

RAPPORTO ANNUALE 2009

sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Presentata al Parlamento

dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione territoriale

on. Raffaele Fitto

Il presente Rapporto predisposto a cura del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico, ai sensi dell'art. 12 della legge 196/2009, fornisce un quadro delle tendenze economiche, delle risorse finanziarie e delle politiche di sviluppo territoriale.

In base all'art. 7, comma 26-27 del D.L. 78/2010 e alla delega conferita dal Presidente del Consiglio dei ministri il 10 giugno 2010 il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale si avvale del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica per l'esercizio delle funzioni in materia di sviluppo e coesione economica dei territori.

Il documento è il frutto del lavoro integrato delle strutture del DPS, sotto la direzione del Capo Dipartimento Aldo Mancurti: Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria, diretta da Sabina De Luca; Direzione generale per politica regionale unitaria nazionale, diretta da Vincenzo Donato; Unità di valutazione degli investimenti pubblici, coordinata da Paolo Praticò; Unità di verifica degli investimenti pubblici, coordinata da Mario Vella.

Il Rapporto è stato impostato e coordinato dal Consigliere Ministeriale Letizia Ravoni.

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

L'Appendice è stata coordinata da Francesco Stella con la collaborazione di Marco Marini.

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

Gli Uffici della Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria hanno fornito un costante supporto al coordinamento e alla integrazione dei contributi.

Hanno contribuito alla elaborazione di questo Rapporto e alla predisposizione dell'Appendice: Carlo Amati, Marcella Amici, Iolanda Anselmo, Cosimo Antonaci, Marilena Barbaro, Francisco Barbaro, Marco Biagetti, Tito Bianchi, Carolina Bloise, Laura Bonifazio, Rosa Bungaro, Federica Busillo, Giuseppina Caldarola, Mauro Cappello, Carla Carlucci, Germana Cavicchioli, Margherita Chierichini, Angela D'Alonzo, Silvio D'amico, Paola De Cesare, Daniele Del Guerci, Simona De Luca, Roberto Fulciniti, Vincenzo Gazerro, Carmela Giannino, Francesco Giordano, Sandra Gizdulich, Giuseppe Guerrini, Veronica Gugliotta, Daniela Labonia, Marco Magrassi, Cosimo Maio¹, Barbara Majano, Alberto Mancini, Luca Manieri Elia, Marco Marini, Saverio Massari, Francesca Matalucci, Riccardo Monaco, Teo Muccigrosso, Aglaia Murgia, Alessandra Nicita, Marco Orsini, Alessandro Ottelli, Daniela Pagliaro, Silvio Pancheri, Nicolino Paragona, Guido Pellegrini, Aldo Perotti, Marta Pieroni, Alessandro Porzio, Giorgio Pugliese, Luigi Reggi, Federico Risi, Rosanna Romano, Piero Rubino, Rossella Rusca, Norina Salamone, Gianluigi Scialoja, Sergio Scicchitano, Silvana Serafin, Antonio Sferrazzo, Marco Spampinato, Benedetta Stratta, Laura Tagle, Alessandra Tancredi, Flavia Terribile, Tommaso Tranfaglia, Attilio Turri Bruzzese, Salvatore Vescina.

Responsabili cartografia: Laura Cisterna e Gianpiero Meriano.

Responsabili composizione e revisione dei testi: Simona Panei, Marina Bugamelli, Loredana Buffoni e Franca Acquaviva.

La diffusione è stata curata da: Simona Panei, Nadia Affumicato, Marina Bugamelli, Marco Danieli, Elena D'Orazio, Luigi Romano.

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

¹ Il riconoscimento del suo apporto professionale alla presente edizione, come alle precedenti, è occasione per esprimere anche il nostro affettuoso e profondo attaccamento alla sua memoria.

INDICE

PREMESSA

TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI	1
I.1 Il contesto internazionale	1
<i>Riquadro A: Tendenze demografiche internazionali</i>	3
I.2 Tendenze economiche nazionali e territoriali	6
I.3 Occupazione e disoccupazione nei territori	12
I.4 Imprese e sistemi produttivi territoriali	18
<i>Riquadro B: La mappa delle crisi aziendali</i>	23
<i>Riquadro C: L'innovazione nelle imprese italiane: un confronto internazionale</i>	25
I.5 Le prospettive economiche a breve e medio termine	29
I.6 Le tendenze della società	30
I.6.1 Istruzione	30
I.6.2 Povertà monetaria e aspetti del disagio sociale	34
I.6.3 Legalità, criminalità e sicurezza	41
I.7 Disparità regionali e integrazione nell'Unione europea	47
<i>Riquadro D: La performance dei gruppi di regioni dell'UE-15 rispetto a un insieme di indicatori macroeconomici e di policy</i>	54
 II. QUALITÀ DEI SERVIZI E MISURAZIONE DEI RISULTATI	 59
II.1 Servizi alla persona	60
II.1.1 Servizi per l'Istruzione	60
II.1.2 Servizi sanitari	65
II.1.3 Servizi di conciliazione lavoro famiglia: cura di anziani e bambini	73
<i>Riquadro E: Comportamenti dei minori e formazione del capitale sociale</i>	81
II.2 Servizi ambientali	85
II.2.1 Gestione dei rifiuti urbani	85
II.2.2 Gestione del servizio idrico integrato	90
<i>Riquadro F: Riforma dei servizi pubblici locali</i>	94
II.3 Servizi a rete	96
II.3.1 Reti e servizi on line	96
II.3.2 Servizi energetici e fonti rinnovabili	102
II.3.3 Servizi di trasporto	109

III.	POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO	115
III.1	Politiche nazionali e politiche regionali: un'analisi della spesa primaria della Pubblica Amministrazione	116
	<i>Riquadro G: Indicatori della spesa in Italia e nei principali Paesi europei</i>	117
III.1.1	La spesa corrente	122
III.1.2	La spesa in conto capitale	124
	<i>Riquadro H: La spesa in conto capitale per lo sviluppo nel 2008 e 2009: stime dell'indicatore anticipatore dei CTP</i>	127
III.2	I flussi di spesa nelle regioni italiane: un'analisi comparata degli aggregati finanziari del Settore Pubblico Allargato	130
III.3	Riforme e procedure di controllo della finanza pubblica intervenute nel 2009	142
III.3.1	Federalismo fiscale e implicazioni sulle politiche di sviluppo	142
III.3.2	La riforma della legge di contabilità e finanza pubblica	148
III.3.3	Il Patto per la salute 2010 -2012	152
	<i>Riquadro I: Livelli essenziali di assistenza (LEA)</i>	156
IV.	LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI	159
IV.1	La politica regionale nel contesto della politica economica 2009: le azioni anticrisi	159
	<i>Riquadro J: Il Piano Sud</i>	162
IV.2	L'attuazione della politica regionale nei territori: ambiti e strumenti di intervento nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord	163
IV.2.1	Le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno	165
IV.2.1.1	La programmazione comunitaria	169
IV.2.1.2	La programmazione nazionale nel Mezzogiorno	176
IV.2.1.3	Politiche per le imprese nel Mezzogiorno	181
IV.2.2	Le politiche di sviluppo nel Centro-Nord	185
IV.2.2.1	Fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord	188
IV.2.2.2	La programmazione nazionale nel Centro-Nord	192
IV.2.2.3	Politiche per le imprese nel Centro-Nord	196
	<i>Riquadro K: Politica regionale: principali risultati</i>	200
	<i>Riquadro L: Gli interventi 2000-2006: le valutazioni ex post della Commissione europea</i>	205
IV.2.3	I progetti di cooperazione bilaterale con i Paesi terzi	207
IV.3	La politica regionale 2007-2013	211
IV.3.1	La programmazione comunitaria	213
IV.3.1.1	Area Convergenza	223
IV.3.1.2	Area Competitività/Centro-Nord	225
IV.3.1.3	I programmi dell'obiettivo Cooperazione Territoriale	226
IV.3.2	La programmazione nazionale	229
IV.3.2.1	Le assegnazioni FAS alle Amministrazioni centrali	233
IV.3.2.2	La programmazione attuativa delle Regioni	236

	<i>Riquadro M: Le previsioni per la spesa FAS dei programmi regionali</i>	241
	<i>Riquadro N: Il nuovo monitoraggio unitario 2007-2013</i>	243
IV.3.3	I Progetti integrati di sviluppo locale: la coesione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale	247
IV.4	Le politiche per i fattori produttivi: lavoro e capitale	250
IV.4.1	Monitoraggio delle politiche del lavoro	250
IV.4.2	Politiche del credito e strumenti finanziari	262
IV.5	La politica di coesione e le nuove strategie europee	268
	<i>Riquadro O - An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, Independent Report</i>	275
V.	ATTUAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE E PROSPETTIVE DI RIFORMA FEDERALISTA: IL RUOLO DELLA POLITICA REGIONALE E LE CAPACITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI	277
V.1	Politica regionale e riforma in senso federalista: quale rapporto sul tema della capacità amministrativa	277
V.2	Obiettivi di servizio e sistema premiale come strategia di capacitazione delle Amministrazioni	279
V.3	Il contributo dei Conti Pubblici Territoriali ad accrescere la capacità di analisi e di programmazione integrata della spesa pubblica. Il ruolo dei Nuclei CPT	284
V.4	Misurare l'efficacia: consultare dati su progetti, servizi pubblici e indicatori territoriali	286
	<i>Riquadro P: Explorer uno strumento interattivo per dati e indicatori territoriali</i>	289
V.5	Capacità di programmare e valutare progetti infrastrutturali: il caso dei Grandi Progetti	292
	<i>Riquadro Q: Istruttorie "Grandi progetti": Elementi informativi previsti dal regolamento n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006</i>	293
V.6	Capacità di realizzare i progetti infrastrutturali	295
V.6.1	I tempi di attuazione degli investimenti pubblici	295
V.6.1.1	Caratteristiche dell'analisi	295
V.6.1.2	I principali risultati	296
V.6.1.3	Una proposta di benchmark	298
	<i>Riquadro R: Tempi di attuazione delle opere pubbliche</i>	300
V.6.2	Criticità nella realizzazione degli investimenti	301
V.6.3	Proposte per migliorare la realizzazione degli investimenti	302
	<i>Riquadro S: Ricognizione delle infrastrutture strategiche di trasporto finanziate nel Mezzogiorno</i>	303
V.7	Valutare l'efficacia della policy: il Piano delle valutazioni della politica regionale unitaria e la valutazione dei servizi pubblici collettivi	304
	<i>Riquadro T: Il funzionamento del Gruppo di Lavoro del sistema nazionale di valutazione: una pratica federalista</i>	307
V.8	Capacità e competenze tecniche: verso una riforma necessaria della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica	309

Il Rapporto è stato elaborato con le informazioni disponibili al 15 aprile 2010, per alcuni aggregati rilevanti sono stati apportati anche aggiornamenti successivi.

PREMESSA

dell'on. Raffaele Fitto

Ministro per i Rapporti con le Regioni

e per la Coesione territoriale

Il Rapporto Annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica¹ costituisce un'occasione importante di riflessione e analisi sulle politiche volte, nel rispetto del dettato costituzionale (art.119, comma 5) a “..promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali...”.

Un'occasione importante innanzitutto sul piano istituzionale in quanto momento di informazione al Parlamento e quindi al Paese su cosa si sta facendo, e come, per conseguire gli obiettivi di sviluppo e di crescita nelle aree che presentano maggiori ritardi, ma anche un'occasione più ampia di trasparenza e di apertura al confronto sulla strategia messa in atto, sugli interventi in corso, sui risultati che si stanno conseguendo e anche – si potrebbe dire soprattutto – sui problemi che emergono e sui nodi che ancora occorre affrontare e superare.

