

Ministero del Tesoro, del Bilancio
e della Programmazione Economica

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione

**PROGRAMMA DI SVILUPPO
DEL MEZZOGIORNO**

(Piano presentato a titolo dell'obiettivo 1, ai sensi dell'art. 16 del Reg. n. 1260/1999
del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali
ed ai sensi della Delibera CIPE n.71 del 14/5/99)

Roma 30 settembre 1999

INDICE

1. DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE.....	1
1.1. LA SITUAZIONE ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO: PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA.....	1
1.1.1. <i>La situazione socioeconomica.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Gli andamenti demografici e il mercato del lavoro.....</i>	<i>14</i>
1.1.3. <i>Le variabili di rottura</i>	<i>19</i>
1.1.4. <i>La situazione ambientale.....</i>	<i>22</i>
1.1.5. <i>La situazione in termini di pari opportunità.....</i>	<i>33</i>
1.2. PRINCIPALI ELEMENTI DELL'ANALISI DEI MEZZI IMPIEGATI E DEI RISULTATI CONSEGUITI NEI PRECEDENTI PERIODI DI PROGRAMMAZIONE.....	37
1.2.1. <i>Il QCS 1994/99: struttura e stato di attuazione.....</i>	<i>37</i>
1.2.2. <i>Lezioni per la programmazione 2000-2006.....</i>	<i>40</i>
1.3. I PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA (ANALISI SWOT).....	46
2. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO, DEGLI ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO E DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI.....	71
2.1. LA DEFINIZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO: IL QUADRO DI RIFERIMENTO E GLI OBIETTIVI DEL PSM.....	71
2.1.1. <i>La strategia di sviluppo del PSM per il superamento dei nodi e dei problemi e per la valorizzazione delle risorse e delle opportunità.....</i>	<i>71</i>
2.1.2. <i>Le linee direttrici della strategia: una politica di missione per indurre la “rottura”.....</i>	<i>72</i>
2.1.3. <i>Le politiche ed azioni di carattere trasversale.....</i>	<i>75</i>
2.1.4. <i>Gli indirizzi strategici sul piano del metodo: il riferimento al territorio e i criteri di programmazione e attuazione del PSM.....</i>	<i>77</i>
2.1.5. <i>Le priorità strategiche: l'articolazione della strategia in Assi prioritari e l'individuazione degli obiettivi globali.....</i>	<i>80</i>
2.2. LA STRATEGIA A LIVELLO DI ASSE PRIORITARIO: IL SISTEMA DI OBIETTIVI E LE LINEE DI INTERVENTO.....	86
2.2.1. <i>L'Asse I “Risorse Naturali”.....</i>	<i>92</i>
2.2.2. <i>L'Asse II “Risorse Culturali”.....</i>	<i>119</i>
2.2.3. <i>L'Asse III “Risorse umane”.....</i>	<i>134</i>
2.2.4. <i>L'Asse IV “Sistemi locali di sviluppo”.....</i>	<i>167</i>
2.2.5. <i>L'Asse V “Città”.....</i>	<i>194</i>
2.2.6. <i>L'Asse VI “Reti e nodi di servizio”.....</i>	<i>214</i>
2.3. L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA: L'ARTICOLAZIONE DEL PSM IN PROGRAMMI OPERATIVI.....	234
2.4. L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA: GLI ELEMENTI DI RIFERIMENTO E DI COERENZA PROGRAMMATICI.....	237
3. IL PIANO FINANZIARIO, I CRITERI PER LA PREMIALITÀ E LA VERIFICA DELL'ADDITIONALITÀ'.....	240
3.1. IL QUADRO FINANZIARIO.....	240
3.2. LA FINANZA DI PROGETTO.....	259
3.3. CRITERI PER L'ASSEGNAZIONE DELLA RISERVA COMUNITARIA (4%) E DELLA RISERVA NAZIONALE (6%).....	261
3.3.1. <i>Criteria e indicatori per la riserva del 4%.....</i>	<i>261</i>
3.3.2. <i>Criteria e indicatori per la riserva del 6%.....</i>	<i>263</i>
3.4. L'ADDITIONALITÀ'.....	265

4	L'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PROGRAMMA	273
4.1.	INTRODUZIONE.....	273
4.2.	ANALISI DI IMPATTO DEL PROGRAMMA DI INTERVENTI: SIMULAZIONI MACROECONOMICHE	277
4.2.1.	<i>Scenario tendenziale e impatto degli investimenti pubblici (scenario senza esternalità).....</i>	<i>277</i>
4.2.2.	<i>Il ruolo delle variabili di rottura: scenari con esternalità.....</i>	<i>283</i>
4.2.3.	<i>Il mercato del lavoro.....</i>	<i>291</i>
5.	MODALITA' DI ATTIVAZIONE DEL PARTENARIATO	293
5.1.	GENERALITÀ.....	293
5.2.	IL PARTENARIATO NELLA FASE DI PREDISPOSIZIONE DEI RAPPORTI INTERINALI.....	295
5.3.	IL PARTENARIATO NELLA FASE DI PREDISPOSIZIONE DEL PSM E DEI PROGRAMMI OPERATIVI.....	297
5.4.	LE LINEE PER LE FUTURE ATTIVITÀ PARTENARIALI	300
6	DISPOSIZIONI COMUNI DI ATTUAZIONE DEL QCS	304
6.1	AUTORITÀ DI GESTIONE	304
6.2	CIRCUITO FINANZIARIO.....	306
6.3	CRITERI ED INDICATORI PER LA RISERVA DI EFFICACIA E LA PREMIALITÀ.....	307
6.4	VALUTAZIONE EX ANTE, SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE EX POST, INFORMAZIONE E PUBBLICITÀ.....	308
6.5	GRANDI PROGETTI.....	313
6.6	DISPOSIZIONI DI ESECUZIONE FINANZIARIA DEGLI INTERVENTI.....	314
6.7	CONTROLLO FINANZIARIO.....	319
6.8	IL RISPETTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE.....	323
ALLEGATO 1		
ALLEGATO 2		

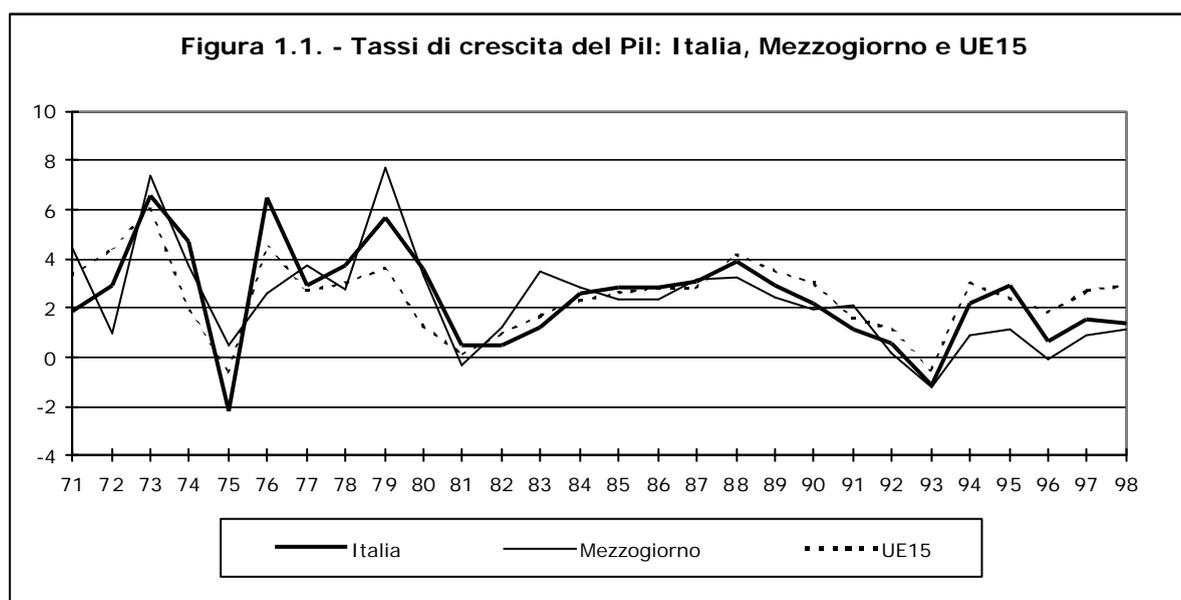
1. DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE

1.1. La situazione economica del Mezzogiorno: punti di forza e di debolezza

1.1.1. La situazione socioeconomica

L'approfondirsi del ritardo meridionale e i segnali di cambiamento.

Quello che si conclude è stato per il Mezzogiorno un decennio particolarmente sfavorevole. Il ripiegamento della congiuntura, che pure è stato intenso nel resto d'Italia e in Europa, ha assunto caratteri di vera e propria persistenza nelle regioni meridionali. Tuttavia, nello stesso periodo si sono manifestati numerosi segnali di rinnovamento dell'economia e della società, che indicano le opportunità da cui può muovere una possibile, drastica riduzione dell'arretratezza del Mezzogiorno.



Dopo la recessione del 1993, la ripresa ciclica al Sud è stata assai più debole che nel resto del Paese; dal 1995 il tasso di crescita medio annuo è rimasto significativamente al di sotto di quello nazionale (figura 1.1). Già dal 1992, l'economia meridionale segna risultati comunque inferiori al trend di lungo periodo (figura 1.2). Tra il 1992 e il 1998 la crescita cumulata del PIL meridionale non raggiunge neanche i 3 punti percentuali. Ancora più sfavorevole è il confronto con la media europea. L'UE a 15 paesi mostra infatti chiari segni di recupero del ciclo già dal 1996, mentre la crescita cumulata dal 1992 è pari a quasi 13 punti percentuali.

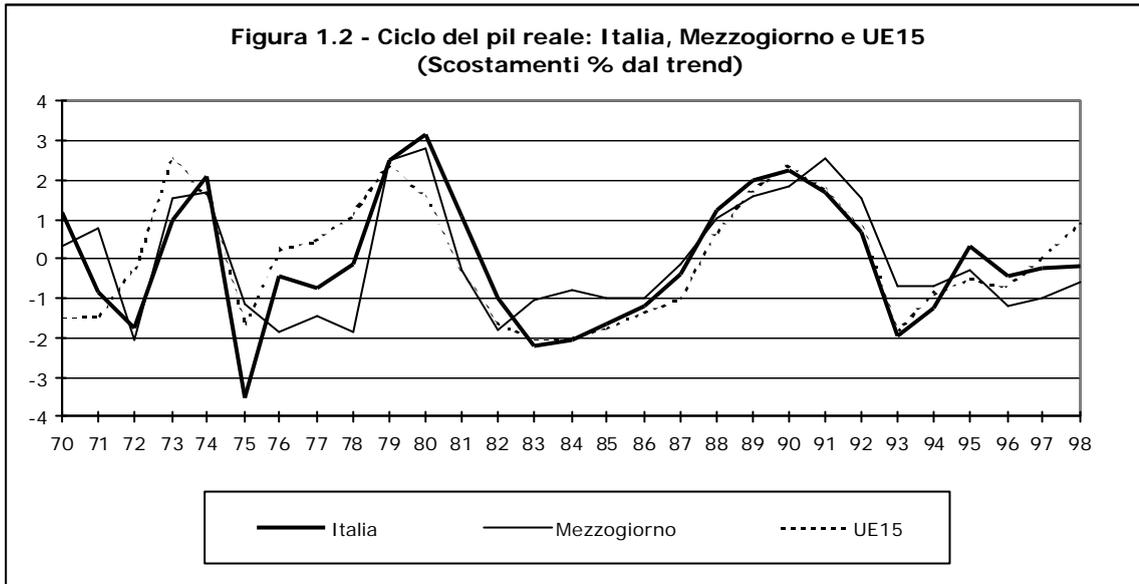
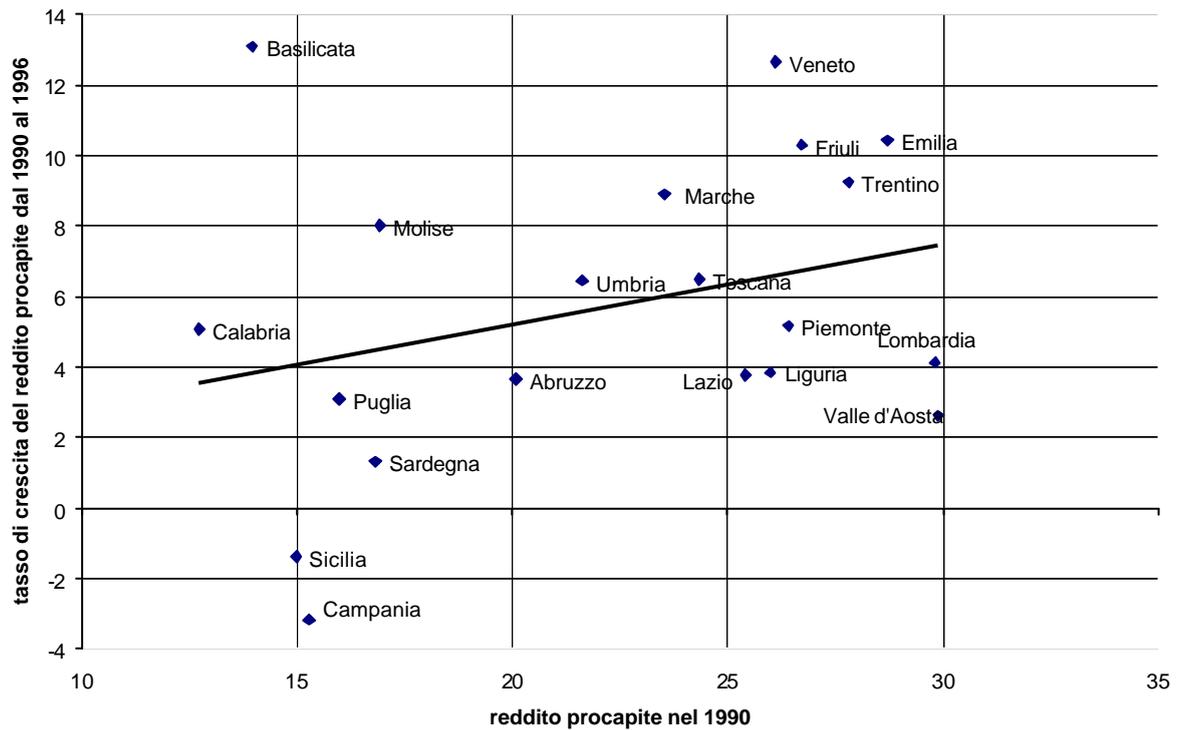


Figura 1.3: La divergenza tra le regioni italiane dal 1990 al 1996



Le conseguenze degli sfavorevoli andamenti congiunturali si leggono nelle dinamiche dei differenziali di reddito. Nel decennio, i redditi pro-capite delle regioni meridionali sono scesi di quattro punti rispetto alla media nazionale, anche per effetto della più rapida evoluzione demografica¹. Il processo di convergenza, già interrottosi alla metà degli anni ottanta, si è dunque invertito. La figura 1.3 mostra a questo riguardo la correlazione positiva determinatasi negli anni novanta fra i livelli iniziali dei redditi pro-capite e la velocità della crescita.

Anche in questo caso, il confronto a livello europeo si rivela particolarmente sfavorevole (tabella 1.1). Il Mezzogiorno concorre alla formazione del Pil dell'Ue a 15 solo per il 4 per cento, a fronte di un peso demografico consistentemente superiore (circa 6 per cento). Di conseguenza, il livello del Pil per abitante dista di oltre 30 punti dalla media europea, con punte di particolare ritardo in Campania, Calabria e Sicilia (tabella 1.2²).

Tabella 1.1- Pil e Pil per abitante del mezzogiorno			
<i>(media 1994-96, UE15=100)</i>			
	Pil (1)	Popolazione (2)	Pil per abitante (1)
Mezzogiorno	3,9	5,7	69,0
Italia	16,0	15,6	102,0

(1) SPA

(2) 1996

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 1.2 – Numeri indici UE 15=100 del Pil per abitante delle regioni meridionali						
<i>(media 1994-96, SPA)</i>						
Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
77	66	71	68	59	66	74

Fonte: Eurostat

Vi sono anche ragioni di politica economica dietro il preoccupante andamento dell'economia meridionale. Le politiche di risanamento finanziario che hanno guadagnato all'Italia l'adesione all'Unione monetaria europea, hanno infatti avuto effetti di breve periodo di segno depressivo per il Mezzogiorno. In particolare, gli investimenti pubblici hanno subito una forte contrazione, per il loro rallentamento nazionale, e per la riduzione della quota destinata al

¹ Nel periodo che va dal 1991 al 1998, un forte aumento del divario di PIL per abitante accomuna la Campania, la Puglia e la Sicilia (regioni in cui si concentra il 70% della popolazione del Sud). Un peggioramento si osserva anche per la Sardegna e la Calabria. Il divario registra un aumento più contenuto in Abruzzo e risulta sostanzialmente stazionario in Molise. La Basilicata è la sola, tra le regioni del Mezzogiorno, a ridurre la sua distanza con il Centro-Nord.

² I dati delle tabelle 1.1 e 1.2 si riferiscono alla media 1994 – 96, ossia il periodo utilizzato per la definizione dei criteri di eleggibilità

Mezzogiorno. A una modifica dei comportamenti politici va ricondotta l'accresciuta prudenza nelle procedure di assegnazione degli appalti per le opere pubbliche. Si tratta, peraltro, di cambiamenti il cui effetto di medio-lungo periodo potrà rivelarsi positivo per l'economia meridionale in quanto le esigenze del risanamento, facendo avvertire all'operatore pubblico il vincolo di bilancio, hanno spinto ad avviare un processo nuovo di selezione e qualificazione degli investimenti pubblici.

Il mutato atteggiamento dell'operatore pubblico riflette anche la necessità di ripensare una filosofia d'intervento risoltasi in un eccesso di accumulazione, perché concentrata in settori a elevata intensità di capitale, proprio nell'area con i tassi di disoccupazione più elevati d'Italia: secondo alcune analisi, all'inizio del decennio, il rapporto fra capitale e valore aggiunto nell'industria risultava pari a 131,5, ponendo uguale a 100 l'Italia (3).

Il passo indietro del settore pubblico ha comunque evidenziato i vizi di fondo dell'economia meridionale e ciò si è tradotto in una caduta del processo di accumulazione. Nel 1998 gli investimenti fissi lordi rappresentavano solo il 16,6 % del prodotto; erano pari al 21,2 per cento nel 1992; in termini cumulati, gli investimenti fissi lordi del Mezzogiorno si sono ridotti di un quarto; per le sole costruzioni ed opere pubbliche la contrazione cumulata è stata del 30 per cento.

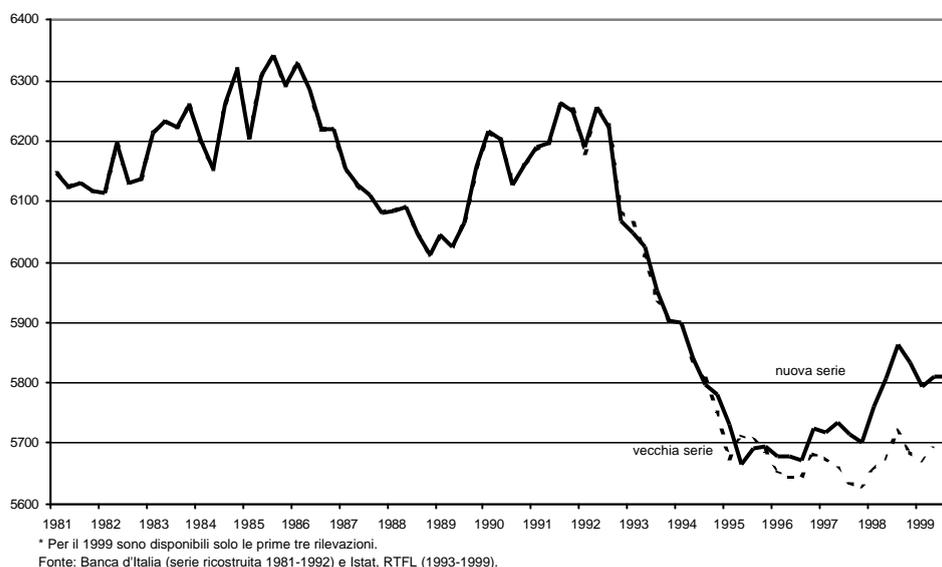
Lo stesso passo indietro ha d'altro canto reso evidente, forse in taluni casi favorito, l'emergere di nuove esperienze produttive (cfr. oltre).

Dall'inizio alla metà del decennio, l'occupazione si è contratta in Italia di oltre un milione di persone, quasi la metà del calo si è realizzato nel Mezzogiorno. Dopo la fortissima caduta, l'occupazione del Mezzogiorno è rimasta a lungo stagnante. Solo nell'ultimo biennio ha mostrato una ripresa significativa (figura 1.4) (4). Essa rimane tuttavia inferiore ai livelli raggiunti prima della fase di contrazione, collocandosi sui livelli medi del 1993-94, quando era ancora in atto la flessione. La struttura dell'occupazione appare tuttavia molto diversa da quella di quel periodo. Hanno perso notevolmente peso l'agricoltura e le costruzioni, mentre aumenta il peso relativo dell'industria manifatturiera, del commercio, del turismo e dei servizi alle imprese.

³ Galli G.P., M. Onado, *Dualismo territoriale e sistema finanziario, Banca d'Italia*, 1990.

⁴ L'Istat ha recentemente diffuso una revisione delle serie storiche dell'indagine sulle forze di lavoro che mostra come l'evoluzione dell'occupazione nel Mezzogiorno sia stata tra il 1996 e il 1998 più positiva di quanto precedentemente noto (cfr. oltre).

Figura 1.4
 Andamento dell'occupazione nel Mezzogiorno
 (migliaia di persone, dati trimestrali destagionalizzati)
 1981 - 1999*



La struttura produttiva

Il Mezzogiorno ha affrontato la duplice sfida rappresentata dalla recessione mondiale dei primi anni novanta e dal contemporaneo operare di severe politiche di restrizione fiscale con una persistente, grande debolezza della struttura produttiva. Nel confronto col resto d'Italia è infatti maggiore - e in assoluto ancora elevato - il peso del settore agricolo (nei dati più recenti dell'Indagine sulle forze di lavoro, il 9,4 per cento delle persone occupate, contro il 5,4 della media nazionale); è sottorappresentata l'industria manifatturiera; è forte il peso di servizi privati a bassa produttività; è molto elevata l'incidenza della Pubblica Amministrazione, che assolve un ruolo improprio di sostegno dei redditi

I dati del Censimento intermedio delle imprese industriali e dei servizi ⁽⁵⁾ forniscono elementi di ulteriore dettaglio sui fattori di debolezza che contraddistinguono la struttura produttiva meridionale (tabella 1.3):

- lo squilibrio rispetto al Centro-Nord, misurato in termini di distribuzione degli addetti alle unità locali, è notevole per l'industria manifatturiera da un lato (sottospecializzazione) e per le costruzioni e il commercio dall'altro (sovraspecializzazione);
- una sottospecializzazione si osserva anche per le attività di intermediazione monetaria e finanziaria e per i servizi alle imprese: circostanza che riflette la debolezza del tessuto manifatturiero e la ridotta domanda di terziario che esso esprime;
- un'ulteriore sottospecializzazione, particolarmente rilevante in relazione alle opportunità di sviluppo, è quella degli alberghi e ristoranti, a segnalare la bassa capacità di offerta

⁵ Istat, Censimento intermedio delle imprese dell'industria e dei servizi, Roma, 1999.

turistica in un'area che certo non risulta povera di risorse paesaggistiche e culturali.

Tabella 1.3 – Tassi di specializzazione dell'economia meridionale con riferimento al numero degli addetti				
	<i>Composizioni percentuali</i>			<i>Tasso di specializzazione</i>
	<i>Mezzogiorno (a)</i>	<i>Centro-Nord (b)</i>	<i>Italia (c)</i>	<i>d= a/b</i>
Agricoltura (a)	0,013	0,007	0,02	1,80
Estrattive	0,5	0,3	0,3	1,60
Manifatturiere	25,8	37,7	35,2	0,68
Elett., gas. acqua	1,6	1,0	1,1	1,59
Costruzioni	12,3	9,1	9,7	1,36
Commercio	27,2	20,5	21,9	1,33
Alberghi e rist.	4,9	5,4	5,3	0,91
Trasporti e comunic.	9,7	7,4	7,9	1,31
Intermed. mon. e finanz.	3,6	4,2	4,1	0,86
Servizi alle imprese	10,9	11,4	11,3	0,95
Istruz, sanità altri servizi	3,6	3,1	3,2	1,13
TOTALE	100,0	100,0	100,0	1,00

(a) Sono incluse solo le attività di prima trasformazione agricola comprese nel Censimento Intermedio dell'Industria e dei Servizi

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Nel confronto europeo, la peculiarità della struttura produttiva del Mezzogiorno emerge in tutta evidenza (tabella 1.4). Anche solo riferendosi ai grandi settori di attività economica, risulta infatti netto il sovradimensionamento del settore agricolo, che riflette un inadeguato sviluppo del comparto industriale. Si conferma invece in linea con i dati di riferimento la dimensione del settore dei servizi, che tuttavia, come detto, include nel Mezzogiorno una ben più elevata quota di attività caratterizzate da bassi livelli di produttività ed insufficienti saggi di sviluppo.

Tabella 1.4 -Struttura dell'occupazione al 1997 (*)				
	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale
Mezzogiorno	12,0	23,5	64,5	100,0
Italia	6,8	32,0	61,2	100,0
UE15	5,0	29,8	65,2	100,0

(*) Rilevazioni sulle forze di lavoro

Fonte: Istat, Ocse

Con più diretto riferimento ai settori manifatturieri del Mezzogiorno (tabella 1.5), molto debole è la presenza del comparto meccanico e in particolare delle macchine elettriche e non elettriche, settori in cui vengono prodotte numerose tipologie di beni di investimento.

Anche sotto il profilo dimensionale (tabella 1.5), la struttura dell'industria manifatturiera presenta aspetti di fragilità.

E' molto forte l'incidenza delle unità locali di piccola dimensione (in termini di addetti gli stabilimenti con meno di 10 occupati raccolgono circa il 35% degli addetti manifatturieri complessivi), che determinano una dimensione media complessiva molto minore che nel Centro-Nord (5,5 addetti contro 9). Inoltre, come effetto dell'intenso processo di localizzazione di grandi impianti pubblici e privati sino alla prima metà degli anni '70, il peso delle unità locali di più grande dimensione (500 e più addetti), è maggiore che nel resto del Paese.

Il quadro di frammentazione della struttura industriale del Mezzogiorno appare ancora maggiore in confronto alla media europea. Nell'UE a 15 paesi, le imprese industriali con meno di 10 addetti raccolgono solo il 14% del totale degli occupati del settore⁶.

Il forte peso delle piccole dimensioni di impianto nel Mezzogiorno non sembra riconducibile ad un maggior grado di divisione del lavoro tra imprese. Secondo recenti indagini, nel Mezzogiorno la sub-fornitura è scarsamente diffusa (quasi il 77% delle imprese meridionali non affida all'esterno fasi della propria produzione), e tardano quindi a imporsi modelli e comportamenti imprenditoriali di tipo cooperativo, con catene e filiere produttive in cui convivano in maniera efficiente competizione e cooperazione⁷.

I segnali di vitalità e le nuove opzioni della politica economica

La difficoltà a creare un tessuto industriale diffuso rappresenta forse il principale segnale di fallimento delle precedenti fasi di programmazione dell'intervento pubblico per il Mezzogiorno. Nonostante l'ingente trasferimento di risorse, la politica economica non è riuscita ad individuare settori di specializzazione e di forza relativa su cui centrare lo sviluppo dell'area. Né si sono realizzate quelle condizioni di contesto che sono alla base dei meccanismi cumulativi descritti dalla teoria della crescita endogena e che spiegano i casi di successo registrati da altre regioni europee nel processo di convergenza.

Tuttavia, si vanno evidenziando negli anni recenti condizioni più favorevoli da cui la nuova fase di programmazione può partire.

⁶ Cfr. ISTAT, Rapporto Annuale 1998.

