Mezzogiorno			Centro-Nord		
	1981-92	1993-95	1996-2001	1981-92	1993-95	1996-2001
Agricoltura, silvicoltura e pesca	0,2	-0,6	1,0	0,9	0,1	1,0
Industria	1,6	-0,9	1,5	1,6	1,8	1,1
- <i>Industria in s.s.</i>	2,7	2,6	1,6	1,8	3,7	1,0
- <i>Costruzioni</i>	-0,4	-2,5	1,3	0,7	-0,8	1,8
Servizi	2,6	0,9	2,1	2,5	1,7	2,2
Totale (al lordo Sifim*)	2,2	0,4	1,9	2,1	1,7	1,8

*Sifim: Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente stimabili.
Fonte: ISTAT, Conti Economici Territoriali: 1980-1995, sec 79; 1995-2001 sec 95.

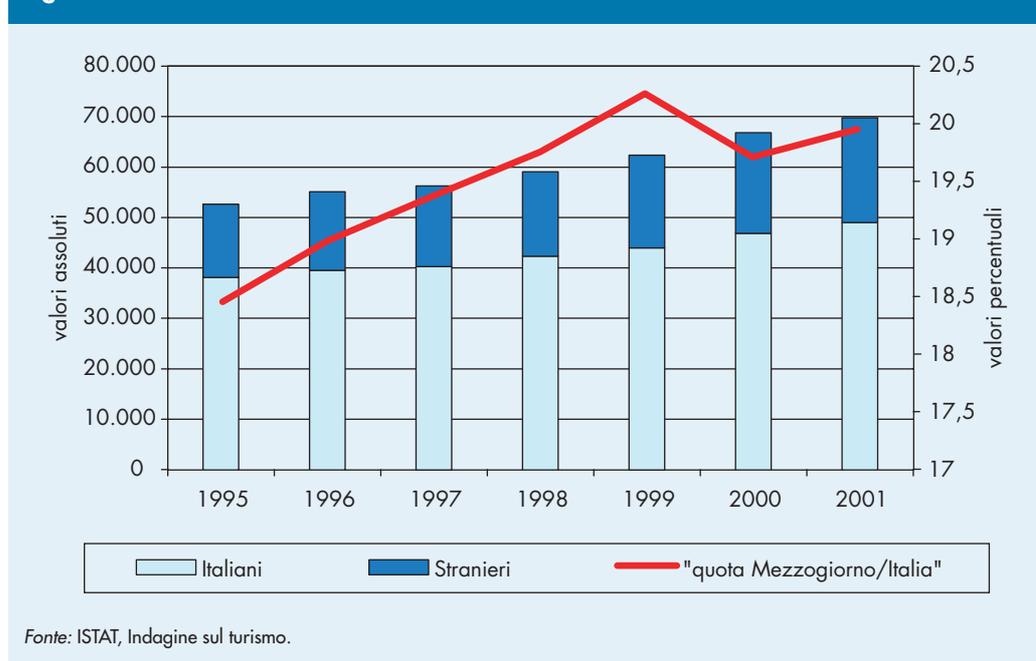
Dagli ultimi dati disponibili, risulta particolarmente significativo l'incremento dell'industria in senso stretto (3,7 per cento), il più alto registrato nell'ultimo quinquennio, dovuto soprattutto al comparto dell'industria manifatturiera (4,6 per cento), in particolar modo delle industrie alimentari (6,8 per cento) e della fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici (6,6 per cento). Notevole anche il progresso delle industrie tessili e dell'abbigliamento (10,5 per cento), pur nell'ambito di una esigua quota di valore aggiunto dell'area.

Lo sviluppo del settore terziario è trainato prevalentemente dai comparti alberghiero, della ristorazione e dei trasporti (9,7 per cento) e da quello della intermediazione monetaria e finanziaria (5,1 per cento). Di particolare importanza per il Mezzogiorno è l'andamento del valore aggiunto del settore turistico, che rappresenta circa il 21 per cento di quello nazionale, anche se ancora al di sotto delle potenzialità dell'area.

Turismo

Le tendenze a un recupero di attrazione del settore sono testimoniate dall'andamento delle presenze turistiche: tra il 1995 e il 2001 la loro quota nel Mezzogiorno sul totale Italia è aumentata dal 18,4 a circa il 20 per cento, con un incremento significativo della clientela straniera.

Figura I.18 - PRESENZE TURISTICHE NEL MEZZOGIORNO: 1995-2001



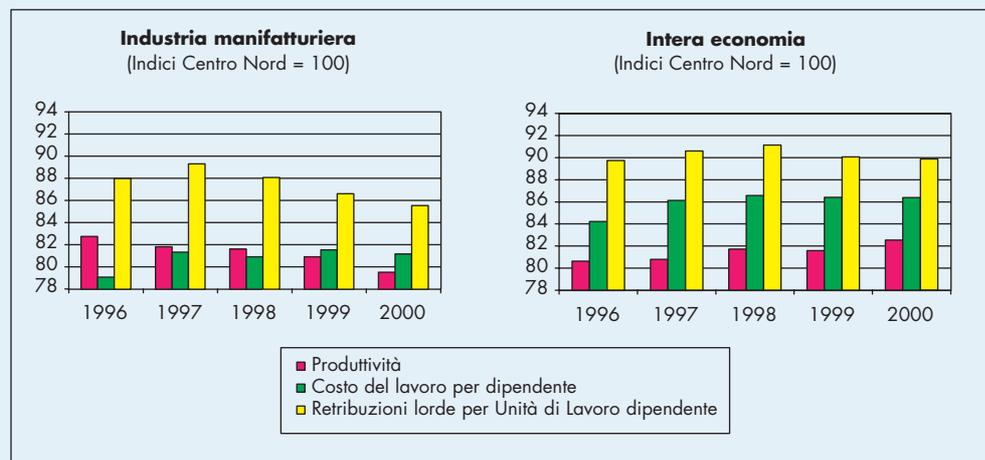
Occupazione

Negli anni novanta l'andamento dell'occupazione è stato caratterizzato da evoluzioni differenti. Nella prima metà del decennio la caduta dell'occupazione è stata generale; in particolare, nel Mezzogiorno è scesa drasticamente fra il 1992 e il 1995 a seguito della crisi di imprese industriali inefficienti, pubbliche e private, a lungo sostenute per mezzo di ampi sussidi. Nel secondo quinquennio la ripresa ha interessato tutte le ripartizioni. Nel Mezzogiorno, tra il 1995 e il 2001 l'aumento medio annuo della domanda di lavoro (in termini di unità di lavoro) è stato pari a 0,8 per cento nel complesso dell'economia, a 1,5 per cento nei servizi e a 0,6 per cento nell'industria in senso stretto, mentre la diminuzione nel settore agricolo ha raggiunto il -3,3 per cento all'anno (cfr. Riquadro A). La dinamica del lavoro dipendente è stata più elevata sia nell'intera economia (0,8 per cento) sia nell'industria in senso stretto.

Nel 2000 l'accelerazione dello sviluppo ha determinato un incremento delle unità di lavoro dell'1,7 per cento, con un picco del 4,4 nel settore delle costruzioni, negli anni precedenti interessato da una forte diminuzione. Nei servizi, in linea con il processo di terziarizzazione in atto, si registra un aumento del 2,2 per cento. La crescita del lavoro dipendente (1,5 per cento) si è concentrata in misura significativa nelle costruzioni (5,4 per cento).

Dal 1997, il divario retributivo fra Mezzogiorno e Centro-Nord segnala un aumento nel settore manifatturiero, con una dinamica delle retribuzioni lorde per unità di lavoro più contenuta nel Mezzogiorno (2,9 per cento) rispetto al resto del Paese (3,6 per cento). Tuttavia, nell'intera economia, tale dinamica è stata sostanzialmente simile nelle aree del Paese (3,4 per cento medio annuo nel Mezzogiorno contro il 3,5 per cento del Centro-Nord), nonostante una decelerazione iniziata nel 1998, che ha coinvolto in misura minore il settore dei servizi (3,5 e 3,4 per cento rispettivamente nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord).

Figura I.19 - RETRIBUZIONI, PRODUTTIVITÀ E REDDITI NEL MEZZOGIORNO: 1995-2001
(numeri indice)



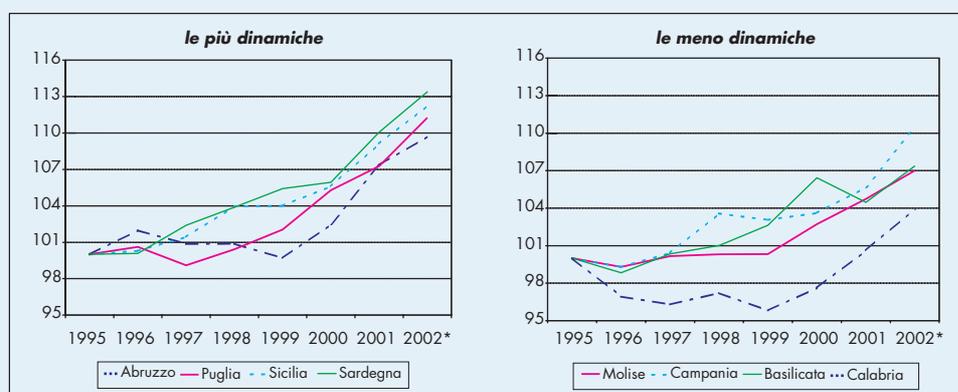
Fonte: ISTAT.

Il livello medio delle retribuzioni lorde per dipendente nel Mezzogiorno rimane comunque circa dieci punti percentuali al di sotto di quello del resto del paese. Nel settore manifatturiero, il divario ha raggiunto 15 punti percentuali nel 2000, compensando lo svantaggio in termini di produttività e l'aumento del costo del lavoro derivante dal venir meno delle agevolazioni contributive (cfr. Par. V.1).

RIQUADRO A - L'OCCUPAZIONE NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO

Nel periodo 1995-2001, la crescita dell'occupazione totale ha avuto dimensioni assai disuguali nelle diverse regioni del Mezzogiorno: più dinamica in Sardegna, Sicilia, Puglia e Abruzzo, meno dinamica in Molise, Campania, Basilicata e Calabria (cfr. Figura A.1)

Figura A.1 - ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE TOTALE NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO
(numero indice 1995=100)

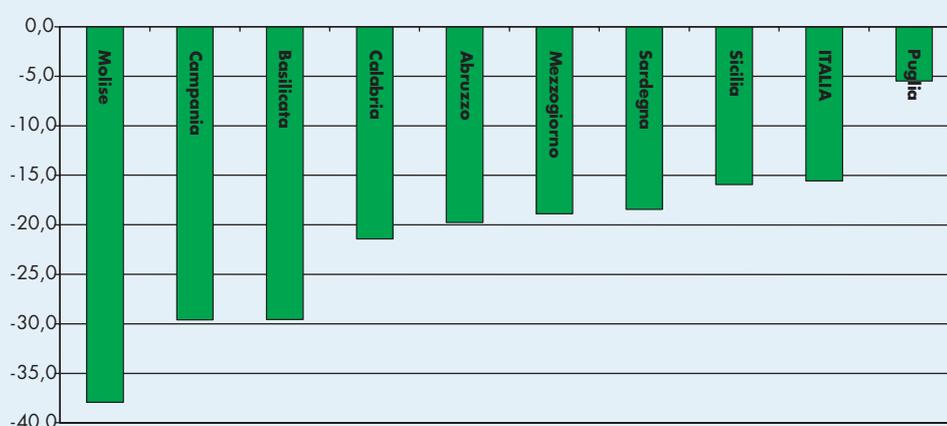


Nota: Per l'anno 2002, media delle prime tre rilevazioni.

Fonte: ISTAT, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro. Per l'anno 2002, media delle prime tre rilevazioni.

Le regioni meno dinamiche sono tuttavia anche quelle che hanno sperimentato nello stesso periodo la maggiore contrazione strutturale nel settore agricolo (cfr. Figura A.2), con flessioni comprese tra il 22 e il 37 per cento degli occupati del settore. In Calabria, Basilicata e Molise il maggior calo è peraltro anche spiegato dall'elevato peso relativo del settore agricolo all'inizio del periodo considerato, il più elevato dell'intero Mezzogiorno. Il declino del settore non è un fenomeno da considerarsi ancora concluso, dal momento che solo l'Abruzzo presenta nel 2001 un'incidenza dell'occupazione in agricoltura in linea con quella media italiana.

Figura A.2 - VARIAZIONE DELL'OCCUPAZIONE IN AGRICOLTURA: 1995-2001
(valori percentuali)



Fonte: ISTAT, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro. Per l'anno 2002, media delle prime tre rilevazioni.

Considerando i dati al netto dell'agricoltura, le differenze riscontrate si attenuano, con il Molise che raggiunge la crescita percentuale delle regioni di punta (cfr. Tavola A.1). Fa eccezione la Calabria, che mostra comunque i risultati meno soddisfacenti dell'area anche se con un miglioramento tra la fine del 2001 e la prima parte del 2002.

La crescita dell'occupazione extra-agricola (industria e servizi), seppure assai più generalizzata, non si è comunque verificata con modalità qualitative omogenee.

In Sicilia e Sardegna, che mostrano nel periodo in esame la dinamica dell'occupazione più sostenuta dell'intera area, si è verificato un incremento significativo nell'occupazione non a tempo pieno e nell'occupazione dipendente a termine, soprattutto femminile. In particolare, appare in forte aumento l'incidenza dell'occupazione femminile dipendente a termine nel settore terziario: nel 2001 essa risulta di circa il 18 per cento in Sicilia e di circa il 20 per cento in Sardegna, rispetto a una media italiana di circa il 12 per cento.

Una maggiore instabilità dell'occupazione dipendente femminile caratterizza peraltro l'insieme delle regioni del Mezzogiorno. Rispetto ai valori medi per l'Italia dell'incidenza dell'occupazione dipendente a termine nei servizi (7,8 per gli uomini contro 11,8 per cento per le donne nel 2001), il livello assoluto, e il differenziale rispetto agli uomini risultano sempre più alti nelle regioni del Mezzogiorno, con l'eccezione della Puglia.

Tavola A.1 - OCCUPAZIONE NON AGRICOLA (INDUSTRIA E SERVIZI): 1995-2001

	Incremento 1995- 2001			Incidenza % del settore su totale ³	Incidenza % dipendenti a termine ⁴	Dipendenti a termine nei servizi, incidenza % nel 2001 ⁵	
	Numero occupati (migliaia)	Contributo occupazione dipendente a termine in % ¹	variazione % ²			Femmine	Maschi
Abruzzo	39,4	28	9,8	94	8	13,0	5,7
Molise	11,8	20	13,6	90	11	14,8	7,1
Campania	133,8	28	9,9	93	10	12,2	8,4
Puglia	92,5	23	9,3	88	10	10,6	9,0
Basilicata	14,6	18	9,9	89	11	14,0	9,0
Calabria	20,9	96	4,4	88	14	15,3	10,9
Sicilia	141,7	48	12,7	90	15	17,8	11,6
Sardegna	59,3	42	13,7	92	15	19,6	11,7
Mezzogiorno	513,8	37	10,3	91	12	14,6	9,6
ITALIA	1695,6	28	9,1	95	9	11,8	7,8

¹ Rapporto percentuale tra l'incremento assoluto dell'occupazione dipendente a termine nel periodo 1995-2001 e l'incremento assoluto dell'occupazione totale industria e servizi.

² Differenza in percentuale tra il valore medio del 2001 e il valore medio 1995.

³ Rapporto percentuale tra occupazione in industria e servizi e occupazione totale.

⁴ Rapporto percentuale tra occupazione dipendente a termine e totale occupazione dipendente industria e servizi.

⁵ Rapporto percentuale tra occupazione dipendente a termine nei servizi e totale occupazione dipendente nei servizi per sesso.

Fonte: ISTAT, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro.

La regione dove si è verificato il maggiore incremento relativo dell'occupazione dipendente a termine è proprio quella con i minori incrementi dell'occupazione complessiva, la Calabria. In questa regione la crescita dell'occupazione extra-agricola tra il 1995 e il 2001 è quasi interamente dovuta (per il 96 per cento) all'aumento dell'occupazione a termine.

Complessivamente la crescita dell'occupazione nel settore extra-agricolo sembra dovuta a un più forte aumento dell'occupazione dipendente a termine, che nel Mezzogiorno spiega tra il 1995 e il 2001 il 37 per cento della crescita dell'occupazione, contro il 28 per cento della media italiana. Ciò è dovuto all'andamento di sole tre regioni (Calabria, Sicilia e Sardegna). Dall'indagine sulle forze di lavoro, tuttavia, appare assai più generalizzata nel Mezzogiorno l'incidenza di occupati atipici involontari (individui che preferirebbero un rapporto di lavoro diverso dall'atipico).

Il modello di crescita dell'occupazione e di riassorbimento della disoccupazione che si è realizzato nelle regioni del Mezzogiorno si è rivelato "più tradizionale" nella composizione familiare e di genere e ha beneficiato in particolare i maschi capofamiglia (cfr. Tavola A.2). Con l'eccezione della Calabria, in tutte le regioni del Mezzogiorno il riassorbimento della disoccupazione tra il 1995 e il 2001 è stato più intenso per questo gruppo di disoccupati, calato del 13 per cento tra 1995 e 2001, contro una relativa stabilità di dimensioni del gruppo complessivo delle persone in cerca di lavoro e un calo del 7,4 per cento dei maschi. Diverso è stato invece nel periodo l'andamento nel Centro-Nord, anche se il peso dei capofamiglia tra i disoccupati permane, comunque, più elevato nel Mezzogiorno.

In quasi tutte le regioni del Mezzogiorno rimangono peraltro contenuti i tassi di occupazione (nel 2001 il tasso di occupazione complessivo era pari al 43,5 per cento, contro il 61,4 del

Tavola A.2 - RIASSORBIMENTO DELLA DISOCCUPAZIONE E INCIDENZA DEI CAPOFAMIGLIA ¹ TRA I DISOCCUPATI

	Variazione del numero di persone in cerca di lavoro 1995-2001			Incidenza dei capofamiglia ²		Incidenza dei maschi capofamiglia ²	
	Totale	capofamiglia	maschi capofamiglia	1995	2001	1995	2001
Abruzzo	-35,1	-37,2	-56,7	15,1	14,6	12,1	8,1
Molise	-13,1	-17,9	-23,3	17,0	16,1	15,0	13,2
Campania	-4,0	-10,7	-12,3	20,9	19,4	18,2	16,6
Puglia	-6,5	-21,3	-24,6	22,8	19,2	20,5	16,6
Basilicata	-4,8	-34,3	-37,9	26,3	18,2	23,7	15,5
Calabria	24,2	27,0	20,8	22,1	22,6	19,6	19,1
Sicilia	4,1	-7,7	-13,3	28,8	25,5	25,7	21,4
Sardegna	-0,3	-7,3	-13,9	20,2	18,8	16,8	14,5
ITALIA	-14,1	-12,3	-17,4	20,4	20,8	16,5	15,9
Nord-Ovest	-38,2	-21,0	-33,1	17,6	22,5	11,7	12,7
Nord-Est	-33,7	-24,7	-31,4	16,3	18,5	10,6	10,9
Centro	-22,7	-12,2	-18,4	16,8	19,0	12,2	12,9
Mezzogiorno	-0,1	-8,6	-12,9	23,2	21,2	20,4	17,8

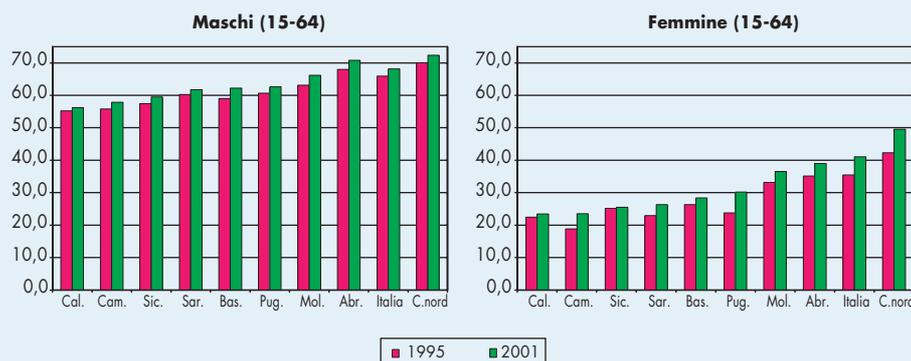
¹ Persone che risultano titolari del foglio di famiglia.

² Quota percentuale di titolari del foglio di famiglia sul totale delle persone in cerca di lavoro.

Fonte: ISTAT, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro

Centro-Nord), a causa soprattutto dei bassi tassi di occupazione femminile (cfr. Figura A.3). Nel periodo considerato, mentre nel Centro-Nord il tasso di occupazione femminile è aumentato di oltre sette punti (dal 42,3 per cento del 1995 al 49,6 per cento del 2001), nel Mezzogiorno l'incremento è risultato di soli 3 punti (dal 23,1 per cento al 26,1 per cento).

Figura A.3 - TASSI DI OCCUPAZIONE NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO: 1995 E 2001
(valori percentuali)



Fonte: ISTAT, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro.

Va segnalato, peraltro, che nelle regioni dove il tasso di occupazione femminile è cresciuto nel quinquennio in modo molto modesto, come la Campania e la Calabria, il fenomeno è anch'esso in parte da correlarsi al più deciso declino del settore agricolo tradizionale (dove la quota femminile era ed è relativamente elevata). La minore occupazione femminile rispetto al potenziale rimane comunque la principale dimensione critica comune del mercato del lavoro nelle regioni meridionali.

1.3 Disparità regionali nell'Unione Europea

L'analisi che segue confronta le tendenze di sviluppo nelle aree dell'Unione europea allargata, segnatamente delle regioni NUTS-2 dei 15 Stati Membri, con riguardo al reddito pro capite e ad alcuni indicatori del mercato del lavoro. L'esame delle disparità regionali, che prosegue l'indagine presentata della Commissione europea nel Secondo Rapporto sulla Coesione (2001) e l'approfondimento condotto nel Quarto Rapporto DPS (2001), è necessario sia per disporre di un metro di paragone per l'analisi della situazione italiana, sia per valutare le politiche territoriali e le azioni strutturali in atto nei diversi paesi, anche in prospettiva dell'allargamento e del suo impatto sui territori dell'Unione. La comparazione può essere effettuata utilizzando i dati prodotti dall'Eurostat (fonte New Cronos) relativi al periodo 1995-2000².

Divari di Pil pro capite

Divari fra regioni e fra Stati

La Tavola I.3 descrive l'andamento nell'ultimo quinquennio dei divari di sviluppo tra regioni e tra Paesi, misurati in base al coefficiente di variazione dei numeri indici del Pil pro capite espresso in parità dei poteri d'acquisto (PPA) rispetto alla media europea. La dimensione assai diversa delle regioni NUTS-2 e i limiti dello stesso indicatore, in particolare per l'utilizzo delle PPA nella comparazione internazionale dei livelli di benessere nell'UE (cfr. Riquadro B) rendono più appropriata l'analisi dei divari nel tempo all'interno dei singoli Stati. Tali limiti non rilevano infatti all'interno dei Paesi, essendo le PPA calcolate a livello nazionale. Occorre tuttavia osservare che il Pil pro capite corretto per le PPA è l'indicatore utilizzato dalla Commissione Europea per l'allocazione delle risorse comunitarie alle regioni arretrate³.

² I dati 2000 sono ancora preliminari (pubblicati nel settembre 2002). La discontinuità della serie relativa al PIL pro capite regionale tra il 1994 e il 1995, dovuta all'introduzione del nuovo schema Sec95 e ai cambiamenti nella classificazione NUTS-2, suggeriscono di limitare l'analisi all'ultimo periodo.

Ai fini dell'analisi comparativa internazionale, la "Nomenclatura delle Unità Territoriali per la Statistica" (NUTS) costituisce un sistema armonizzato di suddivisione del territorio europeo per la produzione di statistiche regionali comparabili nell'Unione allargata. La partizione relativa al livello NUTS-2 (che per l'Italia corrisponde alle Regioni e alle Province autonome) viene utilizzata, tra l'altro, per l'assegnazione dei fondi strutturali (obiettivo 1). È da osservare, tuttavia, che le delimitazioni amministrative possono non essere adeguate all'analisi dei divari territoriali e all'identificazione delle aree di intervento pubblico, perché non permettono di individuare le specificità economiche e produttive a livello locale. A tal fine, partizioni territoriali che massimizzano i flussi economici all'interno dell'area e minimizzano quelli all'esterno (definite, ad esempio, con riferimento alle barriere alla mobilità esterna di origine geografica, infrastrutturale ma anche storica o sociale) possono essere più adatte a studiare i mercati locali, le loro rigidità e i possibili spill-over.

³ Ai fini dell'analisi comparativa internazionale, la "Nomenclatura delle Unità Territoriali per la Statistica" (NUTS) costituisce un sistema armonizzato di suddivisione del territorio europeo per la produzione di statistiche regionali comparabili nell'Unione allargata. La partizione relativa al livello NUTS-2 (che per l'Italia corrisponde alle Regioni e alle Province autonome) viene utilizzata, tra l'altro, per l'assegnazione dei fondi strutturali (obiettivo 1). È da osservare, tuttavia, che le delimitazioni amministrative possono non essere adeguate all'analisi dei divari territoriali e all'identificazione delle aree di intervento pubblico, perché non permettono di individuare le specificità economiche e produttive a livello locale. A tal fine, partizioni territoriali che massimizzano i flussi economici all'interno dell'area e minimizzano quelli all'esterno (definite, ad esempio, con riferimento alle barriere alla mobilità esterna di origine geografica, infrastrutturale ma anche storica o sociale) possono essere più adatte a studiare i mercati locali, le loro rigidità e i possibili spill-over.

L'attuale criterio di ammissibilità al sostegno obiettivo 1 si basa sul Pil pro capite regionale espresso in parità dei poteri di acquisto (PPA) degli ultimi tre anni disponibili, che deve essere inferiore al 75 per cento della media comunitaria.

Tavola I.3 - DIVARI REGIONALI DI PIL PRO CAPITE IN PPA
(coefficiente di variazione dell'indice UE=100)

PAESI	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BELGIO	36,5	37,7	37,5	37,8	37,9	38,1
DANIMARCA	-	-	-	-	-	-
GERMANIA	24,6	24,3	24,4	25,0	25,0	25,9
GRECIA	17,1	17,9	16,9	16,2	15,7	15,4
SPAGNA	19,9	20,0	20,5	20,3	20,4	20,4
FRANCIA	22,5	23,0	22,6	22,3	22,5	22,8
IRLANDA	18,0	16,9	18,8	19,5	20,2	20,2
ITALIA	26,5	26,4	25,4	25,6	25,2	25,1
PAESI BASSI	14,8	17,1	16,8	16,5	16,6	16,6
AUSTRIA	22,0	21,4	20,9	20,3	20,0	20,1
PORTOGALLO	19,8	20,5	21,2	22,3	22,1	22,1
FINLANDIA	20,2	22,8	21,4	24,3	25,7	25,9
SVEZIA	9,5	10,2	12,1	13,1	14,1	14,5
REGNO UNITO	28,2	27,7	28,6	29,6	29,2	29,2
UE 15 (tra tutte le regioni) ¹	28,5	28,5	28,4	28,8	28,2	28,6
UE 15 (tra Stati) ²	15,7	15,5	15,0	15,0	14,6	15,1
UE 15 (tra regioni all'interno degli Stati) ³	24,4	24,5	24,6	24,9	24,9	25,1
CIPRO	-	-	-	-	-	-
REP. CECA	31,6	30,1	33,6	38,9	41,5	41,8
ESTONIA	-	-	-	-	-	-
UNGHERIA	25,4	27,3	29,1	29,4	31,8	31,8
LITUANIA	-	-	-	-	-	-
LETTONIA	-	-	-	-	-	-
MALTA	-	-	-	-	-	-
POLONIA	15,4	16,8	17,0	19,0	20,4	20,4
SLOVENIA	-	-	-	-	-	-
REP. SLOVACCA	42,9	42,9	46,0	44,4	42,2	42,2
CC10 (tra tutte le regioni) ¹	41,9	41,6	41,3	41,6	41,9	39,2
CC10 (tra Stati) ²	35,8	34,5	31,8	31,1	32,0	27,7
CC10 (tra regioni all'interno degli Stati) ³	23,0	23,9	25,5	25,7	26,1	26,1
UE25 (tra tutte le regioni) ¹	36,7	36,4	36,1	36,4	35,9	36,2
UE25 (tra Stati) ²	38,3	37,5	36,5	36,1	36,1	36,5
UE25 (tra regioni all'interno degli Stati) ³	24,7	24,9	25,3	25,9	26,0	26,2

Nella Tavola viene escluso il Lussemburgo che presenta nel periodo considerato una dinamica del reddito eccezionalmente elevata per effetto della correzione tramite le PPA. Cipro, Estonia, Lituania, Lettonia, Malta, Slovenia hanno una sola regione NUTS-2 (che corrisponde al Paese).

I calcoli sono effettuati:

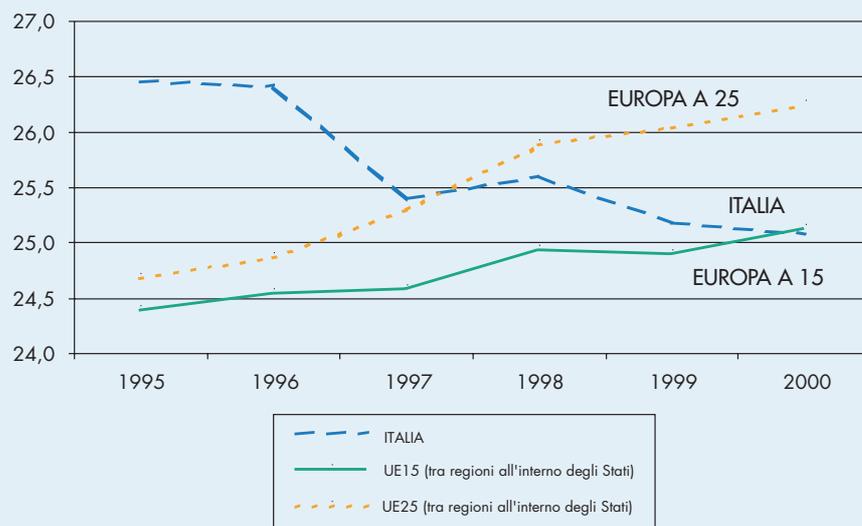
¹ rispetto alla media e livello regionale dell'area;

² rispetto alla media e livello nazionale dell'area;

³ rispetto alla media di ciascun Paese.