E' un punto questo che forse è utile sottolineare. Le politiche di sviluppo e coesione sono complesse, impongono perseveranza e elevate capacità istituzionali e tecniche. Richiedono, inoltre, come elemento necessario per la loro efficacia, una partecipazione di tutta la comunità nazionale alla loro attuazione.

Il Rapporto è un presupposto essenziale di tale partecipazione, costituisce testimonianza di un'amministrazione che opera riflettendo sulle sue realizzazioni, valutandone i risultati, suggerendo, ove possibile, nuovi percorsi. Nel fare questo fornisce a tutti informazioni e dati, aprendosi al dibattito, ai contributi e ovviamente anche alla critica. Ma questo è un aspetto positivo di cui va rilevata l'importanza.

Il Rapporto segnala come in alcuni casi la realizzazione degli interventi ancora risulti largamente insufficiente. Si impone una netta inversione di rotta attraverso una rapida ricognizione delle cause dei ritardi e un'individuazione, altrettanto rapida, degli strumenti correttivi necessari per il raggiungimento degli obiettivi di maggiore efficienza e qualità degli interventi.

Due sono i perni essenziali per il rilancio di queste politiche:

- Rendere concretamente attuabile la concentrazione delle risorse su grandi progetti infrastrutturali, in particolare quelli ferroviari, ineludibili per lo

¹ Il presente Rapporto - Relazione di sintesi sugli interventi realizzati e sui risultati conseguiti nelle aree sottoutilizzate - è parte dei documenti programmatici di natura economica e finanziaria previsti dalla legge di riforma della Contabilità di Stato n. 196/2009 art. 12. Viene predisposto come allegato Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF) e informa il Parlamento sulle tendenze economiche territoriali del Mezzogiorno e del Centro-Nord, sulle risorse destinate allo sviluppo, specie delle aree sottoutilizzate, e sull'attuazione dei principali strumenti di politica regionale.

sviluppo del Mezzogiorno, rimuovendo le cause che storicamente ne hanno impedito la realizzazione;

- migliorare l'offerta di servizi pubblici, sulla base di meccanismi volti a mettere al centro dell'azione complessiva i risultati effettivi da conseguire con un richiamo preciso alle responsabilità che a tutti i livelli si devono mettere in gioco.

Ciò nel quadro della necessaria attenzione alla capacità di attuare le politiche della ricerca e dell'innovazione fondamentali per il recupero della competitività del Paese anche nelle sue aree più forti, per le quali la politica regionale, in particolare quella comunitaria, ha mobilitato ingenti risorse.

E', pertanto, necessaria una discontinuità nella attuazione della politica, la gravità della situazione economica non consente ulteriori ritardi, occorre migliorare in tempi ragionevoli lo stato di quei territori ove permangono squilibri e ritardi.

Dalla lettura del Rapporto emerge come ciò non solo sia necessario, ma anche possibile. Come ciò non implichi ricominciare da zero ma come sia invece necessario introdurre nella strategia e nella sua attuazione quella che si può chiamare una "discontinuità propositiva", ovvero un intervento, anche radicale ove necessario, volto a correggere, migliorare, innovare in corso d'opera per invertire tendenze negative, innestare circoli virtuosi, preparare e prepararci così al futuro.

Tale "discontinuità propositiva" per risultare un indirizzo concreto e immediatamente perseguibile deve poggiare su elementi in grado di dare da subito il segno di una svolta in corso e di suscitare così nuove energie in tutti gli attori, istituzionali e non, responsabili o comunque partecipi dell'attuazione delle politiche. E' utile segnalarne alcuni proprio a testimonianza sia di un percorso già avviato, sia di cambiamenti che stanno per essere intrapresi:

- un più forte e determinato impegno del Governo nel suo insieme nell'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione, impegno di cui costituisce un passo importante anche l'allocatione delle funzioni di coordinamento e indirizzo presso la Presidenza del Consiglio;
- l'indirizzo ormai condiviso di far leva sulla riforma federalista dello Stato per migliorare l'efficacia della politica regionale, come condizione essenziale per preservare e migliorare l'utilizzo delle risorse aggiuntive in un quadro di graduale ma incisiva trasformazione dell'assetto istituzionale del Paese;
- la rapida ricostituzione di un ambito di cooperazione istituzionale (Centro, Regioni, enti locali, parti sociali) motivata e determinata a conseguire risultati visibili in tempi brevi in termini di sviluppo e coesione anche attraverso la condivisione di un nuovo sistema di regole che consentano ampia partecipazione, ma anche e soprattutto decisioni tempestive;
- la valorizzazione della attuale strategia e dei suoi punti di forza ma, insieme e con il massimo rigore, l'analisi critica necessaria per poter affrontare e attuare con coraggio e tempestività i cambiamenti necessari: i programmi in corso non devono costituire una camicia di forza, occorre invece saper

governare la necessità e anche i costi del cambiamento in vista di maggiori vantaggi collettivi;

- la necessità e l'urgenza, in questo quadro, di porre in modo nuovo la questione delle risorse: di misurarne la necessità non rispetto a fabbisogni generici (sempre indeterminati), ma rispetto alle capacità di utilizzarle tempestivamente per realizzare progetti e interventi utili per la collettività e lo sviluppo;
- la capacità, richiesta a tutte le amministrazioni, di selezionare e concentrare gli interventi in relazione alla loro priorità e alla loro efficacia nel produrre servizi collettivi che migliorino visibilmente l'operatività delle imprese e le condizioni di vita dei cittadini e nelle aree più svantaggiate del Paese;
- l'esigenza di mettere al centro dell'azione di Governo, nell'attuazione della politica di sviluppo e di coesione in senso lato, e quindi della pubblica amministrazione, la pratica dell'"etica della responsabilità" coniugando correttezza, trasparenza, legalità amministrativa con la piena assunzione di responsabilità sull'efficacia e i risultati dell'azione pubblica.

Se sapremo intraprendere questo nuovo percorso con l'energia e le capacità necessarie, allora si creeranno anche i presupposti perché l'azione ordinaria dello Stato trovi un terreno di maggiore integrazione e condizioni di maggiore efficacia. Si pensi, al riguardo, alla rilevanza della questione sicurezza in tante aree del Paese ma in particolare in alcune aree del Mezzogiorno.

Le politiche di sviluppo devono fare di più e meglio ma hanno bisogno, per essere efficaci, che sia garantita l'effettiva aggiuntività dei loro interventi rispetto ad un'azione ordinaria dello Stato altrettanto decisiva.

Il riscatto delle Regioni del Mezzogiorno deve avvenire in un quadro più ampio della sola politica regionale, instaurando un circolo virtuoso con il resto del paese, a conferma che la "questione meridionale" resta tuttora una "questione nazionale".

E' bene ricordare anche questo aspetto, pur nella consapevolezza delle difficoltà e degli obiettivi di gestione della finanza pubblica, anche in vista del difficile negoziato sul futuro della politica di coesione che attende il Paese nei prossimi mesi.

In questo quadro è opportuno che, a partire dai prossimi anni, il Rapporto diventi sempre più anche un documento di policy attraverso il quale, integrandosi funzionalmente nella più ampia strategia di politica economica del Paese, le riflessioni e le proposte sull'attuazione della politica di sviluppo e di coesione possano dare un contributo ancora più incisivo all'obiettivo difficile, ma necessario di coniugare il rigore dei conti pubblici con prospettive concrete di crescita economica, di maggiore competitività territoriale, di miglioramento nelle condizioni di operatività delle imprese e di benessere dei cittadini.

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

L'economia internazionale ha registrato nel 2009 la flessione più forte del secondo dopoguerra, con particolare intensità in Europa, negli Stati Uniti e in Giappone. In corso d'anno si sono manifestate, pur in un contesto ancora fragile, tendenze significative e diffuse alla ripresa (cfr. paragrafo I.1).

In Italia nel 2009 le tendenze recessive, già presenti nell'anno precedente, si sono approfondite, determinando un vistoso calo del Pil, della domanda interna e delle esportazioni. Nella seconda parte dell'anno, in uno scenario internazionale in via di miglioramento, si sono evidenziati segnali di recupero dell'export e del clima di fiducia di imprese e consumatori. Nel Mezzogiorno non sembra ancora invertirsi la tendenza, in atto dal 2002, a una minore dinamica dell'attività economica rispetto al resto del paese, pur in presenza di indicazioni moderatamente positive provenienti dalle più recenti indagini ISAE (cfr. paragrafo I.2).

Nel paragrafo I.3 si analizzano i riflessi della crisi sull'andamento del mercato del lavoro, sia a livello nazionale che territoriale. Si rileva una tenuta relativa dei livelli occupazionali, associata però a un esteso ricorso agli ammortizzatori sociali e a una riduzione ulteriore del tasso di attività.

Il sistema delle imprese italiane, pur rispondendo negli anni più recenti alle sfide provenienti dall'estero con adattamenti dei propri processi produttivi e tecnologici, mostra tuttora inadeguatezze significative, che appaiono più accentuate nell'area meridionale. Per analisi e informazioni su struttura, dimensione e dinamica aziendale si rinvia al paragrafo I.4.

Nel paragrafo I.5 sono analizzate le prospettive economiche di breve e medio termine sia nazionali sia territoriali.

Il contesto sociale evidenzia, a livello nazionale, situazioni ancora di difficoltà, pur scontando qualche miglioramento per aspetti specifici. Gli ambiti qui analizzati (istruzione, povertà e disagio sociale, criminalità e livello di sicurezza e legalità) relativi a fattori essenziali per lo sviluppo socio-economico, registrano, nel loro complesso, la permanenza di notevoli disparità sul territorio (cfr. paragrafo I.6).

In Europa (a 27 Paesi), in un contesto generale di moderata convergenza fra Paesi, tendono ad aumentare invece le disparità interne ai Paesi, in particolare dei nuovi Stati membri (cfr. paragrafo I.7).

1.1 Il contesto internazionale

Nel 2009 si è verificato il più forte calo del PIL e del commercio mondiale a partire dal 1945 (-1,2 e -12,3 per cento rispettivamente). Tra i paesi extraeuropei gli andamenti più negativi sono stati registrati nelle aree più sviluppate: negli Stati Uniti, epicentro del terremoto finanziario che ha dato origine alla crisi internazionale, il

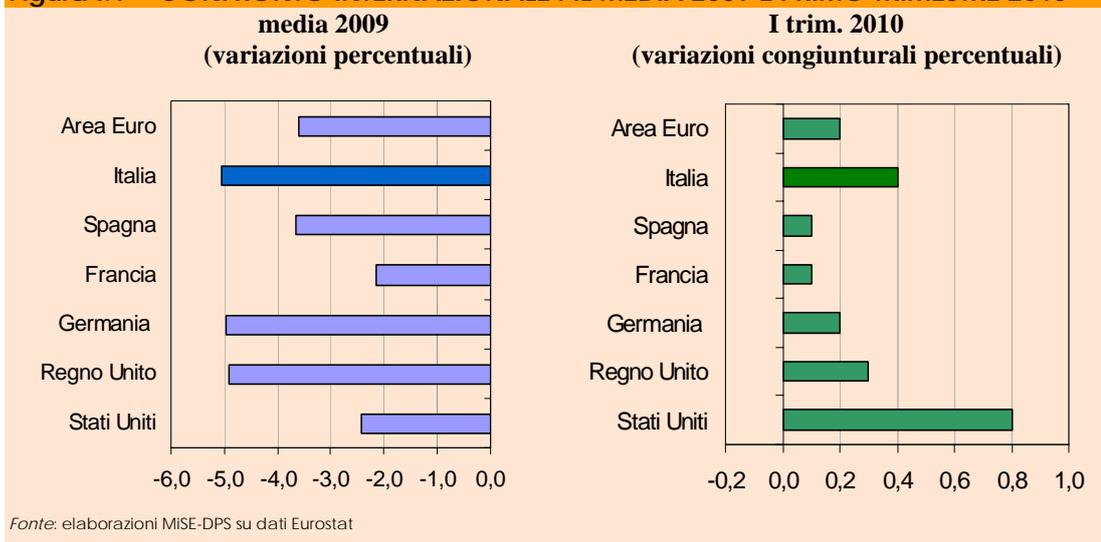
prodotto lordo è diminuito del 2,4 per cento, in Giappone il calo è stato significativamente più accentuato (-5 per cento).