⁷ Cfr. Istituto G. Tagliacarne – Unioncamere, *Rapporto 1998 sull'impresa e sulle Economie Locali*, Franco Angeli, 1999 (in corso di stampa)

Tabella 1.5 - Specializzazione dell'industria manifatturiera meridionale (in percentuale del numero di addetti)				
	Valori %			Tasso di specializzazione
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	$d=a/b$
Tabacco	0,86	0,14	0,25	6,33
Raff. petrolio	1,32	0,35	0,50	3,77
Alimentari e bev.	15,13	7,83	8,95	1,93
Altri mezzi trasp.	3,42	1,83	2,08	1,87
Autoveicoli	5,84	3,46	3,83	1,69
Abbigliamento	10,81	6,47	7,13	1,67
Riciclaggio	0,26	0,16	0,17	1,63
Minerali non metall.	7,35	4,77	5,17	1,54
Legno	4,92	3,25	3,51	1,52
App. telecomunic.	2,87	1,99	2,12	1,44
Pelli e cuoio	5,43	4,62	4,75	1,17
Metallurgia	2,95	2,78	2,80	1,06
Prodotti in metallo	10,77	13,17	12,80	0,82
Carta	1,47	1,81	1,76	0,81
Macch. per ufficio	0,30	0,40	0,38	0,76
Chimica	3,36	4,48	4,31	0,75
Editoria e stampa	2,68	3,77	3,60	0,71
Macch. elettriche	3,15	4,44	4,24	0,71
Mobili e manif. varie	4,44	6,73	6,38	0,66
Mecc. precis.	1,82	2,82	2,67	0,65
Gomma e plast.	2,71	4,34	4,09	0,62
Macchine non elettr.	5,04	12,57	11,41	0,40
Tessile	3,09	7,84	7,11	0,39
TOTALE	100,00	100,00	100,00	1,00

Fonte: elaborazioni su dati Istat

La drastica inversione dei comportamenti politici del passato – che si è tradotta in una riduzione quantitativa dei trasferimenti, nel decentramento amministrativo, nel ritrovato utilizzo di strumenti di valutazione dell'opportunità economica e sociale per la selezione degli investimenti - e la presenza di forti segni di cambiamento proprio in alcuni dei principali punti di fragilità dello sviluppo meridionale (principalmente una maggiore capacità di governo delle città e un'inversione di rotta nella presenza criminale nell'area), hanno infatti consentito l'emergere di nuovi ed importanti elementi di vitalità economica. Dal momento che questi segnali di vitalità sono in massima parte da ricondurre a scelte private, è possibile vedere in essi le nuove tendenze naturali su cui innescare l'intervento programmatico.

Tabella 1.6 - Specializzazione dell'occupazione manifatturieri per classe di ampiezza di impresa				
Numero di addetti	Valori %			Tasso di specializzazione
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	$d = a/b$
1	8,95	3,62	4,43	2,48
2	6,35	3,78	4,17	1,68
3-5	11,33	8,63	9,05	1,31
6-9	8,70	8,82	8,80	0,99
1-9	35,33	24,84	26,45	1,42
10-15	8,82	10,55	10,28	0,84
16-19	4,23	5,70	5,47	0,74
20-49	15,65	17,41	17,14	0,90
50-99	7,80	10,80	10,34	0,72
10-99	36,50	44,45	43,23	0,82
100-199	6,93	9,81	9,37	0,71
200-249	2,00	2,80	2,67	0,72
250-499	5,17	7,02	6,74	0,74
500-999	5,14	5,01	5,03	1,03
1000 e oltre	8,92	6,06	6,50	1,47
100 e oltre	28,17	30,70	30,31	0,92
TOTALE	100,00	100,00	100,00	1,00

Fonte: Istat

Importanti indicazioni positive si rinvencono nell'aumento della capacità di esportazione del Sud. Il peso dell'export di beni agricoli e industriali è passato dal 5% del 1992 a quasi il 9% del 1998. In sei anni il valore totale dell'export è raddoppiato, dai 19 mila miliardi del 1992 ai quasi 43 mila del 1998 (tabella 1.7). Il peggioramento delle esportazioni registrato nella prima parte del 1999 appare esteso all'intero paese.

Anche se favorita dalla svalutazione della lira nel 1992 e poi nel 1995, la maggiore propensione all'esportazione si dimostra un fenomeno robusto anche rispetto al recupero del cambio reale della lira osservatosi successivamente. Nel 1998 poi, ossia nella fase di pieno dispiegamento degli effetti reali della crisi finanziaria internazionale, le vendite all'estero sono aumentate dell'8,2% contro il 2,2% nel resto del Paese. La tendenza positiva è continuata nei primi mesi del 1999, a testimonianza di una acquisita competitività sui mercati internazionali.

La crescita delle esportazioni si accompagna ad un processo di trasformazione del modello di specializzazione. L'aumento dell'export si concentra oggi in alcuni beni tradizionali di consumo (abbigliamento, calzature, mobili, prodotti principalmente da imprese meridionali concentrate in alcuni distretti produttivi), nella meccanica e nei mezzi di trasporto, cioè nei principali settori di successo del Made in Italy; minore è diventato il contributo dei prodotti agricoli e dell'industria di base.

La recente dinamica delle esportazioni meridionali è notevole anche nel confronto europeo. Riferendosi ai dati Ocse sul commercio di beni-base doganale- il tasso medio di crescita per il periodo 1992- 98 risulta difatti pari al 7,8 per cento e dunque considerevolmente al di sotto dei valori riportati nella tabella 1.7.

Tabella 1.7 - Esportazioni di prodotti industriali e in complesso a prezzi correnti (a)								
Esportazioni	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Valori assoluti (migliaia di miliardi)							
In complesso								
Mezzogiorno	18,7	19,1	22,8	26,8	35,3	35,5	39,5	42,8
Centro-Nord	186,8	196,8	241,9	280,9	345,8	353,0	369,1	377,1
	Var. % rispetto all'anno precedente							
Mezzogiorno		2,1	19,4	17,5	31,7	0,6	11,3	8,4
Centro-Nord		5,4	22,9	16,1	23,1	2,1	4,6	2,2
	% Mezzogiorno su Italia							
Mezzogiorno	10,0	9,7	9,4	9,5	10,2	10,1	10,7	11,3

(a) Esportazioni localizzabili territorialmente. Sono comprese le materie prime non energetiche.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

La nuova capacità competitiva del Mezzogiorno si estende anche ai servizi e in particolare al turismo. A partire dal 1992 il numero di presenze turistiche straniere nelle regioni meridionali cresce in misura apprezzabile - dal 12,8% del totale nazionale al 13,4 % - concentrandosi in modo particolare in alcuni distretti turistici della Campania, della Sicilia e della Sardegna. Queste tendenze segnalano, come già rilevato nel DPEF 2000-2003, la crescente vocazione alla internazionalizzazione, all'apertura ai flussi di idee, di persone, di beni e servizi con il resto del mondo - tanto quello occidentale che quello mediterraneo - che emerge chiaramente dai recenti segnali di ripresa della società meridionale. Si tratta di una nuova opportunità strategica per lo sviluppo del Mezzogiorno che il PSM asseconderà nel metodo e nel merito degli interventi.

Interessanti segnali di vitalità emergono anche sul versante della demografia imprenditoriale. Nel triennio 1996-98 il tasso di natalità delle imprese segna una variazione positiva del 3,5 per cento, rispetto al 2 per cento della media italiana.

Si manifesta quindi una crescente capacità propulsiva autonoma, con la creazione di un tessuto industriale diffuso in alcune aree, talora le stesse in cui il fenomeno era presente negli anni cinquanta, prima dell'intervento massiccio degli investimenti industriali degli enti pubblici. Dietro le crescenti differenziazioni interne si cela un mutamento di rilievo nei fattori che determinano la dinamica complessiva dell'area.

Su 365 sistemi locali del lavoro identificati dall'Istat nel Mezzogiorno (a specializzazione manifatturiera o meno) 102 registrano un aumento dell'occupazione manifatturiera⁸. Tale crescita si concentra in aree per lo più slegate dalla storia dell'impresa pubblica. (tabella 1.8).

⁸ Un sistema locale del lavoro corrisponde ad una aggregazione di comuni (individuata dall'Istat a partire dai dati sul pendolarismo ricavati al censimento della popolazione), caratterizzata da una significativa concentrazione di posti di lavoro e relativamente "autoconcentrata", nel senso che al suo interno offerta e domanda di lavoro tendono, a incontrarsi "poiché la maggior parte della popolazione residente lavora in essa e i datori di lavoro reclutano i lavoratori della località che la costituiscono". La citazione è tratta da F. Sforzi, *I distretti industriali marshalliani nell'economia italiana*, in "Quaderni di studi e informazioni", Firenze 1991.

E' il caso di Avellino, dei distretti industriali di Solofra, Martina Franca, S.Giuseppe Vesuviano, Casarano, Matera (centrati su imprese a capitale meridionale) e dell'area di Melfi dove si sono insediate grandi imprese. I sistemi locali in difficoltà si incontrano principalmente nelle isole, in Calabria ed in Campania, ma anche, quasi dappertutto, intorno alle grandi aree urbane e nelle aree dove più forte era stato in passato il flusso di investimenti delle imprese a partecipazione statale.

Tabella 1.8 - Sistemi locali del lavoro nel Mezzogiorno		
<i>(numero; quote percentuali sul totale dell'occupazione manifatturiera nel 1996)</i>		
	<i>numero</i>	<i>%</i>
Sistemi locali con crescita di occupazione manifatturiera (1991- 96)	102	22,0
Sistemi locali con diminuzione dell'occupazione (1991- 96)	179	59,0
di cui: <i>inferiore al 13 per cento</i>	74	27,0
<i>tra il 13 e il 26 per cento</i>	105	32,0
Sistemi locali con forte riduzione dell'occupazione (superiore al 26%)	84	19,0

Fonte: Istat

L'elevata quota di lavoro sommerso nasconde potenzialità produttive che la recente crescita del mercato va evidenziando attraverso ancora circoscritti, ma significativi, fenomeni di regolarizzazione.

L'esperienza di «emersione» di lavoratori mediante i «contratti di riallineamento retributivo» (che prevedono che il trattamento economico, previdenziale e contributivo venga allineato con gradualità ai livelli fissati dai contratti nazionali di lavoro vigenti, a partire da soglie e per una durata fissate a livello provinciale), segnala infatti la presenza di sacche di produttività compressa. I contratti di riallineamento hanno sinora coinvolto circa 90.000 lavoratori: la maggioranza è nel settore agricolo; circa 20.000 sono nel settore tessile-abbigliamento-calzature (prevalentemente donne). Hanno avuto in particolare successo i contratti di gradualità nel settore abbigliamento-calzature in provincia di Lecce, a cui hanno aderito molte imprese e lavoratori (si tratta principalmente di donne).

Tabella 1.9 - Principali privatizzazioni di società presenti nel Mezzogiorno			
Società	Settore	Data cessione	Numero dipendenti nel Mezzogiorno
Cirio Bertolli de Rica (IRI)	Alimentari	1993	705
Ina	Assicurazioni	1994-96	5.357
ILP (IRI)	Siderurgia	1995	14.340
Eni	Energia, chimica	1995-98	16.072
Alfa Romeo Avio (IRI)	Aerospaziale	1996	1.581
Condotte (IRI)	Costruzioni	1997	1.019
San Paolo - Imi	Credito	1997	1.967
Banco di Napoli	Credito	1997	8.336
Telecom Italia	Telecomunicazioni	1997	31.016
BNL	Credito	1998	3.384

Fonte: Ministero del Tesoro

Alla perdita di peso del settore pubblico si accompagnano rilevanti processi di privatizzazione (tabella 1.9). Contestualmente, aumentano i segnali di interesse da parte delle imprese

multinazionali per investimenti nel Mezzogiorno, che dimostrano la crescente rilevanza geo-economica dell'area mediterranea in cui il Sud si posiziona, rispetto ai concorrenti dello scenario mediterraneo e balcanico. Così, tra il 1996 e il 1998, si osservano 38 nuovi investimenti di imprese multinazionali estere nell'area (tabella 1.10), di cui 30 nell'industria (principalmente metalmeccanica, mezzi di trasporto ed elettronica) e 8 nei servizi (commercio e trasporti). In 19 casi si tratta di investimenti *greenfield*, mentre in 11 si ha un nuovo investimento in attività preesistenti; 8 sono state le acquisizioni, di cui 3 collegate a processi di privatizzazione. Ventuno di essi sono venuti da imprese UE, in particolari tedesche e francesi. Sei nuovi investimenti sono arrivati dagli Stati Uniti; tre dall'Asia.

Questi segnali di vitalità possono ragionevolmente essere considerati all'origine della ripresa delle dinamiche occupazionali di cui si offre ulteriore evidenza nel paragrafo 1.1.2.

Tabella 1.10- Principali investimenti diretti esteri nel Mezzogiorno 1996-1998				
<i>Impresa</i>	<i>Nazione</i>	<i>Investimento</i>	<i>Settore</i>	<i>Regione</i>
Texas Instruments	Stati Uniti	Potenziamento	Elettronica	Abruzzo
Evergreen	Taiwan	Greenfield	Serv. Portuali	Puglia
Getrag	Germania	Greenfield	Trasporti	Puglia
RWE-DEA	Germania	Potenziamento	Chimica	Sicilia
Bosch	Germania	Acquis. e potenz.	Trasporti	Puglia
US3	Stati Uniti	Greenfield	Elettronica	Campania
Rhone Poulenc	Francia	Potenziamento	Tessile	Basilicata

Fonte: Ministero del Tesoro

I movimenti della società

Paralleli ai cambiamenti di taglio strettamente economico, significativi mutamenti negli assetti sociali e politici testimoniano un'evoluzione del tessuto relazionale del Mezzogiorno.

Appare oggi maggiore la capacità di governo delle città, se è vero che il sistema di elezione diretta dei sindaci si è tradotto in una stabilità delle amministrazioni sconosciuta fino al recente passato. Nella maggioranza dei casi, le giunte elette nel 1994-95 sono state riconfermate per il successivo quadriennio.

Le nuove amministrazioni hanno puntato su priorità diverse, ma tutte con significativi elementi di discontinuità rispetto al passato: dalla redazione di nuovi piani urbanistici, alla valorizzazione della cultura, ai rapporti con l'Università, all'integrazione nelle reti associative nazionali e internazionali. Particolare attenzione è stata data alle politiche in favore delle imprese.

E' in aumento l'associazionismo e la capacità progettuale del terzo settore. In Molise, Basilicata e Calabria, gli indici di associazionismo toccano il 30 per cento.

Soprattutto rileva la sensibile diminuzione della criminalità rispetto alla punta raggiunta all'inizio del decennio nelle quattro grandi regioni del Mezzogiorno (Campania, Calabria, Sicilia, Puglia), in cui tale fenomeno ha maggiore rilevanza. In queste regioni il quadro degli anni novanta mostra un costante sensibile miglioramento per tutte le tipologie di delitti gravi a partire dal 1991 (gli omicidi volontari, ad esempio, cresciuti da 1150 a 1812 tra il 1987 e il 1991, sono 863 nel 1997). Questi risultati sono dovuti non solo all'efficace azione di contrasto delle forze dell'ordine, ma anche alla rinnovata fiducia nella capacità di combattere il crimine

organizzato (segnalata dall'aumento del rapporto tra persone denunciate e totale dei delitti), e anche alla maggiore disponibilità a collaborare a difesa delle condizioni di sicurezza-legalità: condizioni che risultano rafforzate non solo dai successi contro la criminalità, ma anche dalla maggiore qualità e certezza dei servizi pubblici ai cittadini e alle imprese.

Accanto alla crescita dei sistemi locali di sviluppo, si assiste dunque alla diffusione di "capitale sociale", di relazioni fiduciarie non gerarchiche, essenziali per realizzare un decollo dello sviluppo economico. Al capitale sociale era stata pertanto prestata scarsa o nessuna attenzione nelle passate fasi di intervento; anzi l'intervento pubblico centralistico aveva operato in direzione opposta. Al rafforzamento di tale capitale deve dunque anche indirizzarsi la nuova politica.

La positiva evoluzione del tessuto relazionale del Mezzogiorno sconta infatti un notevole ritardo nella situazione "di partenza". All'inizio degli anni '90, secondo alcuni tentativi di quantificazione delle dotazioni territoriali di beni relazionali, anche da questo angolo visuale era ravvisabile un chiaro dualismo Nord-Sud. In particolare, in base a un indicatore sintetico della presenza di beni relazionali riferiti all'ambiente civico (tradizioni civiche, associazioni, relazioni informali di fiducia, ecc.), le province del Mezzogiorno si situavano quasi tutte in coda alla graduatoria delle province italiane⁹.

⁹ Cfr. Carlo Sessa, *I beni relazionali nelle province italiane: una metodologia di misurazione*, in "Economia e Lavoro", n.2, 1998.

1.1.2. Gli andamenti demografici e il mercato del lavoro

Il permanere di una profonda debolezza strutturale dell'economia meridionale si manifesta nella contestuale presenza di un basso tasso di attività, di un'alta disoccupazione, di una elevata quota di economia sommersa.

L'andamento dell'occupazione è risultato storicamente insufficiente ad assorbire le dinamiche demografiche, più rapide che nel resto del Paese.

L'analisi dei dati demografici (registrazioni anagrafiche) evidenzia come durante gli anni '90 la popolazione meridionale abbia continuato a crescere con saggi superiori alla media italiana (1,8 contro 1,5 per cento), salendo fino a 20 milioni e 910 mila unità del 1998. Questa dinamica demografica trova origine in un saldo naturale positivo (+468 mila unità fra il '92 ed il '98), che è soltanto in parte compensato dal ricordato fenomeno migratorio. Resta superiore al dato italiano il tasso di natalità, con 10,6 nati vivi per ogni mille abitanti (8,5 del Centro-Nord). Se pure tale da determinare incrementi di popolazione superiori alla media, la maggiore natalità del Mezzogiorno non è stata tuttavia sufficiente ad impedire il processo di invecchiamento della popolazione. L'indice di vecchiaia, ossia la quota di popolazione con 65 e più anni, ha raggiunto un valore del 15 per cento, circa due punti in più che nel 1991.

La più rapida dinamica demografica non si è completamente riflessa nei dati dell'offerta di lavoro. Il tasso di attività è nelle regioni del Mezzogiorno più basso di circa 12 punti rispetto alla media europea, e di circa 4 rispetto alla pur contenuta media italiana (tabella 1.11).

Tabella 1.11 - Tassi di attività, 1998			
	UE15	Italia	Mezzogiorno
15 - 24	45,9	37,9	32,5
25 - 34	82,5	74,4	63,1
35 - 54	83,7	72,2	66,4
55 - 64	40,1	28,6	33,0
<i>Totale</i>	<i>55,4</i>	<i>47,7</i>	<i>43,9</i>
Maschi	65,9	61,0	60,2
Femmine	45,6	35,3	28,7

Fonte: Eurostat e Istat

Lo scarto nei tassi di attività è particolarmente forte per le donne e per le classi di età giovanili (nella classe d'età 25-34 anni è quasi 20 punti inferiore rispetto alla media europea). L'insufficiente dinamica dell'occupazione, pur avendo compresso i tassi di attività attraverso fenomeni di scoraggiamento, si è comunque tradotta in elevatissimi tassi di disoccupazione, più che doppi rispetto alla media europea (tabella 1.12).

	UE15	Italia vecchia serie	Italia nuova serie	Mezzogiorno vecchia serie	Mezzogiorno nuova serie
1990	7,9	11,4	n.d.	20,7	n.d.
1995	11,2	12,0	11,6	21,0	20,3
1998	10,5	12,3	11,8	22,8	21,9

Fonte: Ocse e Istat n.d.: non disponibile

Negli anni novanta la situazione del mercato del lavoro è peggiorata (tabella 1.13). Hanno pesato fortemente su questo risultato la ristrutturazione e il risanamento, ritardati rispetto al Centro-Nord, di molte grandi imprese. La caduta dell'occupazione si è interrotta solo alla fine del 1996.

L'Istat ha recentemente diffuso una revisione dei dati sulle Forze lavoro, all'interno della quale vengono apportate modifiche nelle procedure di campionamento e completato l'adeguamento delle definizioni agli standard comunitari.

	Vecchia serie		Nuova serie	
	Italia	Mezzogiorno	Italia	Mezzogiorno
1993	20.466	5.979	20.485	5.983
1994	20.119	5.824	20.156	5.825
1995	20.010	5.696	20.028	5.695
1996	20.088	5.657	20.123	5.690
1997	20.086	5.649	20.211	5.718
1998	20.197	5.685	20.435	5.812
gen-lug98	20.169	5.684	20.401	5.803
gen-lug99	-	-	20.658	5.817

Fonte: Istat, *Indagine sulle forze di lavoro*

L'applicazione dei nuovi criteri ha condotto a rivedere in maniera assai cospicua verso l'alto le stime dell'occupazione complessiva del Mezzogiorno: circa 2,2 per cento in più, pari a 125.000 persone. Anche la dinamica dell'occupazione risulta più sostenuta di quanto precedentemente noto e più in linea con le informazioni sulla natalità d'impresa e alle rilevazioni effettuate da Unioncamere. Nell'ultimo biennio, l'occupazione ha registrato incrementi rispettivamente dello 0,5 e dell'1,6 per cento. La crescita ha rallentato nel corso del 1999. Nel periodo gennaio-luglio 1999 si è infatti registrato un incremento modesto pari allo 0,2% rispetto allo stesso periodo del 1998.

Questi dati potrebbero riflettere un effettivo miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro meridionale, collegato ai fattori di vitalità che la società ha saputo esprimere come risposta alla crisi degli anni novanta, di cui si è prima detto. Resta comunque elevato il sostegno dell'operatore pubblico alle dinamiche dell'occupazione. Ai recenti miglioramenti

delle condizioni dell'occupazione nel 1998 hanno infatti presumibilmente contribuito le iniziative di occupazione sussidiata (le borse di lavoro, i lavori socialmente utili ed i lavori di pubblica utilità).

Il tasso di disoccupazione, pur avendo registrato recentemente una flessione, è arrivato a un massimo storico. Nei nuovi dati messi a disposizione dall'Istat (che pure rivedono verso il basso i dati precedentemente disponibili) risulterebbe infatti pari al 21,9 per cento nella media 1998, al 22,4% a luglio 1999. Tra i disoccupati, circa il 75 per cento lo è da oltre dodici mesi. La disoccupazione raggiunge come noto tassi elevatissimi per i giovani (nella classe di età fino a 24 anni è ben oltre il 50 per cento) e per le donne (oltre il 30 per cento), che più di altri gruppi risentono nell'area, oltretutto della effettiva scarsa disponibilità di occasioni, anche dell'inadeguatezza dei meccanismi istituzionali che governano i processi allocativi, in particolare di carenza di informazione a cui sono da ricollegare anche i cosiddetti fenomeni di disoccupazione "di attesa".

I tassi di disoccupazione sono tuttavia elevati anche per i gruppi tradizionalmente forti sul mercato del lavoro (i maschi e gli scolarizzati). E' soprattutto questo connotato a caratterizzare la disoccupazione meridionale. Anche se i livelli massimi di disoccupazione si riscontrano per le giovani donne meridionali, infatti, i divari tra i tassi di disoccupazione tra giovani e adulti sono nel Mezzogiorno meno forti che nelle altre aree. Inoltre con la caduta dell'occupazione dei primi anni '90, e la sostanziale stagnazione ad essa seguita, la disoccupazione nel Mezzogiorno è aumentata fortemente soprattutto per i maschi adulti.

Le caratteristiche della disoccupazione del Mezzogiorno, anche quella di lunga durata, si differenziano fortemente da quelle rinvenibili nelle aree più sviluppate. I disoccupati di lunga durata del Mezzogiorno sono soprattutto giovani che trovano enormi difficoltà a inserirsi nella prima esperienza di lavoro significativa. Pur in presenza di sacche di disoccupati adulti in condizione di dipendenza dai trasferimenti pubblici, la maggior parte dei disoccupati non riceve sussidi. La pressione potenziale di un mercato del lavoro in così grave squilibrio è attenuata in parte dalle reti familiari e tende a manifestarsi tradizionalmente fuori del mercato regolare.

Il fenomeno della disoccupazione nelle regioni meridionali si intreccia così in modo complesso con il persistere di una larga quota di lavoro sommerso. Le unità di lavoro irregolari (al netto dei secondi lavori) del Mezzogiorno vengono misurate dall'Istat in 1,7 milioni, superiori a un terzo del volume complessivo di lavoro impiegato nella produzione di beni e servizi destinabili alla vendita (tabella 1.14).

Particolarmente esteso appare il fenomeno del lavoro irregolare nell'edilizia; nella sola trasformazione industriale, la percentuale di lavoratori irregolari sfiora comunque il 30 per cento. Nella disponibilità al lavoro sommerso si annida la risposta del mercato del lavoro meridionale alle condizioni di arretratezza produttiva. Il lavoro non regolare coinvolge infatti tipologie molto differenziate, che vanno da rapporti di lavoro molto discontinui a situazioni stabili di irregolarità, caratterizzate talora anche da una notevole specializzazione. L'assenza di condizioni di lavoro regolari, in questi casi, sposta di fatto sul lavoratore il rischio d'impresa (che per scelta razionale o difficoltà oggettive l'impresa non riesce a sostenere).

Tabella 1.14 - Unità di lavoro irregolari nel Mezzogiorno nei settori dei beni e servizi destinabili alla vendita, 1998 (1)			
	<i>Migliaia di unità</i>	<i>In percentuale delle unità regolari</i>	
		Mezzogiorno	Italia
Totale	1.542	33,8	22,6
<i>di cui:</i>			
Industria	481	42,8	18,2
Servizi vendibili	422	21,4	18,4

(1) *Lavoratori irregolari, occupati non dichiarati, stranieri non residenti, al netto del secondo lavoro*

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Istat

L'incidenza dell'economia sommersa nel Mezzogiorno è senz'altro molto maggiore rispetto alla media comunitaria. Secondo recenti studi, infatti, il contributo delle attività sommerse è già a livello italiano fra i più elevati in ambito europeo; ciò vale ancor di più per il Mezzogiorno, per il quale si è documentata la diffusione particolarmente ampia del fenomeno nel confronto con il resto del paese. E' evidente che un fenomeno percepito anche dalla statistica ufficiale come di dimensioni così rilevanti non possa risultare estraneo all'intervento di politica economica, tuttavia un esame più analitico delle caratteristiche del sommerso sembra indicare che l'azione di policy per l'emersione non possa essere legata solo a provvedimenti specifici, né che l'economia non regolare possa essere semplicemente interpretata come reazione a un sistema troppo oneroso. Vi sono almeno tre tipologie distinguibili che presentano un diverso grado di estraniamento dall'economia regolare. Innanzitutto vi è un sommerso da economia informale, discendente da attività discontinue e non organizzate in forma di impresa, talora esercitate nel contesto di una famiglia allargata, talora sul mercato. Questa parte del sommerso si caratterizza per non essere in generale la fonte principale di reddito dei soggetti che vi partecipano. Nella gran parte dei casi l'operatore sommerso non si è posto ancora il problema del futuro della sua attività. Vi è poi la quota, forse prevalente del sommerso (anche al Centro-Nord), che trova la sua origine nella difficoltà /impossibilità /non convenienza di mantenere l'attività emersa nel corrente contesto delle regole fiscali e contributive. Questo sommerso nasce da una scelta razionale dell'imprenditore e del lavoratore di rimanere al di fuori dell'economia regolata in maniera totale o di nascondere parte del valore aggiunto prodotto. Un'ultima categoria racchiude il sommerso derivante dall'arretratezza dell'organizzazione produttiva e spesso culturale dell'imprenditore sommerso e dallo stato di necessità della forza lavoro, il cui potere contrattuale è molto basso. Accanto agli immigrati, partecipano a questa forma di sommerso anche molti lavoratori meridionali e soprattutto donne. Ne risulta dunque un quadro in cui accanto alla, necessariamente lenta, operazione di riorganizzazione del modello fiscale e all'opportuna predisposizione di schemi legali per l'emersione, vi sono spazi per l'utilizzo di altri strumenti di policy legati all'accesso delle imprese a servizi reali alla predisposizione di politiche di creazione di impresa destinate a piccoli operatori sommersi, alla sensibilizzazione degli imprenditori sommersi e semi-sommersi alle occasioni e alle politiche di parità.