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat - New Cronos. I dati 2000 sono ancora preliminari.

Figura I.20 - DIVARI REGIONALI DI PIL PRO CAPITE IN PPA ALL'INTERNO DEGLI STATI: 1995-2000 (coefficiente di variazione dell'indice UE=100)



Nota: I dati 2000 son ancora preliminari.

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat - New Cronos.

La sostanziale stabilità delle disuguaglianze di reddito pro capite tra le regioni dell'UE-15 registrata nell'ultimo decennio (cfr. Quarto Rapporto DPS) è confermata dai nuovi dati Eurostat per il 1999-2000. L'incremento registrato nel 2000 (da 28,2 per cento del 1999 a 28,6 per cento) riporta il divario tra regioni in linea con quello del 1995.

Tale risultato è legato essenzialmente a due opposte tendenze: da una parte, al processo di convergenza tra Paesi europei i divari di reddito pro capite fra Stati membri, seppure in lieve aumento nel 2000, rimangono ancora inferiori al livello dell'inizio del quinquennio - dall'altra, alle disparità di sviluppo tra regioni all'interno dei Paesi che risultano invece molto rafforzate (da 24,4 per cento del 1995 a 25,1 per cento del 2000; cfr. Figura I.20).

Con riguardo ai divari regionali di Pil pro capite all'interno degli Stati membri, l'Italia, insieme alla Grecia e all'Austria, è in netta controtendenza segnando una continua riduzione delle disparità regionali interne dall'inizio del periodo.

Tali tendenze sono confermate dalla recente analisi dell'Unioncamere relativa al valore aggiunto pro capite delle province italiane nel quinquennio 1995-2001. Nel periodo è migliorato il rapporto relativo tra il valore aggiunto pro capite delle province meridionali e quelle del Nord: il divario tra i valori minimo e massimo della graduatoria (rappresentati rispettivamente da Milano e Crotone) è sceso al di sotto del 3 per cento.

Tra gli Stati membri che registrano invece un aumento delle disuguaglianze interne è da segnalare la Germania (da 24,6 a 25,9 per cento), ma anche la Spagna, l'Irlanda, il Portogallo, i Paesi Bassi, la Svezia e la Finlandia, Paesi con elevati tassi di crescita relativa nello stesso periodo.

Per l'insieme dei dieci Paesi dell'allargamento (cfr. Tavola I.3) nel periodo esaminato si registra una riduzione dei divari regionali (da 41,9 a 39,2 per cento), ma essa è interamente attribuibile alla forte diminuzione delle disuguaglianze di reddito pro capite fra Stati. Viceversa, forte e preoccupante è la crescita in questi Paesi delle disparità regionali interne (da 23,0 a 26,1 per cento).

Le disparità espresse solo in termini di reddito pro capite spesso nascondono divari sociali più ampi. L'uso di un unico indicatore, il Pil pro capite in PPA, per misurare le condizioni di disagio strutturale dei territori, costituisce una procedura fortemente sconsigliata dall'Unione nell'ambito della strategia di Lisbona che rac-

RIQUADRO B - CONFRONTI INTERNAZIONALI DEL LIVELLO DI REDDITO E DI BENESSERE:

limiti dell'utilizzo delle parità dei poteri d'acquisto

Le parità dei poteri d'acquisto (PPA) sono tassi di conversione monetaria che permettono di confrontare gli aggregati di contabilità nazionale - il Pil in particolare - di diversi Paesi, tenendo conto delle differenze nel livello medio dei prezzi (cfr. Appendice statistica, note metodologiche).

Considerata l'entità della correzione che l'uso delle PPA comporta nelle classifiche dei livelli di benessere dei Paesi e delle regioni e, soprattutto, l'utilizzo che viene fatto di tali indicatori per l'allocazione delle risorse pubbliche, appare indispensabile che siano garantiti requisiti minimi di significatività e di accuratezza delle stime.

Oggi sono molteplici le ragioni per dubitare che tali requisiti siano soddisfatti.

I) Esistono problemi di comparabilità e rappresentatività del paniere di beni e servizi preso a riferimento nel computo delle PPA, aggravati con l'estensione delle rilevazioni dei prezzi ai Paesi candidati. La questione metodologica più delicata nel calcolo degli indici di PPA consiste nel contemperare l'esigenza di individuare per ciascun Paese prodotti rappresentativi della sua struttura di consumi con quella di definire un paniere di beni e servizi comune tra quelli di tutti i Paesi messi a confronto. Allargando il confronto a più Stati con gradi di sviluppo diversi la rappresentatività del paniere si riduce. L'attuale organizzazione delle indagini per gruppi di Paesi accresce i problemi di comparabilità, ponendo il grave interrogativo di quale sarebbe l'impatto sulle stime PPA di una modifica della composizione dei gruppi.

II) L'Eurostat ha riconosciuto (settembre 2002)¹ che l'introduzione del nuovo schema Sec95 (diversa nel tempo a secondo dei Paesi) e la graduale estensione delle rilevazioni dei prezzi a nuovi Paesi hanno seriamente inficiato la comparabilità dei dati nel tempo e persino i confronti tra aree in un determinato anno.

III) Pure tenendo conto delle diversità di finalità e di costruzione, la dimensione della divergenza tra andamento degli indicatori di PPA e andamento dell'indice armoniz-

¹ Si veda il sito Eurostat: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>. Cfr. Silke Stapel (2002), "Purchasing power parities and related economic indicators for EU, EFTA and candidate countries. Preliminary results for 2000", Statistics in Focus, theme 2 -32/2002, Eurostat, p. 3. "The years before 2000 include a multitude of minor or major breaks in the time series, which negatively affected the comparability over time or even between countries within one given year."

zato dei prezzi al consumo (HICP) risulta, per diversi Paesi, assai ampia a livello aggregato e del tutto eccessiva per specifiche componenti dei consumi. Ciò richiede analisi e chiarimenti da parte di Eurostat.

IV) Il quadro metodologico relativo alle rilevazioni dei prezzi in ciascun Paese e per gruppi di Paesi è poco omogeneo. La costruzione delle PPA non avviene ancora all'interno di un quadro delineato con precisione da un Regolamento comunitario. La trasparenza e la possibilità, da parte degli Stati membri di un controllo sui dati pubblicati dalla Commissione, attraverso la diffusione dei livelli dei prezzi nei diversi Paesi per alcune voci elementari, sono limitate.

I limiti dell'utilizzo delle PPA sono stati recentemente analizzati dall'OCSE e dall'Eurostat. L'OCSE conclude²: "When countries are clustered around a very narrow range of outcomes, it may be misleading to use the per capita volume index based on PPPs to establish a strict order of ranking. Relatively minor differences in the measured per capita GDP can result in a different country order that may not be statistically or economically significant". Anche l'Eurostat osserva³: "Per capita GDP volume indices are not intended to rank countries strictly. In fact, they only provide an indication of the comparative order of magnitude of the per capita GDP volumes in one country in relation to others".

Scopo principale delle PPA è quello di consentire un confronto internazionale tra grandezze economiche di diversi Paesi espresse in moneta nazionale. La necessità di trovare un metro di conversione per Paesi che condividono la stessa moneta è ovviamente meno pressante. La mobilità dei fattori e l'intensificazione degli scambi all'interno della zona euro, rafforzati dall'adozione della moneta unica, favoriscono l'uniformità dei prezzi dei beni e servizi comunemente scambiati, rendendo anche più agevole la comparazione del tenore di vita dei cittadini.

Il ricorso alle PPA nella comparazione dei livelli di benessere dei Paesi e delle Regioni europee richiede quindi un adeguato approfondimento e una valutazione rigorosa di soluzioni alternative.

A) L'utilizzo del Pil pro capite ai prezzi di mercato come misura del benessere di un'area. Una buona stima della qualità di un bene, in mercati aperti e concorrenziali, è data dal prezzo realizzato sul mercato. Per i Paesi dell'Unione Europea, dove i mercati operano in modo da riflettere nei prezzi le preferenze dei consumatori, dove non esistono barriere commerciali e si utilizza un'unica moneta, il reddito nominale è una buona proxy del benessere di un'area. Il mercato attribuisce infatti prezzi diversi a prodotti differenti, dove la differenza può dipendere sia dalla qualità dei beni e dei servizi inclusi nel prodotto stesso (ad esempio la varietà dei tipi e delle caratteristiche, la profondità dell'assortimento, la scelta stilistica, il confort nell'ambiente di vendita e altro) sia dalla localizzazione. Se non si tiene conto in misura appropriata della qualità

² Si veda il sito OCSE Statistics Directorate. Cfr. Schreyer P. e F. Koechlin (2002), "Purchasing power parities 1999: benchmark results", p.7. Il documento è disponibile sul sito www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025222.pdf.

³ Cfr. nota 4.

e dell'assortimento dei beni, si può sottostimare il livello di benessere delle regioni più ricche. Questo problema acquista un rilievo particolare nel computo delle PPA, in quanto nelle metodologie di calcolo si tende a dare ai prodotti non caratteristici della spesa di un Paese - e quindi tali da creare varietà e benessere (in generale, i prodotti con un prezzo relativamente elevato) - un peso inferiore. La misura del benessere economico ottenuto quindi convertendo i valori della spesa con delle PPA così calcolate non tiene adeguatamente conto del fatto che nelle regioni arretrate la scelta di beni e servizi è più limitata. In altri termini, nelle regioni arretrate si dà poco peso al fatto che costa moltissimo beneficiare di varietà.

Per tenere conto del diverso grado di apertura dei mercati nei Paesi candidati (in particolare negli anni che precedono la loro adesione) si potrebbe anche utilizzare un'unica misura PPA per tutti gli Stati membri dell'UEM.

B) L'utilizzo del Pil pro capite espresso in PPA, dove gli indici di PPA vengono aggiornati annualmente sulla base di una nuova metodologia di calcolo che integri informazioni spaziali e temporali. In questo modo si potrebbero attenuare le divergenze tra l'andamento delle PPA e degli indicatori d'inflazione. Tale metodologia è ancora da elaborare.

C) L'utilizzo del Pil pro capite espresso in PPA, conducendo le rilevazioni dei prezzi ogni triennio e aggiornando le PPA negli anni non di riferimento con i tassi di inflazione relativi (es. HICP), secondo la metodologia adottata dall'OCSE. A tal fine, occorrerà garantire accuratezza e maggiore rappresentatività del paniere di beni e servizi inclusi nelle PPA. In particolare, saranno necessari sforzi per rendere il paniere più comparabile con quello utilizzato per il computo degli indici armonizzati dei prezzi al consumo (HICP).

Un approfondimento nelle sedi comunitarie appropriate (Commissione e Consiglio) sulle basi concettuali è sulla qualità degli indici di PPA e sulle possibili soluzioni si rende necessario per assicurare quei requisiti di significatività e di robustezza delle stime assolutamente indispensabili se tali indicatori devono essere utilizzate per attuare allocazioni di risorse finanziarie.

comanda, al contrario, di considerare un "paniere di dati". Inoltre, i limiti dell'utilizzo delle PPA nei confronti internazionali dei livelli di benessere dei Paesi e delle regioni europee (cfr. Riquadro B) aggravati con l'estensione delle rilevazioni dei prezzi ai Paesi candidati, rendono necessario un approccio multidimensionale all'analisi dei divari di sviluppo territoriali.

Tra gli indicatori europei di coesione sociale, quello oggi utilizzato dalla Commissione per misurare la coesione regionale è l'indice di dispersione del tasso di occupazione regionale (il coefficiente di variazione del tasso di occupazione a livello NUTS-2)⁴.

**Disparità regionali
sul tasso di
occupazione**

⁴ Nella lista definitiva approvata al Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001) dei sette indicatori dedicati alla coesione sociale uno fa esplicito riferimento alla coesione regionale: il coefficiente di variazione del tasso di occupazione tra le regioni. Il Consiglio non ha approvato l'indicatore del Pil pro capite regionale in PPA suggerito dalla Commissione. Recentemente la Comunicazione della Commissione del 16 ottobre 2002 sugli indicatori strutturali, oltre a riproporre un approfondimento circa l'uso del Pil pro-capite regionale espresso in PPA, ha recepito le indicazioni degli Stati membri nei due Comitati del Consiglio Occupazione e ha modificato l'indicatore relativo alla coesione regionale con un indice di dispersione del tasso di occupazione regionale (coefficiente di variazione del tasso di occupazione a livello NUTS-2).

Tavola I.4 - DISPARITÀ REGIONALI DEL TASSO DI OCCUPAZIONE
(coefficiente di variazione dell'indice UE = 100)

PAESI	Tasso di occupazione	
	1996*	2001
BELGIO	7,1	7,1
DANIMARCA	-	-
GERMANIA	5,6	6,4
GRECIA	10,6	8,3
SPAGNA	10,3	10,9
FRANCIA	13,2	14,9
IRLANDA	2,9	2,4
ITALIA	16,5	15,7
LUSSEMBURGO	-	-
PAESI BASSI	4,3	3,2
AUSTRIA	3,5	3,7
PORTOGALLO	9,2	9,5
FINLANDIA	8,2	9,6
SVEZIA	4,3	3,8
REGNO UNITO	7,1	7,1
UE 15 (tra tutte le regioni) ¹	14,6	13,1
UE15 (tra Stati) ²	11,7	9,6
UE 15 (tra regioni all'interno degli Stati) ³	9,8	9,9
CIPRO	ND	-
REP. CECA	ND	6,8
ESTONIA	ND	-
UNGHERIA	ND	8,2
LITUANIA	ND	-
LETTONIA	ND	-
MALTA	ND	ND
POLONIA	ND	8,3
SLOVENIA	ND	-
REP. SLOVACCA	ND	11,7
CC10 (tra tutte le regioni) ¹	ND	12,0
CC10 (tra Stati) ²	ND	8,6
CC10 (all'interno degli Stati)	ND	8,0
UE25 (tra tutte le regioni) ¹	ND	13,7
LTE25 (tra Stati) ²	ND	10,4
UE25 (tra regioni all'interno degli Stati) ³	ND	10,4

Malta è esclusa dalle elaborazioni (dati non disponibili).

* I dati di alcune regioni di Francia, Irlanda, Finlandia, Svezia, Regno Unito sono delle stime.

I calcoli sono effettuati:

¹ rispetto alla media e livello regionale dell'area;

² rispetto alla media e livello nazionale dell'area;

³ rispetto alla media di ciascun Paese.

Fonte: Elaborazioni su dati Eustat - New Cronos.

Le disuguaglianze regionali del tasso di occupazione nel complesso dell'UE-15 risultano nel 2001 inferiori a quelle registrate nel 1996 (cfr. Tavola I.4). Questo deriva unicamente da una diminuzione delle differenze fra Stati membri, rimanendo sostanzialmente stabili quelle all'interno dei Paesi.

Si conferma anche in riferimento a quanto finora indicato la riduzione delle disparità regionali interne per l'Italia che - assieme a Grecia, Irlanda, Paesi Bassi e Svezia - risulta in netta controtendenza rispetto agli altri Stati membri.

La persistenza dei divari nell'UE-15

Sebbene l'analisi precedente mostri un aumento delle disuguaglianze interne ai Paesi (in termini di Pil pro capite e tasso di occupazione), i dati non segnalano se i divari siano attribuibili sempre alle stesse regioni, oppure vi siano stati scambi tra l'insieme delle aree sviluppate e quello delle aree in ritardo di sviluppo. Non è quindi possibile sapere se le regioni più povere oggi lo erano anche nel passato. Per avere più chiare indicazioni di *policy*, è necessario tracciare il percorso di crescita relativa di ogni regione dal 1995 (anno iniziale della nostra analisi) al 2000/01 (anno finale).

Sulla base di matrici di transizione⁵, si osserva una forte persistenza nella situazione di ritardo di sviluppo: l'86 per cento delle regioni che erano nella classe con il più basso reddito pro capite nel 1995 sono rimaste nella stessa classe anche nel 2000, mentre il rimanente 14 per cento si è collocato nella classe subito superiore; delle regioni che nel 1995 si trovavano nel secondo quintile, l'83 per cento è rimasto nella stessa classe anche nel 2000, mentre il 10 per cento è retrocesso in quella inferiore. Una forte persistenza si osserva anche nella classe di reddito pro capite più elevato: le regioni che si trovano nella stessa classe anche nel 2000 sono il 91 per cento. Nel complesso, solo il 22 per cento delle regioni (meno di un quarto) ha cambiato classe tra il 1995 e il 2000.

Per quanto riguarda il tasso di occupazione, la mobilità tra classi è più elevata: nel periodo 1996-2001, circa il 42 per cento delle regioni ha cambiato classe. Nel complesso, la persistenza nelle classi che rappresentano il maggiore disagio sociale è comunque elevata anche per questo indicatore: la persistenza nella prima classe è infatti pari al 70 per cento.

Questa analisi suggerisce quindi la necessità di interventi di *policy* mirati per queste aree, volti a rimuovere i fattori strutturali di freno allo sviluppo.

⁵ La matrice di transizione sintetizza i percorsi di sviluppo regionale nel periodo 1995-2000 utilizzando una suddivisione in cinque classi determinata sulla base dei quintili del Pil pro capite in PPA (UE-15=100) per il 1995.

Distribuzione dei divari sul territorio dell'UE-15

L'analisi della distribuzione territoriale dei divari di reddito e di occupazione è un importante strumento di valutazione delle caratteristiche dello sviluppo regionale.

La figura I.21 mostra la distribuzione territoriale nell'UE-15 del reddito pro capite regionale, espresso in PPA, in quintili per l'anno 2000. Emerge chiaramente una forte agglomerazione delle regioni più povere che si collocano nelle aree periferiche dell'Europa meridionale, come il Sud dell'Italia, la Grecia, le regioni sud-occidentali della Spagna e il Portogallo (esclusa l'area di Lisbona). Si rileva anche la situazione di arretratezza delle aree della Germania orientale. Rimangono pochissime aree in ritardo di sviluppo al di fuori di tali grandi agglomerazioni, sparse nel resto del territorio dell'UE-15.

La distribuzione delle regioni più ricche è meno concentrata. La maggior parte delle regioni in cui è presente la capitale dello Stato appartiene al quintile con il più elevato reddito pro capite. È possibile tuttavia identificare un'agglomerazione

Analisi territoriale dei divari di Pil pro-capite

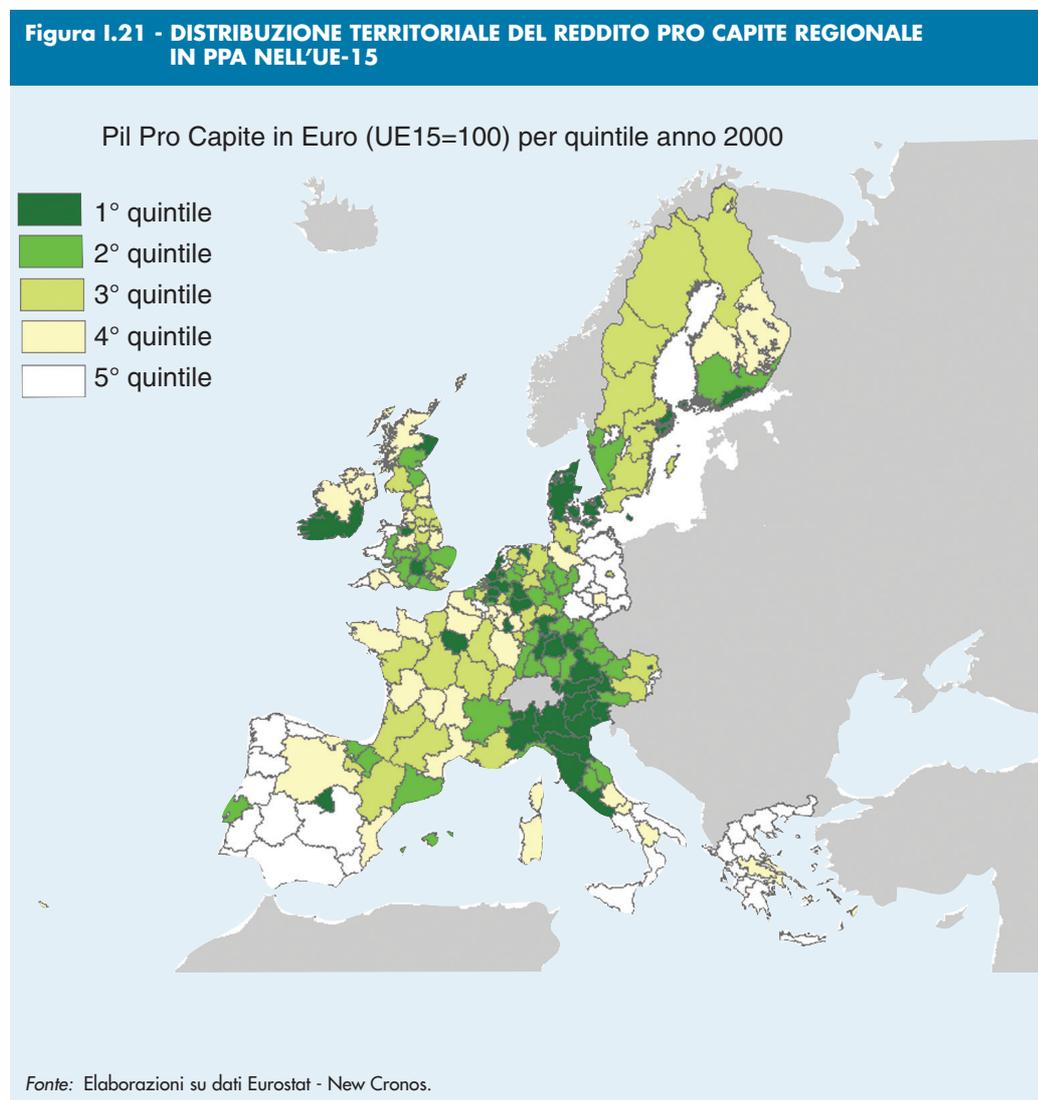
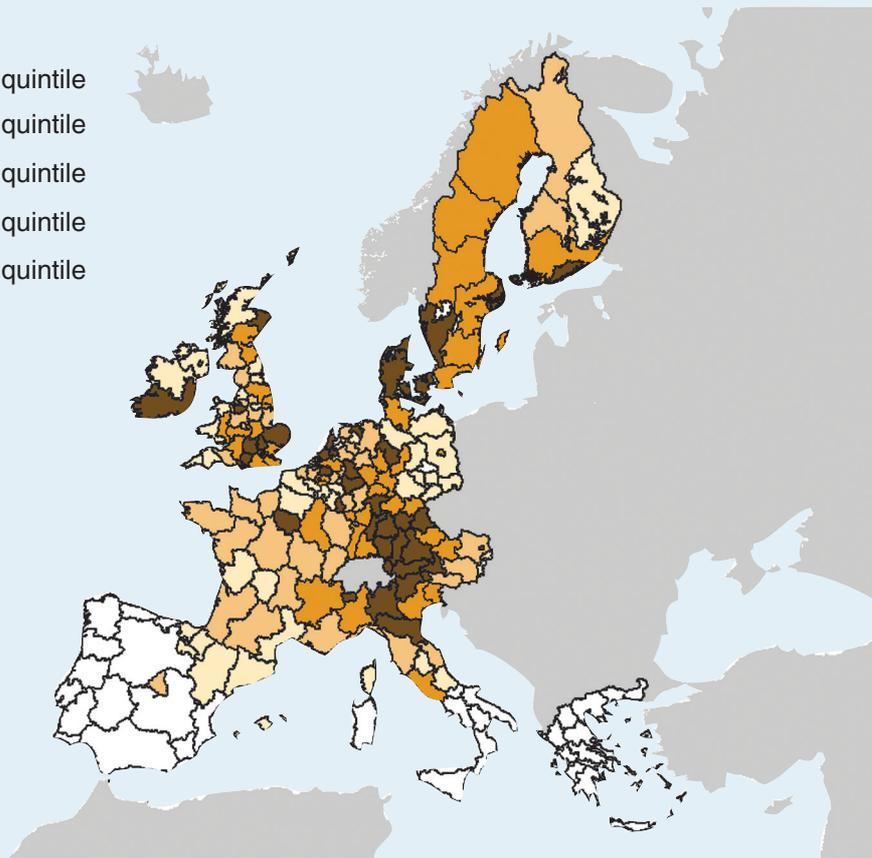


Figura I.22 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL REDDITO PRO CAPITE REGIONALE

Pil Pro Capite in Euro (UE15=100) per quintile anno 1999



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat - New Cronos.

zione di aree più sviluppate collocata sull'asse che collega il Centro-Nord d'Italia ai Paesi del Centro Europa (Germania, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo) fino a lambire le regioni meridionali del Regno Unito e dell'Irlanda.

La figura I.22 utilizza come indicatore il reddito pro capite regionale senza la correzione per le PPA e fa riferimento ai dati definitivi del 1999.

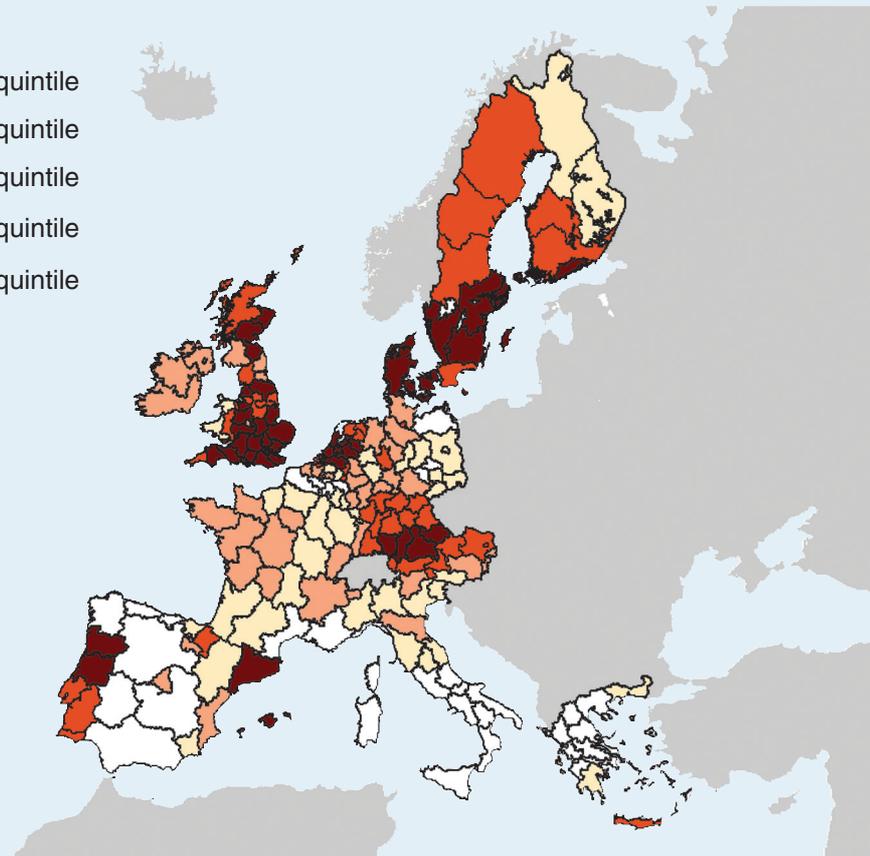
Nel complesso, rispetto a quanto descritto nel Secondo Rapporto sulla Coesione della Commissione Europea, che individua il cuore dell'attività produttiva dell'UE nel triangolo compreso tra lo Yorkshire nel centro-nord del Regno Unito, la Franche-Comté nell'est della Francia e Hamburg nel nord della Germania⁶, i dati

⁶ Cfr. Commissione Europea (2001), Second Report on Economic and Social Cohesion, vol. 1, p. XIII.

Figura I.23 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL TASSO DI OCCUPAZIONE REGIONALE NELL'UE-15

Tasso di occupazione (UE15=100) per quintile anno 2001

- 1° quintile
- 2° quintile
- 3° quintile
- 4° quintile
- 5° quintile



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat - New Cronos.

più recenti indicano che le aree con il prodotto pro capite nei quintili superiori si collocano a sud-est di tale triangolo, come il nord Italia, il Tirolo e la Baviera, e a nord-est, come la Danimarca e il sud della Svezia e della Finlandia.

Per quanto riguarda l'indicatore relativo al tasso di occupazione, che risente in maggior modo delle differenze istituzionali, sociali e culturali, si osserva il permanere di un'aggregazione di regioni con maggiore disagio sociale in Grecia, sud Italia e nella parte meridionale della Spagna (cfr. Figura I.23). Le Regioni portoghesi non sono incluse in questa aggregazione, alla quale si aggiungono invece le aree del sud della Francia.

**Analisi territoriale
delle disparità del
tasso di
occupazione**

1.4 La situazione socio economica

La situazione socio economica viene analizzata di seguito e in modo parziale, ancora fortemente limitato dalla disponibilità di informazioni affidabili. Non è in particolare possibile indagare la correlazione tra le indicazioni raccolte e i livelli di infrastrutturazione relativa, materiale e immateriale.

Il quadro che emerge dai pur limitati indicatori utilizzati è quello di una sostanziale invarianza della situazione sociale, con indicazioni di miglioramento delle condizioni di sicurezza e di peggioramento dell'indicatore relativo di povertà, non incoerente con l'avvio di processi di sviluppo tipicamente disomogenei.