Per i paesi emergenti i riflessi della crisi si sono manifestati per lo più con un'attenuazione del vigoroso trend di crescita in atto, in particolare per i grandi paesi asiatici, Cina (8,7 per cento) e India (5,6 per cento).

Un forte impatto della crisi si è riscontrato invece nella zona europea. Il PIL della UE27 ha subito un decremento pari al 4,2 per cento (-4,1 nell'area euro), con le performance peggiori, tra i paesi più grandi, in Germania, Regno Unito e Italia (-5 per cento). Particolarmente severe le contrazioni del PIL nei paesi baltici, in Finlandia, Irlanda, Romania e Ungheria. Unico paese con incremento positivo la Polonia.

L'andamento in corso d'anno ha evidenziato un miglioramento dell'attività economica che si è tradotto in un ritorno a variazioni congiunturali positive nel secondo semestre del 2009 e nel primo trimestre 2010, più consistenti per Stati Uniti e Giappone rispetto ai principali paesi europei.

Figura I.1 – CONFRONTO INTERNAZIONALE PIL MEDIA 2009 E PRIMO TRIMESTRE 2010

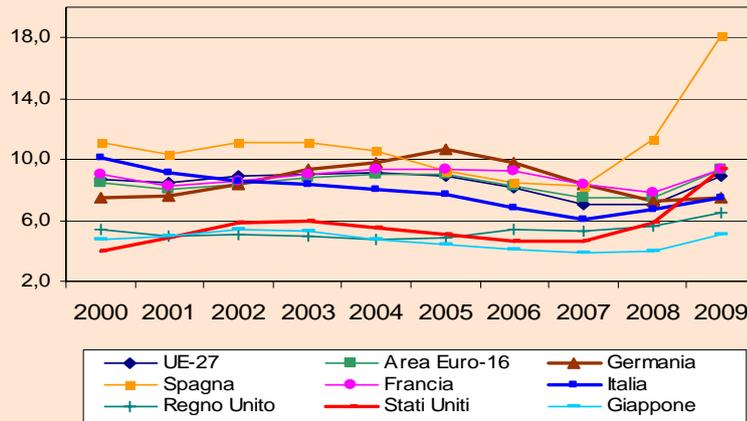


Le stime più recenti degli organismi internazionali indicano per il 2010 incrementi del PIL intorno all'1 per cento in Europa, significativamente inferiori a quello previsto per gli Stati Uniti (3 per cento circa).

Le prospettive di un consolidamento delle tendenze positive nel 2010 sono legate all'esistenza di alcune condizioni. Dal lato dell'offerta un ristabilimento della situazione di fiducia e di ulteriore allentamento delle tensioni in campo finanziario e creditizio, sinora supportato dalla forte iniezione di liquidità e dal regime di bassi tassi di interesse ad opera delle Banche centrali; dal lato della domanda un sostegno alla capacità di reddito disponibile delle famiglie, significativamente compromessa dall'aumento della disoccupazione e da un aumento del risparmio precauzionale.

Le conseguenze maggiori della crisi, infatti, si sono manifestate, oltre che sui flussi di esportazioni e investimenti, sull'andamento occupazionale. Ne è derivato un forte incremento del tasso di disoccupazione, ora prossimo al 10 per cento sia negli Stati Uniti sia nell'area euro.

Figura I.2 – CONFRONTO INTERNAZIONALE TASSO DI DISOCCUPAZIONE



Fonte: Eurostat

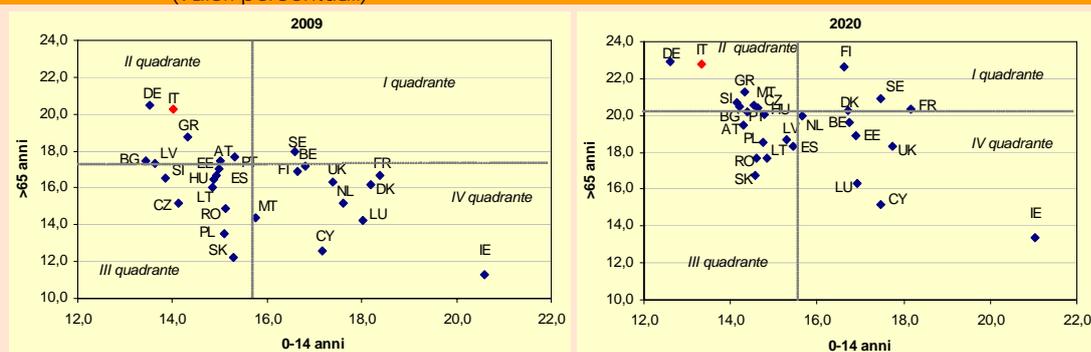
L'intensità della ripresa nel prossimo futuro dipenderà, quindi, in misura rilevante dall'adozione di una strategia equilibrata, che riesca a conciliare il ristabilimento di condizioni sostenibili dei mercati finanziari e dei bilanci pubblici con un appropriato sostegno sia alle attività produttive, mirato al rafforzamento delle produzioni più innovative, sia ai livelli di reddito dei consumatori.

RIQUADRO A - TENDENZE DEMOGRAFICHE INTERNAZIONALI

La popolazione complessiva dei 27 Paesi europei al 2009 è pari a oltre 498 milioni di abitanti, di cui il 15,6 per cento di età inferiore ai 14 anni, il 67,1 tra i 15 e i 64 anni e infine il 17,3 per cento con età superiore ai 65 anni.

Secondo le stime Eurostat nel 2020 la popolazione europea dovrebbe superare il mezzo miliardo di persone, con una crescita, rispetto ai livelli attuali, del 3,2 per cento, corrispondente a un tasso medio annuo dello 0,3 per cento. L'incremento più elevato dovrebbe riguardare la popolazione anziana (20,6 per cento nell'intero periodo, a un tasso medio annuo dell'1,7 per cento), mentre nelle altre due fasce considerate, a fronte di una crescita molto debole della popolazione più giovane, si prevede una contrazione della popolazione in età attiva (-0,9 tra il 2009 e il 2020). Tali tendenze provocheranno un ulteriore invecchiamento della popolazione in tutte le regioni europee, con ripercussioni non trascurabili per il sistema economico e sociale.

Figura A.1 - STRUTTURA DELLA POPOLAZIONE NEI PAESI DELLA UE27, ANNI 2009 E 2020 (valori percentuali)



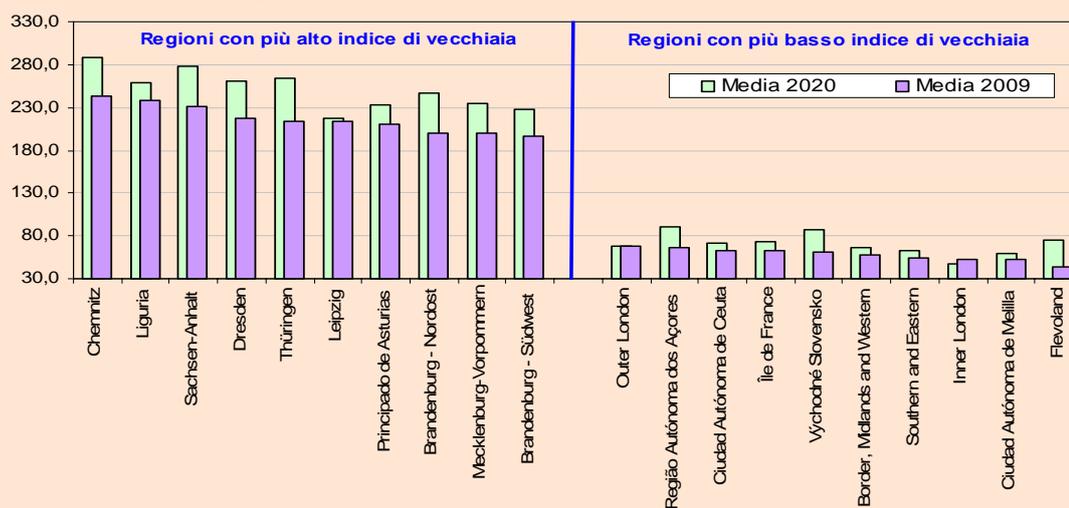
Fonte: elaborazioni DPS su dati Eurostat

Nel 2009 i Paesi più vecchi dell'Europa sono Germania, Italia e Grecia (II quadrante), con una quota di popolazione tra 0-14 anni inferiore alla media UE e una quota degli ultrasessantacinquenni superiore a quella comunitaria. Anche la Svezia presenta una percentuale di anziani superiore alla media UE27, ma allo stesso tempo anche valori alti per la fascia di età 0-14, posizionandosi nel primo quadrante. Il Paese più giovane è l'Irlanda, un vero outsider rispetto agli altri Paesi europei tanto da avere il primato per il più alto tasso di fecondità (2,03 figli per donna). Tra i Paesi con la popolazione più giovane si trovano gran parte degli stati già appartenenti alla UE15, tra cui Francia e Regno Unito, mentre gli Stati di ultima adesione non presentano una struttura demografica molto giovane, anche se si trovano al di sotto della media UE per quanto riguarda la popolazione anziana.

La struttura della popolazione stimata al 2020 mostra che, rispetto alla media UE, il fenomeno dell'invecchiamento riguarderà molti Paesi dell'Unione. Per alcuni si assiste a uno spostamento verso il quadrante caratterizzato dalla prevalenza di anziani, come Malta e Repubblica Ceca, che nel 2009 presentavano, invece, una struttura più giovane. Per i Paesi appartenenti al quarto quadrante, caratterizzati da una più alta percentuale di giovani, si prevede che il loro tasso di crescita rimanga piuttosto costante a fronte di un maggior incremento degli over 65, comunque al di sotto della media comunitaria: tra questi rimangono il Regno Unito, il Lussemburgo e l'Irlanda, che mantiene il primato del paese con la popolazione più giovane.

Se si analizza il dettaglio regionale nel 2009, l'indice di vecchiaia¹ mostra i valori più alti per ben otto regioni tedesche tra le prime dieci, con le inclusioni in questa graduatoria della Liguria, al secondo posto, e della regione spagnola Principado de Asturias, al settimo. Tra le dieci regioni più giovani figurano, oltre a Flevoland, nei Paesi Bassi, con l'indice di vecchiaia più basso, due regioni spagnole, l'area di Londra nel suo insieme, l'Île de France, le due regioni irlandesi e una regione ciascuna nella Repubblica Slovacca e in Portogallo.