L'elevata e crescente nel decennio disoccupazione ha invece solo in parte influenzato i salari sul mercato del lavoro regolare. Indipendentemente dal giudizio sulla dimensione del differenziale salariale adeguato a risolvere gli squilibri aggregati del mercato del lavoro meridionale, è indubbio che nell'assetto complessivo del sistema nazionale della

contrattazione collettiva e dell'organizzazione delle imprese, l'elevata disoccupazione non appare in grado di generare autonomamente i necessari meccanismi di aggiustamento. Nei dati amministrativi disponibili, i differenziali salariali con il Centro-Nord, pur significativi, si sono mantenuti stabili malgrado l'accresciuta disoccupazione. Quest'ultima ha dunque presumibilmente agito prevalentemente sui salari nel mercato informale.

La persistente disoccupazione ha tuttavia influito in modo direttamente percepibile anche dalle statistiche ufficiali sull'atteggiamento dell'offerta di lavoro. Le indagini statistiche registrano una crescente disponibilità dell'offerta di lavoro all'impiego in condizioni flessibili: è in costante aumento la quota delle persone in cerca di lavoro che si dichiarano disponibili a lavorare a qualsiasi orario e fuori dal comune di residenza. Le recenti modifiche al regime regolamentare hanno di molto accresciuto la flessibilità potenziale del mercato del lavoro, segnalata dal ricorso crescente al part-time, ai contratti a tempo determinato o atipici. Dal 1994 ad oggi, l'incidenza percentuale degli occupati "part-time" è salita dal 5 al 6,5 per cento, avvicinando la media nazionale del 7,3 per cento; l'incidenza degli occupati dipendenti a termine è salita attorno al 15 per cento, 4 punti superiore alla media nazionale. Stante l'atteggiamento dell'offerta, in presenza di un rafforzamento del processo di crescita, questo canale potrebbe assorbire nell'occupazione regolare un'ampia quota della forza lavoro disponibile.

1.1.3. Le variabili di rottura

Alla fine degli anni novanta, la situazione sociale ed economica del Mezzogiorno conserva, dunque, aspetti di marcata debolezza. Ma una parte di questa debolezza – stagnazione dei consumi, legata al cedente sussidio esterno, riduzione di occupazione, anche legata al risanamento di imprese ex-pubbliche – è segno dell'inizio di un processo di rinnovamento. E, soprattutto, dietro questa generale debolezza si delinea una situazione di movimento, di trasformazione, l'emergere di nuovi gruppi dirigenti pubblici e privati, quale mai si era verificata nell'ultimo quarto di secolo. Larga parte di tale cambiamento si manifesta sotto forma di un'apertura del Mezzogiorno al resto del mondo, del possibile avvio di un nuovo processo di internazionalizzazione dopo una lunga fase di chiusura.

È questa pertanto la biforcazione cui il Mezzogiorno si trova di fronte: da una parte il rischio dell'impoverimento relativo, dall'altro l'opportunità di un balzo decisivo nello sviluppo.

In un ambiente di moneta unica e fortemente concorrenziale ciascun territorio dispone di *risorse immobili*. Si tratta delle risorse fortemente "localizzate" il cui utilizzo a fini privati e sociali può avvenire solo, o meglio, nel territorio di appartenenza: le risorse naturali, le risorse culturali e le risorse umane (quelle la cui produttività, privata e sociale – è il caso di una parte di rilievo del lavoro sommerso – è maggiore nel contesto locale di quanto lo sarebbe altrove). Ma le *risorse mobili* (i risparmi, le capacità imprenditoriali, il lavoro specializzato) si spostano più liberamente di prima alla ricerca dei rendimenti e dei redditi più elevati. Sono le risorse mobili a decidere quale delle due strade il Mezzogiorno imboccherà. In assenza di cambiamento, permanendo nell'area rendimenti finanziari più rischiosi, profitti più incerti e – a parità di tecnologia – più bassi (per via dei costi di contesto) e soddisfazione retributiva più modesta (sempre per via dei costi di contesto), la concorrenza di altre aree sarebbe vincente. Le risorse mobili del Mezzogiorno tenderebbero a spostarsi verso altre aree (soprattutto il capitale umano e finanziario); l'area, al contrario, non riuscirebbe ad attirare risorse dall'esterno. Tenderebbe ad affermarsi lo scenario peggiore.

Tuttavia, come mostrano i segnali passati in rassegna, il cambiamento è in atto. Vi sono aree, numerose e crescenti, dove si sono realizzate condizioni tali da incoraggiare le risorse mobili locali a rischiare nel futuro, a investire e da attirare risorse dall'esterno.

Il crinale fra impoverimento e balzo di sviluppo è dunque rappresentato dalla capacità di attrarre e di incentivare all'investimento le risorse mobili. Per farlo, non basta la compressione dei costi che quelle risorse devono sopportare. Certo, il costo del lavoro e quello del capitale sono rilevanti, e in questa direzione occorre operare. Ma, insieme e prima di questo, viene l'attrattività del contesto, la capacità delle singole aree del territorio di offrire:

- a) condizioni socio-istituzionali - sicurezza, giustizia, relazioni fiduciarie, qualità dell'Amministrazione pubblica - che facilitino l'insediamento e le scelte irreversibili di investimento;
- b) opportunità "speciali", caratteristiche dell'area che sfruttano e valorizzano il proprio vantaggio comparato in termini di risorse immobili.

Si tratta allora di attivare rapidamente le occasioni già esistenti: dai sistemi locali di sviluppo delineatisi negli anni più recenti; alle città dove è stato avviato un processo di riqualificazione e rilancio; alle *risorse culturali, ambientali e umane* dell'area. Solo se le risorse mobili – interne o esterne all'area – percepiranno i sistemi locali, le città, tutte le risorse immobili del Mezzogiorno come una fonte di maggiori investimenti, di maggiori profitti, di maggiori

salari, affluiranno/resteranno nell'area e vi investiranno. E l'odierna condizione di "bilico" si scioglierà in modo positivo.

Il complesso della conoscenza accumulata sul funzionamento dell'economia del Mezzogiorno e l'analisi degli sviluppi recenti consentono dunque di riconoscere le *grandi aree* dalla cui evoluzione dipende la crescita futura. Esse sono le dotazioni dell'area (risorse naturali, risorse culturali, risorse umane); i sistemi propulsivi della crescita economica (sistemi locali di sviluppo); i luoghi di aggregazione delle convivenze civili e produttive (città); le strutture di funzionamento del territorio - mobilità, informazione sicurezza - necessarie all'organizzazione della vita economica e sociale (reti e nodi di servizio).

La valorizzazione delle risorse naturali, culturali e umane richiede ovunque un'azione che solo in parte può essere accompagnata da capitale privato. Presenta esternalità e richiede costi iniziali, un coordinamento, un cambiamento del contesto sociale e culturale, che sono propri dell'azione pubblica. Questa deve essere capace di mutare profondamente le aspettative nell'evoluzione economica del Mezzogiorno; di determinare forti discontinuità nel comportamento degli operatori privati, interni ed esterni all'area; di innescare un processo, il più possibile rapido e crescente, di sviluppo e attrazione di risorse mobili. Un'azione pubblica, dunque, che deve intelligentemente innescare meccanismi di sviluppo endogeni, guidati dalle forze di mercato.

Per far ciò, non è solo necessario indirizzare a questo scopo una spesa pubblica di ingenti dimensioni. E' necessario che questa spesa sia certa; e che essa sia di elevata qualità tecnica, che venga concentrata in aree di intervento capaci di produrre le desiderate esternalità. In quali aree concentrare questa azione?

E' necessario individuare alcuni principali aspetti della situazione socio-economica del Mezzogiorno, al cui cattivo andamento può essere legata la precedente stagnazione e a cui, al contrario, possono essere ricondotti i cambiamenti positivi già in atto. Tali aspetti assumono nel programma la natura di "punti di rottura" con l'esperienza passata e sono identificabili con precisione attraverso *un numero limitato di variabili di rottura*. Tali variabili assumono il ruolo di obiettivi intermedi dell'azione programmatica e possono essere utilizzate quali indicatori dell'efficacia dell'intervento pubblico nel generare i meccanismi endogeni dello sviluppo.

Queste variabili, identificando alcuni punti critici del funzionamento del modello socioeconomico del Mezzogiorno, hanno quindi il doppio ruolo di orientare le scelte strategiche in modo adeguato a generare le necessarie discontinuità e di essere in itinere, il metro con cui valutare l'impatto complessivo del programma

Le variabili di rottura (tabella 1.15.) si caratterizzano, dunque, sia per la loro capacità di sintetizzare gli attuali punti di forza o di possibile cambiamento dell'economia meridionale, sia per il loro collegamento con le condizioni ambientali in cui si racchiudono le esternalità, oggi negative, del contesto meridionale. Esse coincidono, peraltro, con gli indicatori chiave che derivano dall'osservazione delle esperienze di sviluppo in altri contesti economici

Tabella 1.15

n.	Variabili di rottura	Indicatori
1	Capacità di esportare	Esportazioni/PIL
2	Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL
3	Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante
4	Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL
5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi
6	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività
7	Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati
8	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale
9	Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati
10	Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)
11	Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi
12	Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro nord
13	Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità

La scelta degli indicatori statistici per rappresentarle risponde alle stesse esigenze di trasparenza e di misurabilità che sono alla base del PSM; consentono la scomposizione della crescita in obiettivi quantificabili, in indici a forte valenza operativa:

- di significato chiaro, univoco ed immediato (evitando il ricorso a indici di sintesi nel cui ambito non sia precisamente distinguibile il contributo delle singole variabili)
- monitorabili con continuità, in quanto disponibili con un buon grado di attendibilità per un lasso temporale ampio, così da consentire di verificare gli scostamenti rispetto al trend del passato;
- di facile comprensione per i cittadini, così che questi siano posti in grado di verificare con immediatezza i risultati delle politiche di sviluppo e trarre proprie valutazioni.

Le variabili di rottura vengono con precisione quantificate, in termini di valori attuali e di obiettivi da raggiungere in questo stesso documento (cfr. Cap. 4). La scelta formulata in questa sede è comunque condizionata dall'attuale disponibilità delle informazioni statistiche che, proprio per effetto delle necessità di monitoraggio del PSM, è destinata ad accrescersi nel tempo. Di conseguenza nel percorso di elaborazione (ed attuazione) del QCS vi sarà anche una revisione ed arricchimento degli indicatori di misurazione delle variabili di rottura, in coerenza con le esigenze di adattabilità e flessibilità ai cambiamenti del contesto che sono alla base dell'impostazione programmatica.

1.1.4. La situazione ambientale

In questo paragrafo si sintetizza la descrizione della situazione ambientale di riferimento nel Mezzogiorno¹⁰, con l'intento di rappresentare le pressioni sull'ambiente e lo stato di qualità delle risorse, e offrire essenziali elementi di conoscenza dei problemi emergenti, rilevanti per l'impatto sia sull'ambiente sia sulla salute. Questo aspetto assume particolare rilievo all'interno della strategia del PSM che, basandosi sulla valorizzazione delle risorse immobili, richiede una specifica attenzione per gli aspetti ambientali. L'articolazione è per temi. In successione saranno trattati: *aria, acque e coste, suolo, aree naturali protette, paesaggio e patrimonio culturale, rifiuti, rischio tecnologico, ambiente urbano*; a cui fa seguito un quadro sullo stato di attuazione delle Direttive comunitarie. Nell'ambito dei vari temi la descrizione quantitativa della qualità ambientale verrà svolta, per quanto possibile, utilizzando le informazioni relative a indicatori di pressione e stato secondo la terminologia usata dall'Agenzia Europea dell'Ambiente e adottate nel nostro paese dalla Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale (ANPA).

Un'avvertenza preliminare è doverosa. Il livello di conoscenza che sarà qui rappresentato non è ottimale per quantità e qualità dei dati. La ragione risiede nella carenza di reti di monitoraggio, nella frammentazione delle conoscenze tra diversi soggetti, e nella quasi totale assenza di sistemi informativi ambientali regionali. Il superamento di tali difficoltà da parte delle autorità ambientali che presiedono alla programmazione, alla gestione e al controllo dell'ambiente nel Mezzogiorno, attraverso il completamento e potenziamento del sistema ANPA-ARPA (Agenzia Nazionale e Agenzie Regionali di Protezione Ambientale), costituisce quindi condizione prioritaria per assicurare le successive fasi della valutazione degli interventi che le Regioni hanno in progetto di avviare nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

Qui di seguito si riportano gli indicatori ambientali che potranno essere impiegati per il monitoraggio nel periodo di attuazione del Programma. Essi in parte sono già disponibili e regolarmente alimentati, in parte saranno resi disponibili da nuove attività di raccolta e di elaborazione dati già previste.

Tra questi, gli indicatori che saranno utilizzati per il monitoraggio del Programma sono identificati nel successivo paragrafo 2.2 in coerenza coi i requisiti ivi indicati.

¹⁰ Il paragrafo sintetizza il capitolo "Analisi della situazione ambientale", prodotto dal Ministero dell'Ambiente, in collaborazione con l'ANPA, per il documento di Valutazione ex ante associato al Programma per lo Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006. Per la caratterizzazione della situazione ambientale è stato assunto come riferimento metodologico il documento "Fondi strutturali 2000-2006. Linee guida per la valutazione ambientale strategica" (maggio 1999) predisposto dal Ministero dell'Ambiente, dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e dall'ANPA con la collaborazione delle Regioni e delle Agenzie regionali per l'ambiente.

TEMATICHE AMBIENTALI	Indicatori- Fonte	Periodicità
ARIA	Emissioni di CO ₂ (stima) – ANPA	Annuale
	Emissione totale di gas a effetto serra (stima) – ANPA	Annuale
	Produzione e consumo di CFC e di HCFC - ANPA	Annuale
	Emissioni di SO ₂ , NO _x , NH ₃ , CO, VOC. Particolato (stima) – ANPA	Annuale
ACQUE E COSTE	Concentrazioni di azoto, fosforo, nitrico, nitroso e ammoniacale, O ₂ disciolto e clorofilla <i>a</i> per la valutazione dell'indice trofico Trix nelle acque costiere - ANPA/ARPA	Annuale
	Percentuali di coste dichiarate balneabili - Min. Sanità	Annuale
	Qualità delle acque dolci superficiali – ANPA/ARPA	Annuale
	Numero di impianti di trattamento delle acque reflue (capacità, tipologia di trattamento, funzionalità) – ANPA/ARPA	Biennale
SUOLO	Siti contaminati – Min. Ambiente, ANPA	Annuale
	Distribuzione di pesticidi per usi agricoli – ISTAT, ANPA	Annuale
	Superficie delle aree a rischio idrogeologico – Min. Ambiente, ANPA	Annuale
	Densità di popolazione residente in aree a rischio idrogeologico – ISTAT / Min. Ambiente	Annuale
ECOSISTEMI NATURALI	Superficie totale aree protette – Min. Ambiente	Annuale
	Inventario forestale – Corpo Forestale dello Stato, MIPA	Annuale
	Superficie forestale colpita da incendi - Corpo Forestale dello Stato	annuale
RIFIUTI	Produzione totale e pro capite di rifiuti urbani – ANPA	Annuale
	Produzione di rifiuti industriali – ANPA	Annuale
	Produzione di rifiuti pericolosi – ANPA	Annuale
	Numero di impianti di trattamento/smaltimento dei rifiuti – ANPA	Annuale
	Quantità di rifiuti trattati/smaltiti per tipologia di trattamento/smaltimento – ANPA	Annuale
	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani per frazione (carta, vetro, alluminio, farmaci scaduti, ecc.) – ANPA	Annuale
RISCHIO TECNOLOGICO	Quantità di materiali riciclati/recuperati – CONAI/ANPA	Annuale
	N° incidenti notificati: Industria e Trasporti - ANPA/Min. Ambiente	Annuale
	Impianti a rischio di incidente rilevante (siti "Seveso") - ANPA/Min. Ambiente	Annuale
	Aree a rischio di incidente rilevante – ANPA/Min. Ambiente	Annuale
	Piani di disinquinamento o di risanamento – ANPA/Min. Ambiente	Annuale
Popolazione residente in aree a rischio – ISTAT/ANPA/Min. Ambiente	Annuale	
AMBIENTE URBANO	Emissioni di CO, SO ₂ , NO _x , particolato, metalli pesanti, VOC (stima) – ANPA	Annuale
	Qualità dell'aria urbana, concentrazioni di: SO ₂ , NO ₂ , Pb, Benzene, Ozono, particolati, fumo nero, Pm10/Pm2,5, IPA, CO, composti del fluoro (rilevazioni) – ANPA/ARPA	Annuale
	Numero delle stazioni di rilevamento della qualità dell'aria – ANPA	Annuale
	Numero di Agende 21 locali adottate - ANPA	Annuale

Aria

Per inquinanti atmosferici e gas a effetto serra, di rilevante impatto sia sull'ambiente sia sulla salute, la fonte disponibile più recente è l'inventario nazionale del 1990, realizzato dall'ANPA, secondo lo standard europeo CORINAIR, che contiene dati a base provinciale. L'inventario mostra che le province meridionali pesano per circa un terzo dei totali nazionali per tutti gli inquinanti, eccetto che per l'anidride solforosa (su cui incide la presenza dei vulcani). L'aggiornamento dell'inventario al 1995 – le stime sono attualmente in corso – mostra tendenze positive di diminuzione dell'anidride solforosa (dovuta principalmente alla desolforazione dei combustibili fossili) e degli ossidi di azoto (nell'ordine del 9% in generale, del 6% nel solo settore trasporti). Riduzioni di minore entità si osservano per altri inquinanti: ammoniaca, monossido di carbonio, protossido di azoto; mentre risultano in aumento i principali gas serra: consistente il metano (+9%), i composti organici volatili non metanici (+7%) e l'anidride carbonica (+1%). In aumento anche il particolato fine (+2%) le cui stime però non sono del tutto consolidate, mancando rilevazioni e studi modellistici applicati alla realtà meridionale.

Particolare importanza assumono gli scenari di emissione di gas a effetto serra, in relazione a ipotesi di sviluppo socio-economico e di innovazione tecnologica. In tale contesto i riferimenti normativi sono i trattati internazionali che chiamano il Paese a concorrere alla riduzione dell'inquinamento atmosferico, alle ricerche relative ai cambiamenti climatici, con particolare riferimento all'area mediterranea, all'evoluzione del clima e agli equilibri ambientali complessivi sia nel breve che nel lungo periodo. Particolare rilievo assume la direttiva comunitaria n. 96/61/CEE *Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC)*, in base alla quale dovranno essere realizzati gli 'inventari integrati' delle emissioni non solo in aria ma anche nelle acque e nel suolo.

Circa l'ozono troposferico sono disponibili dati recenti ma incompleti: raccolti nel 1998 da sette stazioni localizzate in Campania e Sicilia, segnalano eccedenze rispetto alla soglia di attenzione per la protezione della salute umana prevista dalla "Direttiva ozono" 92/72/CEE.

Per quanto riguarda infine l'ozono stratosferico un elemento di particolare criticità è dato, anche nel Mezzogiorno, dall'utilizzo in agricoltura come fumigante per il trattamento antiparassitario del terreno, del bromuro di metile, sostanza di cui l'Italia è il maggiore consumatore in Europa.

Al fine di ridurre le emissioni delle sostanze che contribuiscono alla rarefazione della fascia di ozono (meglio conosciuta come 'buco dell'ozono'), nell'ambito del Protocollo di Montreal sono state intraprese azioni al fine di ridimensionare la produzione e il consumo delle sostanze CFC e halon. Gli interventi che dovranno essere adottati sono principalmente di riduzione di tutte queste sostanze nei tempi concordati a livello mondiale e nella riconversione di impianti e trasferimento di tecnologie, mentre per il bromuro di metile è opportuno adeguare le ricoperture dei terreni trattati agendo sia sulla permeabilità delle ricoperture che sulla loro sigillatura, onde evitare dispersioni in atmosfera.

Acque e coste

La conoscenza dello stato di qualità delle acque non può essere considerata soddisfacente né dal punto di vista ambientale né da quello sanitario. Le ragioni essenziali sono da individuarsi in carenze metodologiche (mancata definizione di obiettivi di qualità ambientale) e normative (prescrizioni essenzialmente orientate alla definizione di limiti di emissione).

La situazione delle regioni del Mezzogiorno è caratterizzata da tre principali temi: controllo della qualità, uso sostenibile delle risorse in termini di disponibilità, carenze strutturali. Tali temi sono gli stessi che caratterizzano tutto il Paese, ma nelle regioni meridionali sono aggravati in primo luogo da una disponibilità della risorsa molto minore (sia per le acque superficiali sia per quelle sotterranee), quindi anche da una minore attenzione alla gestione dei problemi qualitativi, che a lungo andare si ripercuotono sulla disponibilità. Si è inoltre molto lontani da una gestione integrata del ciclo dell'acqua (previsto sin dal 1994 dalla legge 36) che attribuisca un proprio valore economico alla risorsa. Ne è risultato per le regioni del Mezzogiorno – anche nel quadro della classificazione di qualità proposta da IRSA e riportata dalla *Relazione sullo stato dell'ambiente del 1997* – la non definibilità dello stato di qualità in pratica per tutto il reticolo idrico dei territori interessati.

Attualmente sono disponibili i dati derivanti dall'attuazione del DPR 470/82 sulle acque idonee alla balneazione, del Dlgs n. 130/92 sulla idoneità delle acque destinate alla vita dei pesci, e del Dlgs 131/92 sulle acque idonee alla molluschicoltura. In prospettiva, con l'emanazione e l'attuazione del Dlgs n. 152/99, si potrà prevedere una conoscenza organica, integrata e territorialmente significativa dello stato di qualità ambientale delle acque superficiali e sotterranee con un approccio ecosistemico.

L'unica banca dati consolidata, gestita dall'ANPA, è quella relativa alla *qualità delle acque di balneazione* (sia pure con carenze di rilevazione, in particolare in Sicilia e Sardegna). Da questa si evince che la percentuale di Km di costa non balneabili, nel Mezzogiorno, è in linea con la media nazionale con l'eccezione della Campania (19% contro 6% nazionale – dati 1998), e che negli ultimi anni si è avuto nel complesso un lieve miglioramento, a parte i casi di Calabria, Puglia e Molise. Sulla *qualità delle acque dolci superficiali* (corsi d'acqua e laghi) è invece impossibile trarre conclusioni significative: la più recente campagna di rilevazione svolta nel 1997 impiegando il metodo del monitoraggio biologico (che prevede la classificazione di corpi idrici in base alla idoneità alla vita dei pesci) è stata infatti condotta solo su corpi idrici appartenenti a parchi nazionali e regionali, e per di più senza applicare integralmente i dispositivi di controllo previsti.¹¹ Analoga sorte ha avuto il monitoraggio delle *acque idonee alla molluschicoltura*, per il quale le Regioni hanno analizzato parametri disomogenei o non adeguati.

Lo stato dei *depuratori* (rilevato dall'Istat nel 1993 e oggetto di indagine NOE nel 1998) è sulla carta apparentemente soddisfacente nel Mezzogiorno. Dal punto di vista quantitativo, infatti, il rapporto fra abitanti equivalenti ed abitanti serviti risulta in linea con i più elevati standard nazionali, anche tenuto conto della significativa quota di popolazione turistica. Tuttavia molti impianti non funzionano o scaricano fuori legge: condizione che riguarda un terzo della potenzialità esistente nel Mezzogiorno (la punta negativa è in Puglia, 69%). Nella

¹¹ Anteriormente al 1997, sono disponibili dati ormai superati relativi al biennio 1991-93. Elaborati secondo la metodologia IRSA-CNR, essi riguardarono 43 corsi d'acqua per un totale di 156 punti di prelievo. Il 32% dei punti risultò inquinato, il 9% molto inquinato; il 9% fortemente inquinato. Sulla qualità delle *falde sotterranee* non sono disponibili dati. E' noto tuttavia che in molte aree del Mezzogiorno la mancata pianificazione dei prelievi, oltre a provocare una generale diminuzione volumetrica, ha determinato la miscelazione delle acque superficiali con acque sempre più profonde. Queste ultime, se pure esenti da fenomeni di inquinamento, mancano spesso dei requisiti di potabilità per la presenza di alcuni parametri "indesiderati" (ferro, manganese, solfati, ammoniaca, magnesio, residuo fisso). Questa situazione riguarda in particolare gli acquiferi della pianura campana e dell'Etna. I prelievi in profondità hanno anche condotto ad una progressiva salinizzazione degli acquiferi in alcune aree costiere (pianure peritirreniche, Puglia, Siracusano)

maggior parte dei casi il non funzionamento dei depuratori è da imputare alla bassa qualificazione gestionale e tecnica dell'amministrazione locale, che spesso gestisce ancora direttamente queste opere, e agli elevati costi di manutenzione. Gli impianti funzionanti, d'altro canto, non sono in linea con la normativa europea: per tutto il sistema depurativo si profila pertanto un imponente sforzo di adeguamento agli indici fissati dalla direttiva 91/271/CEE ora recepiti nel Dlgs. 152/99, decreto che prevede l'adeguamento della qualità degli scarichi delle pubbliche fognature al massimo entro il termine del 31.12.2005.

Lungo le *coste* delle regioni del Mezzogiorno si concentrano rilevanti valori paesaggistici, storico culturali e naturalistici. Essi risultano direttamente interessati, in molti casi, da una varietà di fattori di pressione: la concentrazione della popolazione lungo il litorale, la cementificazione, le attività di sfruttamento delle acque, il diffuso uso turistico delle spiagge, gli intensi traffici marittimi.¹² Tali pressioni hanno determinato la scomparsa delle dune recenti, la profonda alterazione dei tratti naturali delle coste interessate e un forte contributo alla desertificazione. E' spesso mancato un effettivo coordinamento tra politiche urbanistiche, di vincolo agli usi del suolo, e politiche di valorizzazione delle coste. Le coste rimaste completamente libere da insediamenti si sviluppano, a livello nazionale, per il 29% della estensione complessiva (indagine WWF 1996). La disaggregazione regionale permette di constatare che nel Mezzogiorno la disomogeneità è altissima: si va dal 73% di coste non occupate della Sardegna al 4% della Campania. Infine, è stato accertato che il fenomeno dell'erosione interessa diffusamente le coste del Mezzogiorno (41% delle spiagge), mentre per assenza di indagini non se ne conoscono le dinamiche evolutive.

Suolo

I processi di *degrado* del suolo risultano in accelerazione, per effetto sia delle attività agricole sia soprattutto della presenza di aree industriali dismesse e di discariche. L'uso eccessivo di mezzi chimici e gli allevamenti zootecnici 'senza terra' sono tra le principali cause di perdita di fertilità dei suoli. Le attività agricole, zootecniche e agro-alimentari esercitano pressione principalmente con l'uso di fertilizzanti azotati minerali, l'uso di prodotti fitosanitari, lo spandimento sui suoli agricoli dei reflui zootecnici e dei reflui dell'industria agro-alimentare (tra cui le acque di vegetazione dei frantoi oleari).

Sebbene i maggiori consumi di pesticidi siano registrati nel settentrione d'Italia, consumi rilevanti si verificano anche in Campania e in Puglia, ed altre aree del Mezzogiorno sono caratterizzate da un elevato consumo di pesticidi per unità di superficie (ad esempio, provincia di Ragusa e Metaponto). Meno intensa è la responsabilità dell'agricoltura sulla tendenza alla desertificazione emergente in alcune aree (in particolare Sardegna e Sicilia): questa appare infatti determinata da una pluralità di cause tra cui il mutamento del clima, gli incendi boschivi, il sovrappascolamento, la salinizzazione dei suoli dovuta a sovrasfruttamento delle falde in prossimità della fascia costiera (fenomeno che assume rilievo soprattutto in Puglia).