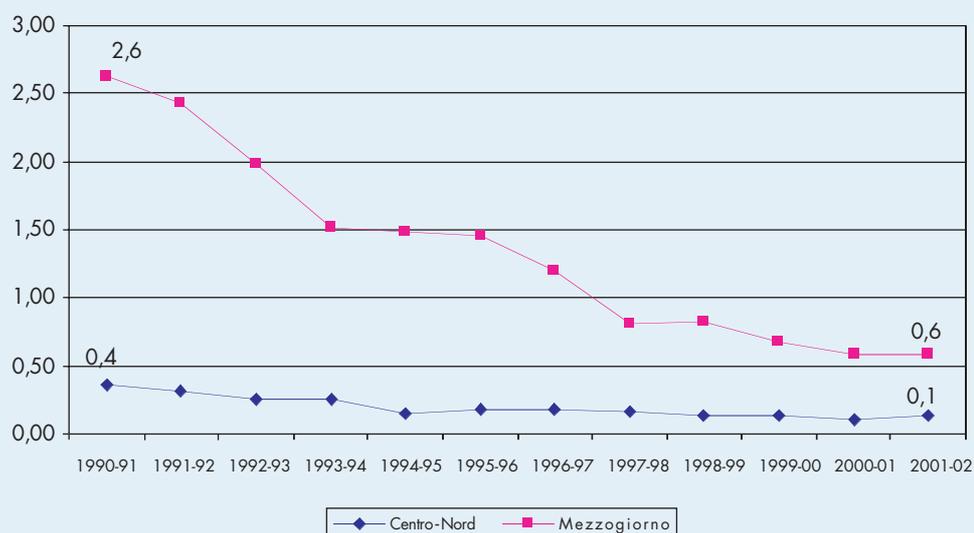
1.4.1 Istruzione e lavoro

In questo paragrafo si analizzano le tendenze e le caratteristiche in atto nel mondo della scuola e dell'istruzione superiore e universitaria avendo particolare attenzione alla osservazione dei rapporti fra tali tendenze e caratteristiche e il mercato del lavoro. In questa analisi, i dati rilevati sono contemporaneamente indicativi degli impatti che le politiche di sviluppo e di investimento in capitale sociale hanno già realizzato, e parametri per la definizione di più ficcanti *policy*.

Il processo di scolarizzazione in Italia ha conservato i ritmi sostenuti dell'ultimo decennio: la partecipazione al sistema scolastico ingloba ormai la totalità degli studenti, soprattutto negli anni della scuola dell'obbligo, e si assiste a una notevole diminuzione del tasso di dispersione scolastica. Questo fenomeno, quasi nullo nell'ambito della scuola elementare (dove il numero degli abbandoni è pari

Dispersione
scolastica nella
scuola dell'obbligo

Figura 1.24 - DISPERSIONE SCOLASTICA NELLE SCUOLE MEDIE - ANNI 1990-2002
(valori percentuali)



Fonte: Ministero Istruzione Università e Ricerca.

allo 0,08 per cento), è ancora presente, seppure in costante diminuzione, nell'ambito della scuola media, dove il tasso di dispersione nazionale (pari allo 0,3 per cento) presenta ancora una diversificazione territoriale: nell'anno scolastico 2001-2002, il tasso percentuale registrato nel Mezzogiorno è dello 0,6 per cento a fronte dello 0,1 per cento del Centro-Nord. La dinamica degli ultimi dieci anni mostra come sia in atto un processo di convergenza tra le due ripartizioni (cfr. Figura I.24.), anche in presenza di interventi significativi delle Amministrazioni statali e regionali in parte a valere sui fondi cofinanziati comunitari.

Il fenomeno dell'abbandono scolastico si presenta con maggiore intensità, invece, nei primi due anni della scuola secondaria (circa il 6,5 per cento nel primo anno e il 4,2 nel secondo anno) per poi stabilizzarsi intorno al 3,9 per cento negli ultimi tre anni. Soprattutto per il primo anno emerge nuovamente il divario territoriale tra Mezzogiorno (8,2 per cento) e Centro-Nord (5 per cento). La dinamica è comunque in linea con quella osservata per le scuole medie.

Un sistema di istruzione adeguato alle esigenze della società non si caratterizza solo per la sua capacità di elevare il livello di cultura della popolazione e di formare le professionalità necessarie allo sviluppo produttivo, ma anche per la capacità di creare le basi per una scelta libera da parte dei giovani nella ricerca di un lavoro o nel proseguire un percorso di studio. Il confronto tra la situazione dei giovani diplomati del Mezzogiorno e quelli del Centro-Nord mostra ancora una situazione preoccupante in termini di differenziali di possibilità e di opportunità nel mercato del lavoro. Tale analisi è basata sui risultati dell'indagine sui percorsi post-diploma dei maturi dell'anno 1998, condotta dall'ISTAT nel 2001; le informazioni si riferiscono, quindi, agli esiti lavorativi e di studio a distanza di tre anni dal diploma.

Nel 1998 si è diplomato nella scuola secondaria superiore un totale di circa 479.000 studenti che, nel Paese, rappresenta il 72 per cento dei giovani con una età compresa tra i 18 e i 19 anni. Nel Nord e nel Mezzogiorno, tale quota si situa sotto la media nazionale (rispettivamente al 69,7 e al 70,3 per cento), mentre nel

Diploma di scuola superiore e lavoro

Tavola I.5 - DIPLOMATI NEL 1998 PER ESITO LAVORATIVO O DI STUDIO

Area	Studiano			Non studiano			Italia
	Totale Studiano	Lavorano	Non Lavorano	Totale non studiano	Lavorano	Non Lavorano	
Nord	76.476	25.658	50.818	96.843	88.512	8.331	173.319
Centro	47.404	13.458	33.946	47.298	39.203	8.095	94.702
Mezzogiorno	101.494	26.171	75.323	109.390	72.963	36.427	210.884
ITALIA	225.374	65.287	160.087	253.531	200.678	52.853	478.905
<i>Valori percentuali</i>							
Nord	44	15	29	56	51	5	100
Centro	50	14	36	50	41	9	100
Mezzogiorno	48	12	36	52	35	17	100
Italia	47	14	33	53	42	11	100

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Centro raggiunge l'81,4 per cento. Poiché, in termini assoluti, la presenza dei giovani è molto più consistente nelle regioni meridionali, il 44 per cento dei diplomati risiede nel Mezzogiorno, il 36 per cento nel Nord e il restante 20 per cento nel Centro Italia. (cfr. Tavola I.5).

A tre anni dal diploma, i giovani che risultano iscritti all'università costituiscono il 47 per cento del totale; le regioni del Centro e del Mezzogiorno presentano i tassi di iscrizione più elevati (rispettivamente il 50 e il 48 per cento) mentre, quelle del Nord presentano minori tassi di iscrizione (44 per cento), confermando la tendenza già osservata nel corso degli ultimi anni.

Si osserva inoltre che la "sfiducia" dei diplomati in relazione al proprio inserimento nel mercato del lavoro appare particolarmente elevata nelle regioni del Mezzogiorno, soprattutto se paragonate con il Nord ed il Centro. Infatti la percentuale di giovani che non continua a studiare e non cerca lavoro, gli inattivi, risulta pari al 17 per cento dei non iscritti nel Mezzogiorno, mentre nelle regioni del Centro è al 9 per cento e in quelle del Nord al 5 per cento.

Per quel che riguarda la presenza nel mercato del lavoro dei diplomati, il quadro che emerge nella Tavola I.6 (in cui i giovani che lavorano includono anche quelli iscritti all'università) evidenzia le forti disparità tra Mezzogiorno e resto di Italia. Nelle regioni del Nord la percentuale di diplomati che lavorano dopo tre anni dal diploma è pari al 66 per cento mentre nelle regioni del Centro tale percentuale diminuisce al 56 per cento e nel Mezzogiorno al 47 per cento. La quota di giovani che, pur avendo un lavoro, non sono soddisfatti della propria condizione e ne cercano un altro, è pari a circa il 16 per cento nel Nord e al 19 per cento nel Centro Italia, mentre nelle regioni del Mezzogiorno tale percentuale raggiunge il valore del 27 per cento. Il tasso di disoccupazione tra i giovani diplomati meridionali, infine, è più di tre volte quello riscontrato tra i loro coetanei residenti nel Nord (35,1 contro 10,7 per cento). In termini assoluti il numero di diplomati in condizione di disoccupazione nel Mezzogiorno equivale a circa 54.000 unità, ovvero a più del 67 per cento del numero di diplomati disoccupati nel nostro Paese.

Tavola I.6 - PRESENZA DEI DIPLOMATI DEL 1998 NEL MERCATO DEL LAVORO PER RIPARTIZIONE

	Occupati	Di cui: in cerca di lavoro	Non occupati e in cerca di lavoro	Totale diplomati	% di occupati	% di occupati in cerca di lavoro	Tasso percentuale di disoccupazione
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)/(4)	(2)/(1)	(3)/(1)+(3)
Nord	114.170	18.184	13.670	173.319	65,9	15,9	10,7
Centro	52.661	10.181	12.874	94.702	55,6	19,3	19,6
Mezzogiorno	99.134	26.888	53.731	210.884	47,0	27,1	35,1
Italia	265.965	55.253	80.275	478.905	55,5	20,8	23,2

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Il 92,2 per cento dei giovani del Nord che lavorano, ha atteso di conseguire il diploma prima di cominciare a lavorare, il 93,7 per cento dei giovani del Centro e il 90,4 per cento del Sud. In quest'ultima ripartizione, quindi, la quota di giovani che si avviano al lavoro prima di avere completato gli studi secondari superiori è maggiore che nelle restanti aree d'Italia.

Nella classe considerata risulta evidente una maggiore precarietà e instabilità del lavoro dei diplomati residenti nel Mezzogiorno rispetto ai loro coetanei che vivono nelle altre aree del Paese.

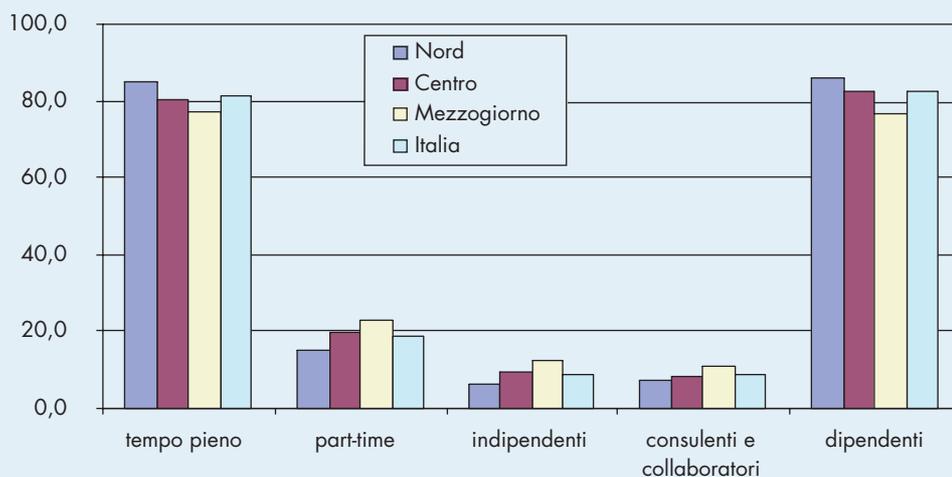
Tutto ciò risulta ulteriormente evidente se si confrontano le percentuali di giovani secondo il tipo di lavoro che hanno trovato dopo il diploma: si tratta di lavoro continuativo nel 66 per cento dei casi del Mezzogiorno contro il 77,3 per cento del Centro e l'81,2 per cento del Nord (cfr. Tavola I.7)

Tavola I.7 - DIPLOMATI DEL 1998 CHE LAVORANO (inclusi gli studenti)					
Ripartizioni	Che hanno trovato il lavoro prima del diploma	Che hanno trovato il lavoro dopo il diploma			Totale
		Lavoro continuativo	Lavoro occasionale	totale	
Nord	8.870	92.734	12.565	105.299	114.170
Centro	3.322	40683	8.656	49.339	52.660
Mezzogiorno	9.510	65.494	24.129	89.623	99.133
Italia	21.702	198.912	45.351	244.263	265.964
Valori percentuali					
Nord	7,8	81,2	11,0	92,2	100,0
Centro	6,3	77,3	16,4	93,7	100,0
Mezzogiorno	9,6	66,1	24,3	90,4	100,0
Italia	8,2	74,8	17,1	91,8	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Dall'analisi del tipo di lavoro continuativo, trovato dopo il diploma, risulta (cfr. Figura I.25) che il 23 per cento dei diplomati residenti nelle regioni del Mezzogiorno lavora a tempo parziale, contro il 19,6 per cento nel Centro e il 14,9 per cento nel Nord. In particolare, sul totale di tale aggregato, la quota dei giovani che ha scelto il part-time per mancanza di altre opportunità risulta nel Mezzogiorno la più elevata tra le tre aree del Paese (il 46,2 per cento contro il 30,7 per cento del Centro e il 27,7 per cento del Nord). Nel Mezzogiorno, inoltre, il lavoro dipendente pesa per il 76,7 per cento (al Centro e al Nord pesa rispettivamente per l'82,3 per cento e l'86,2 per cento), mentre sono più diffuse altre figure professionali quali gli indipendenti, i consulenti e i collaboratori in aziende familiari.

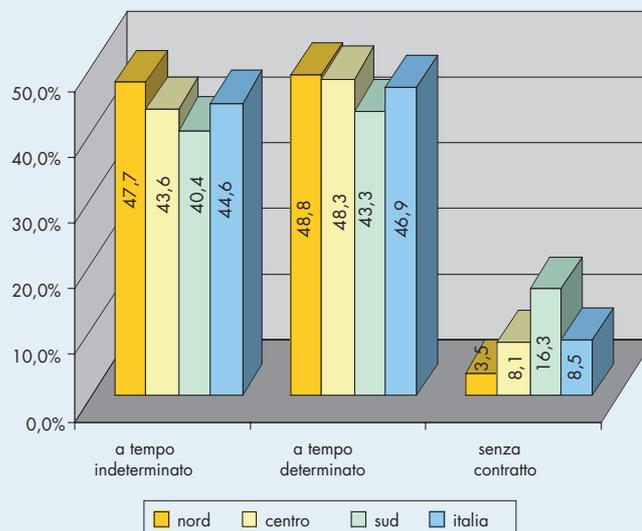
Figura I.25 - DIPLOMATI NEL 1998 CHE HANNO TROVATO LAVORO DOPO IL DIPLOMA PER TIPO DI LAVORO (percentuale sul totale)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Nel Mezzogiorno sono circa 93 rapporti di lavoro con contratti a tempo indeterminato per 100 contratti a tempo determinato, mentre nel Centro l'indicatore assume il valore di 90 e nel Nord il valore di 98; il Mezzogiorno si situa quindi in una situazione intermedia. Permane, tuttavia, un forte divario tra il Mezzogiorno e le altre aree del Paese se si considerano i diplomati senza contratto di lavoro: essi sono pari al 16,3 per cento nel Sud rispetto all'8,1 per cento del Centro e al 3,5 per cento del Nord (cfr. Figura I.26).

Figura I.26 - DIPLOMATI NEL 1998 CHE LAVORANO PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Dall'esame dei dati precedenti emergono le differenze tra le opportunità negli sbocchi occupazionali dei diplomati residenti nel Mezzogiorno rispetto ai loro coetanei del Centro-Nord. Mentre la quota di diplomati che continua a studiare dopo tre anni dal diploma si situa in una situazione intermedia tra il Centro (la più alta) e il Nord (la più bassa), il tasso di disoccupazione dei diplomati del Mezzogiorno è circa tre volte quello del Nord, con il risultato che al Sud risiedono più dei due terzi dei giovani diplomati disoccupati. Ma sono soprattutto gli indicatori sulla stabilità e sulla qualità del lavoro trovato che segnano la differenza tra i diplomati nel Mezzogiorno e quelli nel resto del Paese. Nel Sud, infatti, le quote dei diplomati che hanno un lavoro e che stanno comunque cercandone un altro, di quelli con lavori occasionali, dei giovani che ricercano precocemente il lavoro (prima del diploma), dei diplomati che lavorano senza contratto, sono sempre le più elevate nel confronto con i coetanei nelle altre regioni. La stessa composizione per tipo di lavoro premia nel Mezzogiorno i lavori meno "stabili": il part-time contro il lavoro a tempo pieno, il lavoro come indipendente (o consulente o collaboratore familiare) verso il lavoro dipendente e i rapporti di lavoro a tempo determinato contro quelli a tempo indeterminato.

Nell'anno accademico 2000-2001 gli immatricolati del Mezzogiorno rappresentano circa il 46 per cento del totale nazionale, mentre gli iscritti sono il 43 per cento, in linea con le tendenze già in atto negli anni precedenti.

Università

Anche se la quota degli studenti che si iscrive ad un ateneo nella regione di residenza permane elevata, tuttavia il Mezzogiorno presenta un tasso di permanenza inferiore di quasi 5 punti percentuali rispetto a quello del Centro-Nord (il 76,7 per cento nel Mezzogiorno contro l'81,5 per cento nel Centro-Nord). La maggiore propensione ad allontanarsi dalla regione di residenza è confermata dal fatto che, nel caso in cui la scelta non ricada su un ateneo della stessa regione, gli studenti del Centro-Nord rimangono prevalentemente nella stessa ripartizione (16,3 per cento), mentre di quelli del Mezzogiorno solo il 5,2 per cento si iscrive ad un ateneo della stessa ripartizione e il 18,1 per cento, opta per un ateneo del Centro-Nord (cfr. Figura I.27).

In realtà il "tasso di emigrazione studentesca" risulta molto variabile nelle regioni meridionali: in Campania e in Sicilia la percentuale di studenti che rimangono a studiare nella stessa regione è pari rispettivamente al 92,4 per cento e al 86,7 per cento in linea con il resto del Paese, mentre di contro le percentuali più basse si hanno nel caso di Basilicata (19,5 per cento) e Molise (36,9 per cento).

Questi risultati riflettono, probabilmente, non solo la differente qualità dei servizi e la numerosità degli indirizzi di studio offerti dalle università ma anche la tradizione culturale e il radicamento degli atenei. Non è da sottovalutare inoltre il fattore distorsivo della presenza o meno nell'ambito regionale di una concentrazione metropolitana capace di per sé di attrarre flussi giovanili.

Figura I.27 - IMMATICOLATI ANNO ACCADEMICO 2000/2001 PER MACRO-AREA DI PROVENIENZA E ATENEO DI ISCRIZIONE (valori percentuali)

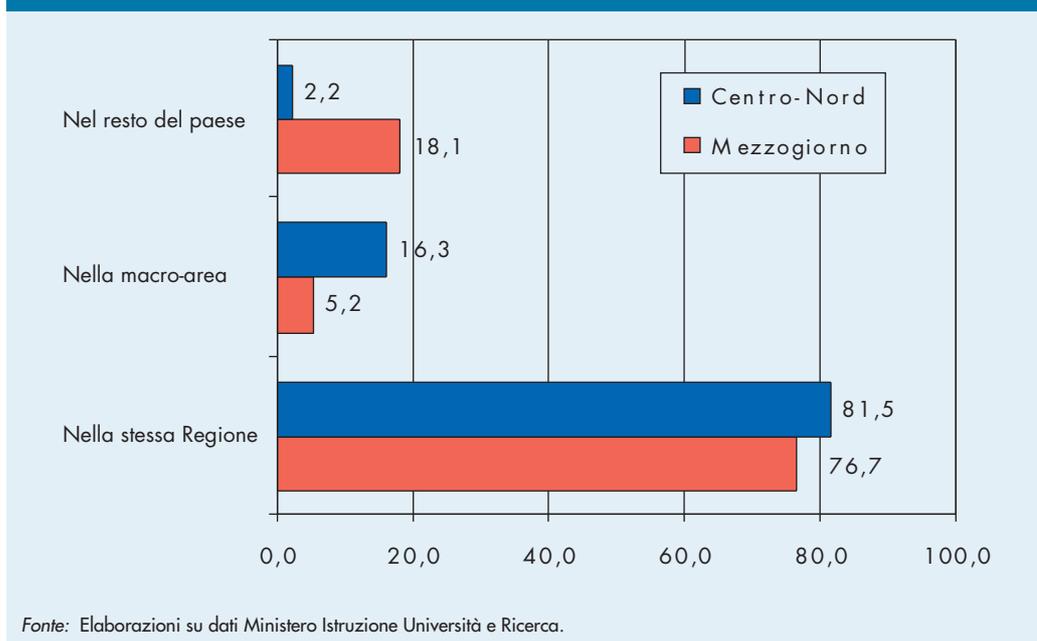


Tavola I.8 - IMMATICOLATI ANNO ACCADEMICO 2000/2001 PER REGIONE DI PROVENIENZA E ATENEO DI ISCRIZIONE (valori percentuali)

Regione di provenienza	Ateneo		
	nella stessa regione	nella macro-area	nel resto del Paese
Abruzzo	65,5	1,8	32,7
Molise	36,9	28,2	34,9
Campania	92,4	0,9	6,7
Puglia	70,6	5,2	24,2
Basilicata	19,5	35,9	44,6
Calabria	54,9	16,4	28,7
Sicilia	86,7	1,1	12,2
Sardegna	74,9	0,6	24,5
Mezzogiorno	76,7	5,2	18,1

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero Istruzione Università e Ricerca.

I.4.2 Criminalità e garanzia di sicurezza

L'analisi che viene presentata si basa su documentazione istituzionale e su una copiosa mole di "fonti aperte" prodotte da centri di ricerca, Enti locali e funzionali, imprese ed associazioni. Tale mole è sintomatica di una forte attenzione agli impatti e ai costi, sociali ed economici, dell'insicurezza, sia nella sua dimensione oggettiva di reati commessi, sia in quella più epidermica, ma non meno dannosa, di crescente e diffusa percezione di insicurezza.

Se il problema sicurezza, nelle sue dimensioni “micro” e “macro” non è assolutamente circoscrivibile al solo Mezzogiorno ma ha rilievo nazionale, il radicamento dei fenomeni mafiosi e in generale di criminalità organizzata nel Meridione rappresenta ancora oggi un fattore economico distorsivo che si tramuta in uno svantaggio competitivo dei territori che ne sono connotati.

Su un piano generale, a fronte di una crescente domanda di sicurezza e legalità non più ridotta alla tutela della sicurezza pubblica o alla repressione dei crimini ma intesa come presupposto irrinunciabile per una migliore qualità della vita, deve necessariamente aggiornarsi anche il modello di *governance*, soprattutto in termini di integrazione tra politiche di sicurezza e di coesione sociale, di coinvolgimento dei diversi livelli di governo, di allargamento multidisciplinare della partnership istituzionale e socio-economica (sicurezza integrata e partecipata).

In generale si conferma nel 2001, pur in un quadro complessivo di sostanziale stabilità rispetto all'anno precedente, la tendenza, già riscontrata a partire dal 1997, di progressiva diminuzione del totale dei delitti rilevati. Il complesso dei delitti denunciati si attesta al di sotto dei 2,2 milioni, con una contrazione di circa il 2 per cento rispetto all'anno precedente, più marcata nel Mezzogiorno (-5,3 per cento). Anche la distribuzione territoriale dei delitti tra macroaree è stabile, con circa il 70 per cento di delitti denunciati nel Centro-Nord e il restante 30 per cento nel Mezzogiorno. Il numero di delitti rilevati per 100 mila abitanti è pari a circa 3 nel Mezzogiorno e 4 nel Centro-Nord.

Per quanto riguarda i delitti di criminalità diffusa si conferma l'andamento già registrato a partire dal 1999 di riduzione dei furti, mentre nel Mezzogiorno si registra un lieve incremento delle rapine meno gravi. Il complesso dei delitti di criminalità violenta registra un incremento a livello nazionale, confermando una tendenza di più lungo periodo; tuttavia, alla luce del dato confortante della riduzione di reati “visibili”, come gli omicidi e le rapine gravi, anche taluni incrementi registrati (violenze, estorsioni) possono essere letti anche in termini positivi di maggiore denuncia, connessa ad una crescita complessiva della coscienza sociale.

Una forte contrazione si registra invece per i delitti riconducibili alla criminalità organizzata, attribuibile al dato qualitativo di contenimento degli omicidi di grande criminalità e a quello quantitativo di forte ridimensionamento dei reati di contrabbando.

Gli omicidi riconducibili alla criminalità organizzata, infatti, nel Centro-Nord si riducono da 6 a 2; nel Mezzogiorno da 141 a 114. Particolarmente marcate sono le riduzioni in Puglia (da 21 a 9) e in Campania (da 73 a 57), che resta comunque la regione con maggiore conflittualità macrocriminale.

La netta riduzione dei reati di contrabbando si concentra in particolare nel Mezzogiorno, con una flessione dell'86 per cento (da 43.000 i reati di contrabbando del 1996 a poco più di 2.200 nel 2001). Tale flessione è attribuibile allo sforzo, originato anche dal PON “Sicurezza per lo Sviluppo del

La delittuosità tra
2000 e 2001

Mezzogiorno d'Italia" ed dai PIC INTERREG Italia-Albania e Italia-Grecia, di rinnovamento tecnologico ed operativo dell'apparato di prevenzione e contrasto sul territorio, lungo le coste e le direttrici dei diversi traffici illeciti transnazionali (primo fra tutti l'immigrazione clandestina) correlati e sovrapposti al contrabbando.

Una certa instabilità si rileva, invece, per i crimini connessi alla produzione e al commercio di stupefacenti (comunque concentrati per due terzi nel Centro-Nord) che, dopo la chiara diminuzione del biennio precedente, aumentano, anche se di poco, a livello nazionale (+ 3 per cento) trascinati però in questo caso da incrementi significativi in alcune regioni soprattutto del Sud (Calabria + 47 per cento, Basilicata + 23 per cento, Puglia + 21 per cento), interpretabili in termini di una tendenziale crescita dei consumi locali.

Tavola I.9 - TIPOLOGIA DI DELITTI E QUOZIENTE DI CRIMINALITÀ¹ PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE NEL 2001 E VARIAZIONE PERCENTUALE TRA 2000 E 2001

Tipologia di delitto	Centro-Nord			Mezzogiorno			Italia		
	Numero delitti	per 10.000 abitanti	variazione % 2001/00	Numero delitti	per 10.000 abitanti	variazione % 2001/00	Numero delitti	per 10.000 abitanti	variazione % 2001/00
Criminalità diffusa	958.830	260,86	-5,0	378.495	181,18	-3,2	1.337.325	231,99	-4,5
Furti	942.701	256,47	-5,0	360.655	172,64	-3,7	1.303.356	226,10	-4,7
Rapine meno gravi ²	16.129	4,39	-3,9	17.840	8,54	8,4	33.969	5,89	2,2
Criminalità violenta	30.402	8,27	2,6	16.005	7,66	5,7	46.407	8,05	3,6
Omicidi volontari non riconducibili al crimine organizzato	293	0,08	1,4	295	0,14	-4,8	588	0,10	-1,8
Tentati omicidi	602	0,16	-6,1	852	0,41	12,4	1.454	0,25	3,9
Lesioni dolose	20.952	5,70	4,7	9.741	4,66	7,5	30.693	5,32	5,6
Altri omicidi e violenze (include stragi)	3.305	0,90	8,3	1.278	0,61	7,9	4.583	0,80	8,2
Rapine gravi	2.821	0,77	-10,4	1.266	0,61	-5,1	4.087	0,71	-8,8
Sequestri di persona	696	0,19	-25,2	557	0,27	-12,0	1.253	0,22	-19,9
Estorsioni	1.733	0,47	9,7	2.016	0,97	8,3	3.749	0,65	8,9
Criminalità organizzata³	33.593	9,14	-1,3	22.186	10,62	-36,6	55.779	9,68	-19,2
Omicidi per motivi di mafia camorra 'ndrangheta	2	0,00	-66,7	114	0,05	-19,1	116	0,02	-21,1
Associazione per delinquere (art 416.C.P.)	522	0,14	15,5	391	0,19	-7,8	913	0,16	4,2
Associazione di tipo mafioso (art. 416 bis C.P.)	25	0,01	8,7	170	0,08	-18,7	195	0,03	-15,9
Incendi dolosi	4.568	1,24	-2,9	6.196	2,97	11,3	10.764	1,87	4,8
Attentati dinamitardi e/o incendiari	169	0,05	-45,7	1.157	0,55	6,4	1.326	0,23	-5,2
Contrabbando	1.176	0,32	-33,9	2.240	1,07	-86,0	3.416	0,59	-80,8
Produzione e commercio di stupefacenti	24.782	6,74	2,2	11.263	5,39	6,8	36.045	6,25	3,6
Sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione	2.349	0,64	-6,4	655	0,31	-34,6	3.004	0,52	-14,4
Altri delitti (include truffe)	485.375	132,05	10,2	238.940	114,38	-4,8	724.315	125,65	4,7
TOTALE DELITTI	1.508.200	410,33	-0,3	655.626	313,85	-5,3	2.163.826	375,36	-1,9

¹ Il quoziente di criminalità è misurato come il numero di delitti ogni 10.000 abitanti. Cfr. ISTAT, Rapporto Annuale 1998.

² Si intendono come rapine meno gravi quelle che risultano tali per l'obiettivo e la modalità. In particolare, si tratta di rapine perpetrate a danno di negozi, abitazioni, coppie o prostitute. Tra le più gravi si individuano invece quelle a danno di banche, uffici postali, gioiellieri o rappresentanti di preziosi, trasportatori di valori bancari e postali.

³ Nell'ambito dei delitti ascrivibili alla criminalità organizzata sono identificati in corsivo quelli la cui rilevazione non è tanto una quantificazione del fenomeno, ma è perlopiù significativa dell'attività di indagine e accertamento messa in atto dalle Forze dell'ordine.