Figura A.2 - PREVISIONI DEMOGRAFICHE AL 2020 - INDICE DI VECCHIAIA NELLE 10 REGIONI CON TASSI PIU' ELEVATI E NELLE 10 CON TASSI PIU' BASSI (quota sul totale)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Eurostat

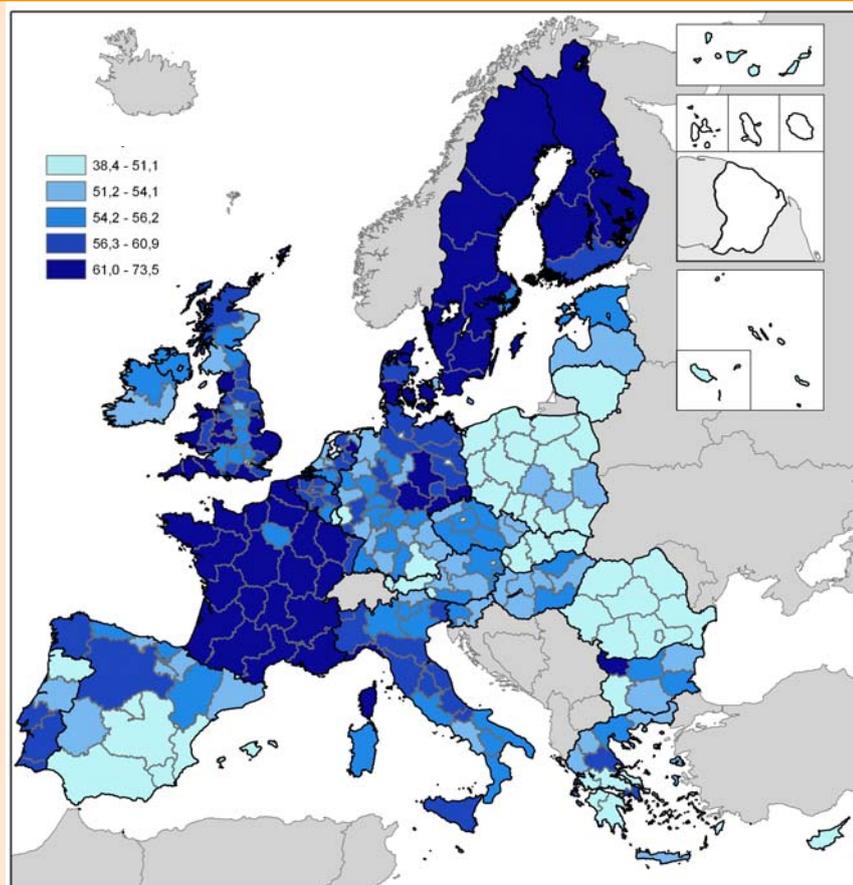
¹ L'indice di vecchiaia rappresenta un indicatore dinamico che stima il grado di invecchiamento di una popolazione; valori superiori a 100 indicano una maggiore presenza di soggetti anziani (ultra sessantacinquenni) rispetto ai giovanissimi (con età inferiore a 14 anni); viene considerato un indicatore di invecchiamento "grossolano" poiché nell'invecchiamento di una popolazione si ha generalmente un aumento del numero di anziani e contemporaneamente una diminuzione del numero dei soggetti più giovani cosicché il numeratore e il denominatore variano in senso opposto, esaltandone l'effetto.

L'invecchiamento della popolazione è molto elevato nel complesso delle regioni italiane: infatti, dopo la Liguria, il Friuli Venezia Giulia si posiziona all'undicesimo posto con una quota di persone anziane su giovani pari a 190; seguono Toscana, Umbria e Piemonte (con una quota di oltre 180) e Molise e Marche (con una quota superiore a 170). La regione italiana più giovane è la Campania (95 anziani ogni 100 giovani), le altre presentano tutte un rapporto superiore a 100.

Se si considera l'indice di dipendenza² si nota che nel 2009 la Francia, la Svezia, la Danimarca e l'Italia sono i Paesi con i tassi più elevati e la Liguria è la regione con la quota di persone "non autonome" più alta in Europa (61,9 contro una media europea del 49 per cento). La Slovacchia, la Polonia e la Repubblica Ceca hanno, invece, il minor tasso di dipendenza e la regione di Bratislava è quella con la quota più bassa in assoluto, seguita da Inner London (rispettivamente 34,3 e 35,4 per cento).

Le tendenze al 2020 mostrano un innalzamento dell'indice di dipendenza in tutti gli Stati europei e come si evidenzia dalla Figura A3, la Finlandia, la Francia e la Svezia sono i Paesi con i tassi più elevati in tutte le regioni, a eccezione di quelle in cui si trovano le rispettive capitali. Negli altri Paesi si osserva un'elevata variabilità interna del fenomeno, maggiormente evidente in Paesi come la Spagna, il Regno Unito e la Germania; meno accentuata in alcuni Paesi dell'Est europeo, come la Repubblica Slovacca e la Polonia.

Figura A.3 – INDICE DI DIPENDENZA REGIONALE – ANNO 2020 (distribuzione per quintili)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Eurostat

² L'indice di dipendenza viene considerato un indicatore di rilevanza economica e sociale. Il numeratore è composto dalla popolazione che, a causa dell'età (fascia di 0-14 anni più over 65), si ritiene essere non autonoma - cioè dipendente - e il denominatore dalla fascia di popolazione (15-64) che, essendo in attività, dovrebbe provvedere al suo sostentamento.

I.2 Tendenze economiche nazionali e territoriali

Quadro nazionale

L'impatto della crisi globale sull'economia italiana, manifestatosi con forza nell'ultimo trimestre del 2008, ha accentuato i suoi effetti negativi, in particolare, nel primo semestre del 2009, con una caduta significativa della produzione, soprattutto di beni d'investimento e di beni di consumo durevoli, e delle esportazioni. Nella seconda parte dell'anno e agli inizi del 2010 le tendenze della produzione e degli ordini sono migliorate, sia pure moderatamente, così come le esportazioni hanno beneficiato della prima fase di recupero della domanda mondiale. I riflessi negativi sull'occupazione, invece, che si manifestano abitualmente con ritardo rispetto alla flessione dell'attività economica, si sono protratti per l'intero 2009, anche se con una tendenza affievolita.

Tavola I.1 – ANDAMENTI PRINCIPALI INDICATORI ECONOMICI

		PIL	Prod. ind.	Ordinativi	Esportazioni	Occupati	CIG
		(1)	(2)	(2)	(2)	(1)	(2)
2007		1,6	1,7	6,5	9,9	1,0	-20,6
2008		-1,3	-3,5	-3,2	1,2	0,8	24,0
2009		-5,0	-18,4	-22,4	-21,2	-1,6	301,7
2009	I trim.	-2,9	-22,3	-30,6	-24,7	-0,4	184,1
	II trim.	-0,3	-23,2	-28,6	-25,3	-0,7	370,2
	III trim.	0,4	-17,2	-23,0	-21,2	-0,5	433,4
	IV trim.	-0,1	-9,3	-3,3	-12,7	-0,2	275,3
2010	I trim.	0,4	3,3	7,0	6,6	-	132,4
2009	gen.	-	-19,5	-33,2	-28,9	-	87,7
	apr.	-	-25,5	-32,2	-28,5	-	384,6
	lug.	-	-18,2	-23,2	-21,8	-	386,2
	ott.	-	-12,5	-17,0	-21,5	-	363,9
2010	gen.	-	-0,4	1,1	-1,2	-	177,2
	feb.	-	2,8	5,6	4,3	-	137,8
	mar.	-	7,0	13,1	15,0	-	106,8
	apr.	-	7,8	20,6	15,2	-	52,9
	mag.	-	-	-	-	-	36,1

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

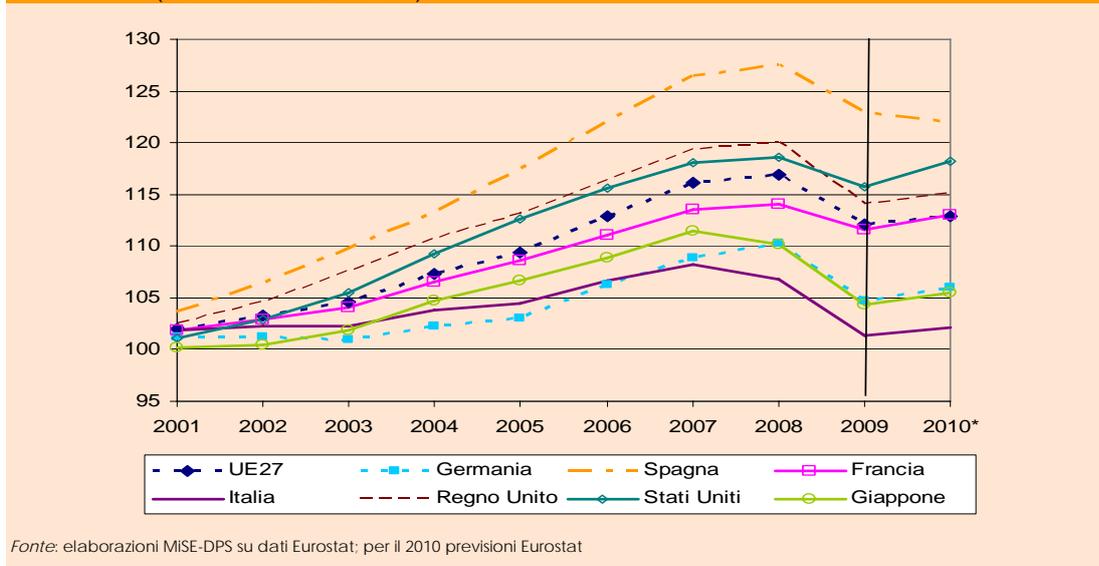
(2) Variazioni percentuali su periodo corrispondente.

Fonte: Istat; INPS per la Cassa Integrazione Guadagni (ordinaria e straordinaria)

In media d'anno la flessione del PIL nazionale nel 2009 è stata pari al 5 per cento, la più elevata dal dopoguerra. A essa hanno contribuito soprattutto il fortissimo calo di esportazioni e investimenti, ma anche un significativo decremento dei consumi privati. È da ricordare che tutte queste componenti avevano già registrato variazioni negative nel 2008, con un conseguente calo del PIL pari all'1,3 per cento.

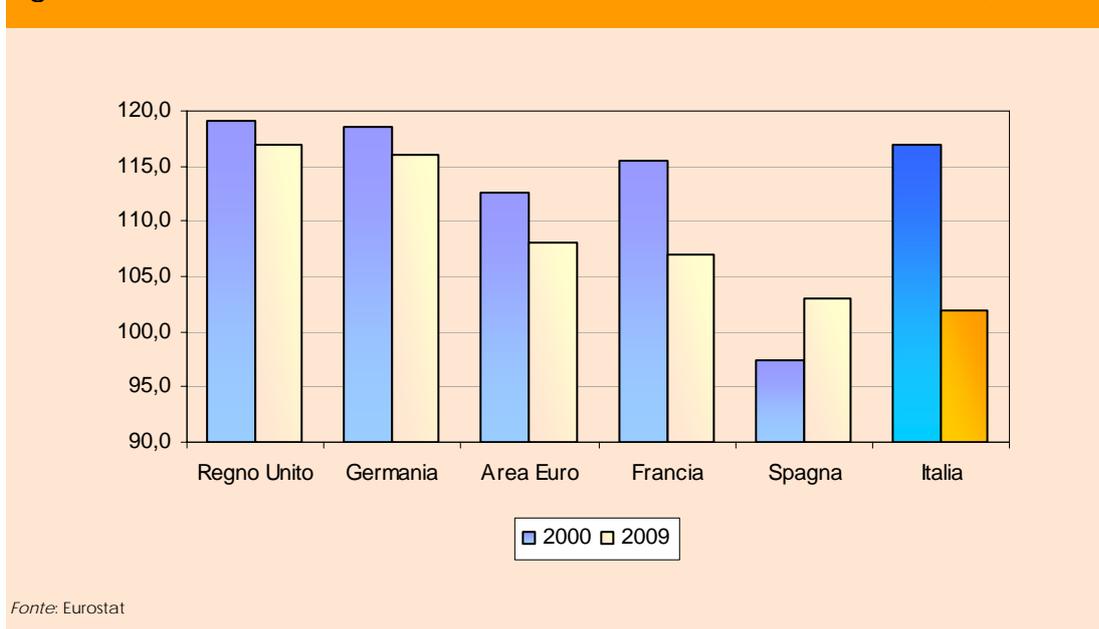
Le performance negative dell'ultimo biennio hanno ulteriormente ampliato il divario di crescita con i principali paesi industrializzati, segnatamente con quelli europei.