Le grandi aree industriali dismesse, spesso inserite in contesti urbani intensamente popolati, sono sedi di accumuli ingenti di rifiuti pericolosi da cui derivano pesanti contaminazioni dei

¹² Dati recenti relativi allo sviluppo della portualità (1994-98) mostrano un consistente incremento della quantità di merci movimentate, e in modo particolare di containers, con punte di rilievo a Napoli, Taranto, Salerno, Catania, Augusta, Gioia Tauro.

suoli e delle falde. Il massiccio ricorso allo smaltimento in discarica, spesso in condizioni di emergenza, associato a una frequente inadeguatezza di tali impianti, ha determinato in molti siti una situazione di pesante compromissione della qualità dei suoli e delle falde. Tale situazione è ulteriormente aggravata dal diffuso fenomeno dello smaltimento abusivo dei rifiuti (nella sola regione Campania, per esempio, sono stati segnalati dai comuni 272 siti e 207 discariche che necessitano di bonifica).

Il *rischio idrogeologico* è, nel Mezzogiorno, consistente e diffuso. Una recente indagine condotta dal Ministero dell'Ambiente ha classificato i comuni in base al "Livello di attenzione per il rischio idrogeologico" portando a evidenza un quadro estremamente critico: 940 comuni (41,7%) presentano un livello di attenzione elevato (540 comuni) o molto elevato (400 comuni). L'avvio su un territorio così fragile di piani di realizzazione di infrastrutture in carenza di strumenti pianificatori di area vasta e di settore, potrebbe causare un peggioramento generalizzato delle situazioni di rischio già note o potenziali. Appare perciò quale ulteriore elemento di preoccupazione l'incompletezza e la mancata adozione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali e la loro integrazione con i Piani di bacino previsti dalla legge quadro di difesa del suolo (L. 183/89)¹³; tanto più che non risultano adottati regimi vincolistici temporanei o misure di salvaguardia e di prevenzione del rischio.

Aree protette

A livello nazionale la superficie complessiva del sistema delle aree naturali protette (parchi nazionali e regionali, riserve terrestri e marine) supera i 2,4 milioni di ettari, una estensione che rappresenta il 7% del territorio¹⁴; altri ambiti riconosciuti di particolare valore naturalistico, i 2.800 Siti di Interesse Comunitario (SIC) identificati in base alla direttiva 92/43/CEE 'Habitat', si estendono per 1,6 milioni di ettari; gli ambiti fluviali di pregio, le zone montane a maggiore naturalità e gli ambiti di paesaggio più integri, si stima occupino una superficie di 1,5 milioni di ettari. Nel complesso la 'rete ecologica', o il territorio al quale sono formalmente riconosciuti caratteri di pregio sotto il profilo ecologico e paesaggistico (o al quale tali caratteri sono associabili benché non formalmente riconosciuti) ha una dimensione nell'ordine del 19-20% del territorio nazionale.

L'estensione delle aree protette del Mezzogiorno rappresenta il 30% circa della superficie protetta totale, incidenza non trascurabile a cui contribuiscono in misura rilevante i 500mila ettari dei quattro parchi più estesi d'Italia: Cilento, Gran Sasso-Monti della Laga, Pollino e Gargano, tutti di recente istituzione. La distribuzione del territorio protetto tra le regioni è però molto disomogenea: in Basilicata si registrano 15,6 ettari di territorio protetto ogni 100 abitanti, quasi quattro volte più della media nazionale, e su valori superiori alla media si attestano anche Sicilia e Calabria, mentre del tutto irrisoria è la presenza di territorio protetto in Campania, in Puglia e sostanzialmente anche in Sardegna, nonostante la costituzione dei nuovi parchi nazionali (dati ISTAT 1996).

¹³ Fatta eccezione per il Liri Garigliano Volturno e le Autorità di bacino regionali della Campania e della Puglia, le attività connesse all'attuazione della L. 183/89 risultano molto carenti. Il settore della difesa del suolo si distingue così, nel Mezzogiorno, per una notevole arretratezza: sia rispetto alle conoscenze, sia rispetto alla programmazione di efficaci interventi di conservazione dell'integrità del territorio.

¹⁴ Il dato tiene conto degli aggiornamenti effettuati all'Elenco Ufficiale delle aree naturali protette (pubblicato sulla GU n.141/97) e dei nuovi Parchi istituiti.

Le aree protette, i SIC e le altre zone che formano il tessuto connettivo della rete ecologica (zone cuscinetto, corridoi di connessione) costituiscono un'enorme potenzialità per il Mezzogiorno, in chiave sia di sviluppo turistico sia di promozione di nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali. Ma in questa direzione si incontrano anche difficoltà consistenti, riconducibili a due principali categorie di problemi: marginalità o sottoutilizzo, uso conflittuale o sovrautilizzo delle risorse naturali; ove con 'sottoutilizzo' si fa riferimento a quelle situazioni in cui la presenza di un patrimonio ambientale di pregio (naturalistico, paesaggistico, culturale) non contribuisce al benessere e alla crescita delle comunità locali, non è curato e mantenuto adeguatamente, subisce processi di degrado e abbandono; con 'sovrautilizzo' a quelle situazioni in cui il patrimonio ambientale è frazionato e sottoposto a un eccesso d'uso, o soggetto a forme di gestione conflittuali con la tutela che ne minacciano la conservazione. Condizioni, dunque, entrambe critiche, che – se pure diversamente caratterizzate – hanno in comune il fatto di rendere difficile la compiuta valorizzazione del patrimonio naturale.

Le foreste rappresentano una componente importante del patrimonio naturalistico del Mezzogiorno. Il primo inventario forestale nazionale (1985) ha accertato che circa un terzo dei boschi e delle foreste del Paese si trova nelle regioni meridionali, con un contributo particolarmente rilevante della Calabria e della Sardegna. Ma tale patrimonio è fortemente esposto agli incendi che interessano annualmente vaste superfici boschive, costituendo un allarmante fattore di impoverimento e di distruzione degli ecosistemi forestali, e di erosione e distruzione del suolo: nel periodo 1986-95 sono stati interessati da incendi, in media, 12mila ettari per anno; nel solo 1995 la superficie interessata è stata di quasi 49mila ettari. Il 60% dei fenomeni si concentra nelle regioni a pronunciata siccità estiva, quali Sardegna, Sicilia, Calabria e Campania.¹⁵

Paesaggio e patrimonio culturale

Nel Mezzogiorno risulta sottoposto a vincoli di natura paesaggistica quasi il 45% del territorio. La pianificazione di settore è tuttavia assai debole. I piani paesaggistici approvati sono spesso qualitativamente inadeguati, di generica definizione, e quindi insufficienti a regolare le trasformazioni. In alcune regioni, come Calabria e Puglia, sono assenti.

Secondo stime in corso di elaborazione (Touring Club Italiano, ISTAT) esistono nel Mezzogiorno, tra complessi architettonici, siti archeologici e centri storici urbani, oltre 3.200 siti in grado di esercitare attrazione sulla domanda di turismo culturale. Si tratta di un patrimonio consistente, superiore - se rapportato agli abitanti - a quello esistente nel Nord Italia. Tuttavia le istituzioni che presiedono a tale patrimonio vivono da tempo una situazione di debolezza e di disagio organizzativo e finanziario, così che molte risorse restano poco valorizzate o del tutto non utilizzate, come mostra il divario nella dotazione di strutture e servizi. Per esempio, il numero di musei per 100mila abitanti nel Mezzogiorno è pari alla metà del corrispondente dato del Centro-Nord (4,4 contro 8,8), e il divario è ancora più grande se si considerano i soli musei aperti al pubblico (2,6 contro 6); l'offerta potenziale di aree archeologiche è superiore nel Mezzogiorno, ma le effettive condizioni di tutela e di gestione ne riducono di molto la fruibilità; i musei, i monumenti e le aree archeologiche sono caratterizzati da sistemi di gestione mediamente arretrati e da una qualità dei servizi

¹⁵ Fonte: Ministero dell'Ambiente, *Terzo Rapporto sullo stato dell'ambiente*, 1996.

relativamente meno elevata di quella esistente nelle altre regioni. Inoltre nel comparto dei beni culturali solo il 25% degli addetti risulta in possesso di una qualifica di tipo tecnico: fattore che certamente non sarà di aiuto a Regioni ed Enti locali nell'assumere le nuove responsabilità e funzioni che ad essi verranno assegnate dal processo di decentramento in corso.

Rifiuti

Il ritardo di sviluppo nella gestione dei rifiuti nelle regioni del Mezzogiorno ha prodotto una dichiarata emergenza ambientale e sanitaria: in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia si è reso necessario l'intervento diretto del Ministero dell'Ambiente. La Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti ha evidenziato fenomeni di smaltimento illecito, con un'intollerabile presenza di discariche abusive. Il sistema attuale di gestione dei rifiuti non è in grado di garantire livelli sufficienti di protezione ambientale; i punti di debolezza, che pure si riscontrano in altre aree del Paese, nelle regioni meridionali sono dovute a carenze sia infrastrutturali sia amministrative; il soddisfacimento di indirizzi e obblighi, comunitari e nazionali, rimane un obiettivo distante nel tempo.

La situazione dei *rifiuti urbani* nel Mezzogiorno può essere riassunta come segue. Le discariche sono di fatto l'unica forma di 'gestione' di tali rifiuti (raccolgono oltre il 98% dei rifiuti prodotti). La raccolta differenziata è di poco superiore all'1,4% (media nazionale 9,4%), si contano solo due inceneritori funzionanti, non è in atto alcuna azione di prevenzione di produzione dei rifiuti, gravi ritardi si registrano nell'attuazione di impianti alternativi alle discariche, non esistono impianti di riciclaggio (al riguardo, un fattore determinante è la mancanza di flussi di materiali provenienti dalle raccolte differenziate). Il quadro è dunque di forte divario dal resto del Paese. Il sistema dei controlli è carente; le Amministrazioni locali (a tutti i livelli: regionale, provinciale, comunale) non sono in grado di predisporre piani di gestione integrata; la gestione dei servizi di raccolta e trasporto è frammentata a livello municipale (l'85% dei comuni meridionali la svolge direttamente, in economia o con appalto, le esperienze consortili o comunque intercomunali sono episodiche). L'assenza di gestioni a livello di ambito territoriale intercomunale produce una parcellizzazione delle gestioni e un freno agli investimenti per gli impianti necessari alla gestione integrata. La realizzazione di sistemi di raccolta differenziata è penalizzata all'origine dall'assenza di impianti di nobilitazione e trattamento dei materiali, nonché di punti di intermodalità strada/ferrovia per il loro trasporto.

Non migliore è la situazione per quanto riguarda i *rifiuti industriali*. I dati disponibili non sono sufficienti a fornire una rappresentazione organica e verificata della produzione di questa componente di rifiuti. Sembra tuttavia accertata un'alta produzione di rifiuti, che si estende dalle grandi industrie del siderurgico, petrolifero, petrolchimico e metallurgico, alle piccole (agroindustrie) e alle imprese a carattere artigianale. Per esempio nei settori della produzione di metalli e della chimica la produzione di rifiuti risulta ammontare, rispettivamente, a 42,5 e 48,5 t/addetto, contro rispettivamente 16,8 e 9,2 t/addetto nel Nord (Ecocerved 1996). L'applicazione della direttiva IPPC produrrà miglioramenti derivanti dall'obbligo di applicare le migliori tecnologie disponibili di processo e di chiusura del ciclo, ma l'individuazione delle migliori tecnologie di riferimento e dei livelli di produzione degli inquinanti avvierà una fase di adeguamento con prevedibili alti costi (nel 1995 un processo analogo ha comportato in Olanda costi di investimento pari al 3% del PIL). La situazione attuale è aggravata dall'assenza di servizi di supporto informativo per il riordino dei sistemi di processo/prodotto, per la "migliore" produzione, per il riciclo e recupero. La mancanza di forme di integrazione

rappresenta un fattore di ulteriore debolezza, come anche l'assenza di interventi di supporto per migliorare i processi e i prodotti, l'assenza di servizi per incrementare il riciclo/recupero (borsa rifiuti, osservatori), la carenza di impianti a tecnologia avanzata per la gestione dei rifiuti, l'assenza di attività di ricerca sull'industria del riciclo.

Nel sistema commerciale e artigianale, la mancanza di raccolta differenziata da parte dei comuni incide pesantemente sulla possibilità di realizzare gli obiettivi di raccolta degli imballaggi primari, resa ancor più problematica dalla carente attivazione dei punti di raccolta CONAI e filiere per il ricevimento degli imballaggi primari, dalla mancanza di sistemi di raccolta degli imballaggi secondari e terziari, da ritardi nell'attività di valorizzazione, nell'industria del riciclaggio e nello sviluppo di mercati per i prodotti a valle del riciclo. Si verifica inoltre l'assenza di attività di ricerca per il riciclo e la valorizzazione.

Il sistema agricolo è penalizzato dalla scarsa integrazione tra politiche ambientali e agricole, nonché dall'insufficiente percezione del problema rifiuti da parte del mondo agricolo, anche nei suoi risvolti di impatto sulla salute degli stessi operatori del settore. Nessuna azione di prevenzione è attivata. Si registrano mancanza di servizi all'impresa, ritardi nell'attuazione di iniziative per gli imballaggi di prodotti agrochimici, ritardi nell'avvio di iniziative finalizzate alla raccolta e al riciclo dei teli agricoli, mancanza di sinergia tra comparto agricolo e servizi urbani sul riciclaggio della frazione organica.

Rischio tecnologico

Nel Mezzogiorno si contano otto aree dichiarate a elevato rischio di crisi ambientale. Esse interessano complessivamente quasi 4,3 milioni di abitanti distribuiti in quasi 150 comuni.

Si tratta di: Manfredonia (presenza di industrie chimiche), Brindisi (centrali termoelettriche, industrie chimiche, petrolchimiche e meccaniche), Taranto (raffinerie, industrie siderurgiche, cementifici e centrali termoelettriche), area del Sarno (alto inquinamento industriale e urbano), provincia di Napoli (alto inquinamento industriale e urbano), Gela-Caltanissetta (raffinerie e industrie petrolchimiche), Priolo-Augusta-Siracusa (industrie petrolchimiche e attività portuali), Sulcis Iglesiente (industrie dell'alluminio, zinco e piombo).

Le aree in questione presentano un elevato indice di degrado territoriale, ambientale e per la salute umana; nella maggior parte - segnatamente le aree di Manfredonia, Brindisi, Taranto, Napoli e Siracusa - è presente anche un elevato tasso di disoccupazione, principalmente connesso con il fenomeno del regresso industriale in atto, che ha determinato la dichiarazione di area di crisi occupazionale. Solo per tre di esse è stato già adottato il Piano di disinquinamento o di risanamento: il Piano del Sulcis-Iglesiente prevede investimenti complessivi per circa 800 miliardi, il Piano per Gela-Caltanissetta per 620 mld, il Piano per Siracusa-Priolo-Augusta per 1100 mld.

Per quanto attiene alle aree a rischio di incidente rilevante, in attuazione della "Direttiva Seveso" in materia di rischi di incidente rilevante (recepita con DPR 175/88), il Ministero dell'Ambiente ha predisposto il primo Rapporto sui rischi esistenti in 18 aree ad elevata concentrazione di attività industriali. Sette di queste aree sono situate nel Mezzogiorno: Porto Torres, Napoli, Brindisi, Taranto, Gela, Priolo, Cagliari (tutte, a eccezione di Cagliari e Porto Torres, incluse in aree dichiarate a elevato rischio ambientale). Il Rapporto evidenzia l'elevata vulnerabilità delle aree studiate. I rischi di incidente, secondo gli scenari, coinvolgono direttamente importanti infrastrutture di trasporto (strade, ferrovie, porti e aeroporti) e zone ad alta densità abitativa.

I rischi associati al trasporto e alla movimentazione delle sostanze pericolose assumono maggiore rilevanza, nel Mezzogiorno, per la scarsa manutenzione delle principali direttrici autostradali e l'inadeguatezza delle linee ferroviarie. A ciò si aggiunge la mancanza di idonee infrastrutture di sicurezza nei nodi di interscambio (ferro/gomma), nei porti e nelle aree industriali ove avviene la rottura del carico. A valle di depositi, stoccaggi e porti, inoltre, la maggior parte della movimentazione dei prodotti pericolosi avviene su strada, con elevato rischio per la popolazione e per l'ambiente. Il trasferimento modale a favore del trasporto ferroviario, associato a una adeguata riqualificazione degli scali, delle reti e dei mezzi di trasporto (carri ferroviari) rappresenta un'esigenza di rilievo per la riduzione dei rischi e degli impatti sull'ambiente.

Ambiente urbano

Dato l'elevato numero di persone esposte, *l'inquinamento atmosferico* nelle aree urbane costituisce motivo di grande attenzione e preoccupazione per la tutela della salute. Recentemente si è assistito a livello nazionale a un netto miglioramento della qualità dell'aria nelle città relativamente al biossido di zolfo. Inoltre nelle aree urbane si affaccia ormai sempre più intensamente il problema dell'inquinamento fotochimico che, con l'ozono, costituisce uno dei più importanti motivi di preoccupazione. I riferimenti normativi sono dati dai decreti emanati negli ultimi anni dal Ministero dell'Ambiente, che si rifanno a Direttive comunitarie – pubblicate o in corso di pubblicazione – derivanti dalla Direttiva quadro sulla qualità dell'aria (96/62/CE).

Per quanto riguarda le altre sostanze inquinanti, sono in corso di raccolta dati (riferiti al 1998) relativi agli indicatori statistici da trasmettere alla Commissione europea secondo la Decisione Europea 97/191/CE *Exchange of information Decision*. I pochi dati disponibili relativi agli anni pregressi e considerazioni di carattere generale permettono di affermare che esiste una sostanziale omogeneità di problemi su tutto il territorio. Anche la situazione dei centri urbani del Mezzogiorno appare pertanto critica, benché questi godano di condizioni meteorologiche mediamente più favorevoli alla dispersione degli inquinanti. Problemi di inquinamento atmosferico sono presenti nelle medie e grandi aree urbane, e appaiono associabili all'incremento del traffico veicolare e alla mancanza di progetti di riorganizzazione della mobilità.

Nel regioni meridionali, peraltro, il quadro informativo è su questo punto tutt'altro che ottimale. Le stazioni di misura sono meno dense che nel Centro Nord e la loro distribuzione spaziale è disomogenea: si concentrano in pochi centri urbani e rilevano soprattutto le concentrazioni di ossido di zolfo e azoto, del particolato sospeso totale, di ossido di carbonio e, in misura minore, di ozono. Ciò pone l'esigenza di sviluppare una nuova, più estesa e capace rete di rilevamento. Fatta eccezione per la regione Sardegna, dotata di una rete già in gran parte funzionante e in fase di completamento sull'intero territorio, lo stato attuale delle reti nelle altre regioni risulta estremamente carente.

L'inquinamento acustico associato al traffico veicolare è risultato, da un'indagine di settore del Ministero dell'Ambiente (1995), la principale causa di disturbo per le popolazioni urbane. Il rumore rappresenta ormai una componente non secondaria del degrado ambientale e del conseguente peggioramento della qualità della vita. Le stime svolte nei paesi dell'OCSE evidenziano che oltre 140 milioni di persone sono esposte a livelli di rumore superiori ai limiti di accettabilità e che oltre 110 milioni hanno subito danni nelle attività di lavoro e nel sonno. In Italia il 72% della popolazione residente in ambiente urbano è esposto a livelli di rumore ampiamente superiori ai limiti di accettabilità definiti in ambito comunitario e fissati

dalla normativa nazionale vigente. I dati disponibili presso il Ministero dell'Ambiente riferiti ad alcuni comuni capoluogo di regione o provincia del Mezzogiorno (biennio 1989-1990) evidenziano una situazione di generale superamento dei limiti di accettabilità del rumore. Tali dati sono stati confermati dalle Regioni nei Documenti di Programmazione inviati nell'ambito del PTTA 1994-1996.

Stato di attuazione delle Direttive comunitarie

Qui di seguito si elencano gli atti di trasposizione della principale normativa comunitaria di riferimento avendo attenzione ai settori di intervento del PSM. Come accennato precedentemente la completa attuazione della normativa comunitaria, specialmente nel campo dei rifiuti e delle acque si presenta ancora come un obiettivo estremamente ambizioso. Il concorso del PSM al raggiungimento di tale obiettivo verrà dettagliato nel successivo paragrafo 2.2. Ancora due regioni, Molise e Calabria, non hanno una propria normativa in materia di valutazione dell'impatto ambientale.

Settori prioritari per i Fondi strutturali	Principali atti legislativi comunitari in materia ambientale (direttive del Consiglio)	Principali atti di recepimento
Energia Trasporti Industria Agricoltura Pesca Silvicoltura Turismo Risorse idriche Ambiente Ricerca Altri	91/271/CEE - acque reflue urbane e 91/676/CEE – nitrati 85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 91/156/CEE – rifiuti e 91/689/CEE - rifiuti pericolosi 92/43/CEE - habitat e specie 79/409/CEE - uccelli selvatici 96/61/CE - Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento	Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152/99 Legge 8 luglio 1986, n.349 e successive integrazioni e modifiche DPR. 12 aprile 1996 _ Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni in materia di VIA Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n.22, in materia di rifiuti DPR 8 settembre 1997, n. 357 Legge 11 febbraio 1992, n.157 Decreto legislativo in corso di pubblicazione

1.1.5. La situazione in termini di pari opportunità

Il rispetto del principio di pari opportunità riguarda in primo luogo le pari opportunità per le donne, il cui accesso al mercato del lavoro resta fortemente limitato nel Mezzogiorno anche a causa del ritardo nella comprensione da parte dell'operatore pubblico dei principi di parità.

Il principio deve essere, più in generale, esteso dell'esclusione sociale, riferita a tutte le categorie di individui che risultano emarginate o a rischio di marginalità a causa di situazione di svantaggio individuale o di contesto.

Le pari opportunità tra donne e uomini

Nonostante le donne abbiano rappresentato negli anni recenti la componente più dinamica del mercato del lavoro, la condizione femminile resta in Italia fortemente penalizzante. Nel Mezzogiorno la situazione appare ancora più grave, come dimostrano i divari che si registrano nei livelli di partecipazione, nella collocazione settoriale, nelle qualifiche professionali e nei percorsi di mobilità nei mercati interni del lavoro.

In particolare si può osservare come:

- l'accesso al mercato del lavoro da parte della componente femminile risulta ancora oggi molto limitato: nonostante si registri nel corso del periodo 1993-1998 una crescita di quasi 140 mila unità dell'offerta femminile meridionale, il tasso di attività – calcolato sulla popolazione 15-70 anni - rimane estremamente contenuto e pari a circa la metà di quello maschile (32,6% contro il 66,1%), con un divario di 13 punti percentuali rispetto al dato del Centro-Nord (45,6%);
- la situazione appare ancora più drammatica se si analizzano i tassi di occupazione, dove si evidenzia un divario ulteriormente accentuato sia rispetto alla componente maschile che rispetto alla condizione delle donne del Centro-Nord: a fronte di un tasso di occupazione – sempre calcolato sulla popolazione 15-69 anni – del 22,2%, il tasso di occupazione femminile del Centro-Nord è risultato nel 1998 pari al 40,5% e il tasso di occupazione maschile del Mezzogiorno il 54,0%;
- anche in termini dinamici la situazione del Mezzogiorno appare preoccupante: fra il 1993 e il 1998, mentre nel Mezzogiorno il tasso di occupazione ha registrato una lieve contrazione (passando dal 23% del 1993 al 22,2% del 1998), nell'insieme del Centro-Nord il tasso di occupazione femminile ha registrato una dinamica fortemente positiva, passando dal 38,4% al 40,5%, soprattutto se si tiene conto della contestuale dinamica della componente maschile. Si è, così, assistito ad un ulteriore incremento dei divari nei tassi di occupazionali femminili del Mezzogiorno rispetto a quanto evidenziato nel Centro-Nord: il rapporto fra il tasso di occupazione femminile del Mezzogiorno e quello del Centro-Nord era pari al 60% nel 1993 ed è calato al 55% nel 1998;
- la negativa dinamica dell'occupazione delle donne meridionali si è riflessa in un forte incremento dei livelli della disoccupazione femminile, ampliando anche in questo caso il proprio divario rispetto alle regioni del Centro-Nord: a fronte di un tasso di disoccupazione femminile sostanzialmente stabile nelle regioni centrosetentrionali (dal 10,5% del 1993 all'11% del 1998), nel complesso delle regioni meridionali il tasso di disoccupazione è cresciuto di 6 punti percentuali, passando dal 25,8% del 1993 al 31,8% del 1998;
- le donne presentano una articolazione settoriale dell'occupazione nettamente

differenziata: la presenza femminile si concentra, infatti, soprattutto nel settore agricolo ed in quello terziario, molto più di quanto non accada per la componente maschile; questi due settori assorbono rispettivamente il 13,4% ed il 76,1% dell'occupazione totale (il 4,1% e il 70,8% nel Centro-Nord), a fronte di percentuali che nel caso degli uomini scendono rispettivamente all'11,0% ed al 60,3%;

- nonostante l'offerta di lavoro femminile presenti livelli di qualificazione professionale non molto distanti dalla componente maschile, la distribuzione dell'occupazione femminile per posizione nella professione evidenzia un forte sottodimensionamento della presenza femminile nelle qualifiche più elevate e un sovradimensionamento nelle professioni che richiedono, viceversa, una qualifica minore: ad esempio l'incidenza sul totale di imprenditrici e liberi professionisti è per le donne meridionali il 3,2% del totale, rispetto al 6,6% degli uomini; al contempo le donne impiegate come coadiuvanti rappresentano ben l'8,8% del totale rispetto al 4,9% della componente maschile;
- rispetto ai maschi le donne presentano una struttura occupazionale meno stabile: a fronte per i maschi di una quota di occupazione temporanea del 12,3% sull'occupazione dipendente complessiva, le donne meridionali con un'occupazione temporanea sono il 15,7% del totale, mentre tale valore scende al 9,1% per le donne del Centro-Nord;

Le difficoltà incontrate dalle donne a trovare un'adeguata collocazione nel mercato del lavoro non sono, comunque, imputabili a una scarsa qualificazione professionale: le donne, infatti, hanno ormai raggiunto - e in alcuni casi superato - i livelli di istruzione maschile. Il peso delle donne in possesso di almeno un diploma sul totale della popolazione residente risulta più elevato dei maschi fino alla classe d'età 30-35 anni, raggiungendo il suo massimo per la classe d'età 20-24 anni, dove oltre il 60% delle donne possiedono almeno un diploma, a fronte del 56% dei maschi.

Le difficoltà nell'inserimento nel mercato del lavoro delle donne meridionali sono da ricercare anche in una inadeguata dotazione di infrastrutture sociali in grado di consentire di conciliare il lavoro con la vita familiare. I bambini assistiti in asili e nidi di infanzia, ad esempio, sono soltanto il 2,1% del totale, a fronte del 9% nel Centro-Nord. Nei Presidi residenziali socio-assistenziali, la dotazione di posti letto per 1.000 abitanti era nel Mezzogiorno pari a 2,9 contro un dato del Centro-Nord del 6,8.

In questo quadro si comprende la rilevanza che nel Mezzogiorno assume l'obiettivo - chiaramente indicato dalla Commissione Europea nella Comunicazione del febbraio 1996 - di non limitare le azioni di promozione della parità alla realizzazione di misure dirette a favore delle donne, ma a mobilitare esplicitamente sull'obiettivo della parità il complesso delle azioni politiche generali. Nella stessa strategia europea per l'occupazione (dedicato alle Pari Opportunità) si prevede d'altro canto di assegnare un ruolo centrale proprio all'integrazione sociale ed al miglioramento della partecipazione femminile.

Costruire una tale politica di *mainstreaming* richiede dunque il superamento di qualsiasi ottica settoriale, di qualsiasi idea di specifico femminile o di pari opportunità in senso tradizionale, ovvero intesa come insieme di azioni specifiche rivolte a superare situazioni di svantaggio. Il rispetto del principio dovrà dunque trovare applicazione all'interno non solo del quadro generale delle politiche del lavoro, ma anche di quanto previsto nel complesso delle strategie di asse finalizzate alla valorizzazione delle potenzialità presenti nel territorio del Mezzogiorno, senza per questo ridurre l'importanza che dovranno continuare ad assumere le azioni positive e più in generale le azioni specifiche rivolte alle donne, secondo la linea del

“doppio binario” (*mainstreaming* + interventi mirati) sostenuta sia a livello comunitario che in sede Onu.