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Rinviando ai precedenti Rapporti per un'analisi dettagliata delle necessarie cautele circa la valenza e l'attendibilità dei dati sulla delittuosità (cfr. Quarto Rapporto del DPS, pp. 42 e 43), è possibile affermare che l'andamento complessivo dell'ultimo anno fornisce elementi di ulteriore conferma di una tendenza al progressivo ridimensionamento dei fenomeni riscontrabile nell'arco temporale 1996-2001, sia sul piano quantitativo generale (11 per cento nel totale generale dei delitti nel sessennio considerato), sia per tipologie di delitti significative, come gli omicidi (-25 per cento in totale e -43 per cento per quelli riconducibili alla criminalità organizzata) o i furti (-6 per cento). Crescono invece, nello stesso arco di tempo, le rapine (+21,8 per cento), gli incendi dolosi (+32,3 per cento) e gli attentati dinamitardi e/o incendiari (+15,6 per cento).

Tendenze di medio periodo 1996-2001

Dall'analisi per macroarea emergono nel periodo considerato due principali indicazioni tendenziali.

Innanzitutto si registra una progressiva riduzione del tradizionale divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno, attribuibile sia a una più marcata riduzione degli indici di criminalità nel Mezzogiorno, sia alla diffusione della presenza di reati riferibili alla criminalità organizzata in tutte le regioni.

Il divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno diminuisce...

Si può notare al riguardo che (cfr. Figura I. 28 e Tavola I.10):

- nell'ambito della generalizzata contrazione degli omicidi, la riduzione nel Mezzogiorno è molto più netta (-33,7 per cento contro il -9,5 per cento del Centro-Nord); ne consegue che la quota degli omicidi del Mezzogiorno è passata dal 65 per cento del totale nazionale dei delitti nel 1996 al 58 per cento nel 2001;

- la contrazione dei furti è meno marcata nel Centro-Nord (-5,1 per cento, ma il dato cresce fino al 1998) che nel Mezzogiorno (-10 per cento);

- le denunce di estorsione sono sostanzialmente stabili, sia in termini assoluti che nel rapporto tra macroaree (nel Mezzogiorno risultano circa il 54 per cento delle denunce), ma il fenomeno estorsivo, tipico di forme organizzate e radicate di criminalità territoriale, è ormai presente in tutta l'Italia⁷;

- il dato degli incendi dolosi, reato per lo più strumentale alla perpetrazione di più complessi disegni criminali, è cresciuto, nel periodo, più nel Centro-Nord (+35,2 per cento) che nel Mezzogiorno (+30,2 per cento);

- il dato complessivo sulle rapine, in rialzo a livello nazionale, cresce più nel Centro-Nord (+26,4 per cento) che nel Mezzogiorno (+17,5), anche se l'ultimo anno manifesta una controtendenza;

⁷ Si noti, a questo proposito, la diffusione di attività di associazioni antirackett anche a Roma e Milano.

– il numero delle persone denunciate per associazione di tipo mafioso cresce, nel periodo, di oltre il 40 per cento nel Centro-Nord, a fronte di aumento del 33,8 per cento nel Mezzogiorno⁸;

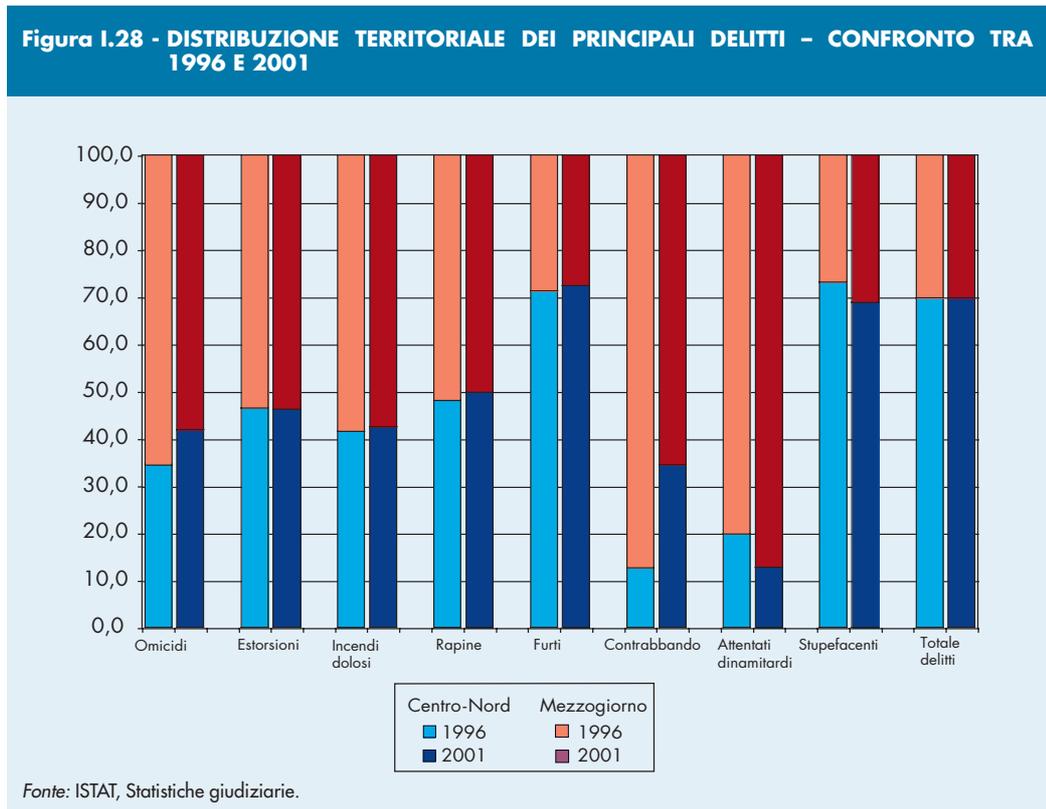
– in uno scenario di chiara e generalizzata contrazione, nel 2001, del dato dei reati di contrabbando, la quota dei delitti riscontrati nel Centro-Nord passa al 35 per cento del dato nazionale, a fronte di una media del 10 per cento del triennio 1998-2000.

Le tendenze rilevate sono attribuibili a un ampliamento della diffusione geografica del fenomeno criminalità organizzata, dal momento che strutture criminali organizzate risultano stabilmente insediate su quasi tutto il territorio nazionale. D'altro canto, ai tradizionali sodalizi di matrice nazionale si aggiungono gruppi criminali stranieri (soprattutto albanesi, nigeriani e dell'Est europeo) alimentati anche dal continuo flusso migratorio, in competizione o più spesso in concorso con i primi, forti della loro capacità di provvedere direttamente all'approvvigionamento dei principali "mercati dell'illecito" (droga, armi, contrabbando, prostituzione, manodopera clandestina, riciclaggio, contraffazione, ecc.). Inoltre, si è estesa anche l'area criminologica dei delitti commessi e dei settori investiti dalla dimensione organizzata della malavita, che includono quelli legati all'immigrazione clandestina, alle cosiddette ecomafie⁹, al riciclaggio dei proventi del crimine e al loro reinvestimento nell'acquisizione di attività economiche e finanziarie lecite.

A seguito della sostanziale "globalizzazione" dei mercati e dei flussi illeciti (che ha comportato una sempre maggiore interazione tra le diverse componenti criminali che operano in Italia, secondo principi di specializzazione, di sfruttamento polifunzionale delle risorse logistiche e di diversificazione dei rischi), la malavita organizzata si avvia a perdere la tradizionale delimitazione in ben definite aree geografiche del Mezzogiorno, mentre è sempre più correlata alla gestione dei flussi illeciti che attraversano i grandi circuiti internazionali e alle opportunità di guadagno e reinvestimenti. Pertanto le grandi organizzazioni impegnate in molteplici settori (illeciti e formalmente leciti) ottimizzano l'impiego della rete logistica sul territorio, le proiezioni in altre aree e le contiguità di cui dispongono all'interno del tessuto socio-economico. Le singole operazioni connesse ai mercati e ai traffici maggiori sono quindi gestite con criteri di specializzazione e competenza territoriale da organizzazioni diverse, che si occupano di singole fasi (o di singoli aspetti) della produzione, del trasporto, della intermediazione, della vendita all'ingrosso e al dettaglio, del riciclaggio del denaro e del reinvestimento dei proventi.

⁸ Al contempo, come si evince dalla Tab. I.9, decresce al Centro-Nord il numero delle associazioni di tipo mafioso perseguite (-34,2 per cento). Tale "forbice" (un maggior numero di persone denunciate in un minor numero di associazioni scoperte) può essere sintomatica di una maggior consistenza quantitativa dei gruppi criminali di tipo mafioso scoperti più di recente nel Centro-Nord.

⁹ Le cui aree di attività sono principalmente il settore dei rifiuti e il cosiddetto "ciclo del cemento".



D'altro canto gli effetti del radicamento del crimine organizzato nel Mezzogiorno, pur con forme meno visibili rispetto al passato, continuano a trasparire dall'analisi statistica, laddove:

...ma persistono le peculiarità del Mezzogiorno

- le situazioni conflittuali nell'ambito della criminalità organizzata di tipo mafioso producono ancora un elevato numero di omicidi, con effetti emulativi anche sulla circostante criminalità comune. Le conflittualità violente sono, tuttavia, sempre più circoscritte in talune, ben delimitate, aree. Nel 2001, le sole quattro province di Napoli (83 omicidi), Reggio Calabria (42), Catania (30) e Caserta (26), con assetti macrocriminali più instabili, annoverano il 25 per cento del dato nazionale degli omicidi e quasi il 75 per cento degli omicidi di mafia;

- gli attentati dinamitardi ed incendiari (fortemente sintomatici di una pressione estorsiva e/o intimidatoria sul territorio da parte della malavita organizzata) crescono nel Mezzogiorno (+15,6 per cento nel sessennio), con una quota che supera l'85 per cento del dato nazionale. Anche qui gli episodi si concentrano in alcune realtà critiche: nel 2001, le sole quattro province di Reggio Calabria (180 episodi), Caltanissetta (143), Nuoro (108) e Lecce (85) sfiorano il 40 per cento del dato nazionale;

- anche la crescita, nel 2001, degli incendi dolosi nel Mezzogiorno (+11,3 per cento) a fronte di un calo nel Centro-Nord (-3 per cento) può essere ricondotta ad una elevata pressione criminale sul territorio;

- il rischio usura è notevolmente più elevato nel Mezzogiorno, non solo in base al numero visibile delle denunce (laddove comunque il Mezzogiorno esprime ol-

tre il 50 per cento del dato), ma anche alla luce degli esiti di recenti analisi¹⁰ che ipotizzano il concentrarsi nel Mezzogiorno di circa il 60 per cento delle imprese commerciali irretite in giri di usura, con un forte coinvolgimento della criminalità organizzata nel settore;

– vi è una crescita, nel Mezzogiorno, dei delitti concernenti gli stupefacenti (+7,2 nel sessennio), a fronte di un calo progressivo nel Centro-Nord (-12,9 per cento), con una conseguente crescita percentuale del peso statistico del Mezzogiorno (dal 27 per cento del 1998 al 31,2 per cento del 2001). Il dato, fortemente influenzato dall’impegno nell’azione di contrasto, trova una giustificazione nella peculiarità dei reati di droga, che presuppongono, specie per la parte più visibile del mercato al dettaglio, organizzazioni con una rete territoriale stabile. Occorre comunque rilevare che il dato dei sequestri di stupefacenti¹¹ sembra indicare un minore rilievo del mercato meridionale per le droghe pesanti e più “moderne”, mentre ne cresce il ruolo come area di transito, soprattutto per la marijuana albanese di cui sono stati sequestrati grandi quantitativi lungo le coste adriatiche pugliesi.

Tavola I.10 - ANDAMENTO DEI PRINCIPALI DELITTI NEL PERIODO 1996-2001

DELITTI	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
	<i>variazione percentuale 2001/1996</i>		
Omicidi	-9,5	-33,7	-25,3
Omicidi riconducibili alla criminalità organizzata	-71,4	-41,2	-42,3
Estorsioni	-2,9	-2,0	-2,4
Incendi dolosi	35,2	30,2	32,3
Rapine	26,4	17,5	21,8
Furti	-5,1	-10,0	-6,5
Contrabbando	-81,2	-94,8	-93,1
Attentati dinamitardi e/o incendiari	-25,6	25,8	15,6
Associazione di tipo mafioso (art. 416 bis C.P.)	-34,2	18,1	7,1
Produzione e commercio di stupefacenti	-12,9	7,2	-7,5
TOTALE DELITTI	-10,8	-10,4	-10,7

Fonte: ISTAT, Statistiche giudiziarie, vari anni.

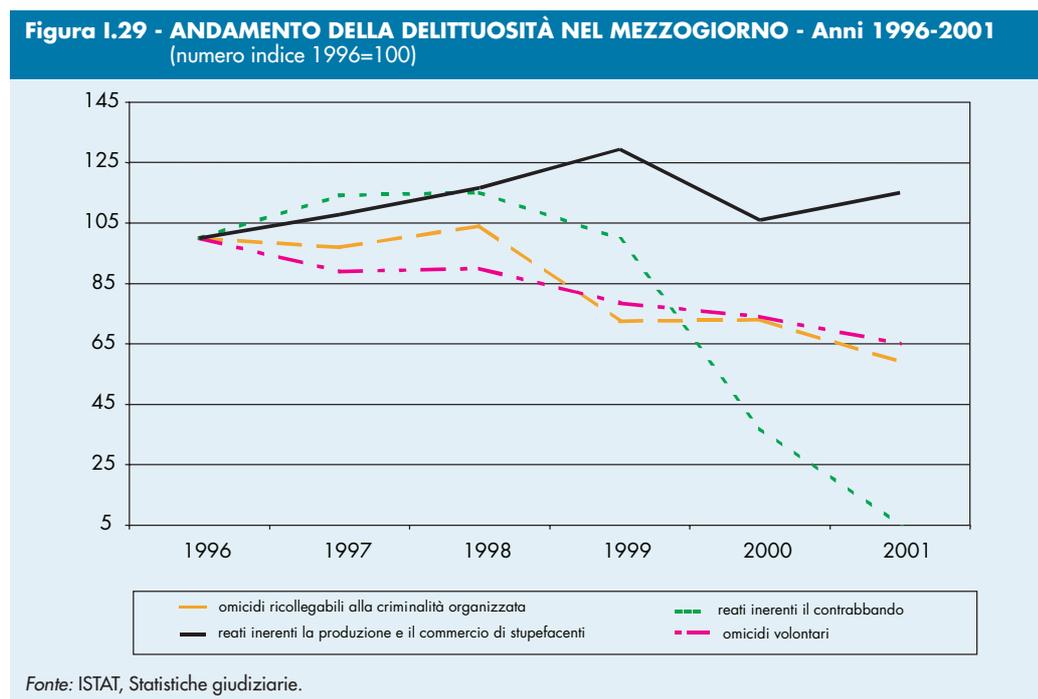
Gli aspetti rilevati testimoniano, pur nell’ambito di un percorso di evoluzione comune, il persistere di profonde differenze tra le due macroaree. Mentre nel Centro-Nord le tradizionali organizzazioni di tipo mafioso si dedicano prevalentemente alle attività più proprie della criminalità economico-finanziaria, lasciando ampi spazi alla malavita straniera e alla criminalità comune, nel Mezzogiorno la criminalità organizzata presenta ancora forti caratteri di continuità nelle sue espressioni di malavita “territoriale”.

¹⁰ Cfr. “L’Usura tra vecchi carnefici e nuovi mercati”, Centro studi TEMI (Confesercenti - SOS impresa) luglio 2002.

¹¹ Cfr.: Ministero dell’Interno – Direzione Centrale dei Servizi Antidroga, Relazione annuale 2001.

Nel Sud, infatti, le attività strettamente connesse con la dimensione territoriale (estorsione, condizionamento degli appalti pubblici e dell'economia locale, usura, spaccio di stupefacenti, reati patrimoniali, ecc.) continuano a costituire una percentuale irrinunciabile degli introiti economici e delle posizioni di potere dei gruppi criminali. Tra esse mantiene un ruolo strategico l'infiltrazione nel settore degli appalti e dei lavori pubblici, che rappresenta, allo stesso tempo, la fonte primaria di arricchimento, il sistema di legittimazione sociale e della ricchezza, uno strumento di controllo del territorio e del tessuto economico, il momento di raccordo e di possibile scambio con ambienti amministrativi locali. Specifici segnali di pressione sul settore degli appalti e dei lavori pubblici si rinvencono in tutte le realtà criminali meridionali; ne sono esempio, i momenti conflittuali tra sodalizi nella Sicilia orientale ed in Campania per il controllo di appalti e lavori, gli interessi delle 'ndrine calabresi nei grandi lavori programmati nel settore delle infrastrutture e dei trasporti, e la pressione intimidatoria nei confronti degli amministratori pubblici in Puglia¹².

Il radicamento della malavita di tipo mafioso in molte aree del Mezzogiorno risulta particolarmente penalizzante per gli effetti di condizionamento sull'attività economica locale e per il complessivo svantaggio competitivo che ne può derivare. Esso costituisce, innanzitutto, un fattore distorsivo del mercato in quanto altera la dinamica dei pubblici appalti, così come il mercato del lavoro e dei capitali. In secondo luogo, la presenza di un soggetto di prelievo parallelo, che si alimenta parassitariamente infiltrandosi nell'economia legale, drena le risorse disponibili sul territorio alterando i meccanismi redistributivi.



¹² Cfr. *Relazione sulla politica informativa e della sicurezza* presentata dal Ministro per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza, Primo semestre 2002, pagg. 14-15.

**Percezione di
insicurezza**

Una politica della sicurezza che ambisca ad avere effetti sui processi di sviluppo del territorio deve tenere presente il rapporto tra criminalità e sicurezza, o meglio tra criminalità e insicurezza percepita. Vi è, infatti, da alcuni anni, una “percezione crescente della criminalità”¹³ che si manifesta in un diffuso sentimento di insicurezza intimamente legato alle manifestazioni più visibili di criminalità diffusa. L’insicurezza non trova alcuna rispondenza o giustificazione nell’andamento dei consueti indici di delittuosità (da anni in tendenziale calo), ma assume una forte dimensione “emotiva” che rischia di innescare concreti effetti negativi nei processi di sviluppo e coesione sociale di un territorio.

Il problema della crescente insicurezza diffusa non è una peculiarità italiana, ma ha quantomeno dimensione europea¹⁴. È soprattutto a livello locale, il livello dell’area di residenza e di lavoro, quello di massima ricaduta sugli stili e sulla qualità della vita, che la sensazione di insicurezza connessa alla delinquenza diffusa viene addirittura considerata il problema più rilevante¹⁵.

**Domanda di
sicurezza**

Alla base del divario tra “sicurezza oggettiva” e “sicurezza percepita” è il mutamento del concetto stesso della funzione della sicurezza, avvertita come un positivo fattore di innalzamento della libertà e della qualità della vita del cittadino, in termini di fruibilità del territorio e di rete di relazioni nello spazio e nel tempo. Cresce, quindi, la richiesta di tutela pubblica dalla criminalità nella sfera personale, ma, parallelamente, anche la domanda di servizi di sicurezza privata, cui si demandano sempre più delicati compiti in aree pubbliche (vigilanza in aeroporti, linee di trasporto metropolitano, manifestazioni ed eventi) accanto ai più tradizionali strumenti di tutela individuale (porte blindate, casseforti e altre difese passive, antifurti, assicurazioni, ecc.).

**Evoluzione
dell’offerta
di sicurezza**

A fronte di una minaccia criminale temibile e di una domanda di sicurezza crescente e diversificata, si rende necessario un notevole sforzo per trasformare una funzione pubblica di sicurezza di natura eminentemente conservativa (il mantenimento dell’ordine pubblico) in un servizio orientato sulle esigenze della cittadinanza/utenza e maggiormente integrato con le diverse politiche di sviluppo del territorio.

Il diffuso radicamento sul territorio di realtà “micro” e “macro” criminali, così come la pervasiva sensazione di insicurezza intimamente legata alla sfera territoriale della quotidianità, impongono una strategia sempre più ancorata alle dinamiche del territorio, sia in termini di conoscenza e di analisi aggiornate dei fenomeni di criminalità, illegalità e degrado da prevenire e combattere, sia in termini di “prossimità”, accessibilità ed interattività dei presidi fissi e dei servizi di controllo dinamico sul territorio.

Allo stesso tempo, alla politica della sicurezza (nella sua accezione più ampia) si richiede di rafforzare, accanto all’azione di contrasto e al coordinamento

¹³ Cfr. 35° *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Fondazione Censis (2001) e *L’agenda degli Italiani. Esplorando nuove aree della cultura socio-politica*, CNEL (2000).

¹⁴ Da una recente inchiesta condotta dall’Eurobarometro su giovani dai 15 ai 24 anni circa i temi prioritari che dovrebbero essere affrontati dalla Convenzione Europea è emerso che il 65 per cento degli intervistati considera tra le priorità il tema della sicurezza dei cittadini, con percentuali superiori al 50 per cento degli intervistati in ben 14 Paesi su 15. (Flash Eurobarometro 127 luglio 2002).

¹⁵ Cfr. Censis, op. cit. pag. 14.

delle Forze di polizia, gli aspetti di prevenzione e di coesione sociale, di ricercare sempre migliori formule di coinvolgimento di nuove risorse e professionalità (multidisciplinarietà della sicurezza), di fornire supporto allo sviluppo di altre politiche (ad es. di riduzione del disagio, emersione del sommerso, immigrazione, tutela di donne e minori, tutela dei prodotti e dei marchi, ecc.) ricercando le sinergie e le esternalità positive.

Una sempre maggiore attenzione va dedicata all'integrazione tra sicurezza e coesione sociale, incentrata su interventi di riduzione del disagio e di accrescimento del capitale sociale, tramite la diffusione della cultura della legalità e della responsabilità (e la distruzione del fascino delle sottoculture criminali), l'inclusione delle fasce marginali deboli o a rischio, la tutela delle vittime.

La dimensione sempre più marcatamente transnazionale del crimine ha imposto un deciso impulso alla cooperazione internazionale, ma al tempo stesso, la dimensione "locale" dell'insicurezza percepita e la sua forte connessione con gli aspetti relativi alla gestione del territorio e dello spazio pubblico (soprattutto urbano) stanno spingendo, nell'ambito del processo di devoluzione, ad un ruolo crescente delle Regioni¹⁶ e degli Enti locali per la sicurezza.

Ne è derivato un complesso intreccio di competenze, sotto il profilo verticale (Unione Europea – Stato – Regioni – Enti locali) e sotto quello orizzontale (sicurezza e politiche sociali, sicurezza e politica estera, sicurezza e infrastrutture, sicurezza e sviluppo economico, sicurezza ed impresa, sicurezza e ricerca scientifica, security e safety, ecc.), che richiede il superamento del tradizionale modulo centralizzato verso nuovi e più ampi modelli gestionali basati sul coinvolgimento e sull'integrazione dei diversi livelli di governo e delle diversificate professionalità tecniche (da *government* a *governance* del sistema della sicurezza)¹⁷.

1.4.3 Indicatori della povertà

L'analisi della diffusione e dell'intensità della povertà riveste un rilievo particolare in quanto le possibilità di consumo insufficienti costituiscono un indicatore sintetico del complesso delle condizioni di marginalità sociale, spesso a loro volta determinanti per il permanere di condizioni di relativa arretratezza. Si noti tuttavia, che tale quadro può essere utilmente arricchito tramite l'individuazione esplicita di indicatori riferiti a componenti specifiche del disagio sociale, - qualità dell'alloggio, dei servizi sanitari e scolastici, disponibilità di trasporti effi-

¹⁶ Una legislazione regionale organica in materia di sicurezza è vigente in 9 regioni (Marche, Emilia Romagna, Sicilia, Lombardia, Lazio, Toscana, Veneto, Umbria e Campania), mentre uno specifico disegno di legge stato completando il suo iter nella Provincia autonoma di Trento.

¹⁷ In tale ottica di maggiore integrazione dei profili di sicurezza al servizio dei percorsi di sviluppo del Paese, si rilevano alcuni progetti concreti di recente realizzazione che riguardano:

- la definizione di iniziative strategiche per contrastare, a tutto campo, le infiltrazioni criminali negli appalti e nei lavori pubblici, a partire dall'espletamento delle gare fino alla gestione dei cantieri;
- il monitoraggio mirato di "grandi opere" anche attraverso una collaborazione istituzionale tra il Ministero dell'Interno, l'Autorità per la Vigilanza dei Lavori Pubblici e la Direzione Nazionale Antimafia;
- la sorveglianza di settori sensibili, quali la raccolta e distribuzione delle risorse idriche e lo smaltimento dei rifiuti, che ha già consentito il conseguimento di risultati apprezzabili;
- l'azione mirata di prevenzione e lotta alle infiltrazioni criminali in settori emergenti come quello dei giochi legali o della contraffazione di prodotti e marchi e della "pirateria informatica e audiovisiva".

cienti, ecc. - che rappresentano visibili obiettivi di policy in base ai quali valutare la “qualità” della crescita, in quanto permette di conseguirla; nel testo che segue, accanto all’esame dell’articolazione territoriale e per tipologia familiare della povertà quale essa risulta dalle indagini tradizionalmente svolte, si dà conto di alcuni previsti affinamenti dell’informazione disponibile in tal senso, miranti a fornire elementi conoscitivi di maggior dettaglio, di interesse per le politiche di intervento.

Tavola I.11 - ANDAMENTO DELLA POVERTÀ NEL PERIODO 2000-2001
(valori percentuali e numero di famiglie)

	Distribuzione famiglie “povere”		Incidenza povertà relativa			Intensità della povertà relativa		Incidenza povertà assoluta		
	2000	2001	2000	2001	Variazione famiglie	2000	2001	2000	2001	Variazione famiglie
Italia	100	100	12,3	12,0	-44.000	22,5	21,1	4,3	4,2	14.000
Nord	22	20,1	5,7	5,0	-62.000	19,2	17,5	1,6	1,3	-28.000
Centro	15,3	13,6	9,7	8,4	-50.000	20,4	17,8	2,7	2,3	-17.000
Mezzogiorno	62,7	66,3	23,6	24,3	68.000	24,2	22,9	9,4	9,7	31.000

Fonte: ISTAT.

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 2001 a 814,55 euro (810,21 nel 2000). Si noti che a causa della flessione in termini reali della spesa per consumi, la linea di povertà risulta inferiore alla rivalutazione tra un anno e l’altro secondo l’aumento dei prezzi (832 euro). L’incidenza è pari alla quota di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti.

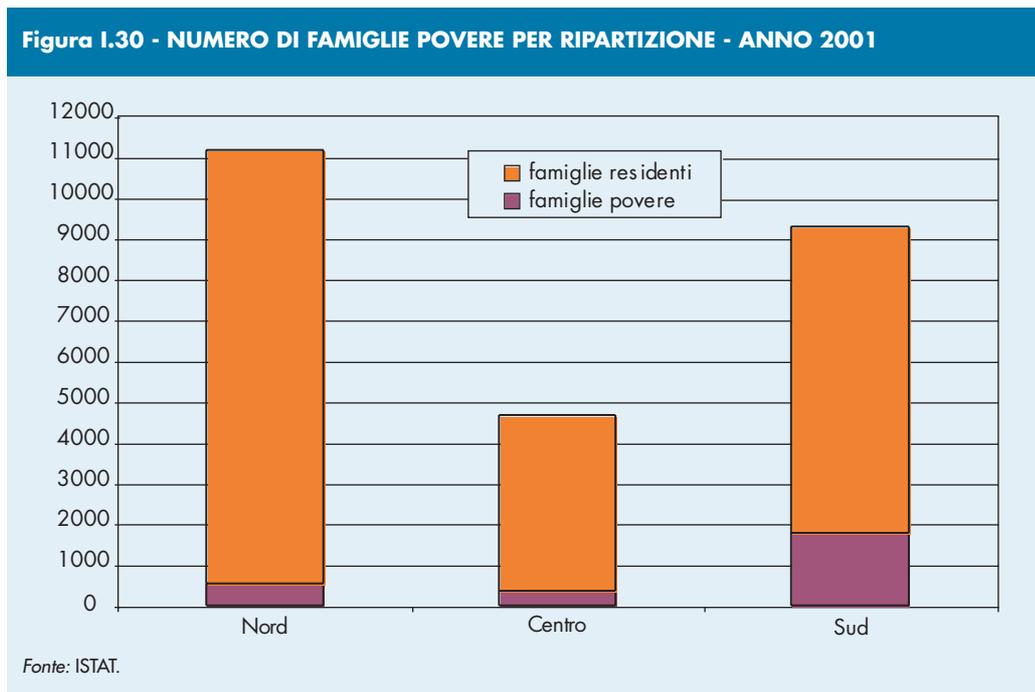
Intensità della povertà relativa: L’intensità della povertà misura quanto in media la spesa delle famiglie povere è percentualmente al di sotto della soglia di riferimento.

Povertà assoluta: Si definisce povera una famiglia i cui consumi sono inferiori a quelli necessari per l’acquisto di un paniere di beni e servizi di sussistenza valutato nel 2001 pari a 559,63 euro mensili (544,92 nel 2000). L’incidenza è pari alla quota di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti.

La situazione nel 2001

L’andamento della povertà tra il 2000 e il 2001 mostra un quadro di sostanziale stabilità sia a livello nazionale sia per quanto riguarda il Mezzogiorno. L’indagine ISTAT relativa ai consumi delle famiglie¹⁸ indica che la quota di famiglie con consumi inferiori alla soglia di *povertà relativa*, che misura le fasce di popolazione più disagiate rispetto alle condizioni generali di vita nel Paese, è pari al 12 per cento, corrispondente a circa 2 milioni 663 mila famiglie, con una lieve riduzione rispetto al 2000, anno in cui la quota di famiglie povere risultava pari al 12,3 per cento. Anche la misura di *povertà assoluta*, che fa riferimento all’incapacità di acquisto di beni e servizi considerati essenziali, che compongono un paniere minimo di beni necessari per la sussistenza, rileva una situazione sostanzialmente stabile rispetto al 2000.