Figura I.3 – CRESCITA PIL 2000-2010 NEI MAGGIORI PAESI INDUSTRIALIZZATI
(numero indice 2000=100)



Tali andamenti si sono riflessi anche in un calo del PIL pro capite italiano rapportato a quello medio europeo (UE27): dal 2000 al 2009 l'indice relativo è sceso di circa 15 punti.

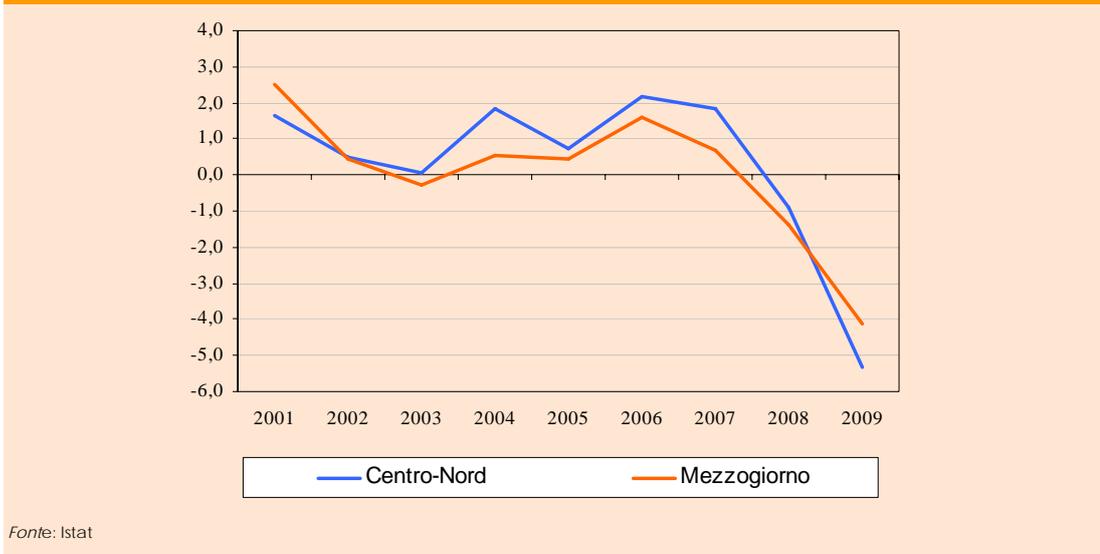
Figura I.4 - PIL PRO CAPITE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI, ANNI 2000 E 2009 (UE27=100)



Quadro territoriale

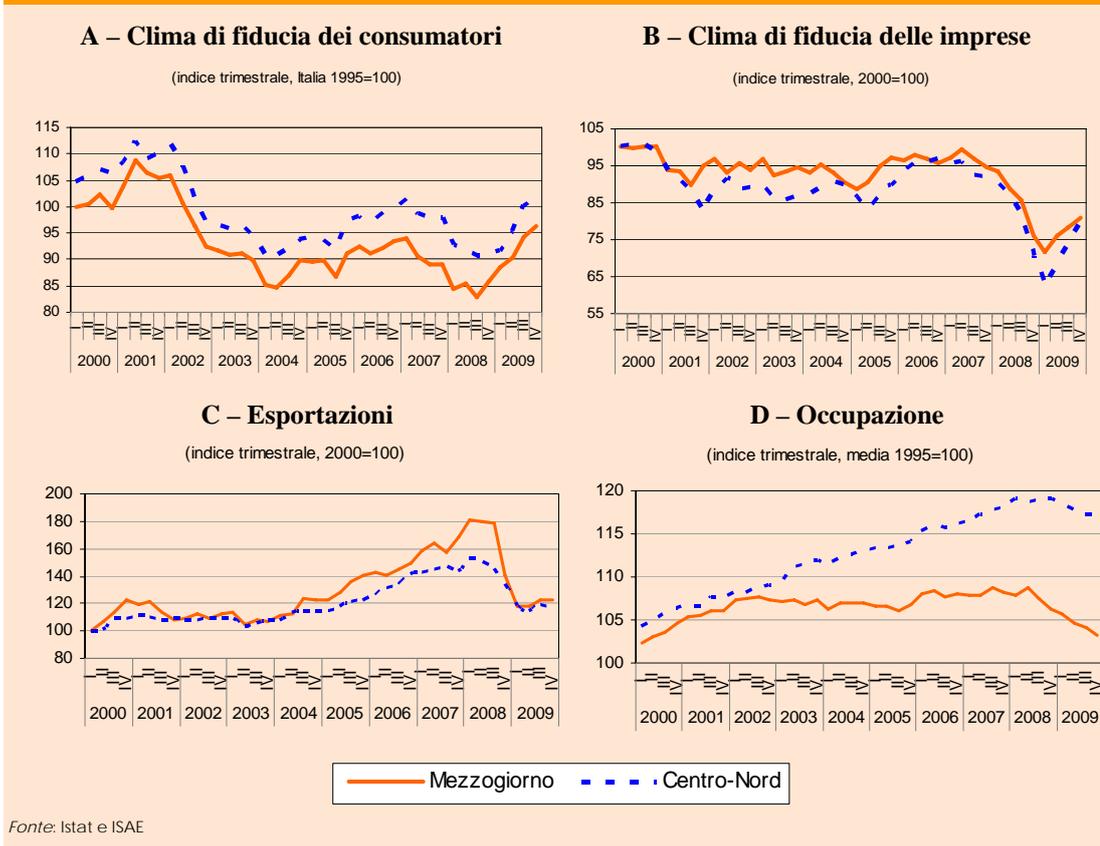
A livello territoriale nel 2008 è proseguita la tendenza, in atto dal 2002, a una minore dinamica del PIL del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord. Nel 2009 nel Sud si è, invece, registrata una flessione meno accentuata (-4,1 per cento a fronte del -5,3 per cento nel resto del Paese).

Figura I.5 – PIL PER RIPARTIZIONE, 2001-2009 (variazioni percentuali – valori concatenati)



Nel corso del 2009, infatti, il forte calo dell'attività economica, secondo i dati disponibili con dettaglio territoriale, in particolare quelli che si riferiscono alle esportazioni, ha penalizzato in misura relativamente maggiore il Centro Nord, a causa della più ampia apertura della sua industria verso l'estero. Come indicatori di prospettiva complessivamente favorevoli appaiono, le indagini ISAE sul clima di fiducia di imprese e consumatori, che hanno segnalato, pur con alcune oscillazioni, miglioramenti significativi anche nel Mezzogiorno

Figura I.6 - INDICATORI DEL CICLO CONGIUNTURALE



Nel periodo 2002-2008, inversamente a quanto registrato per il PIL, la crescita del PIL pro capite è stata lievemente superiore al Sud. Su tale andamento hanno influito una dinamica significativamente minore della popolazione meridionale e un lieve incremento della produttività rispetto alla stazionarietà nel Centro Nord. È da notare, tuttavia, che sulle tendenze demografiche hanno inciso una ripresa del flusso migratorio interno dal Sud e un afflusso più sostenuto di immigrati regolari al Centro Nord, mentre il piccolo divario di produttività a vantaggio del Mezzogiorno è stato sostanzialmente determinato dalla consistente perdita di occupazione nelle regioni meridionali.

Tavola I.2 - COMPONENTI DELLA CRESCITA DEL PIL PRO CAPITE: PRODUTTIVITA' E OCCUPAZIONE, 2002-2008 (variazioni percentuali - valori concatenati)

	Centro-Nord								Mezzogiorno							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002-08 ¹	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002-08 ¹
PIL	0,5	0,0	1,8	0,7	2,2	1,8	-0,9	0,9	0,4	-0,3	0,5	0,4	1,6	0,7	-1,4	0,3
Popolazione	0,5	1,0	1,3	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0	0,0	0,4	0,5	0,2	0,0	0,2	0,2	0,2
PIL pro-capite	0,0	-1,0	0,5	-0,3	1,3	0,8	-2,0	-0,1	0,4	-0,6	0,1	0,2	1,6	0,5	-1,6	0,1
PIL per occupato (produttività)	-0,7	-0,9	1,1	0,5	0,5	0,4	-1,0	0,0	-1,2	-0,1	1,1	0,4	0,5	1,0	-0,7	0,2
Tasso di occupazione ²	0,7	-0,1	-0,5	-0,8	0,8	0,4	-0,9	-0,1	1,6	-0,6	-1,0	-0,3	1,1	-0,5	-1,0	-0,1
Unità di lavoro	1,2	0,9	0,7	0,2	1,7	1,4	0,1	0,9	1,6	-0,2	-0,6	0,0	1,1	-0,3	-0,7	0,1

¹ Variazione media annua

² ULA su popolazione

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Dal lato dell'offerta i settori che nel periodo hanno sostenuto l'andamento del valore aggiunto complessivo del Mezzogiorno sono stati l'agricoltura e i servizi, ma con dinamiche comunque inferiori nell'ultimo biennio a quelle del Centro Nord. Negativo l'apporto dell'industria nel suo complesso nel Mezzogiorno, con il comparto delle costruzioni in costante flessione dal 2005 e molto al di sotto, nel dato medio 2002-2007, alla performance corrispondente del Centro Nord.

Offerta

Tavola I.3 - VALORE AGGIUNTO TERRITORIALE PER SETTORI, 2002-2008 (variazioni percentuali - valori concatenati)

	Centro-Nord								Mezzogiorno							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002-08 ¹	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002-08 ¹
Agricoltura	-3,2	-8,7	13,6	-4,7	0,2	0,7	3,2	-0,1	-2,9	1,2	12,3	-4,1	-2,9	-1,7	1,2	0,3
Industria	-0,4	-1,4	1,7	0,3	3,1	1,4	-2,7	0,3	2,8	-3,1	-2,2	0,4	1,4	0,9	-2,7	-0,4
industria s.s.	-0,9	-2,2	1,7	-0,4	3,2	1,7	n.d.	0,5	3,1	-5,4	-3,7	1,3	2,8	1,5	n.d.	-0,1
costruzioni	2,2	2,3	1,8	3,5	2,9	0,1	n.d.	2,1	2,3	2,4	0,9	-1,4	-1,2	-0,3	n.d.	0,4
Servizi	1,2	0,6	1,9	1,2	1,8	2,3	0,0	1,3	0,2	-0,4	0,7	0,8	1,8	0,7	-0,8	0,4
Totale	0,6	-0,2	2,1	0,8	2,1	2,0	-0,8	0,9	0,6	-0,9	0,6	0,5	1,6	0,7	-1,1	0,3

¹ Variazione media annua

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Dal lato della domanda persiste al Sud l'accentuata debolezza dei consumi delle famiglie, causata anche dall'andamento insoddisfacente dell'occupazione, mentre la spesa per investimenti fissi lordi, pur sostanzialmente in linea con quella

Domanda

registrata nel periodo nel resto del paese, è stimata in flessione nel 2008, mantenendosi ben lontana dai flussi necessari alla riduzione del divario territoriale con il resto del Paese.