Dal punto di vista degli interventi legati al nuovo ciclo della programmazione comunitaria, considerate le particolari finalità e le tipologie di interventi previsti, è evidente che particolare peso in quest’ultima direzione assumeranno gli interventi diretti a:

- affrontare i nodi lavoro/non lavoro e produzione/riproduzione (pluralità dei lavori femminili, trasformazioni in atto, necessità di valorizzare la formazione e i saperi delle donne, lavoro di cura);
- sperimentare nuove politiche sociali e politiche urbane e ambientali sostenibili, compatibili con le diverse esigenze di uomini e donne.

Pari opportunità e marginalità sociale

Il disagio sociale dipende nel Mezzogiorno, oltreché da motivazioni individuali, da motivazioni di contesto economico e culturale.

Gli individui in condizione di emarginazione o a rischio di marginalità costituiscono una realtà significativa della popolazione meridionale, misurata peraltro solo indirettamente dalla crescente incidenza della povertà. Se si utilizza questo indicatore, le aree a crescente disagio appaiono soprattutto quelle a ridosso delle periferie urbane. Seppure si rinvengono sacche di povertà anche nel Centro-Nord, le zone di massimo disagio secondo l’Istat sono tutte localizzate nel Mezzogiorno: nei dati relativi al 1997, le famiglie povere risultavano il 24,2 per cento al Sud, contro il 5,8 per cento del Centro e il 4,3 del Nord. I fenomeni di povertà risultano spesso concentrati nel Mezzogiorno in aree a bassa legalità e a rischio di criminalità, oltreché nelle aree rurali disagiate. Le motivazioni sottostanti la povertà dei nuclei familiari risultano collegate con situazioni di marginalità individuale: la presenza di capofamiglia inoccupati, la presenza di capofamiglia anziani. I dati mostrano che la situazione si aggrava per i nuclei familiari più numerosi e con anziani a carico e con capofamiglia donna.

Un’area rilevante è costituita dal disagio giovanile, cioè da quei gruppi di giovani e giovanissimi che vivono in contesti culturali inadeguati a sostenerne il percorso di inserimento sociale. Pur se molto ridottasi rispetto al passato, la dispersione scolastica in obbligo è ancora significativa, relevantissima nel primo biennio delle scuole superiori.

L’evoluzione della situazione internazionale sottopone l’area meridionale anche a una crescente pressione di immigrazione, che in assenza di sbocchi adeguati, si traduce di frequente in un allargamento dell’area del disagio sociale e della povertà e in ampliamento dell’area dell’illegalità.

Le criticità non appaiono infatti ancora legate alla dimensione assoluta del fenomeno, comunque inferiore a quella che si registra nel Centro-Nord, ma alla carenza di adeguate strutture di prima accoglienza e di strutture di informazione e orientamento. Questa carenza finisce per allargare e consolidare aspetti molto negativi del mercato del lavoro meridionale, poiché consente agli individui quasi esclusivamente un inserimento nel mercato del lavoro clandestino, irregolare e illegale.

Anche le condizioni di disagio più tradizionali (come gli handicap o la tossicodipendenza), che non differiscono nelle caratteristiche da quelle che si verificano nelle aree più ricche, trovano nell’assenza di adeguate politiche di contrasto una condizione di aggravamento.

Rispetto alla più generale questione dell'esclusione sociale, le motivazioni sottostanti lo svantaggio – per poveri, anziani, disabili, immigrati e minoranze etniche – suggeriscono inoltre di non limitarsi alle azioni tradizionali, pur necessarie, di politica del lavoro. I processi di esclusione vanno infatti considerati seguendo un approccio che tenga conto dell'insieme delle condizioni individuali e di contesto che determinano lo svantaggio e non solo di quelle più evidenti legate alla disoccupazione; livelli di istruzione, condizioni socio-sanitarie, contesto urbano e abitativo, fattori culturali generali, sono tutti elementi che favoriscono in modo altrettanto decisivo i fenomeni di esclusione economica e sociale.

1.2. Principali elementi dell'analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione¹⁶

1.2.1. Il QCS 1994/99: struttura e stato di attuazione

In questo paragrafo si delineano i principali elementi relativi all'attuazione del QCS 1994/99 per le regioni obiettivo 1. In particolare, l'analisi è svolta per Asse prioritario di intervento ed è volta a far emergere i principali elementi di cui, sulla base dell'esperienza del precedente periodo di programmazione, si è tenuto conto nell'impostazione della strategia di sviluppo del Mezzogiorno per il periodo 2000-2006¹⁷.

Tali elementi (ripresi e delineati nel paragrafo 1.2.2) riguardano, per un verso, problematiche relative alle strategie settoriali e agli aspetti attuativi dei programmi realizzati nel corso del periodo precedente di programmazione. Per un altro verso, riguardano invece elementi di carattere "orizzontale", attinenti al modello di attuazione attivato nel precedente periodo di programmazione, con particolare riferimento agli aspetti programmatici (scarsa concentrazione e scarsa integrazione degli interventi), agli aspetti procedurali (sistema delle responsabilità, procedure di gestione dei programmi e degli interventi, attuazione e coinvolgimento del partenariato), agli aspetti finanziari (fluidità del circuito finanziario, integrazione delle fonti di finanziamento), agli aspetti relativi all'estensione e alla qualità delle tecniche di monitoraggio e delle attività di valutazione applicate ai programmi.

La strategia proposta dal QCS 1994-1999 presentava elementi di continuità ma anche di cambiamento rispetto al precedente periodo di Piano (1989-1993), come evidenzia la priorità strategica relativa assegnata alle otto linee di intervento posti alla base del processo di programmazione (stimata attraverso la ripartizione delle risorse finanziarie assegnate ai diversi assi prioritari)

Dall'analisi delle ripartizioni delle risorse tra Assi, Programmi Operativi Plurifondo e Programmi Operativi Multiregionali, emerge chiaramente come le risorse degli Assi 3 "Turismo" e 4 "Sviluppo rurale" sono appannaggio pressoché esclusivo dei programmi regionali; l'Asse 5 "Pesca" è per converso attuato esclusivamente dall'Amministrazione centrale competente in materia. Gli Assi 2 "Industria" e 1 "Comunicazioni" attingono fondi in larga misura dai programmi settoriali, mentre per il 6 "Infrastrutture" e il 7 "Risorse umane" è lieve il prevalere dei POM e dei POP, rispettivamente.

¹⁶ Cfr. L'analisi riportata in questo paragrafo si basa sui documento di valutazione del QCS 1994-99 Cfr. "Supporto all'attività di valutazione ex-ante per la programmazione 2000-2006", in "Valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno 1994/1999 nelle regioni italiane dell'obiettivo 1", ATI Ecosfera spa, Galgano & Associati srl, Reconta Ernest & Young spa, Ernest & Young srl, giugno 1999. Non risultano al momento disponibili ulteriori materiali in versione definitiva circa la valutazione finale del QCS 1994-99. i rapporti ISFOL sono tuttora in corso di elaborazione e saranno presumibilmente disponibili entro il mese di ottobre. Nel momento in cui sarà possibile disporre di ulteriori elaborazioni, ed ove emergessero elementi significativi, si provvederà tempestivamente ad integrare tale parte del documento.

¹⁷ Nel documento di Valutazione ex ante è riportata un'analisi più approfondita dello stato di attuazione e dei principali elementi derivabili dall'analisi del QCS 1994-99.

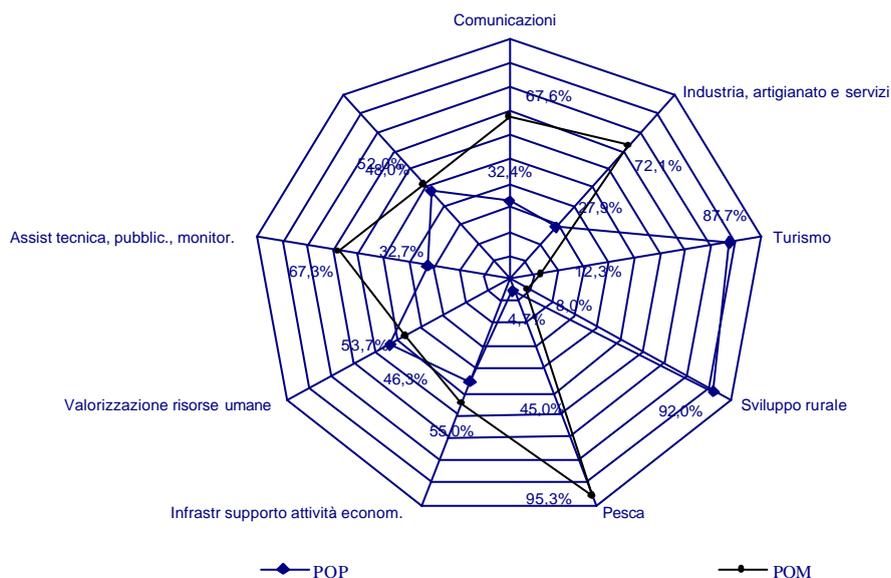
Tabella 1.16 - QCS, POP e POM: ripartizione percentuale delle risorse per assi

Assi	QCS	%	Totale POP	%	Totale POM	%
Asse 1 Comunicazioni	11.084.607	18,4	3.588.079	12,4	7.496.529	24,0
Asse 2 Industria, artigianato e servizi	16.577.942	27,6	4.621.418	16,0	11.956.524	38,2
Asse 3 Turismo	4.226.423	7,0	3.706.523	12,9	519.901	1,7
Asse 4 Sviluppo rurale	8.744.496	14,5	8.046.766	27,9	697.731	2,2
Asse 5 Pesca	972.180	1,6	45.326	0,2	926.854	3,0
Asse 6 Infrastr supporto attività	12.198.999	20,3	5.487.065	19,0	6.711.934	21,4
Asse 7 Valorizzazione risorse umane	6.057.069	10,1	3.252.139	11,3	2.804.930	9,0
Asse 8 Assist tecnica, pubblic.,	262.873	0,4	85.865	0,3	177.008	0,6
Totale	60.124.590	100,0	28.833.180	100,0	31.291.410	100,0

Dati in milioni di lire al 31/12/1998

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE-RGS

Figura 1.5
Ripartizione delle risorse del QCS 1994-1999
 (valori percentuali, QCS=100%)



A tale proposito, occorre tenere conto del ruolo svolto dalla rimodulazione del QCS rispetto alla sua impostazione originaria: nel corso del 1997 sono stati, infatti, approvati nuovi POM (Protezione civile, Parco Progetti e Sostegno ai produttori ortofrutticoli) destinatari delle risorse provenienti dall'indicizzazione e dal ridimensionamento finanziario di altri programmi. La presentazione a Bruxelles delle candidature di dieci nuovi Patti territoriali localizzati in diverse regioni del Mezzogiorno, ha condotto all'approvazione, nel dicembre 1998, del POM "Patti territoriali per l'occupazione".

Dall'analisi dell'evoluzione degli interventi regionali e multiregionali di cui si compone il QCS 1994/1999 e dall'approvazione delle singole forme di intervento alla situazione al 31.12.1998, emergono significative variazioni fra le risorse destinate ai singoli Assi prioritari di sviluppo (figura 1.6). Tenendo conto delle difficoltà e dei ritardi occorsi nell'attivare taluni interventi, tale analisi evidenzia gli orientamenti seguiti all'interno del QCS nel suo complesso, al fine di minimizzare il rischio di perdita di fondi attraverso rimodulazioni e trasferimenti di risorse tra Programmi e tra Assi. Va inoltre considerata, per meglio comprendere le variazioni intervenute fra la situazione al 1995 e quella al 1998, la forte accelerazione della spesa avvenuta a partire dal 1997, e in particolare nel corso del 1998.

Tabella 1.17: Evoluzione della spesa programmata per le Regioni dell'Obiettivo 1

(variazione percentuale tra spesa programmata per regione nel QCS giugno 1994 e spesa programmata nei P.O. regionali a dicembre 1998)

Regione	Asse 1	Asse 2	Asse 3	Asse 4	Asse 5	Asse 6	Asse 7	Asse 8	Totale
Molise	-16	59	-31	4	0	14	-7	120	3
Campania	47	-48	1	-2	-42	-22	-25	0	-14
Puglia	0	-2	27	4	-7	-12	-12	-23	-1
Basilicata	47	-15	-15	-3	-10	3	43	-1	1
Calabria	19	18	3	0	-64	-1	-11	23	4
Sicilia	-8	-24	4	4	-76	19	-3	-20	1
Sardegna	8	0	34	4	-7	-58	-7	0	-14

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE RGS

Si rinvia al documento di valutazione ex ante per un'analisi più dettagliata dello stato di attuazione del QCS 1994-99 per assi prioritari.

1.2.2 Lezioni per la programmazione 2000-2006

1.2.2.1. *Le grandi aree di intervento*

L'analisi di contesto ha evidenziato l'esistenza di alcune aree in cui il Mezzogiorno presenta le maggiori potenzialità di sviluppo: le risorse naturali, culturali, umane; le città e i sistemi locali di sviluppo; le reti e i nodi di servizio. Il nuovo Programma dovrà individuare in che modo intervenire in questi ambiti per indurre la discontinuità nei comportamenti necessaria a provocare il balzo dello sviluppo. A questo scopo, può essere utile ripercorrere l'esperienza del QCS 1994-99 negli ambiti individuati per trarre alcune indicazioni di cui tenere conto nella nuova programmazione.

Le analisi svolte hanno evidenziato come, nell'ambito degli interventi sulle risorse naturali, le esperienze maggiormente positive sono nate coniugando, da un lato, la salvaguardia delle risorse naturali con lo sviluppo economico e, dall'altro, la capacità di intervenire con modalità operative a carattere integrato. La scelta strategica di recuperare o realizzare strutture ricettive e di attrazione per il prolungamento del soggiorno dei turisti mirando, nel contempo, allo sviluppo dell'artigianato tipico come fonte di occupazione, reddito ed attrazione, ha rappresentato ad esempio uno dei casi più riusciti di programmazione e gestione in diversi programmi regionali. Sempre nell'ambito delle risorse naturali è risultata positiva l'esperienza di integrazione dei singoli interventi della Regione Sicilia per i progetti afferenti alle coste marine.

Per quanto riguarda le modalità di governo degli interventi formativi (e quindi nell'ambito delle risorse umane), il Piano di formazione attuato dalla Regione Basilicata mirando al duplice obiettivo di favorire l'occupabilità, attraverso l'introduzione di competenze necessarie in ambito aziendale (informatica di base, lingua inglese), e promuovere l'occupazione, con più stretti rapporti con le imprese al fine di conoscere i bisogni professionali in tensione, ha permesso alle imprese di elaborare direttamente progetti di formazione. Le imprese, per poter accedere ai finanziamenti, hanno sottoscritto un impegno ad assumere almeno una percentuale (40 per cento) dei formati. Per contro, in Campania, si segnala un'esperienza di "mancato collegamento" tra programmazione FSE e fabbisogni formativi, dalla quale emerge che un'inadeguata conoscenza della domanda ha condotto alla mancata attuazione dei programmi.

Nella passata programmazione, l'intervento sulle risorse culturali ha rivestito un ruolo tutto sommato modesto e non dotato di rilevanza autonoma. Le risorse ad esso destinate, poco superiori all'1 per cento del totale, hanno trovato collocazione all'interno di iniziative a sostegno dello sviluppo turistico. Tra le esperienze positive va segnalato, sul versante procedurale, l'accordo raggiunto in Molise tra Regione e Ministero per i Beni e le Attività Culturali, attraverso la Soprintendenza regionale. Dal lato delle esperienze non completamente riuscite, anche se significative per il loro carattere innovativo, va menzionata la misura sui "Servizi Avanzati Multiassiali" in Calabria, che prevedeva il riutilizzo di edifici di pregio storico-culturale per accogliere servizi avanzati ad uso collettivo.

Tre significative esperienze nell'ambito degli interventi in campo agricolo (sistemi locali) possono essere considerati particolarmente utili nell'impostazione della nuova programmazione: in Basilicata, Molise e Campania si rilevano profonde innovazioni per effetto dell'adozione di un approccio globale alle aziende (attraverso la predisposizione di Piani di miglioramento aziendale complessivi, entro i quali collocare gli specifici aiuti); della messa a punto di modalità e criteri di selezione dei progetti particolarmente efficaci; dell'adozione di un approccio di filiera alla programmazione degli interventi FEOGA.

Un'altra esperienza positiva di programmazione di interventi integrati per lo sviluppo locale è quella del Programma Operativo Multiregionale "Sviluppo locale – Patti Territoriali per l'Occupazione": sia sotto il profilo finanziario (approvato a fine dicembre 1998, in poco più di sei mesi il Programma ha impegnato risorse per il 107% delle disponibilità), sia per il forte contenuto partenariale e per il carattere fortemente integrato degli interventi (regimi di aiuto, infrastrutture, no-profit, ambiente, formazione) a valenza territoriale.

Riguardo all'attivazione di strumenti innovativi per la crescita delle capacità endogene di governo e sviluppo del sistema produttivo locale, l'esperienza dei servizi reali alle imprese realizzata dalla regione Calabria e gli interventi a sostegno della programmazione negoziata della regione Puglia rappresentano i due esempi più significativi. La scelta della Regione Calabria di esternalizzare attività e compiti per l'attuazione della misure 2.3, prevedendo il BIC Calabria come soggetto gestore, è risultata importante dal punto di vista della concezione di una strategia di approccio allo sviluppo locale, incentrata sull'attivazione integrata dell'analisi di settore, scenario e check-up aziendali, del coordinamento del controllo della qualità degli strumenti e delle procedure di erogazione di servizi reali ed, infine, dell'assistenza e supporto alle imprese.

La regione Puglia, in coerenza con la dinamicità che sempre più vanno acquisendo le imprese, con la sua particolare collocazione geografica che favorisce l'apertura commerciale verso i mercati esteri, ha deciso di puntare maggiormente, per lo sviluppo del territorio, sul rafforzamento del tessuto imprenditoriale. La strategia adottata è stata quella di stornare le risorse assegnate a queste ultime per formulare una nuova misura, la 5.3 "Interventi a sostegno della programmazione negoziata" per fornire nuovi fondi a sostegno dei Patti territoriali, dei contratti d'area, ecc..

Per la prossima programmazione risultano, infine, interessanti sul piano operativo e procedurale, benché con un modesto risultato operativo, le due esperienze della regione Puglia nell'ambito di intervento delle reti e dei nodi di servizio. Gli interventi ammessi a finanziamento degli interporto di I e II livello prevedono il coinvolgimento del capitale privato e costituiscono i primi esempi di project financing attivati nella regione. Il Programma Operativo individua, quali soggetti responsabili della gestione degli interventi, delle società di capitale, anche a partecipazione minoritaria pubblica, concessionarie. Nello stesso documento programmatico si enuncia la volontà regionale di impiegare, per gli interventi previsti dalla misura, lo strumento del project financing. In quella sede infatti, viene dichiarata l'applicazione della normativa nazionale in materia, delle modalità e delle procedure concorsuali per la selezione dei soggetti privati partecipanti al finanziamento, alla costruzione e alla gestione degli interventi, nonché alla costituzione di società a capitale misto.

Interessante, inoltre, l'attivazione del programma di assistenza tecnica al QCS. Le risorse dell'assistenza tecnica, sono state volte infatti a valorizzare i supporti specialistici esterni all'amministrazione in funzione dell'effettivo valore aggiunto da questi fornito, rifuggendo dall'impostazione, troppo spesso prevalente, di promuovere, con tali risorse, iniziative scarsamente funzionali alla crescita professionale delle strutture pubbliche, attraverso azioni di mera sostituzione del tutto estranee a quella logica di progressiva internalizzazione delle funzioni di servizio tipicamente pubbliche che rappresenta l'obiettivo finale delle attività di assistenza tecnica.

Di particolare rilevanza, in questo contesto, sono, fra le altre, le iniziative avviate, nell'ambito delle attività volte alla impostazione della programmazione 2000-2006, per la costituzione della Banca dati degli investimenti pubblici, e quelle attinenti alla realizzazione di studi di

fattibilità e progettazione, volte a predisporre una solida base progettuale per il nuovo ciclo di programmazione, in stretto coordinamento con le azioni a tal fine finanziate dalla delibera CIPE del 9 luglio 1998.

Il completamento della fase istruttoria relativa a questa misura consentirà, secondo le previsioni, l'integrale assunzione degli impegni entro ottobre 1999, assicurando, quindi, un forte supporto progettuale all'avvio della nuova fase di programmazione, indispensabile per garantirne l'operatività sin dalla prima fase di avvio della nuova generazione di programmi.

Nel complesso il P.O., da considerarsi, alla luce di quanto sopra detto, una sorta di esperienza pilota, volta all'effettivo rafforzamento e riqualificazione della P.A., anche attraverso una ridefinizione dei rapporti tra questa e le strutture esterne coerente con questo obiettivo, risulta ormai completamente avviato, consentendo il rispetto della scadenza degli impegni di fine anno.

1.2.2.2. I metodi della programmazione

Anche tenendo conto dei risultati dell'attività di valutazione intermedia condotta sul precedente QCS¹⁸, e in gran parte sintetizzata nei paragrafi precedenti è possibile a questo punto concentrare l'attenzione su quegli aspetti che appaiono come rilevanti al fine di evitare, per il nuovo periodo di programmazione 2000-2006, quei problemi che in passato hanno influenzato negativamente la qualità e la stessa dimensione della spesa in conto capitale soprattutto nel caso del Mezzogiorno. Coerentemente con la metodologia di analisi concordata con il MTBPE ed in armonia con le indicazioni fornite per la valutazione ex-ante l'orientamento metodologico adottato per l'analisi delle lezioni dell'esperienza è basato su un approccio di tipo tematico.

A. Sussidiarietà e decentramento.

Nella passata programmazione la responsabilità dei livelli locali di governo - e segnatamente delle Regioni - è stata parziale, non chiaramente distinta da quella delle Amministrazioni centrali, specie nella fase di programmazione, ovvero nel momento cruciale della selezione delle priorità. Una tendenza alla deresponsabilizzazione che ha coinvolto anche la "macchina" amministrativa: la complessità e la scarsa efficienza delle regole, combinate alla maggiore visibilità che la lotta ai fenomeni di corruzione ha assunto nella prima metà degli anni '90, ha spesso prodotto nella PA fenomeni di irrigidimento e litigiosità amministrativa, compromettendo l'efficacia della sua azione. Il nuovo PSM si inserisce in un quadro nazionale in profonda trasformazione dal punto di vista istituzionale che, con il decentramento dei poteri e più in generale la riforma amministrativa in corso, appare funzionale all'obiettivo di rendere più effettivo ed esteso il principio di sussidiarietà, decentrando competenze e funzioni e ponendo le condizioni per una maggiore partecipazione dei diversi soggetti al processo di formulazione e attuazione dei programmi.

La drastica riduzione del numero e soprattutto della dimensione finanziaria dei Programmi Operativi gestiti da amministrazioni centrali e più in generale la forte responsabilizzazione

¹⁸ Cfr nota 16.

delle amministrazioni regionali prevista sia a livello programmatico che procedurale, costituiscono elementi qualificanti per la nuova fase di programmazione. In particolare:

- il numero dei PO a gestione nazionale è passato dai 23 della precedente programmazione (senza contare le Sovvenzioni Globali) ai 6 di quella attuale;
- in termini di risorse, inoltre, i PO a gestione regionale assorbono nella nuova programmazione una quota superiore al 70%, ovvero oltre 20 punti percentuali al di sopra del dato relativo alla precedentemente programmazione.

B. Partenariato

Soprattutto nella fase di programmazione, il partenariato e più in generale la partecipazione dei soggetti locali dello sviluppo è stato, nella precedente programmazione, piuttosto debole e non sufficientemente estesa, sia per quanto riguarda le Autonomie locali (invece decisive in un processo di sviluppo autopropulsivo), sia per quanto riguarda le parti economiche e sociali (necessarie per interpretare i fabbisogni dei territori). Le trasformazioni intervenute negli ultimi anni sul piano economico e istituzionale, sia a livello nazionale che comunitario, hanno portato ad un ripensamento del ruolo della programmazione anche con riferimento ai meccanismi di partecipazione delle parti sociali come dei soggetti pubblici. Il diffondersi della prassi negoziale vede oggi le amministrazioni locali impegnate a valorizzare l'apporto di tutti i soggetti, pubblici e privati, potenzialmente attivabili, sia in termini di risorse che di capacità imprenditoriali.

In questo quadro, il modello di partenariato previsto nel nuovo PSM tende ad assicurare un adeguato coinvolgimento delle parti durante tutte le fasi della programmazione: dalla predisposizione del programma, all'elaborazione dei criteri di selezione e delle modalità di presentazione dei progetti; dal finanziamento, fino alla sorveglianza ed alla valutazione degli interventi.

C. Valutazione

Nel corso del periodo di programmazione precedente le procedure di valutazione sono state applicate con ritardo e senza la necessaria omogeneità e sistematicità, e quindi hanno fornito un contributo minore del previsto alla corretta ed efficace realizzazione dei programmi. In particolare, per quanto riguarda la valutazione ex-ante è risultata carente l'identificazione degli obiettivi secondo indicatori quantificati e verificabili e la scelta degli interventi è avvenuta senza una conoscenza approfondita sul loro ritorno economico e sociale.

Nel nuovo PSM, la ricostruzione della struttura di programma, il collegamento operato tra le strategie ed i risultati delle analisi SWOT, l'impostazione di un complesso modello di valutazione macroeconomica, la stessa programmazione degli obiettivi specifici a livello di asse, pongono le basi per progressi consistenti ai fini della valutazione e del monitoraggio dei risultati e degli effetti provocati dalla realizzazione degli interventi sul sistema socioeconomico, territoriale e ambientale, nonché dell'impatto provocato sugli obiettivi di coesione economica e sociale e degli altri obiettivi assunti dalle politiche strutturali e orizzontali della UE.

D. Programmazione integrata

Garantire un'effettiva discontinuità nel grado di efficacia della spesa significa innanzitutto innalzare la qualità degli interventi programmati e del sistema complessivo della programmazione, assumendo pienamente a tale scopo un approccio di tipo integrato. Scarso è stato nel precedente periodo di programmazione il raccordo tra di diversi Fondi, così come insufficiente si è rivelato il raccordo tra le politiche nazionali portate avanti attraverso i Programmi Operativi Multiregionali e le strategie proposte, da un lato, nei Piani Operativi Plurifondo regionali e, dall'altro, dai Programmi di Iniziativa Comunitaria. Il carattere trasversale delle politiche attive del lavoro e formative cofinanziate FSE non ha in particolare trovato un'adeguata integrazione con le politiche di sviluppo cofinanziate FESR e FEOGA. Dal punto di vista finanziario, è mancato, inoltre, un piano finanziario di medio-lungo termine che ricostruisse per l'intero Mezzogiorno e per le singole Regioni l'intero volume di risorse disponibili, aggiuntive e ordinarie. Ne è derivata l'impossibilità di una programmazione unitaria e la spinta a una ripetuta "contrattazione" da parte di singole istanze istituzionali del territorio, senza vaglio trasparente, né di priorità né di qualità progettuale.

Attraverso l'assunzione del metodo delle Intese Istituzionali di Programma, oltre che definire la cornice negoziale entro la quale valorizzare il contributo di tutti i soggetti coinvolti nel processo di sviluppo locale, si è inteso dare sostanza e concretezza all'obiettivo di una programmazione organica e integrata, convergente verso obiettivi condivisi e perseguiti attraverso una molteplicità di strumenti di attuazione e di finanziamento. In questo senso, tutta l'impostazione conferita al PSM tende a considerare le fonti di finanziamento offerte dai fondi strutturali solo come una delle risorse disponibili in grado di concorrere, in un quadro di unità di intenti e obiettivi, allo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse.