¹⁸ Cfr. ISTAT, Note rapide: La povertà in Italia, vari anni. Si ringrazia inoltre l’ISTAT per ulteriori dettagli forniti in merito alle informazioni qui presentate.



La povertà è concentrata nel Mezzogiorno, dove a fronte del 32,8 per cento di famiglie residenti sono presenti il 66 per cento delle famiglie povere¹⁹. Circa il 24,3 per cento delle famiglie del Mezzogiorno, quindi una su quattro, vive al di sotto della soglia di povertà relativa, mentre il 9,7 per cento risulta in condizioni di povertà assoluta. I dati dell'ultimo anno non forniscono elementi di significativa differenza rispetto all'anno precedente. Si riscontra infatti un aumento contenuto della quota delle famiglie povere dell'area, accompagnato da una lieve contrazione dell'intensità della povertà relativa. Il numero di famiglie che risultano coinvolte in cambiamenti del proprio status rispetto alla linea di povertà risulta nel complesso modesto²⁰.

Rispetto al 1997, primo anno per il quale i dati disponibili permettono di effettuare un confronto omogeneo, l'incremento rilevato nel Mezzogiorno fra il 2000 e il 2001 compensa i miglioramenti rilevati nei due anni precedenti, per cui l'incidenza della povertà relativa risulta nel periodo stabile sia nel Mezzogiorno sia a livello nazionale, mentre aumenta nel Centro e diminuisce nel Nord.

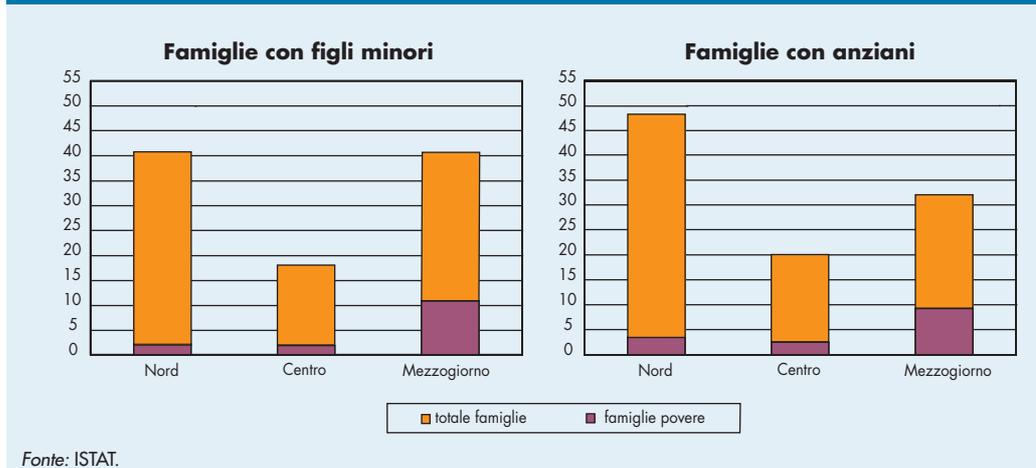
In considerazione della particolare concentrazione della povertà nel Mezzogiorno, è utile esaminare se e in che misura essa possa essere attribuita a una maggiore concentrazione nell'area di tipologie familiari particolarmente "a rischio" – in particolare le famiglie numerose.

Tipologie di famiglie povere

¹⁹ Il dato si riferisce alla misura di povertà relativa; la quota di famiglie povere secondo la definizione di povertà assoluta presenti nel Mezzogiorno supera il 75 per cento.

²⁰ Si noti tuttavia che i dati presentati potrebbero essere il risultato netto di movimenti di segno inverso.

Figura I.31 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI FAMIGLIE RESIDENTI E FAMIGLIE POVERE PER MACROAREA E PER ALCUNE CARATTERISTICHE FAMILIARI - ANNO 2001
(valori percentuali, Italia=100)



In assoluto, la più elevata incidenza di povertà si rileva tra le famiglie con 3 o più figli minori (28 per cento a livello nazionale e 37 per cento al Mezzogiorno), che costituiscono comunque attorno al 2 per cento dell'intera popolazione, e tra le famiglie con due o più anziani (17,8 per cento e 33,5 al Mezzogiorno), che rappresentano circa l'11 per cento della popolazione.

In tutte le ripartizioni la povertà è concentrata tra le famiglie con anziani e le famiglie con minori, con alcune differenze connesse alla distribuzione territoriale delle diverse tipologie familiari. Nel Mezzogiorno oltre il 38 per cento delle famiglie povere è costituito da famiglie con figli minori (a fronte di quote inferiori al 30 per cento nel resto del Paese); circa il 42 per cento sono invece famiglie con almeno un componente anziano²¹, a fronte di valori vicini al 50 per cento nel Centro-Nord.

Per entrambe le categorie (cfr. Figura I.31) la condizione è particolarmente più disagiata nel Mezzogiorno: a fronte della presenza nell'area di circa il 41 per cento di famiglie con figli minori, quelle povere rappresentano quasi l'11 per cento del totale nazionale, mentre il restante 4 per cento risiede nel Centro-Nord; per quanto riguarda le famiglie con almeno un componente anziano (di cui circa il 32 per cento vive nel Mezzogiorno, una quota quindi non superiore alla quota di popolazione residente) risulta con un livello di consumo inferiore alla linea di povertà quasi il 10 per cento (6 per cento nel resto del Paese). Questo suggerisce che la più elevata presenza di famiglie numerose contribuisce solo in parte alla maggiore incidenza della povertà dell'area, dovuta a condizioni generalizzate di possibilità di consumo ben più modeste rispetto al resto del Paese per le diverse tipologie familiari.

L'incidenza della povertà diminuisce sensibilmente in tutte le ripartizioni all'aumentare del titolo di studio della persona di riferimento²² (cfr. fig. I.32).

²¹ Si noti che le due categorie "famiglie con anziani" e "famiglie con figli minori" presentano sovrapposizioni.

²² La persona di riferimento è definita come l'intestatario della scheda anagrafica.

A livello nazionale l'incidenza della povertà si riduce dal 18,7 per cento, in caso di titolo di studio assente o di licenza elementare, al 4,8 per cento in caso di titolo di scuola media superiore o più elevato. Nel Mezzogiorno la riduzione è dal 33,6 per cento all'11 per cento, con rendimenti dell'istruzione particolarmente elevati nel passaggio dal diploma di scuola media inferiore a gradi più elevati di istruzione.

Si tratta di un'indicazione a cui è necessario prestare la massima attenzione nella definizione delle policy, in primo luogo perché mette in luce la gravità delle conseguenze di bassi livelli di istruzione (cfr. Par. I.4.1); inoltre, l'evidenza della stretta connessione tra investimento in capitale umano e creazione di opportunità di reddito rende esplicite le positive ricadute che politiche incentivanti per l'innalzamento del complessivo livello di istruzione possono avere sulla crescita di aree in condizioni di relativo svantaggio.

**Importanza del
"titolo di studio"**

Particolarmente evidente è poi la stretta connessione tra incidenza della povertà e condizione di disoccupazione. L'incidenza della povertà tra le famiglie la cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione è il 31,8 per cento e raggiunge il 42,5 per cento nel Mezzogiorno. Si riduce invece al di sotto del 10 per cento a livello nazionale in caso di capofamiglia lavoratore dipendente (7,5 per cento se lavoratore autonomo) e a circa il 21 per cento nel Mezzogiorno (15 per cento se lavoratore autonomo).

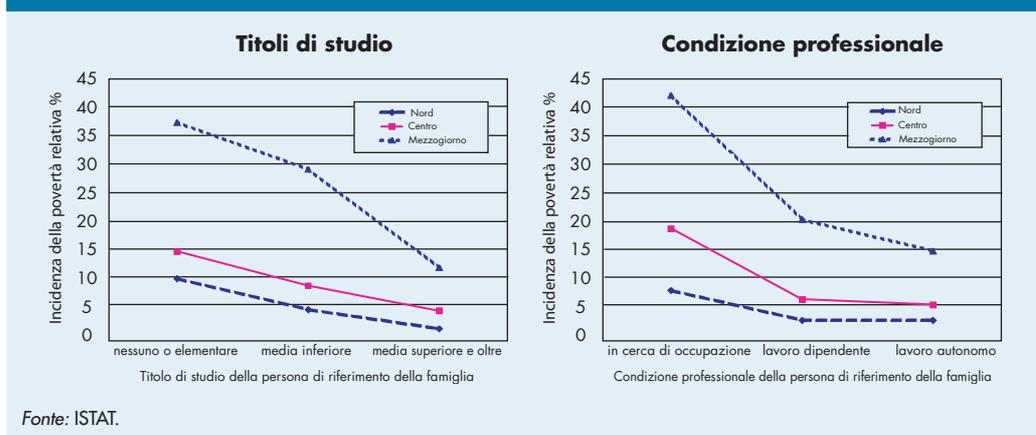
**Povertà e
occupazione**

La situazione di sostanziale stabilità della povertà rilevata nel complesso nel Mezzogiorno, a fronte di elementi diffusi di indubbio maggior dinamismo dell'area rilevati nel corso del 2001, mette in evidenza alcuni limiti delle misurazioni attuali nel cogliere pienamente eventuali mutamenti nelle condizioni di vita delle fasce più deboli della popolazione. In particolare, l'assenza di dettaglio territoriale non permette di cogliere le disparità territoriali esistenti e le diverse dinamiche in corso anche all'interno delle macroaree, per cui misurazioni a livello aggregato possono non riuscire a fornire indicazioni adeguate. A questi elementi si aggiungono alcune specificità del fenomeno da misurare; non è sufficiente infatti fare riferimento esclusivo alla misura del reddito disponibile per le famiglie o al livello dei consumi, misure che colgono necessariamente solo le condizioni di benessere economico. Povertà ed esclusione sociale sono invece fenomeni multidimensionali, che riguardano il complesso delle capacità degli individui di partecipare alla vita associata: un alloggio decoroso, un livello di istruzione soddisfacente, il facile accesso ai servizi sanitari e più in generale la possibilità partecipazione ai molteplici aspetti che caratterizzano la convivenza civile²³.

**Esigenze
informative**

²³ Si veda T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, B. Nolan, Indicators for Social Inclusion in the European Union, Oxford University Press, 2002.

Figura I.32 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ PER ALCUNE CARATTERISTICHE DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO - ANNO 2001



Le esigenze evidenziate di dettaglio territoriale e completezza dell'informazione sono state affrontate in Italia nell'ambito degli approfondimenti statistici che accompagnano le attività di valutazione e monitoraggio del Quadro Comunitario di Sostegno. L'Italia ha accolto con favore l'invito della Commissione Europea a dotarsi di strumenti conoscitivi che permettessero di seguire più da vicino l'obiettivo generale della programmazione per il periodo 2000-2006 - che accanto a tassi di crescita significativi si propone di conseguire nel periodo di attuazione del programma una drastica riduzione del disagio sociale²⁴.

In mancanza di informazione adeguata già disponibile, è stata avviata un'indagine supplementare²⁵ i cui risultati saranno disponibili a partire da giugno 2003 e permetteranno di arricchire notevolmente il quadro informativo relativo alle caratteristiche delle fasce sociali in condizioni di disagio ed emarginazione, permettendo così di migliorare l'efficacia degli interventi.

²⁴ Cfr. QCS obiettivo 1 2000-2006, p. 37.

²⁵ Il Dipartimento Politiche per lo Sviluppo, insieme al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Dipartimento Affari Sociali, ha stipulato una convenzione con l'ISTAT per ottenere informazioni di maggior dettaglio sia per quanto riguarda la dimensione e l'articolazione territoriale del fenomeno, sia per quanto riguarda le caratteristiche delle famiglie e degli individui svantaggiati. Sono raccolte informazioni, ad esempio, sulle abitazioni e sull'area di residenza; sull'accesso ad alcuni principali servizi (servizi sanitari, asili nido e scuole materne); sulla dipendenza da aiuti in denaro o in natura erogati da soggetti privati o pubblici; sulla percezione soggettiva della condizione economica.

Si tratta di una specifica linea di azione nella convenzione stipulata con l'ISTAT per la realizzazione del Progetto Operativo "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di sviluppo", nell'ambito della misura 1.3 del PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema del QCS obiettivo 1. L'attività prevede: a) l'ampliamento a tantum del campione di riferimento dell'Indagine sui consumi delle Famiglie condotta annualmente dall'ISTAT, con l'applicazione di opportuni metodi di stima per ottenere informazioni più robuste, per quanto riguarda la dimensione e l'articolazione territoriale del fenomeno; b) la somministrazione di uno specifico Modulo sulle condizioni di vita per una migliore specificazione delle caratteristiche di famiglie e individui svantaggiati.

RIQUADRO C - LA POPOLAZIONE RESIDENTE IN ITALIA

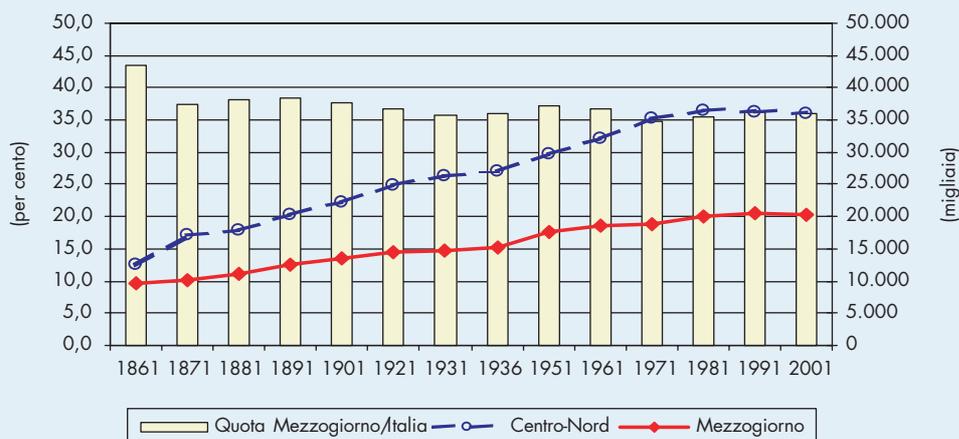
Nel 2001 la popolazione residente in Italia, secondo i dati ancora provvisori dell'ultimo Censimento della popolazione e delle abitazioni, è pari a 56.305 migliaia di unità. Nel Mezzogiorno risiede il 36 per cento della popolazione italiana, pari a 20.252 migliaia di unità.

Rispetto al 1991¹ la popolazione italiana ha subito una flessione dello 0,2 per cento. Per la prima volta si registra una riduzione nel Mezzogiorno (-0,7 per cento in 10 anni), mentre nel Centro-Nord, dopo la diminuzione verificatasi nel decennio scorso (-0,7 nel 1991 rispetto al 1981), si segnala un modesto recupero (0,1 per cento rispetto al 1991)(cfr. Figura C.1).

La riduzione della popolazione complessiva nel Mezzogiorno, già visibile da qualche anno nei dati anagrafici, è peraltro quasi interamente da attribuire a fattori demografici, poiché nel secolo passato, pur in presenza di fenomeni migratori assai più rilevanti di quelli odierni, la popolazione era sempre risultata in crescita. La crescita netta della popolazione verificatasi nel nostro paese è da attribuire essenzialmente al movimento migratorio dall'estero, che nel 2000 è stato particolarmente elevato nelle regioni del Nord-Est, mentre si è attestato su valori più modesti nel Mezzogiorno. Il Nord-Est risulta infatti l'unica circoscrizione in cui la popolazione complessiva aumenta rispetto al precedente censimento.

La popolazione femminile supera quella maschile in tutte le ripartizioni, mediamente si contano 51,6 donne ogni 100 abitanti in Italia, e 51,4 ogni mille nel Mezzogiorno.

Figura C.1 - POPOLAZIONE RESIDENTE AI CENSIMENTI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNI 1861-2001



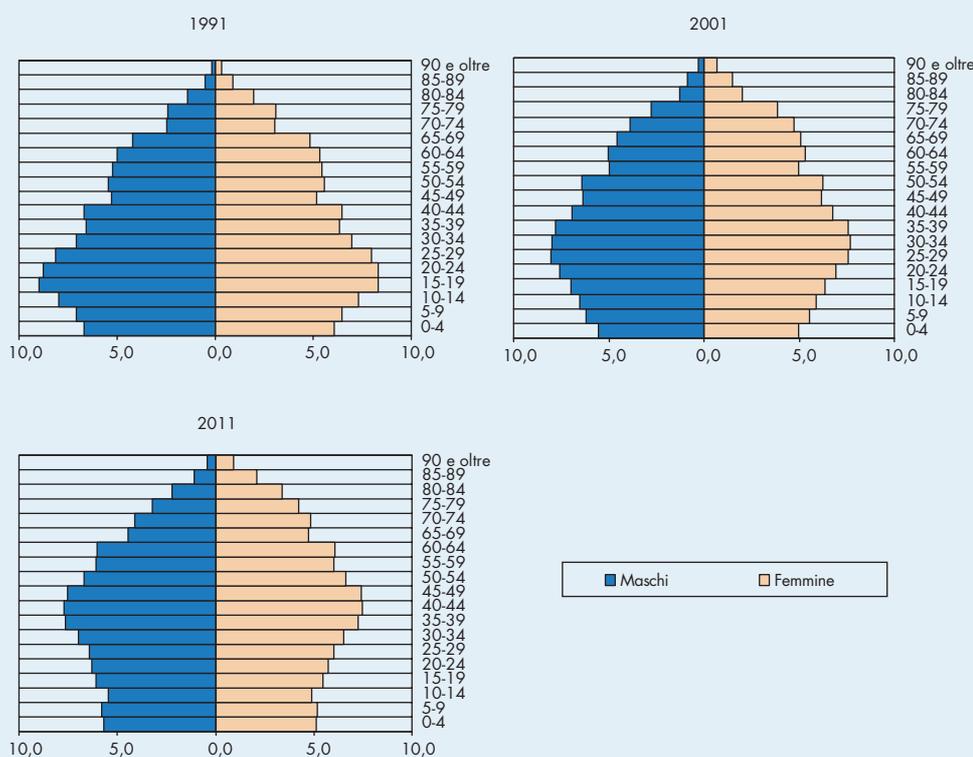
Fonte: ISTAT, Censimento della popolazione 2001 (dati provvisori).

La composizione per età è in evoluzione, con un aumento della quota di popolazione con più di 64 anni e una perdita di quote di popolazione con meno di 15 anni, a ritmi più sostenuti nel Mezzogiorno che pure permane la circoscrizione relativamente più giovane (cfr. Figura C.2).

¹ Il confronto è effettuato sui dati provvisori del censimento 1991 e del censimento 2001 per poter considerare aggregati della stessa natura.

La quota di popolazione con più di 64 anni è aumentata di circa tre punti in 10 anni in entrambe le ripartizioni, salendo al 15,8 per cento nel Mezzogiorno e al 19,6 per cento nel Centro-Nord. Si è ridotta, invece, la quota di popolazione con meno di 15 anni: nel Mezzogiorno scende al 17,3 per cento, nel Centro-Nord al 12,7. In particolare, l'andamento dell'indice di dipendenza strutturale degli anziani, che conta quanti siano gli anziani (con più di 64 anni) ogni 100 individui in età attiva (15-64 anni), permette di cogliere l'impatto del fenomeno. Tale indice, che nel 1991 era circa 19 per cento nel Mezzogiorno e 24 nel Centro-Nord, è salito in dieci anni di cinque punti in entrambe le ripartizioni raggiungendo, rispettivamente, il 24 e il 29 per cento. Il carico di persone anziane è tuttavia diversificato anche fra le regioni meridionali dove si segnalano valori superiori alla media nazionale in Molise e Abruzzo e, invece, nettamente inferiori in Campania. Inoltre, le previsioni mostrano una marcata tendenza alla crescita del carico di anziani rispetto alla popolazione attiva: nei prossimi dieci anni si stima un aumento di altri 5 punti che porterà l'indice al 29 per cento nel Mezzogiorno e al 34 per cento nel Centro-Nord.

Figura C.2 - POPOLAZIONE NEL MEZZOGIORNO PER ETÀ E SESSO: 1991, 2001, 2011
(valori percentuali)



Fonte: ISTAT, Censimento 1991, Previsioni demografiche 2001-2051.

Un ulteriore segnale di trasformazione, presente su tutto il territorio nazionale, si evidenzia nelle strutture familiari. Da un lato cresce il numero delle famiglie, sia in Italia (8 per cento rispetto all'ultimo censimento) sia nel Mezzogiorno (7,1 per cento), dall'altro il numero medio di componenti continua a ridursi e scende a 2,6 in Italia e a 2,9 nel

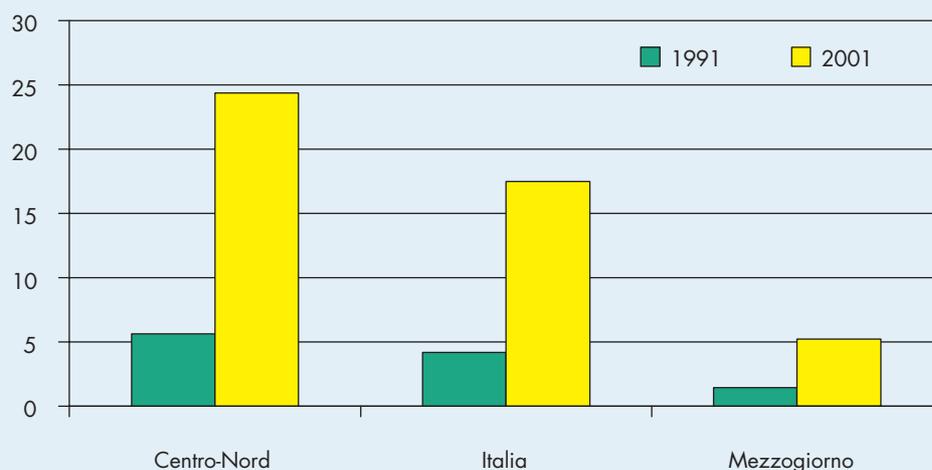
Mezzogiorno. Tali andamenti sono dovuti all'effetto congiunto della diminuzione delle famiglie di grandi dimensioni e l'aumento di quelle unidimensionali, anche in conseguenza del progressivo invecchiamento della popolazione.

I cittadini stranieri in Italia

Sono censiti fra i "cittadini stranieri" le persone che non hanno cittadinanza italiana, sia che abbiano dimora abituale in Italia -i residenti- sia che vivano temporaneamente od occasionalmente in Italia. Nel censimento sono enumerate tutte le persone presenti, conseguentemente anche gli stranieri, qualunque sia la loro condizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso nel nostro paese.

Nel 2001² risultano residenti in Italia 987.363 cittadini stranieri, di cui 107.317 (il 10,8 per cento) nel Mezzogiorno. La distribuzione nelle aree geografiche è molto disomogenea, si sono contati, infatti, 24 cittadini stranieri ogni mille residenti nel Centro-Nord e solo 5 ogni mille nel Mezzogiorno. Negli ultimi dieci anni la proporzione di stranieri residenti in Italia è più che quadruplicata, passando da 4 stranieri ogni mille residenti nel 1991 a 17,5 nell'ultimo censimento. L'aumento è stato più marcato nelle regioni settentrionali, dove la quota è quasi quintuplicata.

Figura C.3 - CITTADINI STRANIERI RESIDENTI IN ITALIA PER RIPARTIZIONE: 1991, 2001
(per mille residenti totali)



Fonte: ISTAT, Censimento della popolazione 1991, 2001 (dati provvisori).

I cittadini stranieri temporaneamente o occasionalmente presenti in Italia risultano 252.185, di cui 46.414 nel Mezzogiorno, il 18,4 per cento, percentuale che risulta sensibilmente superiore a quella degli stranieri residenti. Rispetto al totale degli stranieri

² Dati provvisori.

censiti, residenti e non, nel Mezzogiorno la componente non stabile ha un peso maggiore, circa il 30 per cento, rispetto al Centro-Nord, 19 per cento.

La popolazione straniera non residente è sensibilmente diminuita (di circa il 7 per cento) in entrambe le ripartizioni geografiche. Tale dato è tuttavia suscettibile di modifiche al momento della pubblicazione dei risultati censuali essendo il settore fra i più critici, dal punto di vista della rilevazione statistica, anche a causa della variabilità delle condizioni legislative di riferimento.

Tavola C.1 - CITTADINI STRANIERI, RESIDENTI E NON RESIDENTI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA

Ripartizione geografica	Stranieri totali		Stranieri residenti		Stranieri presenti e non residenti		
	Valori assoluti	Per 100 stranieri totali	Valori assoluti	Per 100 stranieri residenti	Valori assoluti	Per 100 stranieri presenti	Per 100 stranieri totali
Centro-Nord	1.085.817	87,6	880.046	89,1	205.771	81,6	19,0
Mezzogiorno	153.731	12,4	107.317	10,9	46.414	18,4	30,2
Italia	1.239.548	100,0	987.363	100,0	252.185	100,0	20,3

Fonte: ISTAT, Censimento della popolazione 2001 (dati provvisori).

1.5 Obiettivi programmatici di medio-lungo termine per il Mezzogiorno

L'intervento pubblico nel Mezzogiorno, realizzato attraverso risorse finanziarie aggiuntive, comunitarie e nazionali, è accompagnato dalla fissazione di obiettivi programmatici di medio-lungo termine, generalmente fino al 2008 (anno in cui si concludono le erogazioni del Programma comunitario in corso). Gli obiettivi programmatici si riferiscono:

- 1) sia alle principali variabili aggregate di crescita (prodotto interno lordo, occupazione, investimenti e produttività);
- 2) al grado di infrastrutturazione e alla relativa quantità/qualità di servizi pubblici.

I principali obiettivi macroeconomici di crescita vengono passati in rassegna in questo paragrafo. Nel paragrafo I.6 viene esaminato il secondo gruppo di obiettivi, confrontandolo con gli andamenti effettivi in atto.

Nel periodo 2003-2008 le prospettive di crescita del Mezzogiorno rimangono migliori di quelle del resto del Paese. Ma il conseguimento dell'obiettivo programmatico di raggiungere e superare il quattro per cento di crescita dalla metà del decennio è, in primo luogo, subordinato alla ripresa del ciclo internazionale e alla piena realizzazione, in larga parte del Mezzogiorno, di quel salto nella quantità e soprattutto nella qualità degli investimenti pubblici e nella modernizzazione amministrativa che le Amministrazioni centrali e soprattutto le regioni si sono impegnate a realizzare.

Solo sotto queste condizioni, oltre che nell'ipotesi di progressi significativi nel grado di efficienza dei mercati, dei servizi pubblici locali e del mercato del lavoro del Sud²⁶, si potrà realizzare lo scenario di crescita del Mezzogiorno coerente con il quadro macroeconomico internazionale e nazionale, presentato nel DPEF 2003-06

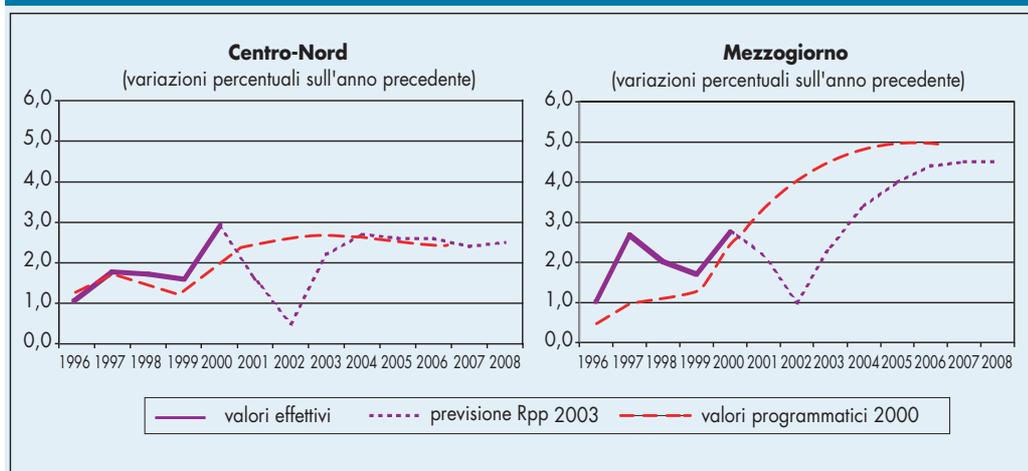
²⁶ Come si legge nel Quadro Comunitario di Sostegno (pagg. 273-292) che costituisce il "contratto con l'Europa" che governa il Programma comunitario di intervento, sono infatti anche queste le condizioni individuate per la piena efficacia del programma e quindi per conseguire i suoi risultati programmatici di crescita.

e nella Relazione Previsionale e Programmatica 2003: secondo tale scenario nel periodo 2002-2008 il prodotto crescerebbe in media del 3,9 per cento (4,3 dal 2005) rispetto al 2,5 per cento (2,8 dal 2005) del Centro-Nord.

Il confronto fra tali previsioni e quelle originariamente presentate nel 2000 nel primo DPEF che ha fatto seguito all'avvio del Programma Comunitario (cfr. fig. I.33), mostra alcune modifiche significative:

- il PIL nel Centro-Nord, la cui dinamica negli anni 1996-2001 non si è mediamente discostata dai preconsuntivi, è stato rivisto al ribasso, in seguito al peggiorare del quadro della domanda mondiale (cfr. Riquadro D);
- il PIL nel Mezzogiorno, cresciuto nel periodo 1996-2000 più che nei preconsuntivi e nelle stime del 2000 (cfr. Figura I.33), presenta, per il periodo 2002-2008, una riduzione della crescita attesa, sia per effetto della minore domanda internazionale (cfr. Riquadro D), sia a seguito dei tempi più lunghi che ha richiesto l'avvio del Programma comunitario.