Tavola I.4 – PIL E SUE COMPONENTI PER MACROAREA, 2002-2008 (variazioni percentuali – valori concatenati)

	Centro-Nord								Mezzogiorno							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002-08 ¹	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002-08 ¹
Pil	0,5	0,0	1,8	0,7	2,2	1,8	-0,9	0,9	0,4	-0,3	0,5	0,4	1,6	0,7	-1,4	0,3
Totale (risorse/impieghi)	1,5	0,2	1,6	1,0	2,3	1,5	-1,9	0,9	0,2	1,5	1,0	0,3	1,5	0,8	-0,9	0,6
Consumi interni	0,5	0,9	1,5	1,4	1,4	1,2	-0,6	0,9	0,6	1,0	0,7	0,8	0,6	0,7	-0,7	0,5
delle famiglie	0,0	0,6	1,1	1,2	1,6	1,2	-0,8	0,7	-0,3	0,7	0,2	0,5	0,8	0,6	-1,4	0,2
delle AAPP e ISP	2,3	2,0	2,5	2,1	0,7	1,2	0,7	1,6	2,8	1,8	1,9	1,5	0,2	0,7	0,8	1,4
Investimenti fissi lordi	5,8	-2,6	2,3	1,2	2,6	2,1	-5,2	0,8	-2,1	2,9	2,3	-0,5	4,0	1,8	-1,5	1,0

¹ Variazione media annua
Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Nel periodo considerato le migliori performance a livello regionale sono state conseguite nell'area centrale, con Lazio e Marche oltre l'1 per cento medio annuo del PIL. Nel Nord Italia i territori più dinamici sono stati Liguria, Valle d'Aosta e provincia di Trento. Nel Mezzogiorno spicca, in particolare, il dato del Molise, mentre in Campania si registra il tasso di crescita meno elevato di tutto il paese, con un andamento particolarmente negativo nel 2008 (-2,7 per cento).

Tavola I.5 - PIL REGIONALE 2002-2008 (variazioni percentuali – valori concatenati)

Regioni	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002-2008
Piemonte	-0,4	0,0	1,6	0,7	1,8	1,4	-1,5	0,5
Valle d'Aosta	1,7	2,4	1,2	-1,5	1,8	2,0	-0,5	1,0
Lombardia	1,1	0,1	1,1	0,8	1,8	1,6	-1,0	0,8
Liguria	-1,8	-0,2	0,6	0,1	1,4	2,7	-1,5	1,0
Bolzano	-1,1	1,2	2,7	0,5	3,4	1,0	-0,7	0,7
Trento	0,0	0,4	0,2	1,4	1,5	2,6	-0,8	1,0
Veneto	-1,0	1,3	2,7	0,8	2,4	1,9	-0,8	0,5
Friuli-Venezia Giulia	-0,4	-2,0	0,5	2,2	2,8	2,0	-1,2	0,2
Emilia-Romagna	-0,4	-0,5	1,0	1,1	3,5	2,1	-0,7	0,9
Toscana	0,6	0,4	1,2	0,4	2,2	1,2	-0,8	0,8
Umbria	-0,9	-0,3	2,3	-0,1	2,9	1,3	-1,5	0,5
Marche	2,0	-0,4	1,4	1,1	3,3	1,6	-1,2	1,1
Lazio	2,8	-0,5	4,4	0,3	1,4	2,7	-0,4	1,5
Abruzzo	0,0	-1,4	-2,1	2,0	2,5	1,6	-0,3	0,3
Molise	0,5	-1,6	1,6	0,4	3,2	1,9	-0,5	0,8
Campania	2,0	-0,6	0,4	-0,3	1,2	0,9	-2,7	0,1
Puglia	-0,5	-1,1	1,2	0,0	2,5	0,0	-0,2	0,3
Basilicata	0,3	-1,3	1,6	-1,2	3,8	0,6	-1,7	0,3
Calabria	-0,3	1,2	2,4	-1,8	1,6	0,0	-1,7	0,2
Sicilia	0,2	-0,1	-0,1	2,4	1,1	0,4	-1,1	0,4
Sardegna	-0,4	2,1	0,9	0,1	0,5	1,3	-1,6	0,4
ITALIA	0,5	0,0	1,5	0,7	2,0	1,6	-1,0	0,7
Nord-Ovest	0,4	0,1	1,2	0,7	1,8	1,6	-1,2	0,7
Nord-Est	-0,7	0,2	1,7	1,1	2,9	2,0	-0,8	0,9
Centro	1,8	-0,2	2,9	0,4	2,0	2,0	-0,7	1,2
Centro-Nord	0,5	0,0	1,8	0,7	2,2	1,8	-0,9	0,9
Mezzogiorno	0,4	-0,3	0,5	0,4	1,6	0,7	-1,4	0,3

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Come detto in precedenza, gli indicatori con dettaglio territoriale più significativi circa l'andamento del 2009, oltre che dalle indagini ISAE sul clima di fiducia, sono costituiti dalle esportazioni e dalle forze di lavoro. Per queste ultime si rimanda oltre (cfr. paragrafo I.3).

Pur accomunate da una dinamica fortemente negativa, soprattutto nel primo semestre dell'anno, le esportazioni di beni hanno presentato differenziazioni regionali anche rilevanti.

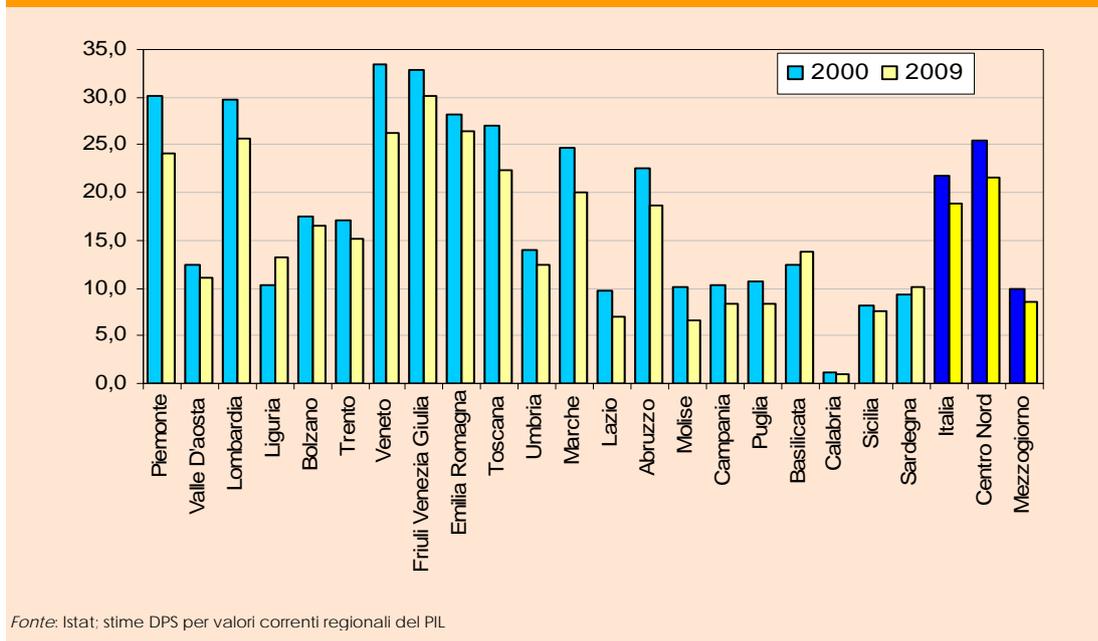
La sola regione italiana che ha segnalato una variazione annua positiva è stata la Liguria (9,5 per cento), grazie in particolare ai settori meccanico e metallurgico. Le maggiori difficoltà nel Centro Nord si sono evidenziate invece in Veneto (tessili, mezzi di trasporto e meccanica), Valle d'Aosta (metallurgia), Emilia-Romagna (mezzi di trasporto e meccanica) e Marche (meccanica). Nel Mezzogiorno, oltre alle isole, penalizzate dal forte calo del valore dei prodotti petroliferi raffinati, andamenti particolarmente negativi si registrano in Abruzzo (mezzi di trasporto e meccanica) e in Molise, nonché in Campania e in Puglia nel comparto dei mezzi di trasporto.

Il valore delle esportazioni del Mezzogiorno, rapportato al PIL dell'area, evidenzia, ancora nel 2009 con una quota inferiore al 10 per cento, l'insufficiente apertura all'estero dell'economia meridionale, anche se la flessione registrata nel corso degli anni duemila si è rivelata meno accentuata rispetto al resto del Paese.

In tale periodo, al Sud soltanto Basilicata e Sardegna hanno aumentato, sia pure lievemente, il rapporto export/PIL, mentre l'Abruzzo, pur in decelerazione, registra nel 2009 un'incidenza simile a quella nazionale. Nel Centro Nord alla performance isolata di crescita della Liguria si accompagna una diminuzione significativa in Veneto, che lascia la posizione di regione leader per questo indicatore a Friuli-Venezia Giulia ed Emilia Romagna.

Esportazioni

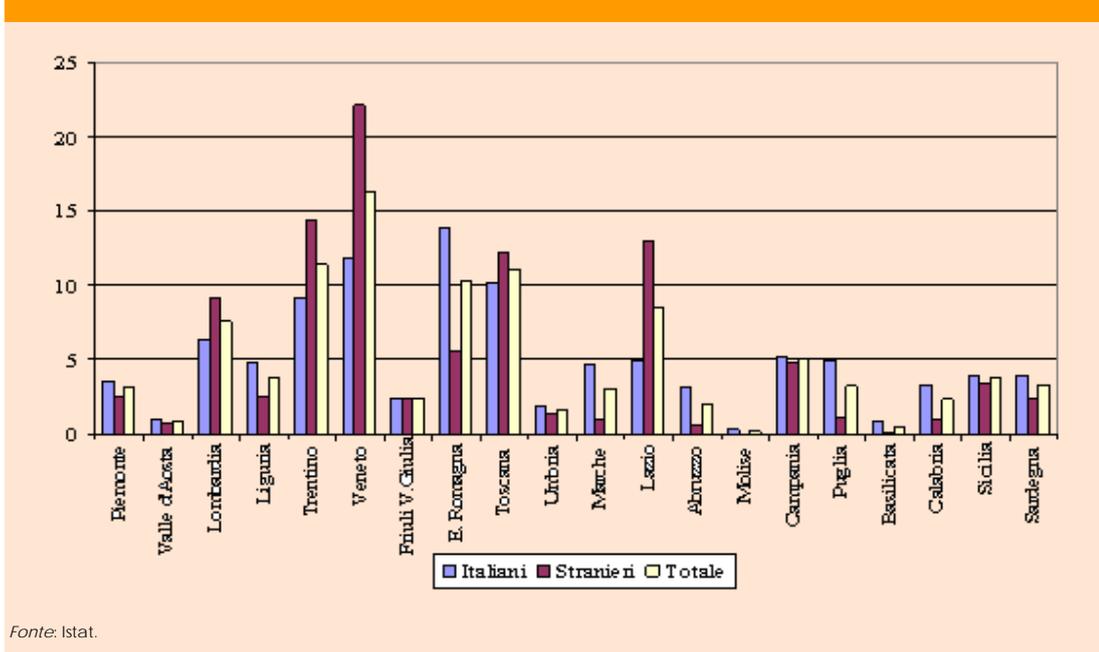
Figura I.7 – ESPORTAZIONI PER RIPARTIZIONI E PER REGIONI (valori correnti in percentuale del PIL)



Turismo

La componente turistica, strategicamente importante per ogni sistema economico, ma ancor più per un territorio dalle grandi potenzialità naturali e culturali quale il Mezzogiorno, ha registrato anche nel 2008 problemi di crescita: a livello nazionale, ma con eguale dinamica nelle due grandi ripartizioni, si è verificata una moderata flessione delle presenze (-0,8 per cento), lievemente più accentuata per i clienti stranieri (-1 per cento, ma -4,8 al Sud). Le regioni del Sud che hanno registrato le migliori performance sono state Puglia e Sardegna (6,1 e 3,7 per cento rispettivamente), quelle più insoddisfacenti si sono verificate in Campania e in Sicilia (-5,3 e -4,5 per cento). Nel Centro Nord è stato buono l'andamento turistico in Piemonte (12 per cento), al contrario del dato molto negativo delle presenze nelle Marche (-15,5).