E. Semplificazione

Le difficoltà incontrate in passato nella predisposizione e gestione degli strumenti di selezione dei progetti da ammettere ai finanziamenti, hanno portato ad un forte depotenziamento del grado di efficienza ed efficacia della programmazione, anche in conseguenza dell'assenza, soprattutto a livello locale, di una consolidata prassi amministrativa. Le nuove modalità di gestione e la scelta di un approccio integrato alla programmazione degli interventi, richiedono un adeguamento anche degli strumenti di gestione finanziaria dei programmi: non basta infatti assumere l'integrazione degli interventi come principio guida nella fase di programmazione, ma anche avviare un complesso processo di riorganizzazione e potenziamento della "macchina" amministrativa, che consenta un'efficiente fase di attuazione e gestione degli interventi secondo le modalità innovative che una programmazione integrata inevitabilmente richiede.

1.2.2.3 Principi di base per la programmazione 2000-2006

Sulla base delle indicazioni emerse dall'analisi dei principali elementi del precedente periodo di programmazione, il PSM viene ora costruito attorno ad alcuni "punti fermi" (stabiliti dal CIPE nella seduta del 14 maggio 1999). Si tratta, in particolare, dei seguenti principi di riferimento:

- a) decentramento e valorizzazione delle responsabilità ai livelli locali di governo, con attuazione di un attivo partenariato istituzionale ed economico-sociale;
- b) coerenza complessiva tra azioni previste nel PSM e politiche economiche perseguite in sede nazionale e comunitaria, con particolare riguardo alle azioni per la tutela della

concorrenza e del mercato, alle politiche per il mercato del lavoro, alle politiche di pari opportunità e alle azioni per l'ammodernamento dell'Amministrazione pubblica;

- c) rafforzamento del processo di integrazione di tutte le fonti pubbliche di finanziamento disponibili, finalizzato a conseguire una programmazione finanziaria unica su base regionale e a rispettare il principio comunitario dell'addizionalità, attraverso la considerazione congiunta degli ordinari stanziamenti di bilancio per le diverse linee di intervento, di quelli nazionali a carattere aggiuntivo specificamente destinati alle aree depresse, nonché degli stanziamenti, sempre aggiuntivi, per il cofinanziamento nazionale dei Fondi strutturali comunitari. Ciò implica la necessità di integrazione delle politiche settoriali e trasversali e la loro contestuale attuazione, nel quadro delle Intese istituzionali di programma;
- d) adozione del metodo e delle procedure di valutazione ex ante, della verifica e del monitoraggio delle diverse fasi attuative - come strumenti attraverso i quali, anche sulla base degli indicatori forniti dal sistema di monitoraggio finanziario, procedurale e fisico dei programmi, si attua il confronto e la scelta delle strategie e delle opzioni di sviluppo; si supporta la sorveglianza e si migliora la fase di attuazione dei programmi: si verifica il grado di conseguimento del sistema degli obiettivi di sviluppo;
- e) individuazione di modalità atte a garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati nel nuovo contesto istituzionale: premialità, riprogrammazione, individuazione di strumenti idonei ad assicurare la realizzazione degli interventi programmati, ritenuti prioritari per lo sviluppo.

1.3 I punti di forza e di debolezza (Analisi SWOT)

L'analisi dei punti di forza e di debolezza viene condotta con riferimento alle *grandi aree* che l'analisi di contesto ha individuato come quelle su cui può essere impostata un'azione programmatica tesa a generare discontinuità positive nell'operare del sistema socio-economico del Mezzogiorno. Esse sono le dotazioni dell'area (risorse naturali, risorse culturali, risorse umane); i sistemi propulsivi della crescita economica (sistemi locali di sviluppo); i luoghi di aggregazione delle convivenze civili e produttive (città); le strutture di funzionamento del territorio - mobilità, informazione, sicurezza - necessarie all'organizzazione della vita economica e sociale (reti e nodi di servizio).

Le risorse naturali

Il patrimonio naturalistico e ambientale del Mezzogiorno è una delle fondamentali 'risorse immobili' che il Programma si propone di mobilitare a fini di sviluppo. Costituiscono condizioni favorevoli o di ostacolo a questo disegno un complesso intreccio di elementi che riguardano sia lo stato delle componenti ambientali e degli ecosistemi, sia la situazione istituzionale e gestionale (ivi inclusa la capacità di intervento delle Amministrazioni locali). Si tratta, dunque, di dedicare alle diverse risorse – aria, acqua, suolo, natura – e ai diversi ambiti di gestione – rifiuti, aree a rischio – un'attenzione specifica, che metta in evidenza caso per caso i principali problemi e potenzialità.

In materia di *risorse idriche*, le carenze più evidenti si rintracciano per un verso dal lato della disponibilità quantitativa e qualitativa, per un altro dal lato della programmazione, dell'organizzazione e della gestione dei servizi. Pochi elementi sono sufficienti per rappresentare le carenze di disponibilità: a fronte di un prelievo idrico pro-capite fra i più elevati d'Europa (980 m³/c annuo pro-capite contro una media europea di 604) l'approvvigionamento risulta insufficiente per il 70 % della popolazione residente del Mezzogiorno, le perdite nelle reti (30 % dell'acqua addotta) sono mediamente più elevate che nel resto del paese e il 20% delle famiglie meridionali denuncia un'irregolarità elevata nell'erogazione del servizio; se per il 47% della popolazione del Mezzogiorno la qualità dell'acqua erogata è scadente, il dato aumenta al 72 % nelle regioni insulari; infine, mentre la domanda di depurazione non soddisfatta è elevata, una quota significativa degli impianti di depurazione (39%) non è in esercizio, mentre la potenzialità di trattamento degli impianti di depurazione non funzionanti o non in regola equivale al 36% della potenzialità di trattamento installata nel Mezzogiorno. Dal lato della programmazione e della gestione, risulta ancora del tutto assente il sistema reso obbligatorio dalla legge Galli del 1994, o il cosiddetto 'ciclo integrato dell'acqua', il quale, se attuato, dovrebbe consentire di pianificare in modo razionale gli investimenti e le modalità di organizzazione dei servizi, per soddisfare le esigenze della domanda.

Ma vi sono anche opportunità da mettere in evidenza. Prima tra queste, la disponibilità di una normativa di riforma (la già citata legge Galli, e il decreto legislativo – in corso di approvazione – per la riorganizzazione dei servizi pubblici locali) che, se applicata, sarebbe in grado di dare rapido impulso a un nuovo mercato. Essa infatti introduce elementi di competizione e industrializzazione: una politica tariffaria che permetterà di riconoscere nel tempo il valore economico dell'acqua, e norme che incentivano il coinvolgimento di capitali ed operatori privati.

In materia di *difesa del suolo*, i problemi attribuibili alla stessa morfologia del terreno sono evidenti – diffusa esposizione del territorio meridionale ai fenomeni di erosione e di dissesto,

e al rischio sismico – e aggravati dalla carenza di adeguata manutenzione, di prevenzione e di monitoraggio. Ne risulta che quasi il 42% dei comuni presentano un livello di attenzione per il rischio idrogeologico elevato o molto elevato. A tale rischio è spesso associato il rischio sismico e la presenza di siti industriali dismessi da bonificare. Ad accrescere il livello del rischio hanno spesso contribuito inadeguate politiche di difesa del suolo e urbanistiche, oltre al diffuso fenomeno dell'abusivismo. Dal punto di vista istituzionale, le indicazioni della L.183/89 sono ampiamente inattuata, così come i Piani territoriali di coordinamento previsti dal D.Lgs 112/98. Inoltre la mancata interazione fra politiche settoriali e politiche di difesa del suolo ha spesso reso vani gli interventi di recupero e valorizzazione.

Anche in questo caso l'impianto normativo disponibile costituisce tuttavia una opportunità: la legge per la difesa del suolo ha individuato da tempo gli strumenti e il percorso per migliorare la gestione del territorio. A questo si può aggiungere inoltre una potenzialità: per effetto della politica di conservazione della natura – che a lungo nel Mezzogiorno ha tardato ad affermarsi, ma ha infine dato luogo, a partire dagli anni novanta, a una presenza significativa di aree protette – è oggi possibile fare conto su una serie di ambiti che istituzionalmente sono preposti alla cura dell'assetto idrogeologico, a beneficio non solo degli stessi spazi montani oggetto di protezione, ma di tutto il territorio a valle.

Circa *i rifiuti*, le carenze sono in primo luogo gestionali. Sotto questo profilo, tra Mezzogiorno e Centro-Nord esiste un forte divario. Lo si apprezza confrontando, a titolo di esempio, le percentuali di raccolta differenziata: mediamente pari al 17% nel Centro-Nord, all'1,4% nel Sud. La raccolta differenziata è peraltro solo una delle spie dell'attuale condizione di disagio. Un'altra è l'assoluta prevalenza della discarica (per di più di piccola dimensione, e spesso non adeguata alla norma di legge) come modalità di smaltimento (con la sola, parziale eccezione, della Sardegna, che dispone di una più elevata capacità di smaltimento in impianti di combustione). Un ulteriore elemento critico è dato dal mancato adempimento dell'obbligo di creare (analogamente a quanto vale per l'acqua) Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione del 'ciclo integrato' dei rifiuti.

L'arretratezza del settore è dunque profonda. D'altro lato, le potenzialità sono di analoga consistenza. Lo stesso divario organizzativo e gestionale che separa il Mezzogiorno dal Centro-Nord suggerisce che è possibile costruire un assetto diverso del settore, basato sulla riorganizzazione dei bacini di raccolta, la promozione di un sistema integrato di attività, l'incremento dei tassi di recupero e riciclaggio dei materiali. Inoltre di recente sono intervenuti accordi (per il conferimento dei materiali al CONAI, il consorzio dei produttori e distributori di imballaggi) che permettono anche ai comuni meridionali di guardare con maggiore fiducia e certezza allo sviluppo delle raccolte differenziate e del riciclo.

In materia di *tutela della salubrità del territorio e di risanamento dei siti contaminati*. Si impone per consistenza il problema rappresentato dalle aree a elevato rischio di crisi ambientale: sono otto, interessano quasi 4,3 milioni di persone, distribuite su quasi 150 comuni; queste pongono in primo luogo un'esigenza di conoscenza più approfondita delle contaminazioni, di individuazione delle priorità di intervento, e di preparazione di piani di bonifica con contestuale sviluppo di metodi e tecniche adeguate di risanamento. In linea più generale, inoltre, va ricordato in questo ambito che nel Mezzogiorno si registra una presenza non episodica di aree contaminate da rifiuti smaltiti illegalmente, e di discariche attivate con ordinanze comunali e provinciali che sono fonte di inquinamento diffuso sul territorio.

Il *patrimonio naturalistico* è senza dubbio una potenzialità rilevante per tutte le regioni meridionali. Il territorio protetto da parchi nazionali e regionali ammonta a circa un milione di

ettari. In una parte di questa superficie protetta si sono già avviati, sia pure in misura non compiuta, processi di recupero e restauro sia di aree sia di beni. La carenza più consistente si trova, anche in questo caso, non dal lato della disponibilità delle risorse ma delle loro forme di utilizzo. In linea generale, esse appaiono ancora legate a logiche settoriali: la tutela, la conservazione, la manutenzione presiedute dalle autorità di gestione ambientale (gli enti parco, gli assessorati all'ambiente); la difesa e lo sviluppo delle tradizioni, la promozione dell'agricoltura e dell'artigianato, l'impulso alla nuova ricettività e all'offerta di servizi turistici, nel dominio di altre autorità con le prime poco o nulla comunicanti.

Questa situazione, peraltro, non riguarda solo le grandi aree protette, che spesso interessano territori marginali, poco urbanizzati e a bassa dotazione di infrastrutture e servizi: riguarda anche quelle aree naturalistiche, ben più centrali, che insistono su fasce costiere turistiche, o in ambiti periurbani interessati dall'espansione delle città, o territori di media e bassa collina in cui si sono affermati processi di industrializzazione diffusa. Anche in questi casi, il mancato collegamento tra azioni di tutela e azioni di promozione non consente di attribuire alle risorse un ruolo sociale nel territorio di appartenenza, con la conseguenza che la loro qualità e le loro stesse possibilità di conservazione ne risultano mortificate e minacciate.

Quanto, infine, alle *risorse energetiche*, la situazione del Mezzogiorno è caratterizzata da consumi di gas naturale e di elettricità considerevolmente inferiori a quelli delle regioni del Centro-Nord e alla media europea, misurati sia in termini di consumo per abitante, sia in termini di rapporto fra consumo energetico e produzione (PIL). Questa disparità è dovuta in parte al minore sviluppo economico del Mezzogiorno, in particolare dell'industria manifatturiera, quindi alla minore domanda di energia; ma in parte anche alla minore disponibilità e affidabilità dell'offerta di forniture di energia, che a loro volta impediscono la crescita dell'economia locale, e in particolare dell'industria.

Un problema tipico del settore energia è l'inquinamento atmosferico inevitabilmente associato alla produzione di energia termoelettrica, e al consumo di energia in generale. Questo problema è esacerbato nel Mezzogiorno a causa della molto minore estensione, rispetto al Centro Nord, della rete di trasmissione e di distribuzione di gas naturale, il meno inquinante dei combustibili convenzionali, e il modestissimo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia. Si tratta in questo caso di un'urgenza cui occorre porre rimedio, anche in vista degli impegni assunti dall'Italia alla conferenza di Kyoto (per la riduzione delle emissioni di gas che producono l'effetto serra).

Il settore presenta però anche alcune condizioni potenzialmente favorevoli: l'abbondanza di gas metano disponibile dai gasdotti troncali consente lo sviluppo della rete di trasmissione e distribuzione e l'utilizzo del metano per l'ammodernamento delle centrali termoelettriche; le condizioni ambientali (sole, vento) sono idonee allo sviluppo di fonti rinnovabili; sono immaginabili sinergie con altri settori. Considerando le necessità di conservazione dell'area meridionale e lo scarso coinvolgimento di operatori privati è ipotizzabile un impatto positivo delle politiche nazionali in tema di riduzione delle emissioni inquinanti, e delle riforme del settore elettrico e del metano volte ad allargare il ruolo del mercato, delle aziende di servizi locali, e degli investimenti privati.

Risorse Naturali

Punti di forza	Punti di debolezza
<p>Elevata estensione delle aree protette e delle aree ad elevato valore ambientale</p> <p>Abbondanza quantitativa di alcune risorse (gas metano)</p> <p>Presenza di sistemi e impianti che, pur se non completati o obsoleti, con contenuti investimenti aggiuntivi possono divenire operativi e colmare così i pesanti deficit infrastrutturali.</p> <p>Potenzialità di sviluppo di nuove attività e sistemi produttivi nei settori acqua, rifiuti ed energia, e nel campo della valorizzazione del patrimonio naturalistico</p>	<p>Presenza di caratteristiche morfologiche, sismiche e meteorologiche sfavorevoli alla stabilità del suolo e alla sicurezza degli insediamenti.</p> <p>Scarsa connessione delle azioni di tutela e manutenzione, da un lato, con le azioni di promozione e valorizzazione dall'altro, per la difficoltà a percepire il patrimonio ambientale come risorsa rilevante per lo sviluppo.</p> <p>Fragilità istituzionale e scarsa organizzazione delle amministrazioni locali, che ha prodotto come conseguenza un forte ritardo nell'attuazione delle normative settoriali, in materia sia di acqua, sia di difesa del suolo, sia di rifiuti e inquinamento</p> <p>Basso livello di conoscenze tecnico gestionali (rilevanti soprattutto sul piano della programmazione, dell'organizzazione e del controllo), e scarsa capacità di progettare in modo integrato all'interno della PA</p> <p>Basso livello di innovazione tecnologica, per tutti i principali settori di erogazione di servizi ambientali</p>
Opportunità	Rischi
<p>Presenza di una normativa di riforma nei settori acqua, rifiuti e difesa del suolo, che sollecita la razionalizzazione e l'ammodernamento dei servizi e introduce elementi di concorrenzialità e di crescita dell'imprenditorialità.</p> <p>Disponibilità di risorse finanziarie pubbliche per il completamento o la realizzazione di interventi e interesse crescente dei privati a investire.</p> <p>Forte aumento della domanda internazionale di turismo naturalistico-culturale.</p> <p>Aumento della domanda locale di servizi di qualità, di fruizione delle risorse e degli usi ricreativi e naturalistici, associata a una maggiore sensibilità diffusa per il patrimonio culturale, le tradizioni, le identità locali.</p> <p>Crescente attenzione del pubblico per le tematiche ambientali, suscettibile di esercitare una maggiore pressione sulle amministrazioni a fini di tutela e prevenzione dell'inquinamento e del rischio.</p> <p>Possibile ampliamento dei mercati dell'impiantistica ambientale nella macro-regione mediterranea, opportunità di partenariato tecnologico e finanziario con imprese esterne.</p>	<p>Permanenza di una bassa capacità di programmazione, di decisione e di spesa della PA che può ritardare l'acquisizione delle risorse economiche teoricamente disponibili e l'avvio dei programmi di realizzazione degli interventi</p> <p>Mancata applicazione delle norme di riforma dei settori acqua e rifiuti, con persistente confusione dei ruoli di governo e gestione, e contestuale separazione tra progettazione degli interventi e responsabilità finanziarie.</p> <p>Complessità e mancanza di coordinamento delle normative settoriali, che si ripercuotono in difficoltà e ritardi di attuazione.</p> <p>Sovrapposizione delle competenze e degli strumenti di programmazione e pianificazione previsti dalle normative vigenti.</p> <p>.</p>

Le risorse culturali

Il patrimonio storico-culturale, anche quello diffuso sul territorio, rappresenta una risorsa immobile caratterizzante per il Mezzogiorno e costituisce un fattore di potenziale vantaggio competitivo rispetto ad una larga parte di altre destinazioni turistiche

Il Mezzogiorno è infatti dotato di risorse potenziali per la crescita delle filiere produttive legate al turismo culturale, alle attività culturali e all'intera industria culturale in senso lato. Lo sviluppo di tali potenzialità può costituire uno degli elementi di rottura ai fini della diversificazione della specializzazione produttiva delle regioni meridionali.

La rilevanza del patrimonio culturale del Mezzogiorno, così come delle altre risorse di tipo culturale e ambientale, è difficilmente esprimibile in termini puramente quantitativi. In base ai dati rilevabili dalle Guide veloci del Touring Club Italiano, esistono nel Mezzogiorno 3.240 siti attrattivi per il turismo culturale, a cui è attribuita almeno una "stella" nella valutazione di interesse turistico. Si tratta di 903 siti archeologici, 2.073 complessi architettonici, 264 centri storici urbani.

Tuttavia, molte risorse meridionali restano sottoutilizzate o inutilizzate, in assenza di un volume adeguato di attività di tutela, conservazione e valorizzazione. Poiché le istituzioni del Mezzogiorno che hanno in cura le risorse culturali vivono storicamente una situazione di debolezza e di disagio organizzativo e finanziario, il quadro dei divari fra Mezzogiorno e dato nazionale in merito alla effettiva dotazione territoriale di infrastrutture culturali mostra numerosi elementi di ritardo:

- il numero di musei per 100 mila abitanti nel Mezzogiorno è pari a poco più della metà del corrispondente dato per l'Italia (4,4 contro 7,2). Il divario rimane rilevante anche se si considerano i soli musei aperti al pubblico (2,6 contro i 4,8);
- altrettanto ampi sono i divari nelle dotazioni bibliotecarie: 19,6 biblioteche per 100 mila abitanti nel Sud contro 24,9 dell'Italia; 8,6 posti per lettori per 100 mila abitanti nel Sud contro 11,9 dell'Italia;
- l'offerta potenziale di aree archeologiche è superiore nel Mezzogiorno, dove nel solo comparto statale sono censite 86 aree per un totale di 1.385 ettari, contro un dato nazionale pari a 284 aree e 2.459 ettari; tuttavia, solo il 38,4% degli ettari disponibili nelle aree archeologiche del Mezzogiorno è aperto al pubblico.
- il numero dei teatri per 100 mila abitanti è pari a 1,1 nel Mezzogiorno contro 1,7 per l'Italia, mentre il numero dei posti (ogni 100 mila abitanti) è di 587 nel Mezzogiorno e di 783 a livello nazionale;
- un divario molto accentuato emerge nel numero delle istituzioni musicali e concertistiche riconosciute dallo Stato: nel Mezzogiorno sono 12 su un totale di 48.

Anche la domanda collegata alle risorse culturali è sottodimensionata nel Mezzogiorno, in parte per motivi riconducibili a fattori strutturali (livello del reddito), in parte per effetto dell'inadeguatezza infrastrutturale e della carenza di servizi:

- le visite museali, ogni 100 mila abitanti, sono 33.674 contro un dato nazionale pari a 45.276;
- il numero delle persone ammesse al prestito nelle biblioteche statali, ogni 100 mila abitanti, è 85 nel Mezzogiorno contro 183 a livello nazionale;

- le presenze negli archivi sono 460 all'anno ogni 100 mila abitanti nel Mezzogiorno contro 591 a livello nazionale;
- nel Sud il numero delle rappresentazioni teatrali e musicali, in rapporto alla popolazione, è circa 1/4 rispetto al dato nazionale;
- per il cinema, il numero dei biglietti venduti ogni 100 mila abitanti è 103.563 contro 490.753 dell'Italia; per il teatro è 16.887 nel Sud contro 74.559; per la musica è 15.932 nel Sud contro 67.802.

I bassi livelli di domanda non hanno mostrato, negli anni recenti, tendenze al miglioramento, ma semmai al peggioramento, relativamente alle dinamiche del resto del paese:

- nel comparto dello spettacolo dal vivo, fra il 1980 e il 1997, il Mezzogiorno ha ampliato il divario di fruizione (biglietti venduti per abitante) del 20% circa;
- è flettente il numero delle visite negli istituti statali di antichità e d'arte del Mezzogiorno. Soprattutto, nel Mezzogiorno non si è realizzato un significativo recupero della domanda di fruizione dei beni culturali nel periodo 1993-97, in corrispondenza ad un ciclo turistico positivo e ad andamenti brillanti emersi nel resto del paese (+37%, concentrato soprattutto nel Lazio e in Campania, e connesso alla riapertura di numerose sedi museali e al miglioramento della qualità dei servizi offerti).

Le risorse culturali del Mezzogiorno sono caratterizzate da sistemi di gestione mediamente arretrati e da una qualità dei servizi relativamente meno elevata di quella esistente nelle regioni più avanzate. Anche da questi fattori che trae origine, con ogni probabilità, il relativo sottodimensionamento e l'insoddisfacente dinamica della domanda:

- il numero di musei aperti, 59,8 % è significativamente inferiore al dato nazionale (66,2%);
- il personale dei musei per 100 mila abitanti è di 23,6 addetti nel Sud contro 36,2 addetti a livello nazionale. Tuttavia, poiché il numero di visite è inferiore nel Sud, ci sono 74,8 addetti ogni 100 mila visitatori in Italia contro 70,2 nel Sud. L'occupazione museale meridionale è sensibilmente più spostata verso le qualifiche inferiori, come dimostra il fatto che gli addetti alla custodia siano il 39% degli addetti a livello nazionale contro il 51,3% nel Sud;
- i servizi aggiuntivi aperti nei musei statali (caffetterie, librerie, ecc.) sono solo 7 nel Sud e 60 nel Centro Nord. All'introduzione, nei musei e nelle aree archeologiche statali del Sud, di un insieme completo di servizi aggiuntivi fanno da ostacolo carenze infrastrutturali e difficoltà imprenditoriali, dovuti all'insufficienza dei bacini di domanda;
- l'arretratezza del meccanismo gestionali si riflette inoltre sulla labilità dei circuiti di promozione artistica e professionale degli operatori del Mezzogiorno.

La valorizzazione delle "Risorse culturali" comporta di non considerare il patrimonio culturale del Mezzogiorno come un mero ambito di intervento infrastrutturale, ma di progettare una vasta area di attività produttive e di servizio. Le politiche di tutela e valorizzazione delle risorse culturali possono infatti tradursi – oltretutto in strumento per l'attrazione di consumi turistici - in occasioni di sviluppo di nuove attività produttive, di qualificazione e di rivitalizzazione del territorio, di diffusione di tecniche, di competenze e di specializzazioni, di creazione di nuova più qualificata occupazione.

Risorse Culturali

Punti di forza	Punti di debolezza
<p>Elevata dotazione di risorse nel campo del patrimonio storico-artistico, archeologico e ambientale.</p> <p>Tradizionale specializzazione nel turismo culturale di alcuni siti e circuiti inseriti da tempo nei mercati internazionali, soprattutto in Campania e in Sicilia.</p> <p>Elevato potenziale di valorizzazione di siti e circuiti poco conosciuti dal turismo nazionale e internazionale.</p> <p>Esistenza di nuclei e di segmenti di filiere produttive nel campo delle attività culturali di antica tradizione e dotati di ampi mercati effettivi e potenziali, in particolare nelle attività artigianali legate al restauro dei monumenti e nelle attività e produzioni musicali, teatrali, editoriali, soprattutto nelle aree urbane.</p> <p>Presenza di poli universitari dotati di un buon potenziale di ricerca nel settore e capaci di formare forza lavoro qualificata.</p> <p>Estesa propensione, specie giovanile, alla ricerca di opportunità nell'ambito delle attività artistico-culturali,</p> <p>Diffusione di una nuova cultura mirata alla valorizzazione delle diversità antropologico-culturali del Sud (e non alla loro rimozione)</p>	<p>Forte degrado dello stato di conservazione del patrimonio culturale e ambientale.</p> <p>Debolezza delle istituzioni preposte alla tutela, sotto il profilo organizzativo, amministrativo-gestionale, finanziario e manageriale.</p> <p>Scarsa diffusione di una cultura industriale nell'offerta di servizi culturali.</p> <p>Scarsa integrazione fra settore culturale e settore dell'accoglienza turistica.</p>
Opportunità	Rischi
<p>Valorizzazione dell'identità storico-culturale delle popolazioni meridionali anche ai fini economici, nella realizzazione di prodotti e servizi (artigianato, design, accoglienza) che riescano ad incorporarla e quindi ad accrescere la propria competitività.</p> <p>Potenziamento e qualificazione di servizi di accoglienza turistica e maggior incidenza del turismo di qualità.</p> <p>Aumento della domanda da parte dei residenti e miglioramento della sua qualità.</p> <p>Maggiore capacità di attrazione di domanda culturale espresse dal turismo già esistente, attratto da altre motivazioni (balneare).</p> <p>Dinamicità di nuovi mercati nazionali e internazionali sul segmento del turismo culturale, anche attraverso il ricorso a tecnologie avanzate</p> <p>Occasioni di partecipazione delle istituzioni culturali del Mezzogiorno alle reti e ai circuiti nazionali, europei e internazionali della produzione culturale.</p> <p>Promuovere le professionalità e le eccellenze artistiche nell'ambito dei circuiti dello spettacolo e dell'arte nazionali e internazionali.</p>	<p>Fragilità istituzionale del settore.</p> <p>Provvisorietà del sistema giuridico di riferimento</p> <p>Possibilità di conflitti fra amministrazioni centrali e locali.</p> <p>Bassa capacità di progettazione e di attuazione degli interventi.</p> <p>Realizzazione di progetti privi di un quadro certo di fattibilità gestionale.</p> <p>Assenza di progetti integrati</p> <p>Concorrenza dei mercati turistici della riva Sud e dell'est europeo, che sarà poco a poco più elevata anche nel segmento del turismo culturale.</p> <p>Concorrenza, sul mercato culturale, delle attività e delle produzioni localizzate nelle aree più dotate del Centro e del Nord del paese.</p>

Le risorse umane

Le risorse umane costituiscono ovunque uno dei fattori decisivi dello sviluppo; in questo contesto sono analizzate in riferimento alle aree di tradizionale intervento della politica economica, in particolare al lavoro ed alla disoccupazione, all'istruzione, alla ricerca scientifica e tecnologica.