Figura I.33 - SCENARI DI CRESCITA DEL PIL: CONFRONTO TRA LE PREVISIONI 2000-08 DEL QCS E CONSUNTIVI



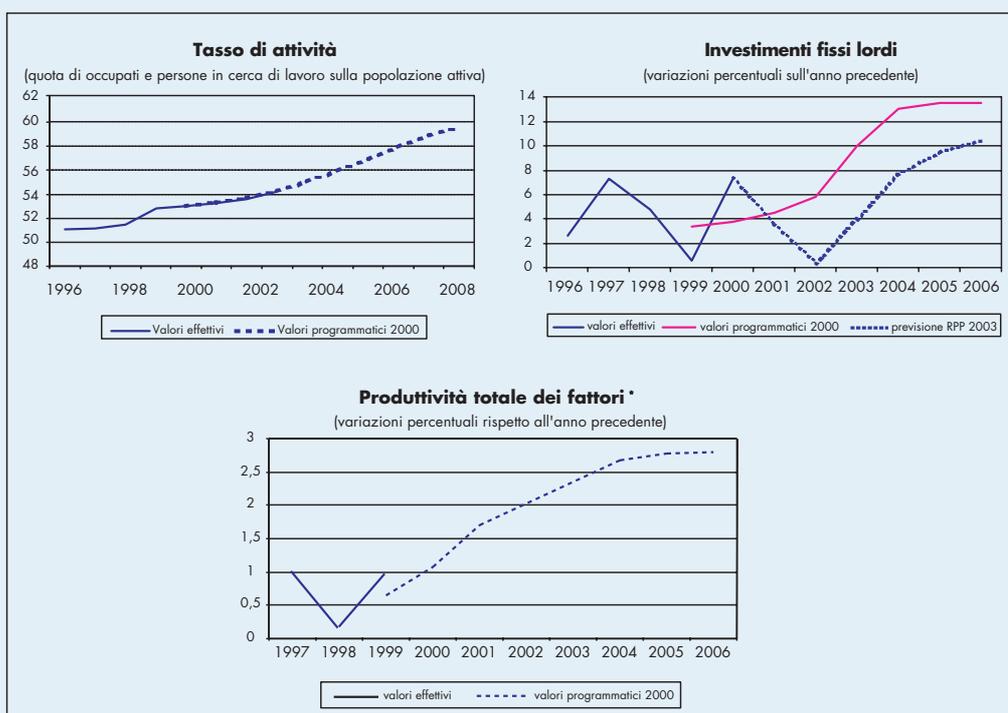
Fonte: ISTAT, Conti Economici Territoriali 1995-2000; 2001-2006, Relazione Previsionale e Programmatica 2003, 2002-2006 e Documento di Programmazione economica e finanziaria 2000-2003.

Il permanere di uno scenario di accelerazione della crescita del Mezzogiorno sotto le diverse ipotesi prima richiamate dovrebbe riflettere un balzo nella crescita degli investimenti, del tasso di attività e della produttività. Il balzo sarebbe originato proprio dal miglioramento del contesto economico e sociale del Mezzogiorno indotto dalla politica pubblica e dalla maggiore efficienza dei mercati.

L'entità della rottura è stata a suo tempo valutata grazie a un semplice modello di offerta (cfr. Riquadro D). Per alcune variabili, dette "di rottura", il modello ha stimato un sentiero di crescita coerente con gli obiettivi delineati nel quadro a medio-lungo termine e consistenti con l'equilibrio macroeconomico dell'area (coerenti/compatibili). Ciò riguarda tra l'altro il tasso di attività, la quota sul prodotto del totale degli investimenti fissi lordi e la produttività totale dei fattori nel Sud, variabile cruciale per cogliere i processi della competitività delle imprese meridionali.

Le traiettorie di crescita delle variabili obiettivo per il Mezzogiorno sono indicate nei grafici seguenti (cfr. Figura I.34). Per il tasso di attività e per la crescita degli investimenti fissi lordi si osserva che gli andamenti effettivi fino, rispettivamente, al 2002 e al 2001, ricalcano assai da vicino gli andamenti a suo tempo programmati.

Figura I.34 - MEZZOGIORNO - ALCUNI OBIETTIVI PROGRAMMATICI DI MIGLIORAMENTO DEL CONTESTO



* La Produttività totale dei fattori viene calcolata sulla base di stime econometriche. Il dato riflette lo scenario medio previsto nel 2000 per il QCS 2000-2006. Il dato storico è calcolato per il settore manifatturiero.
Fonte: MEF, elaborazioni su dati ISTAT.

RIQUADRO D - IL MODELLO ECONOMETRICO PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE NEL MEZZOGIORNO

Il modello econometrico per il Mezzogiorno (MOMEZ) nasce nel Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e coesione, allo scopo di valutare l'impatto delle politiche territoriali e la coerenza tra gli obiettivi e vincoli macroeconomici. È stato utilizzato per la "Valutazione ex ante del Quadro comunitario di sostegno (QCS)", e per la costruzione di quadri di previsione coerenti rispetto agli obiettivi e ai vincoli. Una nuova versione di MOMEZ sarà impiegata per fornire indicazioni sulla "Valutazione in itinere del QCS".

Il modello mira a cogliere i principali canali di crescita di un'economia in via di sviluppo, quale quella meridionale, individuati dalle recenti teorie sulla localizzazione del-

l'attività produttiva e sulla crescita regionale in presenza di dualismo, nonché evidenziare i meccanismi fondamentali di trasmissione delle politiche territoriali. Giacché gli interventi da valutare, come quelli finanziati dai Fondi strutturali, agiscono prevalentemente dal lato dell'offerta, tramite la realizzazione di infrastrutture e il favorire aumenti di produttività e di capitale umano, il modello pone in particolare luce i meccanismi di crescita derivanti dalla dotazione e accumulazione di fattori produttivi. Sono comunque considerati anche gli effetti indotti da variazioni nella domanda che possono giocare un ruolo nell'accelerazione del processo di sviluppo.

Sul versante dell'offerta, le tre forze predominanti che agiscono sull'accumulazione di capitale fisico e umano di un'area in ritardo di sviluppo come il Mezzogiorno e che vengono esplicitate in MOMEZ, sono: (i) il traino esercitato dalla macro-regione avanzata su quella depressa, attraverso la diffusione tecnologica e il sostegno alla domanda; (ii) l'intervento pubblico volto ad accelerare la crescita contrastando i fallimenti di mercato e aumentando il capitale sociale; (iii) i meccanismi virtuosi indotti dalle esternalità - generate da interventi di policy, e rafforzati dalle aspettative degli agenti e dal miglioramento del contesto socio-economico. Quest'ultimo aspetto è strettamente legato alla logica del QCS. L'idea base è che la crescita sia sostenuta dagli incrementi della produttività, sollecitati dalle azioni di policy e dalle modifiche che queste inducono sul sistema economico e sociale del Mezzogiorno. L'aumento di produttività si riflette direttamente sul processo di accumulazione del capitale fisico e umano e quindi sul tasso di crescita dell'economia. Le variazioni nelle aspettative degli operatori e nel clima economico e sociale indotte dalle politiche vengono approssimate introducendo in MOMEZ alcuni specifici indicatori che sono chiamati, così come nel QCS, variabili di "rottura", in quanto segnalano le discontinuità indotte sui comportamenti e le dinamiche passate in una fase di decollo economico. Le 12 variabili di rottura individuate, alcune endogene altre esogene al modello (quali la quota di occupati irregolari, l'indice di criminalità, la quota di servizi alle imprese, l'indice di specializzazione tecnologica, il rapporto tra esportazioni e prodotto, ecc.), catturano le esternalità positive e negative legate alla struttura economico-sociale e istituzionale e alle aspettative degli operatori. Nel modello, queste variabili entrano prevalentemente nella specificazione dell'andamento della produttività totale dei fattori dell'area.

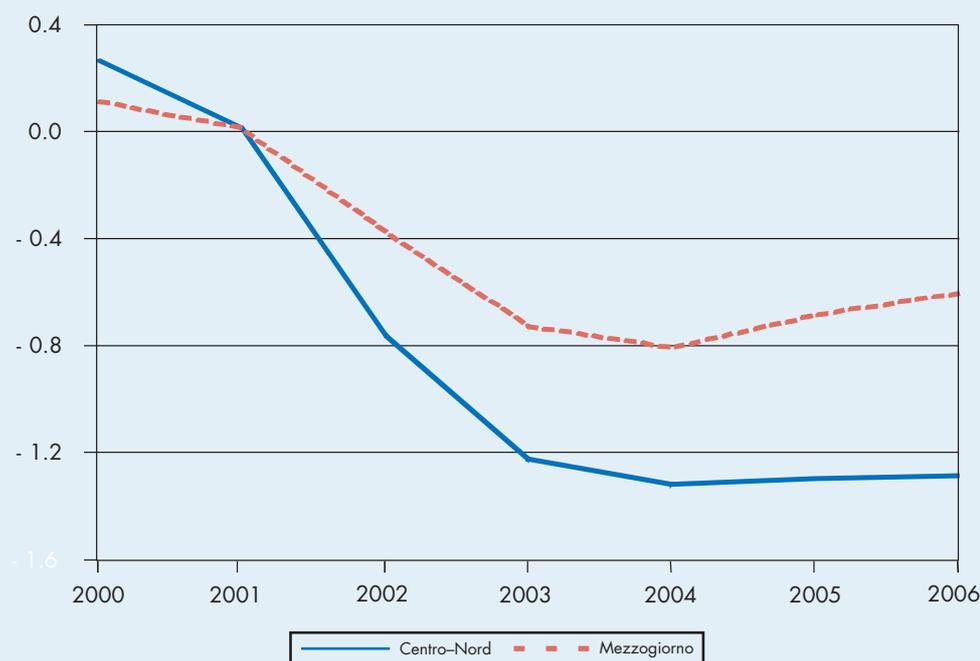
La nuova versione del modello è ancora in una fase sperimentale. Le previsioni che vengono qui presentate fanno quindi riferimento alle simulazioni effettuate con la versione precedente, adottato per la valutazione del PSM, quindi ancora non incorporano le successive revisioni dei dati, anche a seguito del mutamento della congiuntura internazionale. Con la versione sperimentale, pur con le dovute cautele, si è scelto di simulare gli effetti di alcune modifiche dei fattori esogeni influenzati dai diversi scenari. Fra le simulazioni effettuate, di particolare interesse è stata quella sugli effetti del peggioramento della domanda mondiale registrato dall'autunno del 2001. Si è a questo scopo confrontato lo scenario preparato nell'estate del 2001, relativo all'andamento del commercio internazionale e del PIL dell'UE15, entrambe variabili esogene del modello, con quello basato sulle più recenti previsioni delle due variabili, fornite dalla Commissione. L'esercizio è costruito a politiche date, che quindi non variano nei due scenari.

I risultati, da valutare avendo presente che MOMEZ è indirizzato prevalentemente all'analisi di lungo periodo e non a quella di breve termine, segnalano sia per il Mezzogiorno sia per il Centro-Nord una riduzione del prodotto a prezzi costanti rispetto alle previsioni precedenti che ha il suo massimo nel 2004 e che tende lentamente a riasorbirsi, con più velocità nel Mezzogiorno (Figura D.1).

Come atteso, l'effetto maggiore è sulle regioni del Centro-Nord, la cui economia è più dipendente dall'andamento della domanda mondiale. Dopo un differenziale positivo nel 2000, le cui previsioni all'epoca erano più pessimistiche rispetto a quanto realizzato, gli effetti negativi si ripercuotono nel 2001, con una riduzione del tasso di crescita nel 2002 (-0,8 per cento) e nel 2003 (-0,4 per cento), per poi riportarsi pressoché sul profilo di crescita precedente. La differenza cumulata rispetto al differente scenario raggiunge quindi l'1,3 per cento del PIL nel 2004.

L'effetto sul prodotto del Mezzogiorno è minore ma non trascurabile. Il profilo di crescita si riduce dello 0,4 per cento, sia nel 2002, sia nel 2003. Nel complesso, la differenza cumulata rispetto allo scenario precedente è nel 2004 di circa -0,8 punti percentuali. La ripresa dopo la flessione appare più intensa di quella registrata nel Centro-Nord. È necessario ribadire come lo scenario di policy sia rimasto invariato nelle due simulazioni: aggiustamenti anticiclici nelle politiche possono ridurre ulteriormente i tempi di assorbimento dello shock.

Figura D.1 - EFFETTO DELLA CADUTA DELLA DOMANDA MONDIALE (scostamento percentuale del PIL rispetto allo scenario stimato nel 2001)



1.6 Servizi infrastrutturali e servizi al territorio: i ritardi, i recuperi

Questo paragrafo dà conto dei *ritardi* e dei *recuperi* relativi alla dotazione infrastrutturale, ai servizi e alla soddisfazione degli utenti finali, cittadini o imprese, del Mezzogiorno. Ci si avvale delle prime risultanze di un'analisi in corso²⁷.

Vengono esaminati, con l'approssimazione consentita dalle statistiche e dalle ricerche esistenti:

- le tendenze di medio-lungo periodo del gap infrastrutturale, anche in relazione agli obiettivi programmatici fissati nel Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 1 2000-2006, misurate sia con indicatori fisici sia con indici di qualità ed efficacia del servizio;
- gli andamenti recenti del gap infrastrutturale, sulla base di indicatori sintomatici e delle prime risultanze dei monitoraggi effettuati in base alle cd. "carte dei servizi"²⁸

Ove possibile, la situazione, rilevata in base agli ultimi dati disponibili, viene confrontata con i valori obiettivo definiti nel Quadro Comunitario di Sostegno e nei Programmi operativi delle Regioni, che sono di orientamento anche per gli interventi finanziati al di fuori dei programmi comunitari.

Nella lettura di quanto segue vanno comunque sottolineati due aspetti: il primo riguarda la natura degli indicatori utilizzati, che colgono talora in modo indiretto o parziale gli obiettivi finali di interesse e che, quindi, vanno letti con l'ausilio di informazioni aggiuntive; il secondo è relativo al fatto che a oggi i programmi finalizzati al raggiungimento di quegli obiettivi sono in corso e non hanno ancora completato gli interventi previsti.

Indicazioni generali: dove si concentra il ritardo

In termini generali, studi recenti, basati su indicatori sintetici che risultano sensibili alle metodologie di costruzione adottate, evidenziano come il gap fra Mezzogiorno e resto del Paese non si sia complessivamente ridotto negli anni novanta e resti assai elevato. In particolare, secondo l'Istituto Tagliacarne,²⁹ fra il 1991 e il 1999 i rapporti relativi fra Mezzogiorno e resto del Paese in termini di dotazione infrastrutturale, espressi come percentuale della media italiana, sarebbero:

- migliorati in tre casi (rete ferroviaria da 82 a 85; strutture culturali da 53 a 57, strutture sanitarie da 76 a 81), pur restando ampiamente sotto la media;

²⁷ L'analisi prevede una ricognizione dello stato e delle tendenze delle infrastrutture e dei servizi infrastrutturali nel loro complesso e in un'accezione ampia (infrastrutture economiche, sociali, nuove tecnologie e ambiente), sulla base dell'integrazione delle pur disomogenee fonti informative disponibili e il confronto di tale quadro conoscitivo con la direzione e l'intensità dell'intervento di investimento pubblico espressamente rivolto all'obiettivo di mitigare prima, e chiudere poi, il differenziale nella dotazione infrastrutturale e di servizi attraverso il ricorso a risorse aggiuntive (fondi strutturali, fondi aggiuntivi nazionali). Si analizzano: le tendenze di medio periodo della spesa in conto capitale per lo sviluppo del Mezzogiorno dal lato della dotazione infrastrutturale; gli investimenti in atto e già previsti per il recupero del gap derivanti dall'articolazione della spesa prevista dal QCS e dalle altre forme di intervento per regione e settore di intervento; le prospettive di investimento di medio-lungo termine, vale a dire la prefigurazione degli investimenti che nei settori in ritardo potranno realizzarsi nel prossimo decennio, quale che sia la fonte di finanziamento (ordinaria, da intervento speciale qual è ad esempio la legge obiettivo, da Intese di programma, da fondi strutturali).

²⁸ Le "carte dei servizi" sono una pratica innovativa con le quali gli erogatori di servizio si impegnano al mantenimento di standard di qualità definiti con indicatori da rilevare o a propria cura o a cura di soggetti indipendenti. La carta dei servizi di FS, ad esempio, definisce una raccolta di informazioni molto innovativa, che consente in questi ambiti di osservare modificazioni assolute (nel Mezzogiorno) e relative (rispetto al resto del Paese).

²⁹ Si veda Istituto Tagliacarne (2002), *Le infrastrutture nelle province italiane tra l'inizio e la fine degli anni '90: un confronto temporale*.

- peggiorati in sei casi (rete stradale da 94 a 92, aeroporti da 67 a 60, reti dell'energia da 66 a 64, telecomunicazioni da 67 a 65, rete bancaria e dei servizi vari da 64 a 61).

La situazione è stata evidenziata da un altro studio riferito all'anno 1997³⁰, in cui si definivano alcune dimensioni assolute del divario: posta pari a 100 la dotazione infrastrutturale media del Paese, il Mezzogiorno raggiungeva circa quota 60 (il Nord est si situava a quota 130): appariva peggiore la situazione delle infrastrutture economiche (59) rispetto a quelle sociali (63).

Un'analisi che voglia essere di supporto alle scelte di investimento deve essere necessariamente basata anche su indicatori di maggior dettaglio.

La tavola che segue evidenzia gli ambiti nei quali il Mezzogiorno soffre in misura maggiore del ritardo accumulato nella dotazione infrastrutturale e nei livelli di servizio. La tavola esplicita gli anni di riferimento delle informazioni riportate, poiché queste sono in media disponibili con un ritardo di circa due anni. Nella discussione degli andamenti osservati per gli indicatori si cerca quindi, per quanto possibile, di integrare l'analisi con altre fonti più aggiornate.

Tavola I.12 – IL GAP INFRASTRUTTURALE E I SERVIZI CARENTI: DOVE SI CONCENTRA IL RITARDO

Tipologia dei servizi infrastrutturali e territoriali							
indicatori di contesto	percentuale rifiuti soggetti a raccolta differenziata su totale rifiuti	percentuale km di coste non balneabili sul totale km di coste	percentuale di famiglie che segnalano irregolarità nella distribuzione dell'acqua	frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico	passenger sbarcati e imbarcati per via aerea per 100 abitanti	utilizzo dei treni: quota di persone che hanno utilizzato il treno almeno una volta nell'anno	tonnellate di merci in entrata e in uscita su strada - valore percentuale sulle modalità strada, ferrovia e navigazione
anno	2000	2001	2001	2001	2001	2001	1998
valore media Italia	14,4	5,4	16,3	3,6	157,1	30,6	92,5
valore Mezzogiorno	2,4	5,9	32,0	5,3	91,1	24,3	81,8
valore minimo - valore massimo regioni Mezzogiorno	1,1 - 6,1	2,0 - 17,9	19,4 - 51,1	3,4 - 8,2	11,7 - 241,1	16,2 - 30,3	65,8 - 97,7
Mezzogiorno: obiettivo programmatico per il 2008	10	4,5	13,5	-	130	31,5	80,1
ritardo elevato ¹	CAL, CAMP	CAMP, PUG	CAL, SARD	CAL, SARD	ABR, PUG	SARD, SIC	4
ritardo in fase di recupero ²	ABR, BAS, CAL, PUG, SARD, SIC	ABR, BAS, CAL, CAMP, SARD	MOL	-	ABR, CAL, CAMP, PUG, SARD, SIC	ABR, BAS, PUG, SARD	4
ritardo, recupero problematico ³	CAMP, MOL	PUG, MOL, SIC	ABR, BAS, CAL, CAMP, PUG, SARD, SIC	-	-	CAL, CAMP, MOL, SIC	4

¹ Si considerano tra le regioni del Mezzogiorno le due che presentano, all'ultimo anno disponibile, la situazione peggiore.
² Regioni per le quali si verifica un recupero del valore dell'indicatore tra l'anno in cui è stato fissato l'obiettivo programmatico per il 2008 e l'ultimo anno disponibile.
³ Regioni per le quali si verifica un peggioramento del valore dell'indicatore tra l'anno in cui è stato fissato l'obiettivo programmatico per il 2008 e l'ultimo anno disponibile.
⁴ Indicatore e obiettivo di sistema che non consentono di apprezzare le singole regioni in modo puntuale.
 Fonte: Elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

³⁰ Confindustria - Ecoter (2000), La dotazione infrastrutturale nelle province italiane.

1.6.1 Acqua

Grande rilievo nelle politiche pubbliche ha assunto il settore idrico, in cui è in atto un lento processo di transizione diretto a superare la frammentazione che storicamente lo connota. A otto anni dal varo della legge di riordino, la legge 36/1994, detta “legge Galli”, i ritardi nell’attuazione della riforma frenano l’aggregazione fra i soggetti gestori e il consolidamento del settore; ne conseguono minori opportunità di finanziare anche con la leva tariffaria gli ingenti investimenti che la filiera idrica esige.

Il rilievo finanziario degli interventi previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno è notevole: si può valutare che le risorse pubbliche totali destinate al ciclo delle acque indicate nei programmi regionali ammontino a oltre 3.000 Meuro.³¹ Ulteriori finanziamenti sono previsti negli Accordi di Programma Quadro relativi al settore che includono 896 Meuro di risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (cfr. Capitolo III).

Un particolare elemento di criticità è dato dai limiti di infrastrutturazione del comparto. Un’analisi svolta dall’allora Ministero dei Lavori Pubblici nel 1999 denunciava criticità ed esigenze in larga parte ancora attuali: incompleta copertura dei fabbisogni civili da parte dei sistemi di acquedotto, elevate dispersioni di rete, sistemi fognari lontani dall’assicurare il servizio alla totalità della popolazione. Un’analisi effettuata dall’ISTAT nella prima metà degli anni novanta per gli impianti di depurazione, a fronte di circa 4.800 abitanti-equivalenti serviti, in media, da un impianto nell’Italia settentrionale, indicava nel Mezzogiorno un valore di 8.600.

Le criticità del Mezzogiorno non derivano, invece, da scarsità nel potenziale di risorse primarie, sebbene meno capillarmente diffuse che nel Nord del Paese. La minore circolazione di acqua nelle falde sotterranee e la maggiore variabilità dei regimi idrogeologici e idraulici è compensata, nel Mezzogiorno, da grandi opere idrauliche di trasferimento e di adduzione primaria, talora a dimensione intra-regionale, di cui il Nord non dispone. Tuttavia, l’addensamento della popolazione lungo la costa e la disordinata crescita urbana ostacolano il raggiungimento di adeguati livelli di qualità e di sicurezza. Il problema è aggravato dalla cronica debolezza dei sistemi di depurazione: in Sicilia e Campania nel 2001 il grado di copertura del servizio era nell’ordine del 65 per cento contro il 75 medio nazionale.

A limitare la flessibilità del sistema idrico meridionale concorrono anche l’elevato assorbimento di acqua per uso irriguo, settore che presenta ampi margini di miglioramento sia di natura tecnologica, sia nelle opportunità di risparmio primario, e l’obsolescenza della rete (30 anni nella distribuzione, 27 nella fognatura, 16 per gli apparati di depurazione), le cui prestazioni sono ulteriormente impoverite da manutenzioni inadeguate.

Un esame più ravvicinato delle singole realtà regionali del Mezzogiorno lascia trasparire situazioni differenziate.

³¹ Si tratta di risorse pari a circa il 40 per cento dei fondi attribuiti all’Asse I e a circa un decimo di quelli dei POR nel loro insieme. Con la partecipazione dei soggetti privati gli interventi raggiungono i 3.700 Meuro.

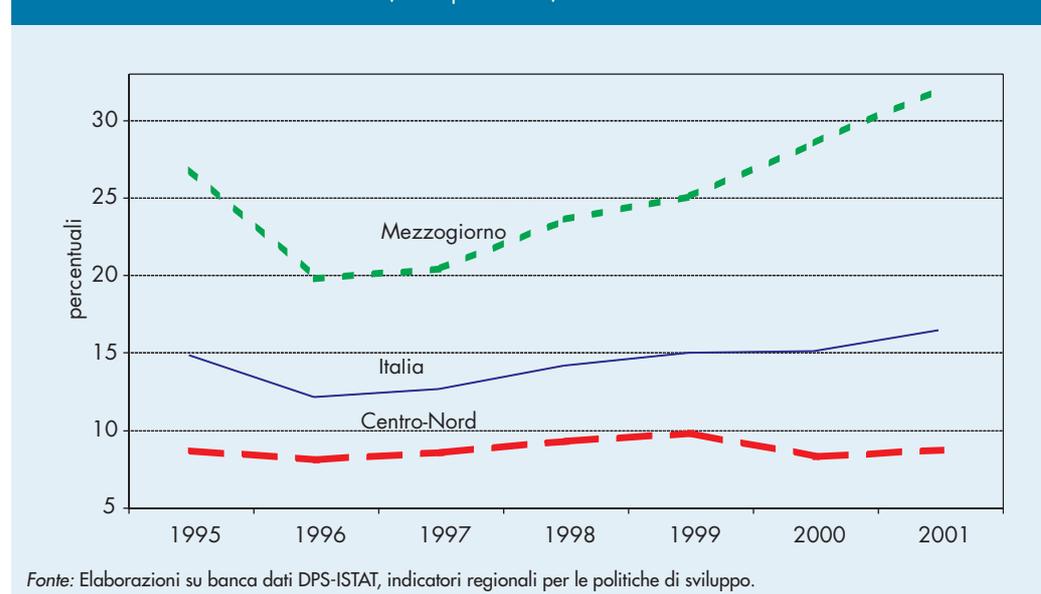
Tavola I.13 - INDICATORI DI EFFICACIA DEL SERVIZIO IDRICO NEL MEZZOGIORNO

Regioni	Disponibilità di acqua potabile			Popolazione servita dagli acquedotti quota %	Volume fatturato volume immesso in rete quota %	perdite apparenti di rete ¹ quota %
	litri/abitante/giorno		scostamento %			
	(a) lorda	(b) netta	(a)-(b) / (a)			
Abruzzo	611	233	61,9	98,6	36	64
Basilicata	498	240	51,9	94,7	48	52
Calabria	577	253	56,2	96,0	47	53
Campania	414	250	39,6	97,1	56	44
Puglia	332	169	49,1	95,6	51	49
Sicilia	372	179	51,9	98,6	48	52

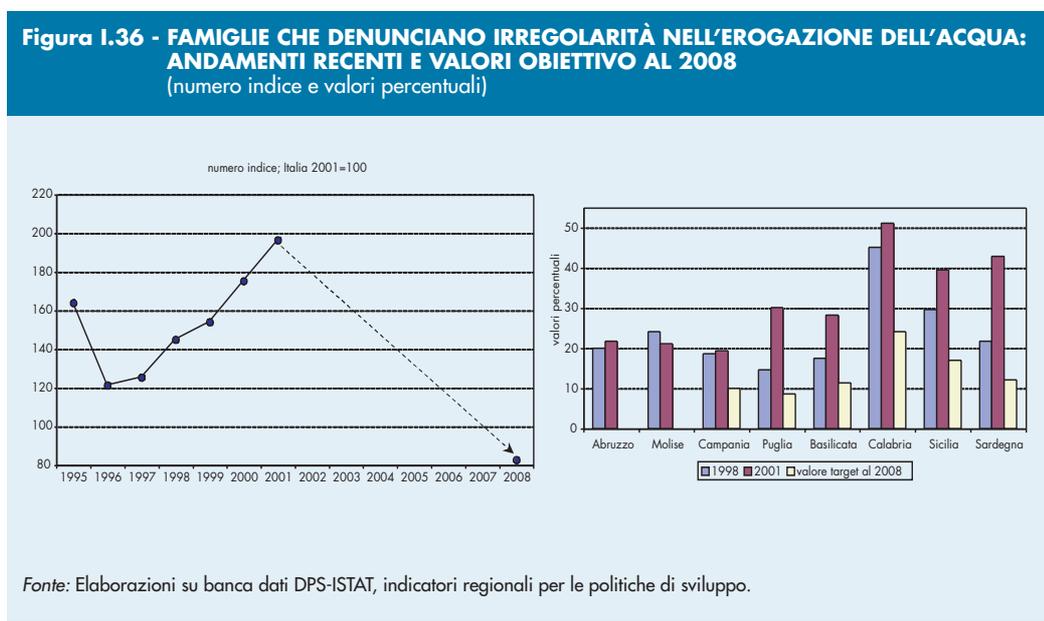
¹ Differenza fra volumi immessi in rete e volumi fatturati, espresso in rapporto ai primi.
Fonte: Elaborazioni su dati Sogesid SpA e Comitato di Vigilanza sulle risorse idriche. Anni vari (1997-2001).

Informazioni strutturali mostrano che una pressoché quasi integrale copertura del servizio di acquedotto si associa a inefficienze diffuse: marcati divari regionali nelle disponibilità lorde idropotabili (370 litri per abitante/giorno in Sicilia contro oltre 600 in Abruzzo) vengono smussati da inefficienze nelle reti distributive, per perdite e mancate fatturazioni, che riducono il divario effettivo a 180-250 litri. L'esame dei dati sulle immissioni in rete, le fatturazioni e le perdite nel segmento della distribuzione locale fa emergere situazioni problematiche in Calabria e Sicilia, limitatamente al primo indicatore, all'Abruzzo, regione in cui solo poco più di un terzo dell'acqua immessa in rete viene fatturata.

Figura I.35 - FAMIGLIE CHE SEGNALANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA - ANNI 1995-2001 (valori percentuali)



Per il ciclo dell'acqua, l'indicatore, utilizzato per monitorare e verificare l'efficacia degli interventi finanziati con i fondi strutturali, ma valido anche in altri contesti, misura la continuità di erogazione del servizio all'utenza, espressa dalla percentuale di famiglie che percepiscono irregolarità di fornitura. Per il Centro-Nord l'indicatore si colloca stabilmente al di sotto del 10 per cento anche nel biennio più recente in cui si osserva un sensibile peggioramento del Mezzogiorno, dove circa un terzo della famiglie segnalava nel 2001 irregolarità nella fornitura di acqua.