La quota percentuale di presenze nelle strutture ricettive meridionali si conferma ancora relativamente bassa, intorno al 20 per cento (25,6 quella degli italiani e 13,3 quella degli stranieri): il migliore andamento al Sud si registra in Campania con il 5 per cento delle presenze nazionali, mentre nel resto del paese spiccano le performance del Veneto (in assoluto e per la clientela straniera), dell'Emilia Romagna (presenze italiane) e del Trentino-A. Adige e del Lazio (presenze straniere).

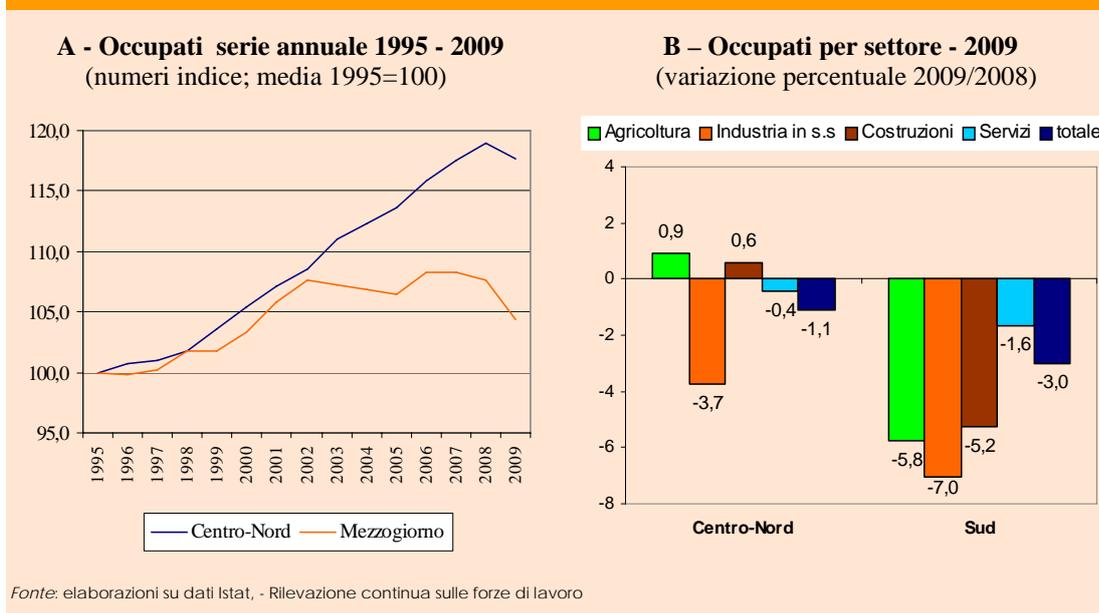
Figura I.8 – QUOTE PRESENZE TURISTICHE ITALIANE E STRANIERE SUL TOTALE NAZIONALE**1.3 Occupazione e disoccupazione nei territori****Mercato del lavoro**

L'impatto della crisi finanziaria ha comportato per l'Italia, nel 2009, una caduta dell'occupazione dell'1,6 per cento (primo calo annuale dal 1995), pari a una perdita assoluta di circa 380 mila posti di lavoro, cui si aggiungono i lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni nel 2009 (stimati tra le 350-450 mila unità secondo diverse fonti).

Cala maggiormente l'occupazione maschile (-274 mila unità) rispetto a quella femminile (-105 mila unità) e la forte caduta della componente italiana (-527 mila unità) è solo parzialmente controbilanciata dalla crescita, con ritmi inferiori rispetto al passato, di quella straniera (147 mila unità).

Mentre nel Centro-Nord l'occupazione (circa 17 milioni di unità), dopo un 2008 ancora in aumento, si è ridotta nel 2009 dell'1,1 per cento (186 mila unità), al Sud (oltre 6 milioni di occupati totali) la flessione dell'indicatore, iniziata già nel corso del 2008 (-0,5 per cento) si è notevolmente ampliata nel 2009 (-3 per cento, pari a circa 194 mila unità).

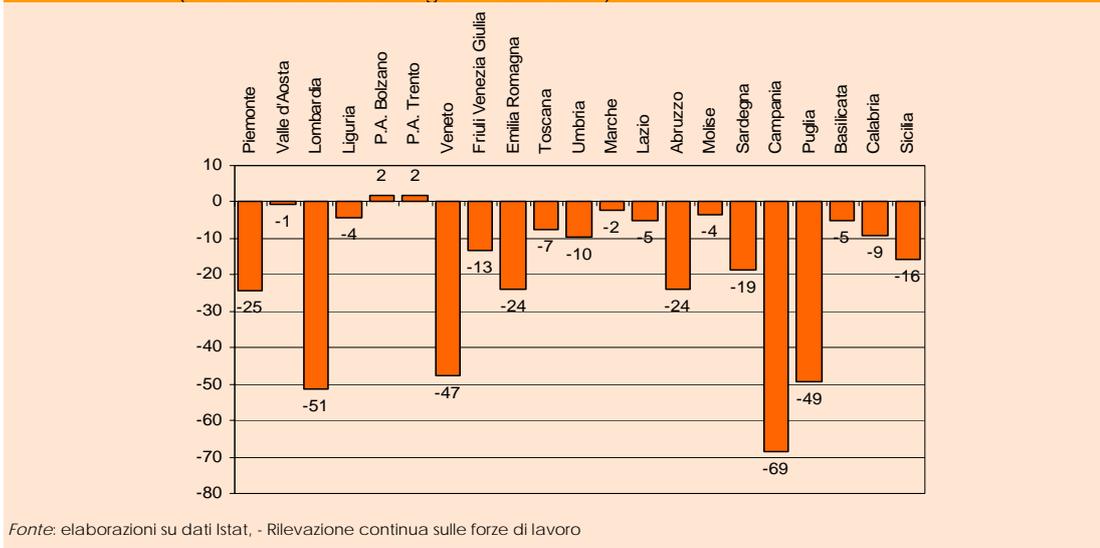
Figura I. 9 – SITUAZIONE OCCUPAZIONALE NELLE RIPARTIZIONI



Dal punto di vista settoriale, si osserva un forte calo dell'industria in senso stretto (settore già in flessione nel 2008), circa 214 mila unità di cui 61 mila al Sud, e dei servizi (circa 119 mila di cui 74 mila al Sud). Gli occupati nei settori agricolo e delle costruzioni crescono solo nel Centro-Nord (rispettivamente 4 e 8 mila unità) e si riducono al Sud di 25 e 33 mila unità (saldo nazionale rispettivamente -21 e -26 mila). Diminuiscono in particolare i lavoratori indipendenti (autonomi e collaboratori) e i dipendenti a termine, sostanzialmente stabili i dipendenti a tempo indeterminato.

Riguardo ai dati regionali si osserva una consistente asimmetria negli effetti della crisi sul mercato del lavoro, con un forte calo in valori assoluti in Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia e Abruzzo tra le regioni dell'area competitività e in Campania e Puglia tra quelle dell'area convergenza.

Figura I.10 – IMPATTO DELLA CRISI NEI MERCATI DEL LAVORO REGIONALI
(variazioni assolute in migliaia - 2009/2008)

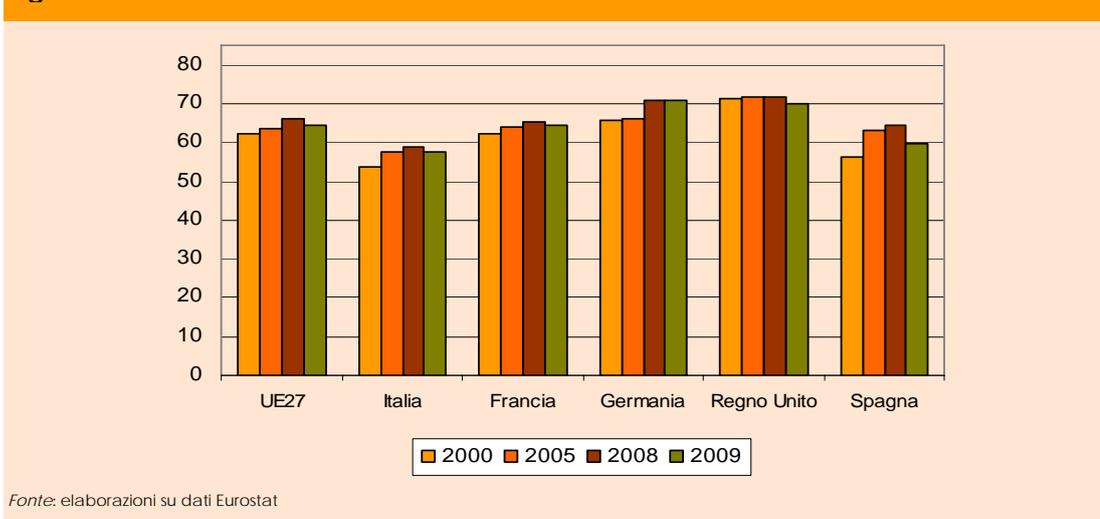


Tasso di occupazione

Il tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa, in lieve aumento nel 2008, si riduce nel 2009 di 1,2 punti percentuali al 57,5 per cento nella media nazionale, con forte differenziazione territoriale (nel Mezzogiorno scende al 44,6 per cento, quasi 20 punti in meno del valore del Centro-Nord, pari a – 64,5 per cento, peraltro in calo) e di genere (il tasso femminile è pari al 46,4 per cento, quello maschile al 68,6 per cento).

Oltre alla scarsa performance in produttività, ciò che caratterizza l'Italia, rispetto agli altri grandi Paesi UE è quindi l'insufficiente utilizzo delle risorse umane. E questa divergenza è dovuta, oltre che a bassi tassi di occupazione giovanili, soprattutto al basso livello del tasso di occupazione femminile particolarmente nel Mezzogiorno (30,6 per cento il livello medio nel 2009, rispetto al 55,2 del Centro-Nord)¹.