Gli elementi esaminati delineano un quadro severo — quanto conosciuto — di debolezze del mercato del lavoro e dei meccanismi di accumulazione del capitale umano. Esse sono sintetizzate da:

- il livello del tasso di disoccupazione (che è pari, utilizzando la definizione internazionale, al 21,9% nel Mezzogiorno, contro valori del 7,4% nel Centro Nord, del 7,1% nel Nord-Ovest, del 5,3% nel Nord Est, del 10% nel Centro e del 12,3% nella media nazionale), caratterizzato da una forte componente strutturale e dall'ampiezza del disagio sociale ad esso associato;
- i bassi tassi di attività, in particolare femminili (in complesso, nel 1998 i tassi di attività della popolazione sono pari al 35,5% nel Mezzogiorno ed al 43,3% nel Centro Nord; i tassi di attività specificamente riferiti alla popolazione femminile sono invece del 23,4% nel Mezzogiorno e del 34,1% nel Centro Nord);
- l'ampiezza del fenomeno del lavoro irregolare, che appare molto più diffuso nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese: nel 1998, secondo la SVIMEZ, la quota di occupati non regolari — irregolari in senso stretto, occupati non dichiarati, stranieri non residenti, secondi lavori — è nel Mezzogiorno del 33,9%, contro il 18,1% nel Centro Nord ed il 22,6% nella media nazionale. La quota degli occupati non regolari raggiunge punte del 44,2% in Calabria, del 36,9% in Sicilia e del 35,5% in Campania);
- il persistente ritardo nella qualità delle strutture per l'istruzione e nella difficoltà che la scuola dimostra nell'incidere nelle gravi situazioni di marginalità e di degrado sociale riscontrabili in molte aree del Mezzogiorno: come segnalano gli indici di scolarizzazione (in particolare nelle maggiori aree urbane); gli indici di dispersione scolastica nella scuola media statale (pari a 0,81 nel Mezzogiorno ed a 0,15 nel Centro Nord); gli indicatori di dotazione infrastrutturale per il settore dell'istruzione (pari a 78,7 nel Mezzogiorno e a 117,2 nel Centro Nord, con punte minime di 70,2 in Puglia, di 73,1 in Campania, di 74,6 in Sicilia); gli stessi tassi di attività e di partecipazione delle forze di lavoro giovanili (i tassi di partecipazione per gli individui fra 15 e 24 anni sono rispettivamente pari nel Mezzogiorno al 32,5% ed al 56,6%, contro valori del 41,8% e del 20,7% nel Centro Nord pur in presenza di tassi di scolarità maggiori in quest'ultima area);
- la propensione all'innovazione ancora insufficiente nell'industria meridionale, in particolare per quanto riguarda l'innovazione di prodotto, la quale — soprattutto in un contesto caratterizzato da bassi saggi di crescita della domanda — diventa un fattore competitivo importante per accrescere o mantenere le quote di mercato. Nei dati relativi al triennio 1995-1997, tra le imprese che innovano, solo il 23,3% delle imprese meridionali ha introdotto innovazioni di prodotto, contro il 30,8% delle imprese nel Centro Nord; il 66,8% delle imprese meridionali ha introdotto invece innovazioni di processo, in linea con il dato del Centro Nord (66,1%);
- la modestia nella domanda di ricerca e sviluppo espressa dalle imprese meridionali, che molte indagini mettono in luce: in particolare, i dati della rilevazione dell'Istat per il

triennio 1996-98 confermano che una parte largamente maggioritaria della spesa per ricerca delle imprese è concentrata nell'Italia settentrionale (74,2% nel 1996), mentre nel Centro il settore privato ha speso il 17,4% dell'ammontare nazionale totale e il Mezzogiorno ha contribuito per solo l'8,4%. Queste differenziazioni territoriali risultano meno evidenti nel settore delle istituzioni pubbliche, ed in particolare nelle Università, che hanno evidenziato un contributo del Mezzogiorno pari al 22,3%. Complessivamente, gli investimenti in R&S nel Sud sono stati il 14,9% del totale nazionale. Il divario tra Centro-Nord e Sud per quanto riguarda gli investimenti in R&S è messo maggiormente in evidenza dal rapporto tra spesa per ricerca e ricchezza prodotta (PIL). A fronte di un rapporto tra spese per R&S e PIL di 1,02% a livello nazionale, nel Sud tale rapporto è risultato dello 0,63%: un valore di poco superiore alla metà di quello del Centro-Nord (1,15%);

- l'insufficienza con cui, tranne poche eccezioni, il sistema di alta formazione provvede alla integrazione del nuovo capitale umano con gli ambienti direzionali, culturali, professionali e scientifici di altri paesi, specie nel Mediterraneo, anche a causa della modesta cooperazione partenariale, in ambito internazionale, degli istituti di Alta formazione del Mezzogiorno.
- i ritardi strategici nelle politiche pubbliche che si manifestano principalmente in scarse esperienze di politiche di servizi integrati per le persone in cerca di lavoro e di insufficienti contatti tra sistemi formativi e del lavoro, nelle difficoltà di collegamento tra ricerca e sistema delle imprese.

D'altra parte, come in altri ambiti decisivi per lo sviluppo del Mezzogiorno, anche nel settore delle risorse umane la stratificazione di strutture, di conoscenze, di collegamenti, di beni relazionali ha formato preesistenze di valore. In particolare esiste nell'area:

- un capitale umano post universitario di elevata qualità con alcuni grandi centri di eccellenza (Napoli, Catania, Bari) e altri in forte crescita (Lecce);
- un capitale umano di lavoro manuale fortemente specializzato (lavorazione minerali non metalliferi, oro, tessile, calzature, meccanica), in larga parte operante nel sommerso e che costituisce comunque una grande riserva di produttività;
- una molto migliore (rispetto all'inizio del decennio) rete di gruppi operanti nel privato sociale capaci di progettualità innovativa.

Nella tavola che segue, viene presentata un'elaborazione del quadro SWOT, aggregata al livello di sistema delle risorse umane, che tiene in conto i diversi elementi identificati con riferimento alle diverse tematiche settoriali. Quali elementi di scenario nell'analisi dell'evoluzione e delle prospettive delle risorse umane del Mezzogiorno, sono stati considerati in particolare:

- l'assetto demografico, che ancora nei prossimi anni consentirà un'espansione dell'offerta di lavoro "differenziata" fra Mezzogiorno e Centro-Nord. L'indice di vecchiaia (rapporto percentuale fra la classe di età di 65 anni ed oltre e la classe di età 0-14 anni) è pari nel Mezzogiorno a 81,2, contro valori di 153,7 nel Nord, di 146,1 nel Centro e di 119,4 nella media italiana;
- la crescita dei flussi di immigrazione, che modificherà ulteriormente i meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro ma che rappresenta anche una opportunità in quanto apportatrice di nuovi collegamenti economici con altri paesi se sostenuta da una

politica di integrazione degli immigrati;

- sul Piano propriamente economico, l'intensificazione dei processi di globalizzazione e la riarticolazione delle specializzazioni produttive interne ed esterne al nostro Paese, che condurrà ad impatti significativi sull'occupazione — impatti la cui direzione dipenderà in modo critico dalle capacità di adattamento e di trasformazione del sistema produttivo meridionale.

Risorse Umane

Punti di forza	Punti di debolezza
<p>Qualità e stratificazione di conoscenze ed abilità tecniche in forze di lavoro preparate ed esperte, nonché in risorse imprenditoriali (in particolare in alcuni settori e territori) vitali ed innovatrici.</p> <p>Preesistenze di rilievo nel campo dell'innovazione, dell'alta formazione e della ricerca scientifica e tecnologica.</p> <p>Dinamica demografica più accentuata rispetto al resto del Paese, in grado di garantire anche nel prossimo futuro una crescita dell'offerta di lavoro potenziale.</p> <p>Un capitale umano di lavoro manuale fortemente specializzato (lavorazione minerali non metalliferi oro, tessile calzature, meccanica), in gran parte operante nel sommerso e che costituisce comunque una grande riserva di produttività.</p> <p>Microprogettualità innovativa da parte di operatori del privato sociale</p>	<p>Elevati livelli di disoccupazione e modesti tassi di attività, che riguardano in modo particolare i giovani e le donne. Forte incidenza della disoccupazione di lungo periodo.</p> <p>Elevata incidenza dell'economia sommersa e del lavoro irregolare che inibisce i meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro.</p> <p>Presenza di una quota strutturale della forza lavoro con un livello di scolarizzazione ancora basso.</p> <p>Modestia del livello dei servizi strategici per l'occupazione e le pari opportunità. Minore qualità del sistema dell'istruzione e della formazione professionale.</p> <p>Scarsa propensione all'innovazione ed al trasferimento tecnologico del sistema produttivo meridionale, che penalizza i giovani in possesso di qualificazioni elevate e spinge all'emigrazione intellettuale. Scarse interrelazioni fra sistema della RS&T e mondo produttivo.</p> <p>Scarsa integrazione internazionale dei processi di alta formazione.</p> <p>Presenza di larghe aree di occupazione assistita soprattutto nel settore pubblico, che conferisce rigidità e scarsa produttività al sistema</p>
Opportunità	Rischi
<p>Maturazione di nuovi processi di sviluppo e di innovazione nel Mezzogiorno, in particolare a livello locale.</p> <p>Emergenza del lavoro specializzato e della riserva di produttività.</p> <p>Buone prospettive di crescita dei nuovi bacini d'impiego.</p> <p>Potenzialità di crescita dell'economia sociale derivante dalla crescente sensibilità per le tematiche di inclusione e di parità</p> <p>Tendenziale incremento della domanda di scambio culturale e di nuove metodologie di apprendimento nel contesto internazionale, specie in ambito mediterraneo ed europeo-orientale.</p> <p>Caratterizzazione degli immigrati come "agenti di sviluppo" nell'ambito di una politica di cooperazione e di integrazione transfrontaliera.</p>	<p>Rischio di perdita di competitività del sistema produttivo meridionale, a fronte dei processi di globalizzazione in atto, che in assenza di interventi rischia di riflettersi sui livelli occupazionali.</p> <p>Domanda di lavoro (in particolare per giovani al primo impiego) concentrata su qualifiche medio-basse, espressa da larghe parti del tessuto produttivo, che rischia di "spiazzare" le forze di lavoro più qualificate generate dalla qualificazione dei processi di istruzione.</p> <p>Migrazione del lavoro qualificato verso altre aree.</p> <p>Rischio che l'emersione avvenga solo lentamente e che l'insufficiente competitività spinga allo sfruttamento di fasce di lavoratori deboli.</p>

I sistemi locali di sviluppo

Il tessuto produttivo del Mezzogiorno assume caratteristiche e presenta esigenze diverse a seconda della specifica connotazione settoriale, tuttavia il sistema è accomunato dall'esistenza di forti contraddizioni che, pur evidenziandone le debolezze, ne segnalano le potenzialità.

Nell'industria, a un tessuto poco denso e fatto in gran parte di imprese di piccolissima dimensione, debolmente integrate in una logica di filiera, ancora scarsamente orientate all'esportazione e poco inserite nelle reti di relazione internazionale (solo il 9% dell'export complessivo) si contrappongono segnali incoraggianti: un aumento della propensione al rischio e all'imprenditorialità, testimoniato dal saldo positivo del tasso netto di natalità; il crescente orientamento ai mercati esteri; l'emersione di sistemi locali della manifattura leggera, che si segnalano per una buona capacità di trascinamento territoriale verso aree contigue, per buoni risultati economici e per un'apprezzabile propensione all'esportazione.

Nel commercio emergono segnali positivi: a fronte di un ancora faticoso percorso di concentrazione e razionalizzazione intrapreso dalle strutture distributive del Sud, segnalato dalla densità dei supermercati ancora minore della metà di quella del Nord e quella degli ipermercati pari a circa un quarto, si rilevano buoni risultati, anche migliori di quelli registrati nel Centro-Nord, di chi ha già affrontato il nodo dell'ammodernamento.

I servizi alle imprese non sfuggono a questo panorama fatto di criticità ed aspetti positivi: ad una struttura debole dell'offerta (con un grado di produttività di circa il 15% inferiore rispetto alla media del Paese) si contrappone, a partire dagli anni ottanta, una graduale riduzione dei divari con le aree del Centro-Nord. Cresce, quindi, l'offerta di servizi rilevanti soprattutto per le piccole e medie imprese, quali quelli informatici, professionali e finanziari. Ma proprio sul versante creditizio e finanziario si segnalano diverse criticità, riconducibili sia alla bassa capacità del sistema finanziario (pur in profonda fase di trasformazione ed evoluzione) di cogliere (ed interpretare) le esigenze dell'imprenditoria locale, sia alla onerosità del tasso d'interesse, testimoniata dalla differenza di più di un punto percentuale nei saggi praticati in loco rispetto ai valori medi del Paese.

Anche le imprese artigiane presentano segnali incoraggianti: se da un lato i loro risultati in termini di produttività sono inferiori di circa il 14% rispetto a quelli del Centro-Nord, dall'altro vi sono molte realtà che presentano un dinamismo sorprendente in termini di esportazioni.

Il turismo è caratterizzato da ampie potenzialità inespresse di sviluppo. I dati riguardanti gli arrivi e le presenze turistiche sul territorio meridionale dimostrano che solo una quota esigua dei totali registrati sul territorio nazionale - nemmeno un quinto degli arrivi e delle presenze dei turisti italiani, un decimo di quelli stranieri - affluisce nel Mezzogiorno. Scarsa ricettività alberghiera (solo il 15% del totale nazionale), bassi livelli qualitativi di offerta turistica (25% delle strutture senza riscaldamento, il 66% senza telefono in camera, solo il 24% ha l'aria condizionata) scarsa accessibilità delle destinazioni turistiche meridionali: sono questi alcuni dei fattori negativi che contraddistinguono l'offerta meridionale.

Esiste, peraltro, un'attrattività complessiva dovuta ai beni ambientali e paesaggistici, al patrimonio culturale e ai rilevanti giacimenti eno-gastronomici. L'indice qualitativo di attrattività assume così al Sud valori del 36% contro il 37% del Nord e il 27% del Centro.

Il sistema agricolo e della pesca, oltre a rappresentare una componente di rilievo del sistema economico del Mezzogiorno (con una incidenza sul prodotto complessivo doppia rispetto alla media del paese) ha implicazioni che vanno oltre il suo rilievo economico, e riguardano importanti legami con gli aspetti occupazionali, con le relazioni sociali, con il territorio e l'ambiente.

Accanto ad alcuni sistemi locali di produzione "eccellenti", nei quali si sono potuti instaurare legami di integrazione verticale con la nascita di veri e propri distretti agro-alimentari, vi è un ampio segmento in cui il Mezzogiorno costituisce semplice fonte di approvvigionamento per circuiti industriali o commerciali collocati in altre aree del paese o all'estero. L'industria alimentare è infatti poco sviluppata, ed orientata ai modelli di impresa di piccole e medie dimensioni, con ampio rilievo dell'artigianato. Di conseguenza, permane una scarsa capacità di realizzare *in loco* le fasi ad elevato valore aggiunto ed una ridotta propensione all'innovazione di prodotto (prodotti a maggiore contenuto di servizio) e basso associazionismo (l'indice intensità cooperativa è poco più della metà del dato nazionale)

Eppure la domanda di prodotti di qualità costituisce una grande opportunità strategica per l'agricoltura del Mezzogiorno, con la possibilità di diversificare profondamente le aree di mercato, attenuando, nel medio e lungo termine, la tradizionale competizione con i Paesi Terzi Mediterranei per l'accesso ai mercati di massa del Nord- Europa, e consentendo invece l'avvio di una proficua politica di cooperazione nel campo dei servizi commerciali, tecnici e ambientali.

Accanto a tale componente del sistema agro-alimentare, nuova e crescente importanza viene attribuita allo sviluppo dei "sistemi rurali". L'agricoltura e la pesca possono essere cioè intese come erogatrici di una pluralità di servizi (salvaguardia idro-geologica del territorio, gestione del paesaggio, mantenimento della biodiversità, tutela dell'ambiente ecc.), interagendo ed integrandosi con altre funzioni produttive (turismo, artigianato, ecc.).

La pesca nelle acque mediterranee sconta i ritardi dell'intero territorio nazionale. Il carattere disomogeneo della flotta è testimoniato dalla frammentazione della struttura produttiva, dalle ridotte dimensioni e dall'elevata età media dei battelli. Debole risulta attualmente il ruolo dell'acquacoltura; solo il 10% delle aree produttive nazionali sono infatti localizzate nel Mezzogiorno, lasciando perciò intravedere, in corrispondenza di adeguate politiche di promozione, ampie possibilità di crescita.

Le analisi SWOT mettono quindi in luce un quadro contrastante, che conferma le caratteristiche di economia in "bilico" del sistema imprenditoriale. I diversi fattori di debolezza sono riferibili sia alla singola impresa ed al complesso di relazioni tra la stessa ed il mondo esterno, sia all'insieme di fattori esterni che influiscono sulle condizioni di sviluppo e competitività. Ed è soprattutto sugli aspetti di relazione che si giocano le potenzialità di sviluppo, oppure di inevitabile declino dei sistemi produttivi locali.

E' da questi, o dalle aggregazioni di impresa variamente definibili, che occorre partire per innestare una spirale virtuosa di sviluppo, sedimentata sul territorio e che, facendo leva sulla valorizzazione delle risorse immobili presenta delle garanzie di permanenza. Si ritrovano nel Mezzogiorno diversi fattori che hanno costituito punti di forza anche nel resto del paese e sui quali si è altrove basata la spinta dello sviluppo: produzioni tipiche, accumulazione di tradizioni e capacità lavorative artigiane specializzate, sedimentata cultura.

Questi ingredienti, che attengono appunto al contesto, non sono tuttavia risultati sufficienti ad attivare un processo di crescita del Mezzogiorno, perché, soprattutto nel passato, è mancato il formidabile collante rappresentato dal capitale di relazione, con la debole presenza di sistemi di fiducia sociale, largamente suppliti da fenomeni di famiglia allargata. L'esistenza di un sistema di sussidi basato su fenomeni di larga intermediazione ha poi, sotto molti versi, agito per diluire (e comunque rallentare) la spinta al cambiamento.

Se nel passato il territorio non ha svolto la sua funzione aggregante, le vicende degli ultimi anni contengono un ritrovato segnale di fiducia. La crescita dell'associazionismo, il rinnovato ruolo propulsivo assunto dai Comuni (e da una nuova classe politica e dirigente), fulcro del modello adriatico di sviluppo, la persistenza del tessuto di relazioni economiche ed istituzionali che si è accompagnata, pur in presenza di diverse limitazioni, alla stagione dei Patti territoriali, rappresentano uno scenario di opportunità per singole imprese e settori, ma anche e soprattutto per le aggregazioni di impresa e le cluster territoriali.

I principali fenomeni di ammodernamento dei contesti produttivi meridionali sono infatti, partiti dagli aspetti di vivacità del territorio e si concentrano nelle aree in cui più densi (e relativamente consolidati) appaiono i fenomeni di relazionalità economica, ma anche (e soprattutto) sociale. Da qui l'esigenza (e sotto molti versi l'urgenza) di concepire gli interventi per lo sviluppo del tessuto produttivo del Mezzogiorno alla stregua di interventi integrati per la crescita dei sistemi produttivi locali, valorizzando il (ed agendo per lo sviluppo del) capitale di fiducia e di relazione.

Sistemi Locali di Sviluppo

Punti di forza	Punti di debolezza
<p>Crescita della propensione al rischio, all'imprenditorialità e più in generale al lavoro autonomo.</p> <p>Crescente proiezione internazionale delle imprese.</p> <p>Elevata differenziazione e diversificazione delle vocazioni produttive.</p> <p>Presenza di sistemi locali efficienti e di imprese eccellenti in grado di agire da modello (e stimolo) per la crescita del tessuto produttivo.</p> <p>Crescente disponibilità a creare relazioni fiduciarie e a sviluppare capitale relazionale tra attori privati e pubblici (vedi esperienza dei Patti territoriali).</p> <p>Ampio patrimonio naturale e storico-culturale. Ambiente favorevole alla diffusione di produzioni eco-compatibili.</p> <p>Esistenza di nuclei e di segmenti di filiere produttive nel campo delle attività culturali di antica tradizione e dotati di ampi mercati effettivi e potenziali, in particolare nelle attività artigianali legate al restauro dei monumenti e nelle attività e produzioni musicali, teatrali, editoriali, soprattutto nelle aree urbane.</p> <p>Snodo strategico per il Mediterraneo.</p>	<p>Densità imprenditoriale inferiore a quella media del Paese.</p> <p>Relativamente bassa apertura delle piccole e medie imprese ai mercati più ampi.</p> <p>Bassa propensione all'investimento in innovazione da parte delle imprese e significativa arretratezza tecnologica.</p> <p>Alta presenza di attività sommerse e marginalità del lavoro e dell'imprenditoria femminile</p> <p>Deboli integrazioni di filiera e forte presenza di imprese isolate, che non si giovano di economie di agglomerazione.</p> <p>Rilevanti carenze infrastrutturali e di servizi di supporto alle imprese e scarsa efficienza della pubblica amministrazione, con specifico riferimento agli adempimenti che influiscono sulle scelte di localizzazione.</p> <p>Scarse competenze del sistema finanziario nel corrispondere alle esigenze finanziarie delle imprese.</p> <p>Marginalizzazione del comparto turistico meridionale rispetto ai grandi circuiti del turismo mondiale e scarsità quali-quantitativa dell'offerta di ricettività turistica nel Sud.</p> <p>Bassa valorizzazione commerciale delle produzioni agricole.</p>
Opportunità	Rischi
<p>Potenzialità di crescita dell'area del Mediterraneo e i conseguenti vantaggi localizzativi per il Sud.</p> <p>Aumento della domanda di prodotti tipici, personalizzati e a basso impatto ambientale, in particolare nei segmenti più alti dei mercati mondiali.</p> <p>Capacità dei moderni circuiti commerciali di trainare produzioni artigianali e locali</p> <p>Potenzialità di sviluppo nell'agriturismo</p> <p>Forti opportunità di sviluppo del settore turistico a livello mondiale. Potenzialità di sviluppo nel turismo archeologico-culturale.</p> <p>Crescita della politica di cooperazione mediterranea, in particolare nel campo dei servizi per l'agroindustria.</p> <p>Disponibilità di tecnologie dell'informazione e della comunicazione</p> <p>Crescente disponibilità verso condizioni lavorative flessibili.</p> <p>Opportunità di sviluppo degli assetti produttivi e tecnologici, in connessione con l'orientamento delle politiche comunitarie e nazionali alla sostenibilità ambientale.</p>	<p>Aumento di attrattività di altre aree rispetto ai sistemi territoriali del Mezzogiorno.</p> <p>Difficoltà delle produzioni tipiche locali a inserirsi nei circuiti di commercializzazione nazionale ed internazionale.</p> <p>Difficoltà di adeguamento agli standard di certificazione di qualità e di natura ambientale</p> <p>Concorrenza internazionale molto più aggressiva specie da parte dei paesi dell'Est e in genere a basso costo del lavoro.</p> <p>Elevati standard nelle economie esterne a supporto delle imprese in altre aree fortemente competitive.</p> <p>Perdita di importanza del settore primario nella filiera agro-alimentare.</p> <p>Perdite di mercato derivanti da processi produttivi non in linea con l'utilizzo delle migliori tecnologie anche dal punto di vista ambientale.</p>

Le città

Il sistema urbano del Mezzogiorno presenta una situazione di ritardo che costituisce un fattore di debolezza nello sviluppo dell'intero territorio. Il sistema urbano rappresenta infatti l'infrastruttura portante dello sviluppo regionale: le città metropolitane come sede delle funzioni più avanzate e nodo di accesso alle reti materiali e immateriali internazionali; le città medie e medio-piccole come sede di servizi e funzioni a sostegno dello sviluppo locale. I ritardi del sistema urbano sono tuttavia a loro volta legati alle caratteristiche dello sviluppo: l'arretratezza del sistema economico meridionale giustifica una struttura urbana poco articolata, con uno scarso sviluppo dei centri di medie e medio-piccole dimensioni e una situazione di degrado ambientale, territoriale, sociale nelle aree metropolitane.

La situazione è ben rappresentata dall'analisi dei dati quantitativi disponibili, basata sul confronto tra indicatori economici, sociali, infrastrutturali e ambientali delle province¹⁹ del Sud e del Centro-Nord, distinguendo tra città metropolitane e città medie e medio-piccole.

Le *città metropolitane* del Mezzogiorno²⁰, potenziali centri dell'innovazione economica e sociale, denotano una situazione economica, sociale, ambientale molto critica, nonostante alcune città (si pensi a Napoli e Catania) abbiano mostrato negli ultimi anni segnali di vitalità e rinascita culturale che hanno determinato un'attrazione di flussi turistici nazionali e internazionali.

Per quanto riguarda gli indicatori economici, tutte le variabili di attività e benessere materiale (reddito pro-capite, depositi bancari, disponibilità di abitazioni, spirito imprenditoriale e nuove imprese, numero iscritti alle liste di collocamento in percentuale sulla popolazione residente) confermano la debolezza delle grandi aree metropolitane che presentano in assoluto i valori più bassi rispetto alla media nazionale.

Anche gli indicatori sociali confermano la situazione di crisi. I dati sulla dotazione di posti letto di strutture sanitarie mostrano per le città metropolitane del Mezzogiorno valori inferiori anche rispetto agli altri capoluoghi di provincia meridionali. I servizi per il tempo libero e la cultura si confermano inadeguati: per quanto riguarda il numero di sale cinematografiche, di strutture sportive e di librerie, Napoli, Palermo, Cagliari, Messina riportano valori inferiori sia rispetto alla media nazionale, sia rispetto alle altre città del Mezzogiorno. Né sono confortanti i livelli di inquinamento e di congestione: le città del Mezzogiorno presentano i valori più negativi relativi alla qualità dell'ambiente urbano²¹. Messina, Palermo, Napoli e Cagliari sono tra le aree con la situazione più critica. Napoli è, peraltro, la città con la densità demografica più elevata in Italia con 2.661,9 abitanti per kmq. contro una media nazionale di 191,1 abitanti per kmq.

Aggravano la situazione i dati relativi alle condizioni di legalità (rapine in banca, furti negli appartamenti, numero di minori denunciati, truffe e microcriminalità): Napoli, Bari, Catania e Palermo si distinguono per i valori più allarmanti.

¹⁹ L'analisi che segue è stata effettuata con riferimento a dati provinciali, di fonti varie (Confindustria, Banca d'Italia, Istituto Tagliacarne, Legambiente), in assenza di dati omogenei e aggiornati a livello di comune capoluogo o di area metropolitana. Tuttavia, i risultati che emergono a livello di provincia sono fortemente rappresentativi delle carenze (sottodotazione) riscontrabili per capoluoghi di provincia, soprattutto per le aree metropolitane.

²⁰ Napoli, Palermo, Messina, Catania, Bari, Cagliari

²¹ Indice sintetico Legambiente sull'ecosistema urbano; dati 1998

Più favorevole, almeno per Napoli e Bari, la dotazione infrastrutturale²², soprattutto per quanto riguarda i trasporti.

Nell'ambito delle *città medie*²³ e *medio-piccole*²⁴ la situazione appare più articolata. Da una lettura degli indicatori di benessere, di dotazione di servizi e di altri dati sulla qualità della vita in generale, risulta un quadro non omogeneo, in cui emergono situazioni di debolezza, ma anche importanti segnali di dinamismo.

Si ritrovano da un lato, situazioni critiche legate a precarietà del quadro economico e condizioni di carenza di infrastrutture e servizi e, dall'altro, segnali di vitalità che testimoniano uno sforzo inteso ad allargare e a modernizzare il sistema economico locale, confermato dal miglioramento delle condizioni di benessere individuale segnalato dall'aumento del reddito annuo pro-capite e la crescita relativa dei depositi bancari pro-capite.

I dati più significativi per le aree che fanno riferimento a capoluoghi di dimensioni medie e medio-piccole riguardano la diffusione di imprenditorialità, che denota il loro maggiore dinamismo rispetto alle aree metropolitane.

Un quadro disomogeneo si mostra anche per le condizioni di legalità: se le città del Molise e della Basilicata presentano una situazione poco preoccupante sul fronte dell'ordine pubblico, si evidenziano livelli di estremo disagio sociale e di criminalità allarmanti per le città medie e medio-piccole calabresi, campane e siciliane che riportano una percentuale di omicidi superiore alla media nazionale.