Comune a sette delle otto regioni del Mezzogiorno, l'aumento di tale quota tra gli anni 1998 e 2001 rende particolarmente critica la situazione di Calabria, Sicilia e Sardegna dove irregolarità di fornitura sono segnalate da almeno il 40 per cento delle famiglie. Il raggiungimento dell'obiettivo del QCS, di riportare entro il 2008 l'incidenza della discontinuità di fornitura ad un livello pari al 13,5 per cento, comporta, alla luce del recente deterioramento, la riduzione alla metà dei valori attualmente osservati.

L'avvio del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali ha mostrato livelli di spesa abbastanza sostenuti per il settore. Gli effetti di tali interventi potrebbero non essere ancora direttamente registrabili in termini di miglioramento del servizio. Tuttavia, l'ancora parziale completamento dell'attuazione della riforma del settore e, in particolare, del processo di accorpamento, modernizzazione e crescita dell'efficienza di gestione potrebbe non aver compiutamente influenzato la selezione di progetti a più alta redditività e valenza di impatto sul servizio.

RIQUADRO E - IL RIORDINO NEL SETTORE IDRICO

Il QCS subordina l'erogazione dei finanziamenti al rispetto di stringenti obiettivi di risultato e a precisi vincoli di percorso. Per favorire la realizzazione del ciclo idrico integrato la prima fase del ciclo di programmazione, che termina con l'anno in corso, offre sostegno alle misure previste negli Accordi di Programma Quadro (APQ), solo sino al 30 per cento delle somme appostate per la valorizzazione delle risorse idriche per uso civile. Principale vincolo condizionale è l'individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), previsti dalla legge n. 36/94. Nel quadriennio 2003-06 verranno finanziati solo i Piani d'Ambito predisposti ai sensi dalla legge Galli: agli apporti pubblici si affiancheranno, così, in misura crescente, risorse private, derivanti dalla finanza di progetto e dai ricavi tariffari della gestione.

La recente Relazione del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche stimava che alla fine degli anni novanta operassero in Italia oltre 8.000 gestori di distribuzione (di cui il 30 per cento circa nel Mezzogiorno), a fronte di circa 13.000 reti acquedottistiche e altrettanti sistemi di deiezione; in numero poco inferiore sarebbero stati gli impianti di depurazione. Inoltre, prevalevano le gestioni pubbliche, frequentemente svolte in economia; la capacità di fornire un servizio efficiente e di qualità è indebolita dalla flessione degli investimenti che, secondo stime del Comitato, si sarebbero contratti di circa due terzi in termini reali nel quindicennio terminante al 1998, in particolare nel segmento del trattamento delle acque reflue. Ne ha sofferto il segmento della distribuzione, dove l'incidenza delle perdite rimane elevata, su valori stimati prossimi al 40 per cento in media nazionale e punte superiori al 50 per cento in Abruzzo, Puglia e Calabria.

Una ripresa del percorso di riassetto appare in atto. Le rilevazioni del Comitato segnalano che, al 30 giugno del 2002, risultavano insediati 74 dei 91 ATO previsti dalle leggi regionali, contro i 48 dell'anno precedente; erano state terminate 54 ricognizioni sullo stato delle reti, di cui 45 negli ATO insediati.

Tavola E.1 - INSEDIAMENTO DEGLI ATO E RICOGNIZIONI SU RETI E IMPIANTI AL 30 GIUGNO 2002

	Previsti	Insediati			ricognizioni su reti e impianti		
		Totale	consorzi	convenzioni	non avviate	in corso	terminate
ITALIA	91	74	35	39	16	21	54
Nord	44	34	9	25	15	19	10
Centro	19	19	14	5	0	0	19
Mezzogiorno	28	21	12	9	1	2	25

Fonte: Elaborazioni su dati Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Relazione Annuale 2002.

Risultavano redatti anche 24 dei 74 Piani d'ambito previsti; in 19 ATO si è avuto l'affidamento del servizio a un gestore unico, in due casi attraverso procedure competitive. Soprattutto nell'Italia centrale sono state comunque adottate procedure di gara per l'individuazione del socio privato nel caso di affidamento diretto alla società di gestione a prevalente capitale pubblico; in Sicilia è stato inoltre avviata la gara per la gestione delle infrastrutture idriche dell'Ente Acquedotti Siciliani.

Tavola E.2 - STATO DEI PIANI D'AMBITO E AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE AL 30 GIUGNO 2002

	Piani d'ambito			Affidamenti della gestione		
	Previsti (ATO insediati)	redatti	di cui: approvati	non definiti	a gara <i>(effettuati)</i>	con aff. diretto <i>(effettuati)</i>
ITALIA	74	24	18	55	2 (1)	17 (9)
Nord	34	4	2	30	0 (0)	4 (1)
Centro	19	13	11	7	1 (1)	11 (7)
Mezzogiorno	21	7	5	18	1 (0)	2 (1)

Fonte: Elaborazioni su dati Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, *Relazione Annuale 2002*.

Spiccano in questa panoramica i risultati conseguiti nelle regioni centrali. La situazione di quelle meridionali non appare negativa, grazie anche al supporto di Sogesid SpA. Ai progressi conseguiti nell'area non è inoltre estraneo l'impulso del QCS che ha incentivato l'attuazione della riforma con meccanismi premiali (si veda il par. IV.1) ripresi anche da atti successivi (si veda il par. III.3 con particolare riferimento alla delibera CIPE 36 del 2002) in relazione all'utilizzo di risorse per gli APQ.

La continuità dell'iter di riforma rischia di essere ostacolata dall'incertezza creata rispetto alla legittimità del disposto dell'art. 35 della L.488/01 (Legge finanziaria per il 2002) che ha modificato il quadro normativo complessivo dei servizi pubblici locali, definendo anche le modalità di affidamento dei servizi a regime e nel periodo transitorio. Il disposto è stato oggetto di rilievi da parte della Commissione Europea per la presunta violazione delle norme comunitarie per la assegnazione degli appalti di lavori e di servizi.

1.6.2 Trasporti

Nel trasporto, in cui è assai rilevante il concetto di accessibilità delle aree, il superamento del differenziale a sfavore del Mezzogiorno implica anche allontanarsi in parte da tradizionali modalità di definizioni e misurazione dello *stock* fisico disponibile per misuratori in termini di diffusione e qualità di ciascun servizio infrastrutturale.³²

Ciò infatti può consentire di indicare direzioni di intervento promettenti anche in settori in cui il Mezzogiorno appare molto arretrato, ma dove le innovazioni hanno tassi di rendimento molto elevati in termini di offerta di servizi (ad esempio au-

³² In altri termini utilizzando concetti di: a) accessibilità, capillarità ed esclusione dal servizio (diffusione), e b) economicità, efficacia e soddisfazione degli utenti (qualità).

Tavola I.14 - CARATTERISTICHE DELLE RETI DI TRASPORTO TERRESTRE PER MACROAREA (valori percentuali sul totale e su totali di macroarea)		
	Centro-Nord	Mezzogiorno
Distribuzione rete stradale nazionale (SNIT)	49,5	50,5
Rete autostradale su totale strade della macroarea	4,8	2,7
Strade a una corsia per direzione sul totale strade della macroarea	44,1	61,1
Distribuzione rete ferroviaria nazionale	64	36
Rete ferroviaria elettrificata su totale rete della macroarea	71,7	51,7
Potenzialità rete ferroviaria su totale rete delle macroarea		
<i>bassa (80 treni/giorno)</i>	30,9	58,4
<i>elevata (oltre 220 treni giorno)</i>	38,9	0

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e conto nazionale dei trasporti.

tostrade a pedaggio con connessi miglioramenti della manutenzione, ferrovie telecontrollate con miglioramenti di sicurezza, gestioni portuali con miglioramenti di offerta di servizio per le imprese).

I termini essenziali della sotto-capitalizzazione dei trasporti nel Mezzogiorno sono infatti così riassumibili:

- perdura una situazione di sotto-infrastrutturazione nei confronti della media europea e del Centro-Nord (e per alcuni ambiti di trasporto il divario si è ampliato nella seconda metà degli anni novanta);
- è la qualità stessa delle infrastrutture disponibili a caratterizzare negativamente il divario (dalle strade, alle ferrovie, ai nodi di interscambio aereo e marittimo) più dei ridotti margini di capacità di alcune parti del sistema (essenzialmente i nodi delle principali reti, i luoghi della congestione nel Mezzogiorno).

Anche una forte spinta all'infrastrutturazione potrebbe non essere sufficiente per l'obiettivo di condurre le condizioni della mobilità verso standard europei e ridurre il costo del trasporto merci. Il raggiungimento degli obiettivi programmatici dipende essenzialmente dall'adozione di misure atte ad accompagnare le nuove realizzazioni con un significativo innalzamento complessivo della qualità dei servizi di trasporto.

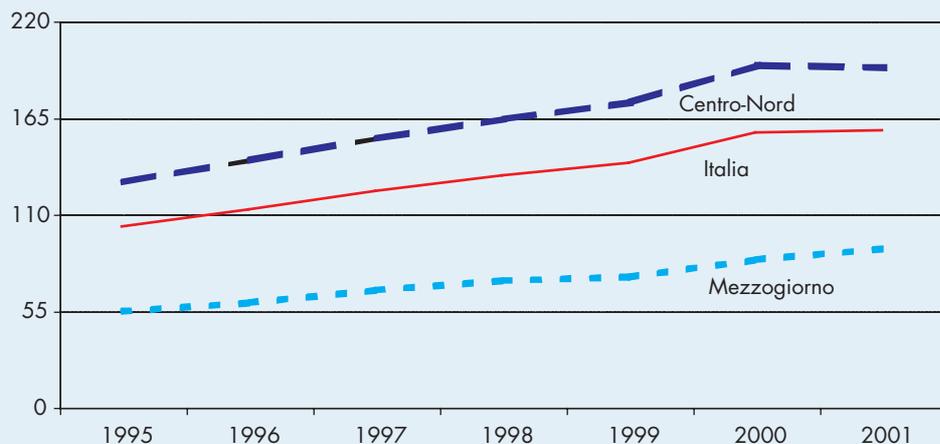
Nel seguito vengono commentati gli andamenti di alcuni indicatori relativi al settore trasporti per cui sono disponibili dati in serie storica e a livello regionale: passeggeri per via aerea, utilizzo del servizio treni, ripartizione modale del traffico merci (per strada, ferrovia e navigazione), in relazione agli obiettivi fissati dai documenti di programmazione.

Passeggeri per via aerea

L'indicatore considerato, *numero di passeggeri imbarcati e sbarcati per via aerea per 100 abitanti*, mostra una dinamica positiva negli anni 1995-2001 in entrambe le macroaree, sebbene l'ultimo anno disponibile, 2001, vede il Mezzogiorno crescere e il Centro-Nord sostanzialmente invariato.

Al contempo i valori assoluti segnalano un ritardo del Mezzogiorno e il divario tra le due macroaree si amplia nel periodo 1995-2001 (da 74 passeggeri per 100 abitanti nel 1995 a 111 nel 2000 per attestarsi a 103 passeggeri per 100 abitanti nel 2001). Nel 2001 il valore del Mezzogiorno è pari a circa 91 passeggeri per 100 abitanti mentre nel Centro-Nord il valore è pari a 194. Tra le regioni il Lazio registra valori elevati rispetto alla popolazione (oltre 500), seguito dalla Lombardia (oltre 300) e dalla Sardegna (circa 230); nel Mezzogiorno anche la Sicilia mostra dinamiche piuttosto sostenute.

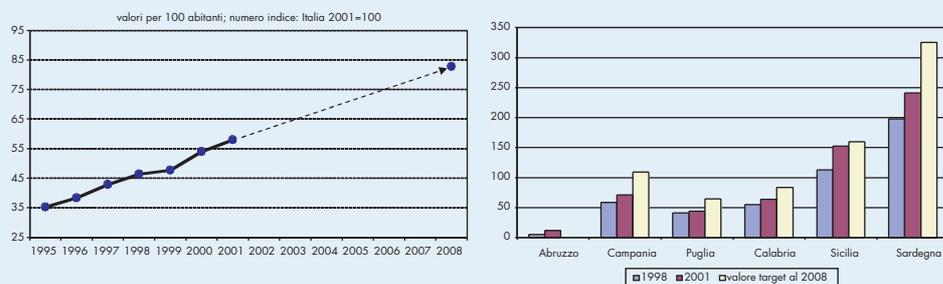
Figura I.37 - PASSEGGERI IMBARCATI E SBARCATI PER VIA AEREA PER 100 ABITANTI - ANNI 1995-2001



Fonte: Elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

Il valore obiettivo prevede un avvicinamento del Mezzogiorno graduale ma costante al valore 1998 relativo all'Italia (ultimo dato allora disponibile) ed è sorretto dalla tendenza positiva rilevata soprattutto per gli incrementi attesi nei flussi turistici. Vi è però la necessità di una presenza più ampia sul territorio di aviosuperfici strettamente legata alla dispersione territoriale della popolazione e alla bassa qualità delle reti dei trasporti terrestri (non competitive sulle lunghe percorrenze; non idonee a contenere i tempi di accesso agli aeroporti principali).

Figura I.38 - PASSEGGERI IMBARCATI E SBARCATI PER VIA AEREA PER 100 ABITANTI: ANDAMENTI RECENTI E VALORI OBIETTIVO AL 2008 (numero indice e valori per cento abitanti)



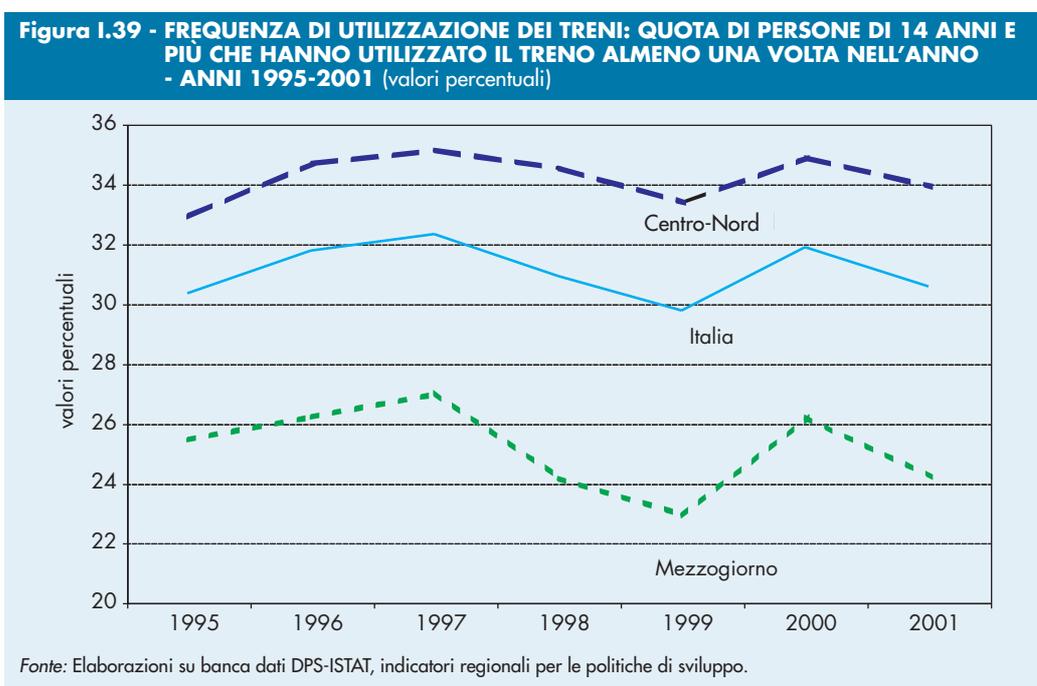
Fonte: Elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

La Campania è la regione cui, rispetto alla situazione di partenza, è chiesto lo sforzo più ampio: si attende infatti un incremento significativo (circa l'85 per cento) del valore di partenza nel periodo 1998-2006. La crescita osservata nel triennio 1998-2001 segnala comunque che l'andamento del traffico aereo passeggeri è in

linea con quanto ipotizzato in termini di raggiungimento dell'obiettivo, almeno per Sardegna e Sicilia.

Utilizzo dei treni

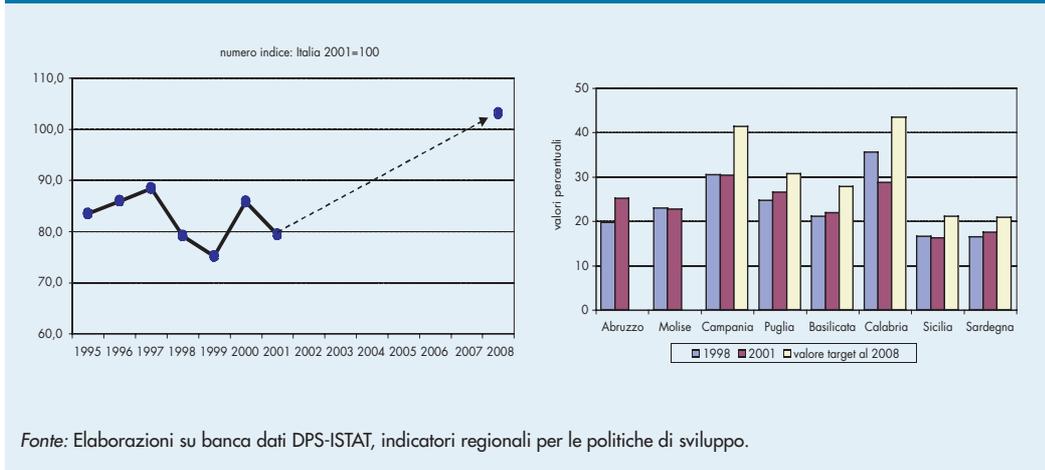
La frequenza nell'utilizzazione dei treni rilevata dall'indagine ISTAT risulta assai maggiore nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno: la quota di individui di 14 anni e più che segnalano di aver utilizzato il servizio ferroviario almeno una volta nel corso dell'anno si attesta, nel corso del periodo 1995-2001 su valori attorno al 35 per cento, mentre nel Mezzogiorno si colloca attorno al 26 per cento.



Sia a livello nazionale, sia in ciascuna delle macroaree si rileva una diminuzione nel 1999, in concomitanza con una diminuzione nell'offerta, espressa dalla percorrenza dei treni passeggeri (tra il 1998 e il 1999 pari al 2,4 per cento e al 3,3 per cento rispettivamente per il Centro-Nord e il Mezzogiorno). Nel Mezzogiorno l'utilizzo risulta più frequente in Campania, Calabria e Puglia, regioni in cui i valori sono vicini alla media nazionale, mentre la situazione risulta particolarmente problematica in Sardegna e in Sicilia.

I valori obiettivo ipotizzano incrementi strettamente connessi con miglioramenti nell'offerta di trasporto ferroviario, tali da ridurre i divari esistenti rispetto al Centro-Nord per velocità e frequenza. Il piano di priorità degli investimenti di RFI (la società del gruppo FS proprietaria dell'infrastruttura di rete), di recente approvato dal CIPE, e dell'esercizio ferroviario nel Mezzogiorno appaiono in grado, se rispettati nei tempi, di provocare una forte discontinuità nel servizio erogato ai passeggeri: nel breve periodo con l'infittimento dei treni *intercity* in servizio fra le città del Sud e il rinnovo di buona parte delle vetture ferroviarie e con il celere avvio degli interventi infrastrutturali necessari a riportare su livelli medi europei la qualità della rete ferroviaria di base del Mezzogiorno.

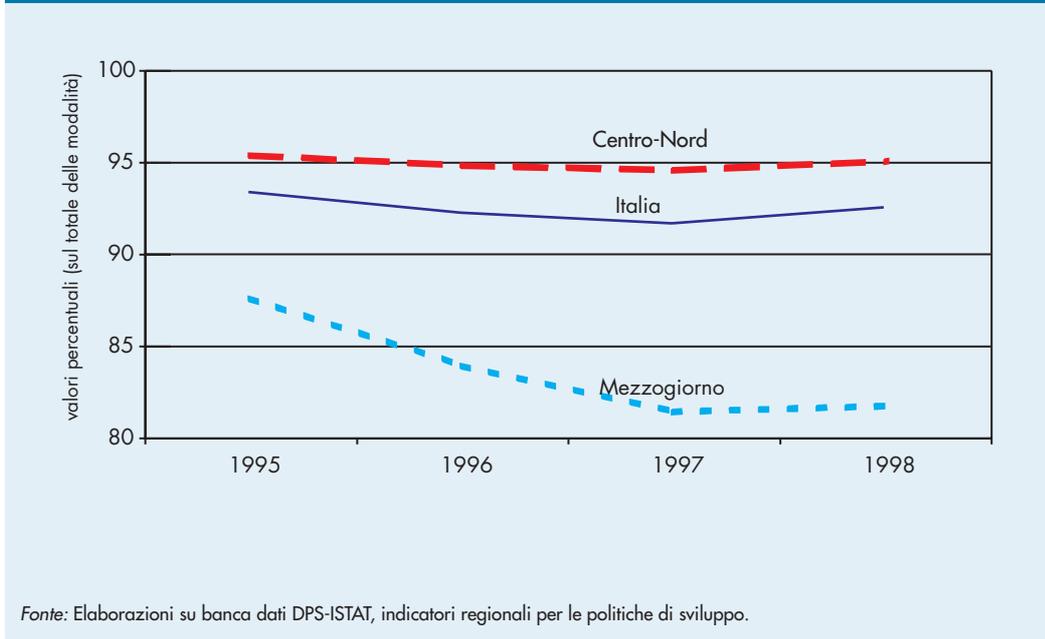
Figura I.40 - PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ CHE HANNO UTILIZZATO IL TRENO ALMENO UNA VOLTA NELL'ANNO: ANDAMENTI RECENTI E VALORI OBIETTIVO AL 2008
(numero indice: Italia 2001=100)



Gli indicatori considerati sono relativi alle tonnellate di merci in ingresso e in uscita nella regione per le tre modalità di trasporto: su strada, per ferrovia e in navigazione da cabotaggio. Mentre i dati relativi al trasporto su strada e per navigazione sono aggiornati al 2000, l'ultimo anno disponibile per il trasporto merci per ferrovia è il 1998, anno, peraltro, immediatamente successivo a quello sulla cui base sono stati fissati gli obiettivi del QCS.

Trasporto merci e intermodalità

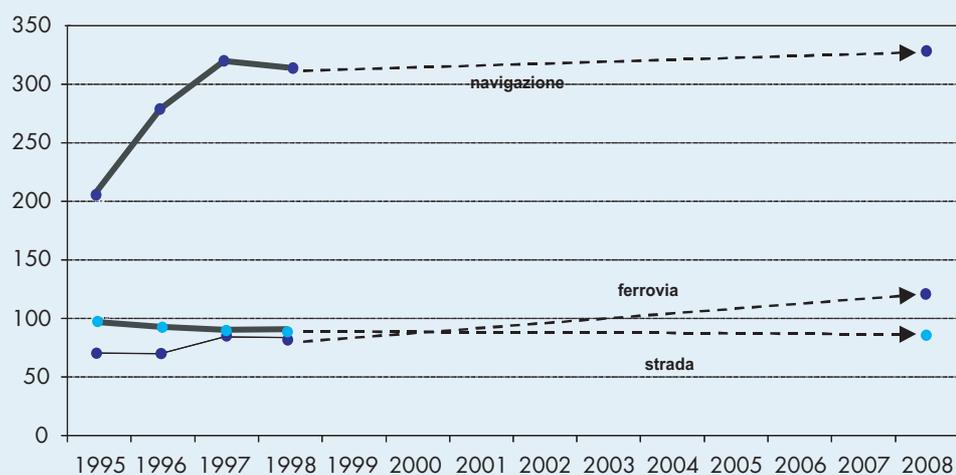
Figura I.41 - TONNELLATE DI MERCI IN ENTRATA E IN USCITA SU STRADA - ANNI 1995-1998
(valori percentuali sul totale delle modalità strada, ferrovia, navigazione)



Un elemento non positivo è la recente crescita assoluta dell' autotrasporto che potrebbe segnalare un rafforzamento dell'inversione di tendenza registratasi nel 1998³³: il trasporto su strada nel Mezzogiorno (in crescita di circa il 4 per cento in valore assoluto tra il 1998 e 2000 rispetto a un declino di circa il 2 per cento nel totale nazionale), oltre che sulle brevi e medie distanze (dove ha rilievo quasi esclusivo), cresce con tassi annui superiori alle altre modalità anche su percorrenze superiori ai 500 km, dove la ferrovia e il cabotaggio potrebbero risultare competitivi. Sono tuttavia in crescita i centri merci (sintomo di razionalizzazioni in corso) e gli interporti (scambio modale), base indispensabile per avviare servizi merci regolari su ferrovia.

Se si esclude il cabotaggio obbligato con le isole, che già oggi cresce a ritmi simili al trasporto merci su strada (nei segmenti confrontabili per tipologia), l'obiettivo definito per il 2008 prevede una progressiva riduzione della quota del trasporto stradale sulle lunghe distanze a vantaggio della ferrovia e del cabotaggio (mentre su distanze inferiori obiettivo più rilevante è la riduzione delle esternalità negative legate alla circolazione dei mezzi pesanti).

Figura I.42 - TONNELLATE DI MERCI IN ENTRATA E IN USCITA PER LE MODALITÀ STRADA, FERROVIA E NAVIGAZIONE: VALORI OBIETTIVO AL 2008 (numero indice: Italia 1998=100)



Fonte: Elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

³³ L'indisponibilità di dati relativi al trasporto merci su ferrovia per gli anni 1999 e 2000, per cui sono invece disponibili le informazioni relative a strada e navigazione, non ha consentito infatti di aggiornare l'indicatore relativo alla quota del trasporto merci su strada sul totale delle modalità di trasporto (strada, ferrovia, navigazione).

RIQUADRO F - IL PIANO DELLE PRIORITÀ PER LA RETE FERROVIARIA DEL MEZZOGIORNO

*Cinque anni per riqualificare l'esistente,
dieci anni per mettersi al passo con l'Europa*

Il "via libera" del Governo al Piano delle priorità degli investimenti per la rete ferroviaria, dato con delibera CIPE del 29 settembre 2002 n. 85, è venuto dopo oltre sei mesi di confronto. Si tratta di un "via libera" a più stadi: alle priorità da inserire nella legge finanziaria 2003; alla "cornice" del Piano delle priorità (ossia al quadro di insieme delle opere che dovranno essere realizzate nel corso di un decennio); al disegno della rete futura del Mezzogiorno, per la prima volta nella storia della programmazione ferroviaria inserita con un obiettivo preciso di riqualificazione (entro il 2005) e di sviluppo (entro il quinquennio successivo).

Nel Piano delle priorità approvato dal Governo – che si configura come piano di attuazione del Contratto di programma 2001-2005 per gli interventi di conservazione, rinnovo e potenziamento della rete ferroviaria in concessione a RFI, Società posseduta – trovano collocazione dunque tre tipologie di interventi ferroviari derivanti dalla programmazione del settore trasporti:

- interventi già avviati o cantierabili entro il 2005, rispetto ai quali il Piano mira ad accelerare la progettazione e a prefigurare i fabbisogni finanziari annuali (fino al 2005, circa 5.500 Meuro cui si aggiungono 6.800 Meuro per gli interventi proposti dalla legge obiettivo);*
- interventi di sviluppo, proiettati oltre il 2005 e che produrranno i loro effetti sulle performance complessive della rete a fine decennio, il cui valore per ora è stimato in circa 18 miliardi di euro;*
- progettazioni strumentali alla definizione degli interventi di sviluppo, da avviare immediatamente, in molti casi preceduta dal vaglio di fattibilità.*

Le scelte di RFI hanno rispettato gli obiettivi fissati dal Contratto di programma e gli obiettivi specificati in sede CIPE, tenendo conto dei vincoli derivanti da ulteriori atti normativi (quali ad esempio, la quota di finanziamenti ordinari destinata al Mezzogiorno).

Il Piano del rilancio della ferrovia nel Mezzogiorno

Il Piano ha posto particolare attenzione alla rete ferroviaria del Mezzogiorno, una rete, com'è noto, arretrata, la cui stessa natura determina oggi la non competitività del servizio offerto e, quindi, la scarsa frequentazione (sia locale, sia sulle lunghe relazioni).

- Il disegno, ambizioso, di rilancio della ferrovia nel Mezzogiorno ha superato la logica della mera elencazione degli interventi suggerendo le condizioni necessarie (e il momento opportuno per intervenire) per rimuovere i vincoli da trasporto e dotare il Sud di una rete ferroviaria adeguata nello sviluppo e nelle caratteristiche. È un piano di interventi in grado di mostrare i suoi primi effetti in tempi rapidi, riqualificando l'esistente, e che costruisce parallelamente le condizioni per un salto epocale nella dotazione infrastrutturale ferroviaria del Mezzogiorno, con nuove linee veloci. La sua attuazione renderebbe possibili collegamenti intercity efficienti anche lungo le direttrici trasversali e una significativa riduzione dei tempi lungo le direttrici del Tirreno e dell'Adriatico.

Alle scelte del Piano per il Mezzogiorno si è pervenuti tenendo conto essenzialmente dei seguenti documenti di programmazione:

- il disegno di rete suggerito dal Piano generale dei trasporti (2001), dove la rete ferroviaria nazionale (rete SNIT) trova compimento anche per il Sud, scelta corroborata anche dalle simulazioni di traffico al 2010 e al 2020,
- gli interventi della legge obiettivo e le opportunità da essa offerta di accelerare e controllare i tempi dei progetti e dei cantieri,
- gli APQ (ossia gli Accordi di programma quadro stipulati o in corso di istruttoria con tutte le regioni del Sud) e le scelte infrastrutturali del QCS, con l'ampia disponibilità di cofinanziamenti comunitari supplementari (il PON trasporti ha destinato oltre 1,4 miliardi di euro alla rete ferroviaria del Sud),
- le indicazioni del CIPE in merito alle modalità di selezione e di ordinamento degli interventi per il Mezzogiorno, che hanno portato a successivi affinamenti nel quadro degli interventi rispetto alla versione presentata al CIPE nel giugno 2002.