In sintesi, l'analisi mostra una situazione di grave difficoltà delle metropoli meridionali, che non presentano ancora quelle condizioni minime di qualità urbana, a partire dalle quali è possibile attrarre capitali e lavoro specializzato e ospitare funzioni rare. Al tempo stesso, vengono evidenziate situazioni di dinamismo delle aree che gravitano su centri urbani di medie e piccole dimensioni. Nelle aree a maggiore dinamismo imprenditoriale, le città di riferimento si candidano ad essere poli urbani trainanti dello sviluppo, ma come tali devono potenziare le proprie funzioni urbane, puntando sull'aumento della dotazione di infrastrutture e di servizi alle imprese e alle persone.

Nonostante i recenti fenomeni di crescita della vitalità culturale e della coesione sociale mostrati sia da alcune città metropolitane che da città di minori dimensioni, il disagio sociale è tuttavia fenomeno caratterizzante il sistema urbano del Mezzogiorno. Le forme del disagio e della emarginazione nel Mezzogiorno sono però diverse rispetto al Centro-Nord, in quanto più rilevanti appaiono i legami con la povertà e con le condizioni di contesto sociale e culturale²⁵.

La scarsa qualità della vita nelle aree urbane - l'ambiente urbano degradato (abusivismo, mancanza di infrastrutture primarie, scarsa disponibilità di servizi di base), la mancanza di spazi di aggregazione, comportamenti illegali diffusi – costituisce elemento di accentuazione e riproduzione del disagio.

²² Istituto Tagliacarne, 1998

²³ Le città medie del Mezzogiorno, capoluoghi di provincia che hanno tra 100.000 e 200.000 abitanti sono: Taranto, Reggio Calabria, Foggia, Salerno, Siracusa, Sassari, Lecce

²⁴ Le città medio-piccole, capoluoghi di provincia con meno di 100.000 abitanti sono: Catanzaro, Brindisi, Cosenza, Trapani, Caserta, Potenza, Ragusa, Benevento, Caltanissetta, Crotona, Agrigento, Avellino, Matera, Teramo, Campobasso, Nuoro, Vibo Valentia, Oristano, Enna, Isernia.

²⁵ Per una analisi più dettagliata della situazione del disagio sociale nel Mezzogiorno, si rimanda al paragrafo 1.1.5

A fronte dell'emergere di nuove forme di emarginazione e di crescente disagio sociale, l'esigenza di una offerta più ampia, più efficiente e più qualificata di servizi alla persona e alla comunità non viene percepita dai potenziali utenti. Quando è espressa, come nel caso dei servizi alla persona, viene soddisfatta in modo informale (attività di cura interne alla famiglia) o irregolare. La necessità di elevare gli standard di qualità della vita, di alimentare la coesione sociale, di favorire l'inclusione porta ad individuare nel rafforzamento dell'offerta di servizi alla persona, sia da parte del settore pubblico che di quello privato e del terzo settore, un'esigenza primaria.

Lo sviluppo dell'economia sociale presenta un'opportunità, anche in termini di creazione di posti di lavoro, che al Sud non è ancora stata adeguatamente valorizzata. Secondo dati del Dipartimento degli Affari Sociali, nel Mezzogiorno sono presenti 1130 cooperative sociali, che rappresentano appena il 24% del totale nazionale, con una carenza evidente in particolare in Campania, Calabria e Sardegna. Anche il volontariato, in particolare quello che opera nel campo del welfare, è distribuito in modo sbilanciato nel territorio nazionale, con situazioni di minor presenza in Campania, Calabria e Sicilia.

Nella tabella che segue si sintetizzano gli elementi principali dell'analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e dei rischi del sistema urbano del Mezzogiorno. Tale analisi, che si riferisce indistintamente al sistema urbano del Mezzogiorno, non può considerarsi esaustiva dell'intera gamma delle caratteristiche presenti nelle singole città e deve essere letta alla luce delle differenziazioni esistenti tra le diverse città del Mezzogiorno, in particolare distinguendo tra città metropolitane e città di minori dimensioni.

L'analisi evidenzia fattori di debolezza, legati alla scarsa qualità urbana e alla mancanza di coesione sociale, ma anche fattori di forza legati ai segnali di eccellenza, alla vitalità culturale, alle risorse non utilizzate, che possono essere valorizzati per cogliere le significative opportunità determinate da processi di sviluppo a livello locale e globale che si offrono sia alle città di grandi che a quelle di medie dimensioni.

Città

Punti di forza	Punti di debolezza
<p>Localizzazione delle città meridionali al centro del Mediterraneo e, in parte, di fronte ai Balcani e allo snodo di potenziali corridoi di trasporto transeuropeo.</p> <p>Segnali di vitalità e di rinascita culturale di molte città sia metropolitane che di medie dimensioni (Salerno, Palermo, Cosenza e Catania).</p> <p>Risorse ambientali e culturali da valorizzare a fini turistici, anche attraverso lo sviluppo dell'economia sociale.</p> <p>Vivacità dell'imprenditoria ricreativo-culturale.</p> <p>Centri di eccellenza post-universitaria in alcune città (Napoli, Catania, Bari, Lecce).</p> <p>Disponibilità di strutture e spazi dismessi o inutilizzati da recuperare e utilizzare come contenitori di iniziative produttive, terziarie, sociali, culturali.</p> <p>Rendita fondiaria urbana elevata, può costituire un canale di cofinanziamento privato dei progetti di riqualificazione urbana.</p>	<p>Scarsa qualità urbana (inquinamento, congestione, disordine e degrado urbano, mancanza di spazi di aggregazione), soprattutto nelle metropoli.</p> <p>Criminalità (in particolare nelle aree metropolitane e nelle aree tradizionali).</p> <p>Inadeguata dotazione di infrastrutture.</p> <p>Inefficienza della pubblica amministrazione locale nell'offerta di servizi alle imprese e ai cittadini.</p> <p>Amministrazioni locali poco sensibili alla domanda di servizi sociali.</p> <p>Scarsa presenza di cittadini e di imprese straniere.</p> <p>Scarsi collegamenti con altre città.</p> <p>Problemi di spopolamento e degrado delle aree culturali e storiche nei piccoli centri.</p>
Opportunità	Rischi
<p>Opportunità offerte dallo sviluppo dell'economia sociale in termini di maggiore coesione sociale, nuova occupazione, pari opportunità.</p> <p>Opportunità offerte dall'elezione diretta del sindaco, in termini di maggiore stabilità politica e leadership.</p> <p>Nuove opportunità per le metropoli del Mezzogiorno nell'ambito del sistema di relazioni internazionali, con capacità di erogare servizi di rango superiore.</p> <p>Fenomeni di dinamismo imprenditoriale di alcune aree e nuove opportunità per le città di medie dimensioni di sviluppare funzioni urbane a sostegno di tali processi.</p> <p>Presenza di bisogni sociali non soddisfatti da un'offerta organizzata.</p> <p>Opportunità offerte dalle nuove tecnologie (telelavoro, teleassistenza) che consentono uno sviluppo territoriale più equilibrato.</p>	<p>“Effetto tunnel”: tendenza degli investitori a concentrarsi nei nodi delle grandi reti infrastrutturali, trascurando le aree intermedie.</p> <p>Concorrenza di altre città europee nell'attrazione di investimenti.</p> <p>Rischi connessi ad uno sviluppo del terzo settore eccessivamente dipendente da finanziamenti pubblici e da meccanismi poco trasparenti di affidamento dei servizi.</p> <p>Marginalizzazione nei processi di agglomerazione territoriale del terziario</p>

Le reti e i nodi di servizio

La disponibilità di infrastrutture di collegamento, l'accesso e la gestione dei flussi informativi, la garanzia derivante da condizioni di sicurezza appaiono elementi caratterizzanti delle economie sviluppate e dei modelli sociali di successo. Infatti:

- la rapidità, l'efficienza e l'economicità dell'accesso alle risorse del territorio e della comunicazione materiale ed immateriale sono elementi determinanti per lo sviluppo economico territoriale e per una migliore accessibilità ai servizi;
- la sicurezza e le condizioni di piena legalità sono elementi di cui vengono ormai largamente riconosciute le relazioni con le possibilità di crescita del territorio²⁶;
- i collegamenti immateriali sono necessari alla costruzione di nessi operativi stabili con le altre aree d'interesse economico e culturale.

Ragionare in termini di reti e nodi di servizi è naturale nell'ambito delle politiche per lo sviluppo dei trasporti e delle telecomunicazioni; è sempre più fondamentale anche nel settore della sicurezza dove per garantire ordine e condizioni di contesto favorevoli alla vita associata è necessario ricorrere alle moderne tecnologie che consentono di aggiungere al presidio fisico del contesto locale la conoscenza delle interrelazioni tra questo e l'esterno.

Pur identificando nell'ambito delle reti una situazione generale, per quanto riguarda la dotazione strutturale, non meno preoccupante rispetto ad altri settori, le analisi SWOT presentate in questo paragrafo delineano un quadro disomogeneo. Nei trasporti esistono ancora vincoli e strozzature determinanti, dalla cui rimozione dipendono in modo consistente le possibilità di successo di altre politiche. Nelle telecomunicazioni e nella sicurezza è necessario realizzare compiutamente l'adeguamento tecnologico dei servizi offerti; nel primo settore il raggiungimento di tale obiettivo è minacciato dalla debolezza della domanda che non incentiva gli operatori a investire nell'area; nel secondo imposto dal forte radicamento della criminalità che richiede uno sforzo quantitativo e qualitativo superiore al resto del Paese da parte delle Forze dell'Ordine.

In tale contesto, assume un peso non irrilevante il tema delle infrastrutture: in generale per il Mezzogiorno ancora inadeguate non solo in termini quantitativi ma anche e soprattutto in termini di qualità dei servizi che esse generano. Secondo le rilevazioni della Confindustria, nel 1997, posta pari a 100 la media nazionale, l'indice di infrastrutturazione economica nel Mezzogiorno è pari a 59,3 (di poco minore è invece lo squilibrio a svantaggio del Mezzogiorno per le infrastrutture sociali, in cui l'indice è pari a 66,7). All'interno delle infrastrutture economiche, l'indice di dotazione del Mezzogiorno (sempre ponendo pari a 100

²⁶ Il Rapporto SVIMEZ 1999 nota come "a quasi venti anni di distanza dai primi studi specialistici sul tema, un documento ufficiale del Ministero del Tesoro, il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 1999-2001, accenna in un suo paragrafo, per la prima volta nella tradizione dei rapporti governativi sullo stato dell'economia italiana, al legame tra criminalità e crescita economica, con particolare riferimento al Mezzogiorno. Per giustificare e motivare gli interventi sul tessuto civile, viene tracciato un sintetico modello di analisi del legame ricordato. In questo modello, la criminalità organizzata costituisce un "soggetto di prelievo parallelo" titolare di un proprio sistema impositivo, che tende a colpire i soggetti economici sostituendo imprenditoria sana con imprenditoria criminale. L'esistenza di un sistema impositivo mafioso si traduce in un carico fiscale più elevato per la collettività nazionale e nella compressione delle risorse disponibili per le imprese, indotte a loro volta a comportamenti elusivi nei confronti dell'amministrazione pubblica".

la media nazionale) è di 80,4 per l'energia (113,4 per il Centro Nord) e di 76,5 per le comunicazioni (113,5 per il Centro Nord).

Se rimane controversa la natura del rapporto fra infrastrutture e sviluppo nel Mezzogiorno, ovvero il riconoscimento della piena capacità delle prime di indurre *tout-court* nuove dinamiche di crescita certamente la saldatura e l'innovazione del sistema delle reti e dei nodi nel Mezzogiorno costituisce un problema di rilevanza strategica in un contesto di attivazione di altre politiche di sviluppo.

Sia il sistema dei collegamenti materiali ed immateriali che il sistema della sicurezza hanno un ruolo essenziale nell'alimentare, sostenere e rafforzare i processi localizzativi di sviluppo. Migliori collegamenti sono infatti funzionali a superare la perifericità e la marginalizzazione di larga parte del territorio meridionale e dei sistemi produttivi e sociali, ed accrescendo con questo la competitività delle regioni meridionali. Legalità e sicurezza sono una pre condizione per garantire l'afflusso e la creazione di risorse per lo sviluppo, contribuendo anche ad accelerare i processi di recupero della fiducia sociale nel Mezzogiorno.

Gli elementi presentati nella tabella riportata a fine paragrafo intendono fornire un'immagine complessiva dei punti di forza, di debolezza, opportunità e rischi per lo sviluppo e il consolidamento delle reti e dei nodi di servizio.

Due aspetti emergono con particolare evidenza:

- l'importanza strategica che assume l'avvio rapido di un forte recupero di efficienza delle reti dei trasporti, sia per il turismo (sul quale sono riposte molte delle aspettative di sviluppo del Mezzogiorno) sia per le merci (e dunque per le prospettive dell'intero settore della produzione e commercializzazione di beni);
- la necessità di porre come determinante per il successo di ogni azione di sviluppo del territorio la Sicurezza, appunto, del territorio: la sicurezza attiene a quell'ordine di fattori sociali destinati, per loro intrinseca natura, a determinare effetti che vanno ben oltre l'ambito specifico di riferimento, imprimendo un impatto diretto al complesso di valori e percezioni che una comunità civile tende ad edificare intorno a se stessa.

In particolare, il problema della sicurezza personale, della difficile accessibilità di ampie aree del Mezzogiorno dall'esterno, la carenza nei collegamenti locali, oggi condizionano in grande misura l'entità e le caratteristiche del turismo che si rivolge al Sud: se il turismo è fortemente concentrato nella componente estiva, balneare e che utilizza l'autovettura quale mezzo di trasporto, ciò dipende molto dalle caratteristiche odierne dell'offerta turistica nel suo complesso. E' un prodotto turistico in parte ancora poco strutturato, rivolto al mercato interno e ancora troppo poco a quello internazionale, dove le ampie risorse disponibili sul territorio sono solo in parte valorizzate. Già in questa situazione, in stagione turistica il sistema dei trasporti disponibile al Sud (strade, treni, porti, aeroporti) si rivela per lunghi periodi fortemente inadeguato.

E' evidente che l'allargamento delle risorse valorizzabili anche a fini turistici, cui mira il PSM, richiede un mutamento radicale sotto il profilo della garanzia della sicurezza personale e che, coerentemente con la capacità di carico di ciascuna specifica area coinvolta, anche il sistema dei trasporti non solo venga adeguato per fare fronte alla crescita della domanda turistica attesa, ma possa esso stesso sostenerla e indirizzarla. Così sarà necessario, ad esempio, sostenere il turismo nautico attraverso l'offerta di porti turistici adeguati per entità e distribuzione; per il mercato turistico interno invece sarà necessario offrire servizi ferroviari di qualità sufficiente a rendere il loro utilizzo competitivo con l'uso dell'autovettura; per

competere sul mercato estero, sarà necessario garantire la piena integrazione del servizio aereo con i servizi collettivi di trasporto a terra (treno, autobus). Oggi, per lo sviluppo del turismo, il sistema dei trasporti disponibile al Sud è ancora un freno, malgrado i recenti passi avanti (senz'altro nel sistema aeroportuale e nei traghetti, meno nell'offerta ferroviaria e nella qualità della rete stradale principale), come un freno è la forte percezione di rischio sotto il profilo della sicurezza.

Soprattutto per quanto attiene al trasporto merci però, il salto di qualità che deve compiere il Mezzogiorno è ancora rilevantissimo. Al di là del mero tema della dotazione di infrastrutture di base, dove pure si evidenziano debolezze congenite, va evidenziato come la logistica stia mutando l'intero modo di intendere i trasporti, e la nuova (e prospettica) qualità della domanda di trasporto del Sud (sia preminentemente locale, sia legata alla globalizzazione dei mercati) impone alle imprese di settore (pena la loro marginalizzazione) un innalzamento degli standard di servizio ottenibili solo dall'integrazione in rete delle diverse modalità e dei diversi operatori.

Per il trasporto delle merci, lo scenario nel quale si trova ad agire il PSM mostra segni di forte dinamismo (scambi via mare) che vanno colti e posti alla base della definizione della strategia di lungo periodo; mostra, peraltro, anche rigidità e resistenze (scambi via terra) la cui rimozione risulta determinante per cambiare rotta. Dinamismi e rigidità possono essere così sinteticamente indicati:

- (punti di forza). L'impetuosa rinascita della portualità italiana nei traffici containerizzati, che ha interessato sia i porti del Sud sia i porti del Nord Italia, ha attratto nel nostro paese società specializzate del Nord Europa e dell'Estremo Oriente, che hanno portato capitali e know-how. Il grado di integrazione e internazionalizzazione del capitale portuale è oggi molto elevato e l'intero sistema portuale è entrato in questo circuito che stimola innovazione e scambi; questa situazione, se colta, può avere ripercussioni fortemente positive sull'affermarsi dell'intermodalità e sulla riconfigurazione dei vari anelli della catena logistica delle imprese (commerciali e industriali) del Mezzogiorno.
- (punti di debolezza). La perdurante egemonia del trasporto merci su strada anche su relazioni Nord-Sud per le quali - a fronte di costi economici, sociali e ambientali particolarmente elevati - è auspicabile una conversione di cospicue quote del traffico su ferrovia e vie del mare, segnala le odierne debolezze della catena produttivo-distributiva, segnalando a sua volta la carenza, nell'organizzazione dei trasporti, di sistemi informatici tecnologicamente avanzati che consentano l'integrazione ottimale dell'attività dei principali operatori (segmenti di un mercato scarsamente interconnesso).
- (opportunità) La tendenza verso l'esternalizzazione dei servizi logistici prefigura anche al Sud una fase caratterizzata da una moltiplicazione di piattaforme logistiche locali specializzate per prodotto, che può rappresentare un passo in avanti rispetto alla politica degli interporti (anche in relazione alla capacità di autofinanziamento) ma che rende assolutamente indispensabile un salto organizzativo finalizzato alla creazione di una rete logistica che risponda alla domanda di mercato di intermodalità; per tale ragione i sistemi locali di impresa vanno sollecitati affinché attivino forme di cooperazione per la messa in opera di infrastrutture e servizi per la logistica di distretto.
- (opportunità) Un mercato interno con forti potenzialità di espansione è quello dei traffici a corto raggio (short sea), proprio in seguito all'incremento dei servizi feeder containerizzati (Gioia Tauro, Taranto e, in prospettiva, Cagliari) e della stessa domanda che proviene dal

traffico merci stradale interno nei collegamenti Nord-Sud; quest'ultimo segmento, per ora prevalentemente con navi Ro-Ro che trasportano semirimorchi e autotreni, è già oggi significativamente presente sia sul versante adriatico, sia (soprattutto) sul versante tirrenico, e potrà ricevere impulso ulteriore con la definitiva liberalizzazione del cabotaggio e l'ingresso di operatori specializzati anche stranieri (del mare del Nord e dell'Estremo Oriente). Per cogliere questa opportunità risulta cruciale l'adeguamento strutturale e organizzativo, non meramente settoriale ma in un contesto di rete intermodale, degli scali marittimi.

- (rischi). E' evidente che al modello di evoluzione che si intenderà dare all'organizzazione del trasporto merci del Mezzogiorno saranno strettamente legate le performance dello stesso sistema economico meridionale del quale il trasporto è parte integrante: i margini residui per assorbire la crescita del traffico merci mediante il ricorso alla modalità stradale sono modesti, stante il grado di saturazione cui sono prossimi i suoi itinerari fondamentali, né ciò appare auspicabile sotto il profilo più vasto dei costi sociali e ambientali connessi. In assenza di un tempestivo, forte riorientamento organizzativo che metta a frutto le potenzialità di tutte le modalità di trasporto, è reale il rischio del sopraggiungere di un collo di bottiglia esiziale per lo sviluppo del Sud.

Il secondo aspetto che emerge con particolare evidenza è quello della sicurezza e l'importanza rivestita da tale tematica nel nostro Paese è testimoniata dal risalto conferitole dalla pubblica opinione: il 55,3% degli italiani individua nella "criminalità" la principale preoccupazione e detta percentuale sale fino all'80,7% nelle regioni obiettivo 1.

Oltre che nei consueti indici di criminalità, la percezione di insicurezza trova origine in altri indicatori di (in)vivibilità del territorio: forte presenza di tossicodipendenza, spaccio diffuso, teppismo giovanile, prostituzione. Il complesso di tali elementi crea una grave distonia nel rapporto cittadinanza/territorio, incidendo grandemente anche sul quadro generale sia civile che economico: l'impatto negativo della criminalità sull'economia legale col suo effetto depressivo e distorsivo sugli investimenti produttivi è infatti ormai un dato non controvertibile.

La situazione attuale è facilmente monitorabile e in qualche misura quantificabile attraverso gli ordinari indicatori di contesto rappresentati dagli indici di delittuosità e dagli altri indicatori di disagio sociale. I delitti denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia Di Finanza sono passati da 1.406.214 dell'anno 1986 ai 2.326.170 del 1997, con un incremento di quasi il 66 % . Tale incremento, pur distribuito su tutto il territorio nazionale, è stato particolarmente significativo in alcune aree del Mezzogiorno e in particolare in Campania (+ 13% nel solo 1997): tra le varie tipologie di attività illecite che hanno un impatto negativo sull'economia figura in primo luogo l'attività estorsiva, seguita dall'usura, dal traffico e spaccio di droga e dalle rapine.

In una analisi del contesto socioeconomico finalizzata alla individuazione e gerarchizzazione dei bisogni, la sicurezza riveste pertanto un ruolo primario in tutte le regioni del meridione italiano, tutte interessate al fenomeno sia pure con valenze e sensibilità non omogenee:

- Province a forte condizionamento criminoso o a grave rischio, caratterizzate da una intensa attività criminosa in rapporto alla popolazione residente oppure dall'incrementarsi di fenomeni aventi carattere prodromico (estorsioni, attentati dinamitardi, usura). Molte di queste province fanno registrare un'elevata mortalità e natalità di imprese, che, in considerazione della debolezza strutturale del locale sistema economico, appare come un

probabile sintomo del tentativo di penetrazione nell'economia legale da parte della criminalità organizzata. Tale fenomenologia delinquenziale è talvolta tradizionalmente presente altre volte di recente insediamento, altre ancora ad uno stadio grave ma reversibile. In tutte l'andamento della delittuosità è connessa al mancato sviluppo economico e accompagnato da situazioni di disagio sociale.

- Città e metropoli caratterizzate da evidenti segni di degrado. Si tratta di centri di dimensioni grandi o medio grandi, col peculiare connotato di una forte presenza di criminalità diffusa e di delinquenza minorile, anche se in qualche caso riferibile al presidio e controllo del territorio operato dalla criminalità organizzata. La maggior parte di queste province presentano fenomeni di deindustrializzazione; si tratta infatti di aree che un tempo presentavano significativi apparati industriali oggi in via di smantellamento. Questo dato è causa di un forte disagio sociale. Il contrasto alla criminalità deve, in queste città, essere inquadrato in una più ampia strategia di riqualificazione e recupero imprenditoriale onde impedire che l'ulteriore degrado del tessuto economico e l'intensificarsi delle problematiche occupazionali possa fungere da moltiplicatore nella già diffusa "cultura dell'illegalità".
- Città e provincie in espansione o con grandi potenzialità di sviluppo economico: si tratta di piccoli o medi centri urbani, caratterizzati da discreti o buoni livelli occupazionali, livelli di reddito superiori a quelli medi del Meridione, significativa crescita economica, discreta presenza di imprese di servizi. Sono contesti non particolarmente afflitti da fenomeni di macrocriminalità (in taluni casi praticamente inesistente, in altri, come nel caso delle provincie campane, molto sotto la media regionale) sui quali bisogna semmai operare per consolidare la sensibilità alla legalità e allo sviluppo socioculturale, contrastare l'incremento della criminalità diffusa e accompagnare il considerevole potenziale di crescita economica.

Non vi è alcun dubbio sul fatto che la presenza del crimine organizzato agisca da deterrente allo sviluppo economico e sociale, in particolare limitando le iniziative imprenditoriali, inibendo la formazione di una classe dirigente locale e scoraggiando gli investimenti. Essa, anche per le Regioni attualmente non interessate o interessate solo marginalmente al fenomeno, rappresenta una esiziale minaccia, un rischio gravissimo da contrastare e rimuovere per non vanificare l'ingente sforzo operato e che l'intero Paese si accinge a produrre.

Reti e Nodi di Servizio

Punti di forza	Punti di debolezza
<p>Condizione (ed in parte anche dotazione) di relativo vantaggio nel sistema della portualità.</p> <p>Nodi di base della rete delle infrastrutture aeroportuali numericamente adeguati, pur con notevoli miglioramenti da apportare alle attrezzature e all'accessibilità terrestre.</p> <p>Impegno massiccio condotto dallo Stato contro le organizzazioni criminali.</p> <p>Crescente consapevolezza degli effetti distruttivi della criminalità da parte dell'opinione pubblica meridionale</p>	<p>Disomogeneità nelle caratteristiche di base delle reti primarie stradali e ferroviarie (rete lacunosa e non sufficientemente integrata).</p> <p>Livelli di accesso ai nodi e alle reti primarie del sistema dei trasporti in molte situazioni modesti a causa della qualità delle reti di collegamento minori e dei servizi offerti dal trasporto ferroviario.</p> <p>Sistema dei trasporti nel suo insieme scarsamente affidabile per cause strutturali (mancanza di "ridondanza" nei sistemi, cioè mancanza di alternative modali o di percorso).</p> <p>Prevalenza del trasporto stradale anche su relazioni per le quali sussistono le condizioni per la competitività di altre modalità (ferrovia, mare)</p> <p>Basso grado di integrazione fra le diverse modalità, anche per la carenza di strutture logistiche appropriate</p> <p>Modesta percezione dei vantaggi potenziali dell'uso delle TLC nel sistema produttivo.</p> <p>Permanenza di una criminalità radicata e pervasiva, con aree a forte condizionamento criminoso con forte impatto negativo sull'economia legale; elevata immigrazione clandestina ed elevati livelli di microcriminalità non adeguatamente contrastati;</p> <p>situazioni che generano sfiducia e insicurezza per investimenti dall'esterno.</p>
Opportunità	Rischi
<p>Forte aumento atteso nei traffici commerciali marittimi internazionali verso l'Italia e il Sud in particolare; possibilità congiunta di rilancio consistente anche del cabotaggio interno al Paese.</p> <p>Apertura di nuovi mercati e di nuove opportunità di integrazione transfrontaliera verso i Paesi del Nord-Africa e del Sud Est Europeo.</p> <p>Conquista di nuovi segmenti del mercato turistico interno e internazionale, agevolandone la presenza al Sud (rete dei porti turistici)</p> <p>Avvio dei processi di liberalizzazione e affermazione di un quadro maggiormente concorrenziale nei trasporti portatori di condizioni di maggiore efficienza.</p> <p>Potenziamenti miglioramenti significativi nel sistema produttivo, nelle altre "reti", nell'Amministrazione Pubblica per l'introduzione delle tecnologie di TLC.</p> <p>Azioni volte al ripristino della legalità e alla sicurezza del territorio con uso e massima diffusione di nuove tecnologie, che agevolano le attività investigative e di monitoraggio come potenziamento della capacità di contrasto alla criminalità.</p>	<p>Sviluppo delle potenzialità del turismo frenato dalla presenza di colli di bottiglia strutturali nel sistema dei trasporti; peggioramento tendenziale dei già bassi livelli di accessibilità per i segmenti di traffico turistico sia interno sia internazionale.</p> <p>Il mancato adeguamento della rete TLC alla domanda proveniente dalla pubblica amministrazione, dalle imprese e dai cittadini provocherà esternalità negative, congestione e strozzature allo sviluppo.</p> <p>Aumento dell'illegalità a fronte di una risposta insufficiente anche in termini di strumenti tecnologici a disposizione.</p> <p>Accrescimento del carico ambientale a causa dei costi esternalizzati conseguenti alla realizzazione di infrastrutture, in particolare in aree ad elevata sensibilità naturalistico-paesaggistica o di rischio ambientale.</p> <p>Progressiva penetrazione della criminalità nell'economia legale anche in aree oggi esenti, incrementarsi di fenomeni di microcriminalità, crescita del disagio sociale.</p>