Quest'ultimo punto, relativo agli indirizzi del CIPE e all'attenzione che esso ha prestato alle diverse fasi di elaborazione del Piano, ha assunto un rilievo decisivo nel dare compimento al quadro di sviluppo della rete del Mezzogiorno, rafforzando alcuni elementi determinanti sia per la riqualificazione dell'esistente, sia per il suo potenziamento; la versione definitiva del Piano si differenzia dalla bozza presentata al CIPE nel giugno 2002 per un incremento degli investimenti previsti nel Mezzogiorno di oltre 5.200 Meuro (circa 600 Meuro rapidamente cantierabili, ossia entro il 2005) dovuti in particolare:

- all'accelerazione dei tempi di progettazione e di cantiere per sette interventi, con un ingresso in esercizio anticipato di oltre un anno e mezzo a fronte di probabili incrementi del costo assai limitati;
- all'incremento significativo dei finanziamenti destinati alla manutenzione straordinaria e agli interventi diffusi lungo la rete del Mezzogiorno;
- all'inserimento di nuovi interventi determinanti per completare la rete del Mezzogiorno, alcuni dei quali già in progettazione e altri da porre rapidamente al vaglio di fattibilità.

1.6.3 Ambiente, rifiuti e coste balneabili

L'estensione del concetto di dotazione infrastrutturale allo *stock* di capitale naturale deriva dalla capacità dell'insieme di risorse ambientali di generare nel presente e nel futuro benefici, tanto materiali che immateriali. La traduzione di questo principio in criteri operativi utili all'impostazione delle politiche pubbliche presuppone sia una delimitazione concettuale della nozione di capitale naturale che ne riconosca l'eterogeneità delle componenti (aria, acque, suoli, risorse biologiche, ecc.), sia la predisposizione di una base informativa adeguata. Solo nel 2001 l'ANPA³⁴ ha pubblicato l'Annuario dei dati ambientali in cui le informazioni sono, per la prima volta, inserite in un quadro concettuale e metodologico unitario. Gli indicatori contenuti nell'Annuario, pur rappresentando un avanzamento notevole rispetto al passato, costituiscono solo un primo passo verso un sistema informativo adeguato a guidare le scelte pubbliche.³⁵ I limiti più rilevanti della base informativa ufficiale disponibile si riferiscono all'orizzonte temporale di riferimento, nella maggioranza dei casi ancora troppo breve per la valutazione, in prospettiva, degli scarti tra obiettivi normativi o di *policy* e situazione attuale. Pur con i limiti derivanti dall'ancora non precisa definizione concettuale della nozione di capitale ambientale e della base informativa, ne deriva per il Mezzogiorno un quadro dove sono chiaramente presenti opportunità e aspetti critici. Esso vanta ad esempio un'alta incidenza di aree protette (11,2 per cento del territorio, contro il 7,7 per cento del Centro-Nord) e di zone di protezione speciale (6 per cento contro il 5,3 per cento del Centro-Nord). Tuttavia, in materia di conservazione del suolo, la combinazione di condizioni iniziali sfavorevoli dal punto di vista orografico, meteorologico e pedologico, e di pratiche inadeguate di uso del territorio per usi infrastrutturali ed insediativi ha determinato una concentrazione nel Mezzogiorno di aree a rischio idro-geologico molto elevato (49,6 per cento dei comuni contro il 20 per cento del Centro-Nord). La capacità di assorbimento degli ecosistemi è sottoposta a notevoli sollecitazioni dalla produzione di rifiuti solidi, e dalle emissioni inquinanti di origine urbana ed industriale nelle acque costiere ed interne.

Su questi due ultimi aspetti, presi a esplicito riferimento nella definizione di obiettivi per gli interventi programmati, che pure riguardano le risorse ambientali in modo più ampio, ci si sofferma nel seguito.

La corretta gestione dei rifiuti ha assunto un'importanza crescente nelle politiche pubbliche europee per l'espansione dei livelli di attività produttiva e dei consumi delle famiglie e dei connessi effetti su acqua, aria e suolo di uno smaltimento incontrollato.

³⁴ Dall'ottobre del 2002 le competenze e le funzioni dell'ANPA sono confluite nell' APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici), che ha anche assorbito alcuni servizi tecnici precedentemente istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

³⁵ Degli oltre 250 indicatori individuati dal libro bianco dell'ANPA nel 2000 come prioritari (su di un totale di 500 indicatori), l'Annuario contiene un popolamento di dati relativamente a poco più di 100 indicatori.

La strategia nazionale e comunitaria in materia individua nella prevenzione della produzione di rifiuti una priorità per la politica di gestione. La riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti è una delle linee di intervento nel settore tracciate a livello nazionale dal decreto legislativo 22/1997 (noto come “Decreto Ronchi”), e successivi regolamenti attuativi, insieme al riutilizzo e riciclaggio, al recupero nelle sue diverse forme (materie ed energia) e allo smaltimento in condizioni di sicurezza.

La normativa del 1997 è intervenuta in un contesto nazionale fortemente arretrato dal punto di vista del sistema complessivo di gestione dei rifiuti. Solo le regioni del Centro-Nord avevano avviato, e in parte consolidato, un sistema di raccolta differenziata, seppure la quantità raccolta in percentuale dei rifiuti fosse, soprattutto per le regioni centrali, ancora lontana dagli obiettivi assunti dalla normativa. Nel Mezzogiorno la raccolta differenziata svolgeva un ruolo trascurabile nel sistema di gestione dei rifiuti.

A tre anni di distanza dalla entrata in vigore del Decreto citato si evidenzia ancora una situazione di notevole ritardo del sistema complessivo di gestione dei rifiuti, pur se in lento miglioramento³⁶. I dati segnalano difficoltà ad adeguare la dotazione impiantistica: nel 2000 la quota di rifiuti inviata a discarica, e quindi indifferenziata e non destinata a rientrare nei cicli produttivi, supera ancora il 93 per cento nel Sud (contro il 72 per cento della media Italia); sono censiti soltanto tre impianti di incenerimento (uno in Sicilia e due in Sardegna), con una potenzialità di trattamento pari di 453 t/giorno (il 6 per cento del totale nazionale). Tuttavia nel 1999 e nel 2000 aumentano sia gli impianti di compostaggio, sia le quantità trattate, anche se con un tasso più basso della media italiana (23 contro il 71 per cento); i tre impianti di biostabilizzazione e produzione di Combustibile Derivato dai Rifiuti, presenti nel 1999 soltanto in Sardegna e in Calabria aumentano sensibilmente nel 2001 grazie a quattro nuovi impianti operativi in Campania e altri quattro in fase finale di costruzione o in avviamento.

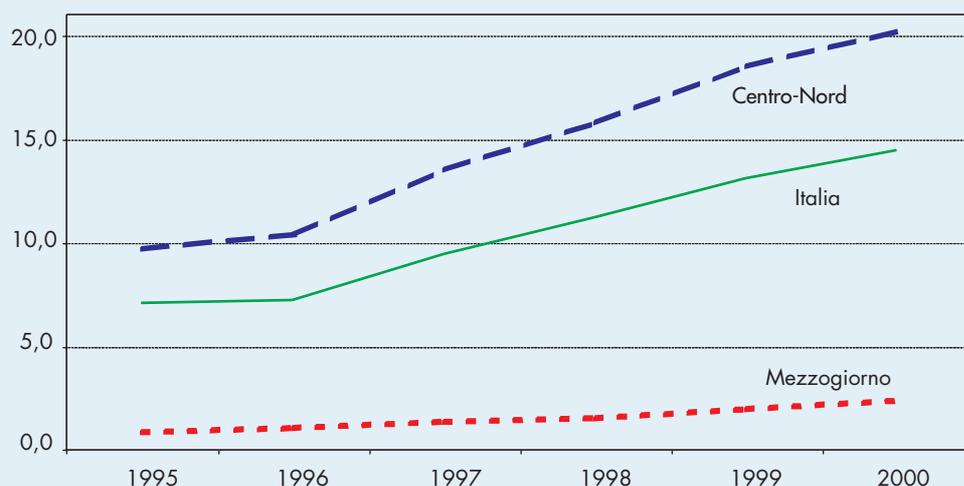
Il Quadro comunitario di sostegno, in considerazione del grave ritardo del Mezzogiorno, ha assegnato al miglioramento del sistema di gestione dei rifiuti urbani e al risanamento dei siti inquinati da rifiuti risorse finanziarie pari a circa 1.400 milioni di euro³⁷.

L'indicatore *percentuale di rifiuti urbani soggetti a raccolta differenziata sul totale dei rifiuti solidi urbani* per la media italiana ha mostrato una forte crescita tra il 1995 e il 2000, passando dal 7 per cento al 14,4 per cento. Le differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno sono molto ampie, sia in termini assoluti, nel 2000 la raccolta differenziata risulta nel Centro-Nord pari a oltre il 20 per cento del totale mentre nel Mezzogiorno si attesta al 2,4 per cento, sia in termini di dinamica, elevata solo nel Centro-Nord che nel corso del periodo 1995 - 2000 passa dal 9,8 al 20,3 per cento.

³⁶ Cfr. APAT “Rapporto Rifiuti 2002”. L'ultimo anno di riferimento dei dati è per la quasi totalità dei casi il 2000.

³⁷ Corrispondenti a circa il 15 per cento dell'Asse I – Risorse Naturali, e al 3 per cento del totale delle risorse finanziarie dell'intero Quadro comunitario di sostegno.

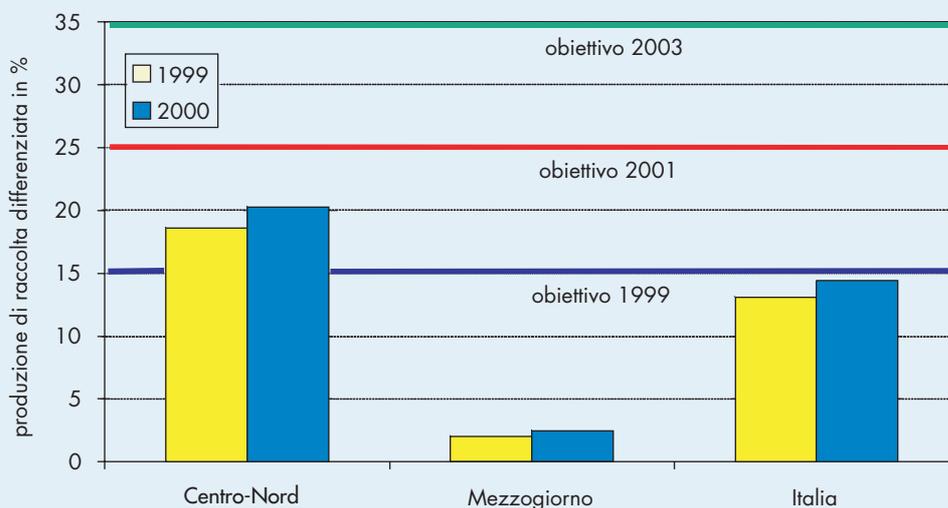
Figura I.43 - RIFIUTI SOLIDI URBANI SOGGETTI A RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI - ANNI 1995-2000 (quote percentuali)



Fonte: Elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

Le regioni del Centro-Nord hanno ampiamente superato gli obiettivi quantitativi del Decreto Ronchi per il 1999 (rifiuti urbani soggetti a raccolta differenziata pari almeno al 15 per cento del totale), con percentuali di raccolta differenziata superiori al 20 per cento.

Figura I.44 - OBIETTIVI DEL DECRETO RONCHI E PERCENTUALE DI RIFIUTI SOGGETTI A RACCOLTA DIFFERENZIATA NEGLI ANNI 1999-2000

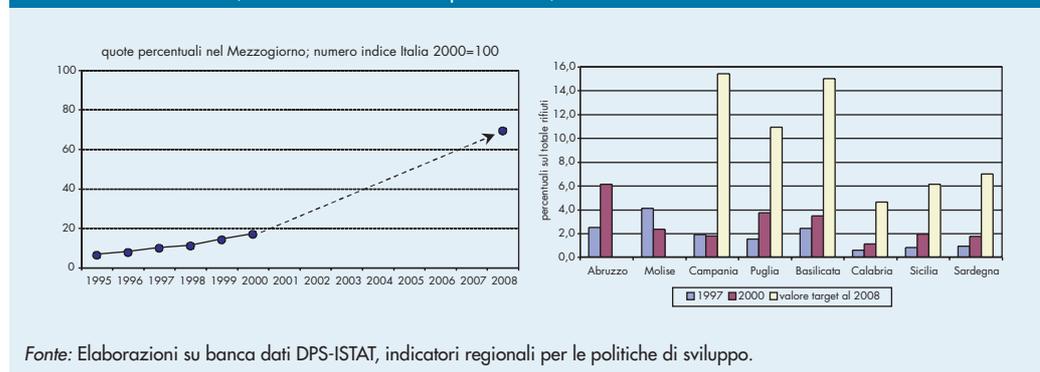


Fonte: Elaborazioni su dati APAT "Rapporto rifiuti 2002".

L'obiettivo programmatico che per il Mezzogiorno prevede al 2008 il raggiungimento del 10 per cento in media di raccolta differenziata, pur se ben al di sotto dell'obiettivo normativo risulta, comunque, molto ambizioso.

Gli obiettivi programmatici fissati dalle Regioni - sulla base del valore assunto dall'indicatore nel 1997 - riflettono l'importanza attribuita al settore. Lo sforzo richiesto per raggiungere l'obiettivo rimane notevole, visti gli andamenti del triennio 1997-2000 che pure registrano incrementi consistenti per Abruzzo, Puglia e Sicilia, mentre per il Molise e, in misura meno accentuata, per la Campania l'indicatore peggiora.

Figura 1.45 - RIFIUTI SOLIDI URBANI SOGGETTI A RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI: ANDAMENTI RECENTI E VALORI OBIETTIVO AL 2008 (numero indice e valori percentuali)



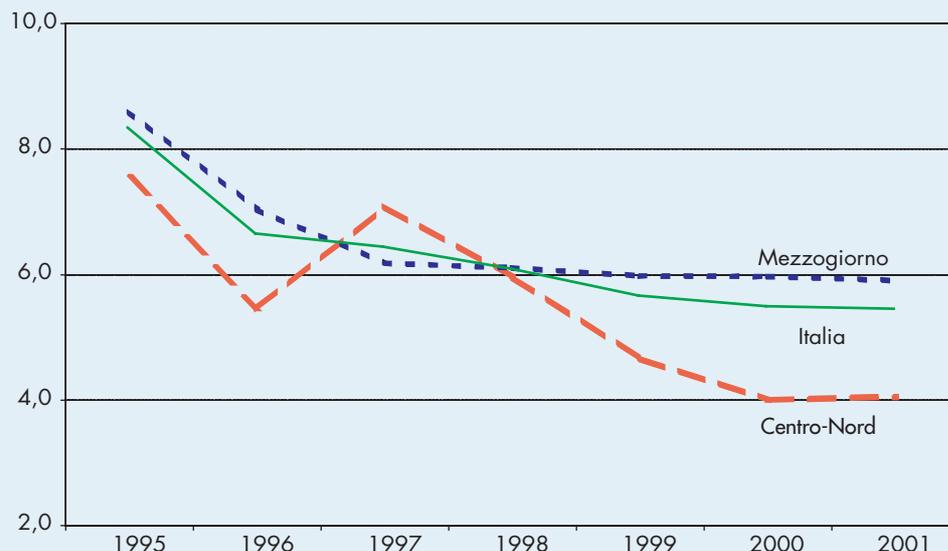
Segnali positivi nel riordino e nell'organizzazione del settore, in alcuni casi non ancora colti dall'indicatore, che è riferito al 2000, si sono avuti nel corso del biennio 2001-2002 in tutte le regioni del Mezzogiorno, grazie anche ad uno dei meccanismi di attribuzione della riserva di premialità relativo all'attivazione degli ambiti territoriali ottimali e dei relativi piani di gestione.

In particolare, la Basilicata ha concluso in tempi molto brevi sia i passi normativi per il riordino del settore, sia l'organizzazione e gestione del servizio. Anche la Calabria e la Campania, attraverso lo strumento dell'Ordinanza di Emergenza, hanno costituito e avviato gli ambiti territoriali ottimali e stanno completando i passi necessari per la gestione del servizio.

Coste balneari

Tra gli indicatori che descrivono le pressioni esercitate sull'ambiente e lo stato delle qualità delle risorse ambientali si è considerata, per disponibilità di dati recenti e la distribuzione regionale, la qualità delle acque di balneazione (*km di coste non balneabili per inquinamento su km di coste totali*). Nel corso del periodo 1995-2001 si nota una diminuzione generalizzata delle coste non balneabili a livello nazionale. In media l'indicatore passa dall'8,3 per cento del 1995 al 5,4 per cento del 2001.

Figura I.46 - KM DI COSTE NON BALNEABILI PER INQUINAMENTO SU KM TOTALI DI COSTE - ANNI 1995-2001 (valori percentuali)

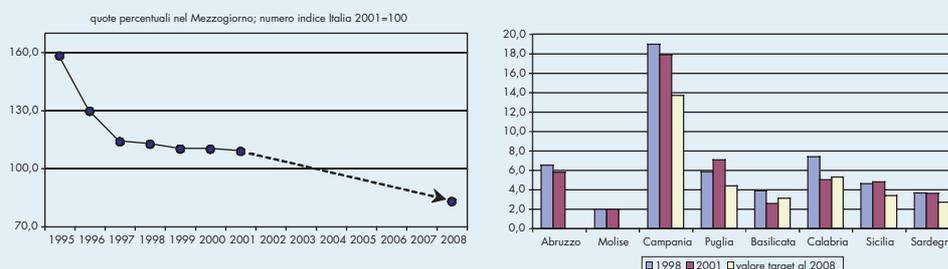


Fonte: Elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

Questa tendenza è il risultato di andamenti differenziati tra le macroaree. Pur se non si registra una differenza marcata tra Centro-Nord e Mezzogiorno, il divario tra le due macroaree a sfavore del Mezzogiorno è cresciuto tra il 1995 e il 2001. Nel Mezzogiorno dopo una diminuzione piuttosto netta tra 1995 e 1997 si registra una sostanziale stabilità tra 1998 e 2001. L'andamento è omogeneo nell'area.

Nel Centro-Nord invece l'andamento è piuttosto erratico tra 1995 e 1997. Tra il 1997 e il 2000 si osserva un miglioramento rapido e costante dovuto, in larga parte, al netto progresso registrato nel Lazio.

Figura I.47 - KM DI COSTE NON BALNEABILI PER INQUINAMENTO SU KM TOTALI DI COSTE: ANDAMENTI RECENTI E VALORI OBIETTIVO AL 2008 (numero indice e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

L'obiettivo, previsto nel QCS e perseguito con tutti gli strumenti istituzionali disponibili, del raggiungimento nel 2008 di solo il 4,5 per cento di coste non balenabili e gli obiettivi fissati da ciascuna regione nei rispettivi POR sulla base del dato all'anno 1998 risultano in linea con il decremento osservato negli ultimi anni nel Mezzogiorno, sebbene l'attenuarsi del miglioramento osservato negli anni 1998-2001, il peggioramento registrato in Puglia e Sicilia e i valori ancora molto elevati della Campania costituiscano fattori di rischio.

1.6.4 Energia

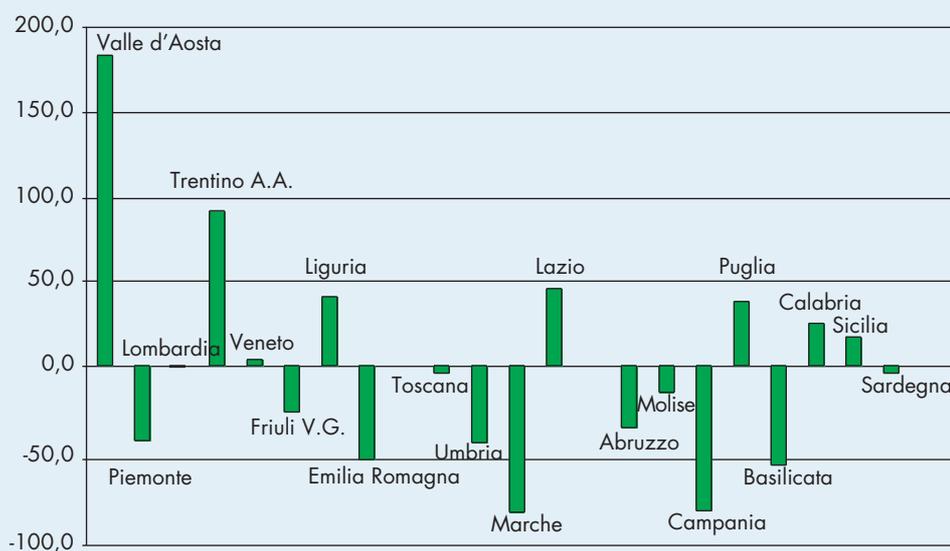
Analogamente ad altri servizi pubblici, anche nell'energia si va riducendo il ruolo dell'operatore pubblico nella fornitura diretta del servizio passando da una configurazione prevalentemente monopolistica, pubblica, accentrata e isolata verso un assetto tendenzialmente aperto, privatistico, decentrato e interconnesso.

Cresce il rilievo delle funzioni pubbliche di regolazione, d'indirizzo, di garanzia di ultima istanza della disponibilità, sicurezza e qualità della fornitura. Alle modifiche di struttura si accompagnano mutamenti nelle caratteristiche delle imprese il cui radicamento territoriale si va attenuando.

Per il servizio elettrico lo svantaggio competitivo del Mezzogiorno nasce principalmente da:

- un'insufficiente capacità di generazione, che determina una dipendenza dalla generazione localizzata nel Centro-Nord, con conseguente congestione della rete di trasporto in alta tensione fra le due aree del Paese;
- un'inferiore qualità del servizio, solo in parte conseguenza del limite precedente.

Figura: I.48 - SURPLUS E DEFICIT DI ENERGIA ELETTRICA NELLE REGIONI ITALIANE: QUOTA PERCENTUALE DEL FABBISOGNO REGIONALE - ANNO 2000



Fonte: Elaborazioni su dati ENEA.

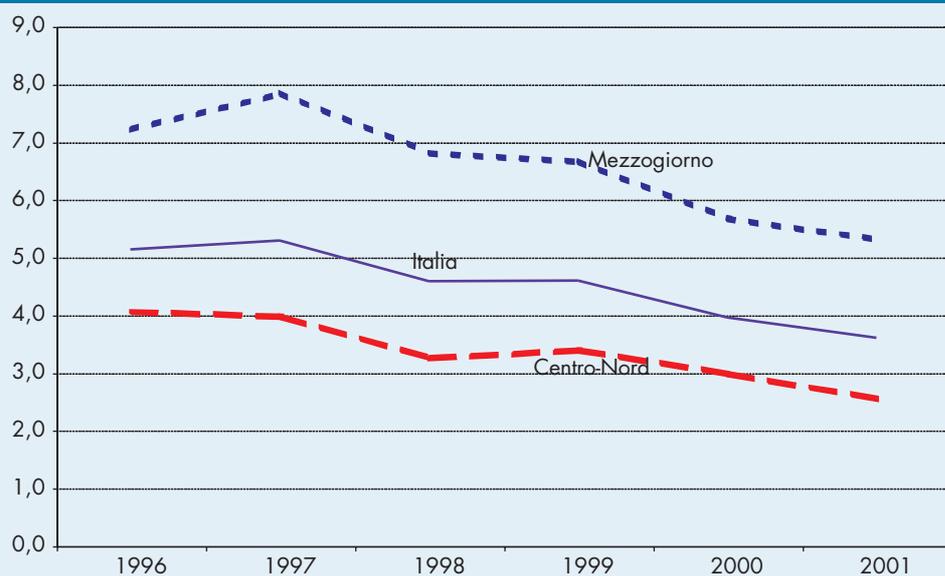
Dal punto di vista strutturale, il Mezzogiorno presenta un'intensità energetica del prodotto relativamente elevata, riflesso sia della presenza di insediamenti produttivi ad alto fabbisogno energetico, sia dei minori livelli di efficienza energetica, testimoniati da emissioni unitarie di anidride carbonica superiori a quelle medie del sistema. Mentre la capacità di generazione è circa un terzo di quella del Paese, i consumi elettrici per abitante sono di poco inferiori alla media nazionale. Fa eccezione la Sardegna, i cui elevati consumi riflettono l'assenza della distribuzione di gas metano.

La qualità del servizio costituisce una determinante di rilievo per la competitività dei territori: limiti di continuità costituiscono un onere esterno per le imprese, fronteggiabile con investimenti compensativi il cui costo può tuttavia condizionare le scelte localizzative. Per questa ragione la continuità del servizio elettrico costituisce uno degli indicatori di risultato assunti dal QCS 2000-06.

Secondo le rilevazioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas su dati comunicati dagli esercenti, nel 2001 il Mezzogiorno subiva un numero di interruzioni e un ammontare di minuti persi per utente quasi doppi di quelli delle regioni centro-settentrionali (5,3 interruzioni e 291 minuti persi nel Mezzogiorno).

Negli ultimi anni in tutte le ripartizioni territoriali si è registrata una tendenza migliorativa, su cui hanno anche agito i meccanismi di premio e sanzione introdotti dall'Autorità dal 2000. Nel biennio 1999-2001 il miglioramento della continuità del servizio si è riflesso in una riduzione media del 23 per cento del numero di interruzioni per utente e del 21 per cento della loro durata complessiva; il guadagno è tuttavia meno intenso per le regioni meridionali.

Figura I.49 - FREQUENZA DELLE INTERRUZIONI ACCIDENTALI LUNGHE DEL SERVIZIO ELETTRICO - ANNI 1996-2001 (numero medio di interruzioni per utente)¹



¹ dati per gli anni precedenti al 2000, relativamente al Mezzogiorno e di conseguenza, al totale nazionale, sono parzialmente stimati. Fonte: Elaborazioni su dati Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas.

RIQUADRO G – IMPEGNI PROGRAMMATICI, ISTITUZIONI E REGOLAZIONE NEL SETTORE ENERGETICO

Le debolezze strutturali del servizio elettrico nel Mezzogiorno pongono vincoli e opportunità alle politiche di riequilibrio territoriale in ambito energetico, presenti nei documenti programmatici di governo. Per l'energia elettrica si mira a favorire il riequilibrio della generazione, a semplificare la costruzione di nuove linee, ad accrescere l'efficienza negli usi finali e a sostenere le fonti rinnovabili. Nel caso del gas naturale si pongono obiettivi di potenziamento delle infrastrutture di approvvigionamento, trasporto e stoccaggio, favorendo la costruzione di gasdotti e terminali di rigassificazione.

La Legge obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443) e la connessa delibera CIPE del 21 dicembre 2001, n. 121, prevedono lo sviluppo di un piano di investimenti nel comparto energetico di rilevante entità, da attuare con il concorso prevalente di capitali privati e un contenuto impegno di risorse pubbliche. Le opere definite "strategiche" riguardano investimenti dell'ordine di 4.500 milioni di euro, prevalentemente concentrati nella filiera del gas, dove sono previsti interventi per circa 3.800 milioni di euro.

Per il settore elettrico le opere di maggiore rilevanza, per un valore di quasi 800 milioni di euro, sono selezionate fra quelle indicate dal Gestore della Rete Nazionale di Trasmissione nel suo Programma triennale di sviluppo. Il Piano del Gestore prevede investimenti per circa 1.400 milioni di euro nel periodo 2002-04, in gran parte finanziati dagli utilizzatori della rete, selezionati secondo criteri di urgenza e di massimizzazione del beneficio netto per il sistema.

Gli sviluppi descritti avranno luogo in un contesto istituzionale in evoluzione, a seguito dalla redistribuzione di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali operata con la riforma del Titolo V della Costituzione. Il nuovo assetto costituzionale assegna alle Regioni una competenza concorrente in materia di energia, relativamente alle attività di produzione, trasporto e distribuzione nazionale. Attuano il nuovo assetto sia l'accordo del 20 giugno 2002 siglato tra Stato, Regioni ed Enti Locali, sia quello raggiunto in sede di Conferenza Unificata il 5 settembre 2002 con cui sono stati ripartiti compiti e funzioni in materia di produzione elettrica.

In attuazione della riforma agisce anche il disegno di legge recante "Riforma e riordino del settore energetico in attuazione del Titolo V della Costituzione", promosso dal Ministero delle Attività produttive, attualmente all'esame del Parlamento. Il disegno di riordino, incentrato sul settore elettrico, interviene sulla distribuzione dei poteri fra centro e periferia in materia energetica, sui mandati dell'Autorità di settore, sugli obiettivi di politica energetica e sull'assetto proprietario e di gestione delle società a capitale pubblico che controllano le reti nazionali.

Un ulteriore elemento di novità sarà rappresentato dal mercato organizzato dell'energia elettrica (cd. "Borsa dell'energia"), il cui avvio potrà avvenire nel corso del prossimo anno. In presenza dei richiamati squilibri territoriali fra produzione e consumo di energia elettrica, le contrattazioni di borsa farebbero emergere prezzi di equilibrio territorialmente differenziati; nel Mezzogiorno essi risulterebbero superiori a quelli che si registrerebbero nelle zone con maggiore disponibilità di energia e/o minori vincoli di rete. Ragioni di gra-

dualità e considerazioni equitative hanno consigliato di compensare tale divario con un meccanismo perequativo applicato ai prezzi di domanda, nel solo primo triennio di operatività della borsa.

In assenza di ostacoli a livello locale, lo sforzo di potenziamento della rete e di adeguamento del parco appare realizzabile entro il previsto periodo di transizione: i tempi tecnici di costruzione di un moderno impianto a turbogas sono infatti valutabili in 18-24 mesi. Alla metà di ottobre erano state presentate al Ministero delle Attività produttive richieste di connessione alla rete elettrica per oltre 45.000 MW, di cui circa 20.000 MW nel Mezzogiorno.