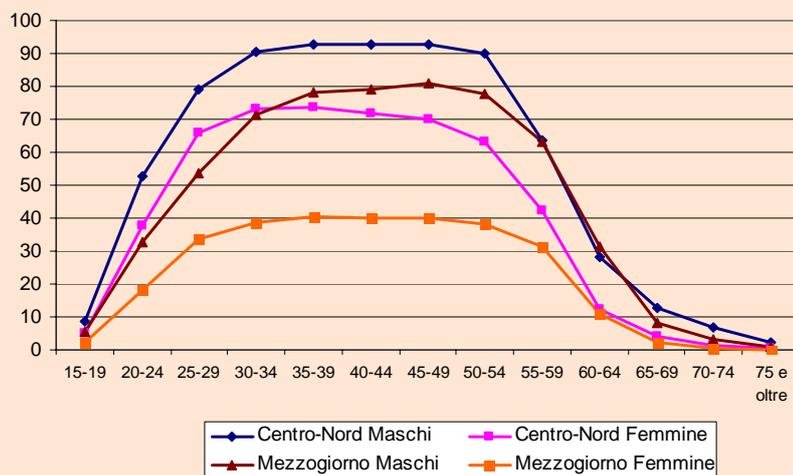
Figura I.11 – TASSO DI OCCUPAZIONE 15-64 ANNI – CONFRONTO INTERNAZIONALE



¹ Nella ripartizione meridionale si aggiunge anche un alto tasso di lavoro irregolare (18 per cento del totale delle unità di lavoro nell'anno 2007) pari al doppio di quello osservabile nel Centro-Nord. La media nazionale, disponibile anche per l'anno 2009, è di circa il 12 per cento (cfr. Audizione Parlamentare del Presidente dell'Istat del 15 Aprile 2010).

Il differenziale di genere fra le due ripartizioni territoriali nei tassi (cfr. Figura I.12) cresce con l'età² a partire dalle classi giovanili, raggiunge il massimo nelle classi centrali di età, in cui la donna si divide fra le due attività produttiva-riproduttiva, e tende ad assottigliarsi nelle classi successive.

Figura I.12 – TASSO DI OCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI PER CLASSI DI ETÀ E SESSO
(valori percentuali - anno 2009)



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

L'aumento della partecipazione al lavoro in Italia³ difficilmente potrà essere raggiunta senza un significativo e strutturale incremento dell'occupazione femminile, soprattutto nel Mezzogiorno, promuovendo politiche attive volte a migliorare la conciliazione dei tempi lavoro-famiglia e ad accrescere i servizi per l'infanzia e agli anziani (cfr. capitolo II). Peraltro, negli anni precedenti la crisi, l'occupazione femminile è cresciuta a un ritmo superiore a quella maschile, mentre i tassi di abbandono scolastici appaiono più bassi per le donne rispetto agli uomini (con l'effetto indesiderato di ampie sacche di disoccupazione con alti titoli di studio).

Per il secondo anno consecutivo crescono le persone in cerca di occupazione, 253 mila unità in più, di cui 240 mila nel Centro-Nord, che, per la prima volta dal 1995, supera il Sud nel numero complessivo di disoccupati. Il tasso di disoccupazione è salito nella media nazionale al 7,8 per cento, dal 6,7 per cento del 2008, risultando inferiore però a quello della media UE a 27 paesi (9,4 per cento). Sulla dinamica relativamente moderata hanno influito sia l'incremento degli inattivi, soprattutto al Sud, sia l'utilizzo ampio degli ammortizzatori sociali, estesi, attraverso la CIG in deroga, anche a categorie non beneficiarie secondo la normativa vigente. Nell'area centro-settentrionale il tasso di disoccupazione raggiunge quota 5,9 per

Tasso di disoccupazione

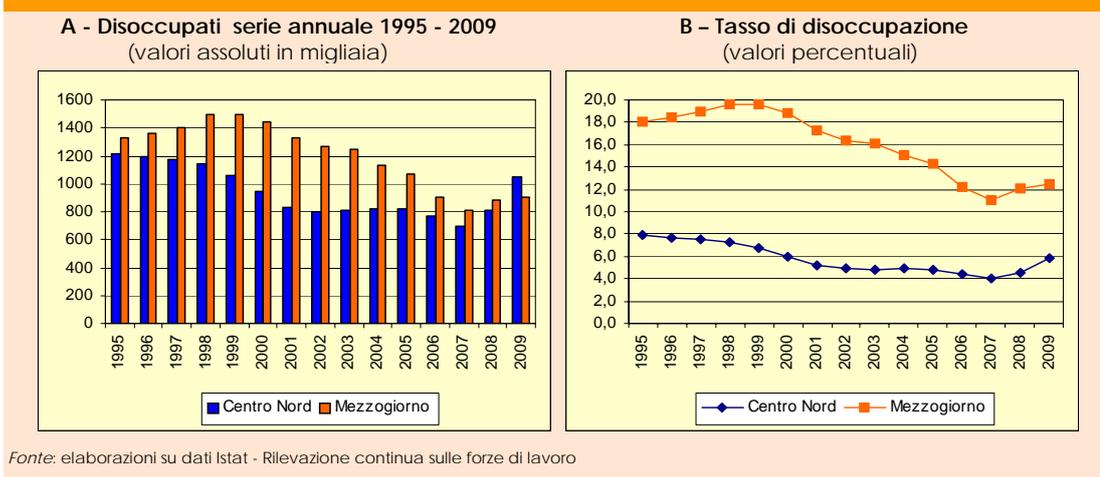
² L'analisi dei dati per classi quinquennali di età consente di capire quali generazioni femminili sono maggiormente esposte al rischio della disoccupazione oppure a quello di rimanere al di fuori delle forze di lavoro come persone inattive. Si ricorda infatti che la presenza della componente femminile sul mercato del lavoro, come le altre sezioni (studenti e anziani) della componente secondaria delle Forze di lavoro, è fortemente influenzata dalle fasi del ciclo economico, per cui essa entra nelle Forze di lavoro (con la ricerca attiva di un'occupazione) o ne esce (rimanendo passiva fra gli inattivi) secondo le opportunità presenti sul mercato.

³ Tra i principali obiettivi stabiliti a Lisbona nel marzo 2000 vi era il raggiungimento entro il 2010 di un tasso di occupazione 15-64 anni complessivo del 70 per cento, un tasso di occupazione femminile pari al 60 per cento e un tasso di occupazione 55-64 anni del 50 per cento.

cento, al Sud è pari al 12,5 per cento (risultando più alto nelle regioni Sicilia, Sardegna, Campania e Puglia).

Particolarmente grave si presenta la situazione dei giovani 15-24 anni, il cui tasso di disoccupazione, a livello nazionale, è giunto ad aprile 2010 al 29,5 per cento, con percentuale media nel 2009 pari al 36 per cento nel Sud e al 20,1 per cento nel Centro Nord

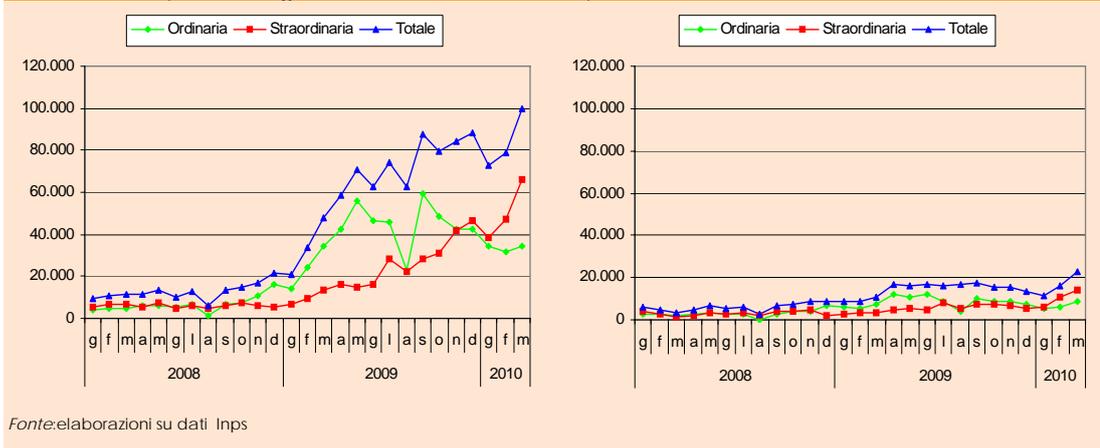
Figura I.13 – LA DISOCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI



Ricorso alla CIG

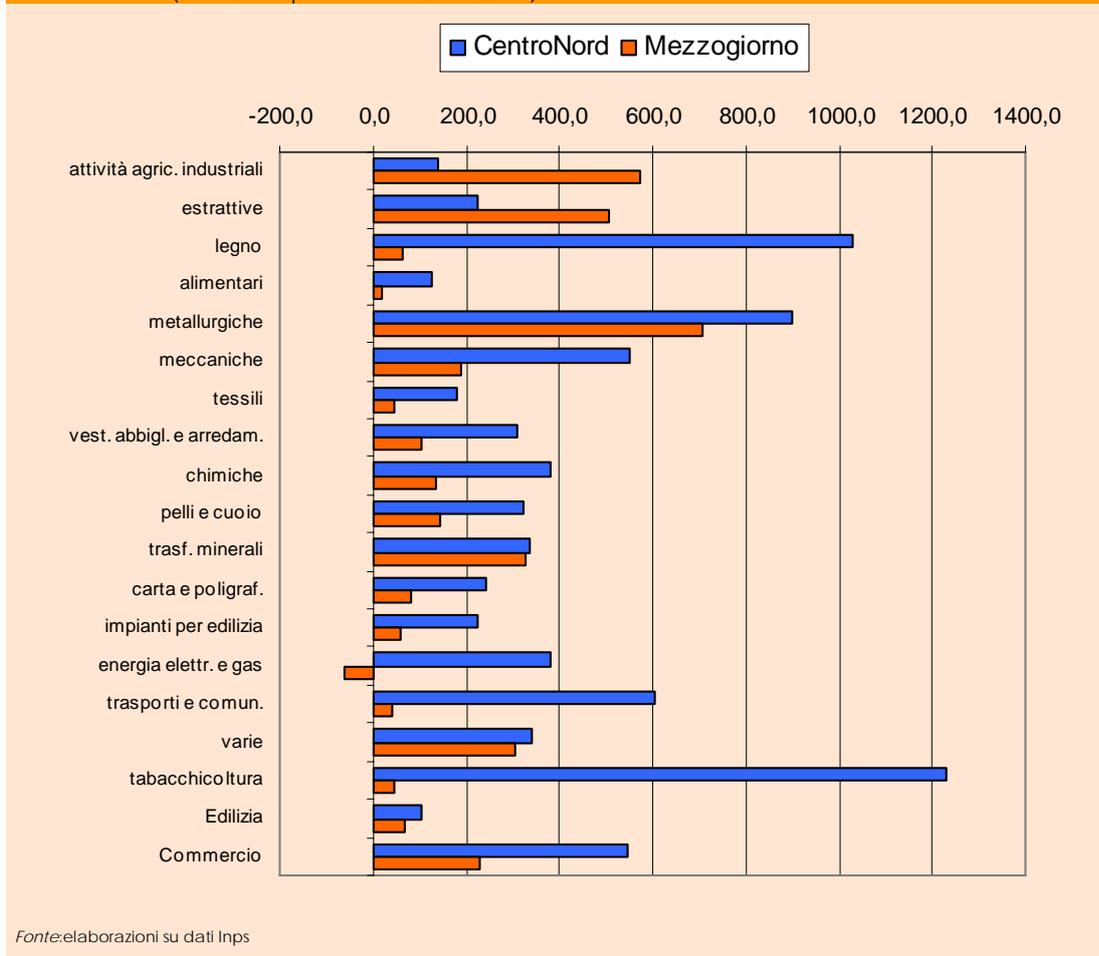
Il progressivo ricorso alla CIG, iniziato a settembre 2008, è continuato per l'intero 2009, con un incremento complessivo del numero di ore autorizzate, rispetto all'anno precedente, del 311 per cento. La crescita si riferisce soprattutto alla gestione ordinaria (difficoltà temporanee) rispetto a quella straordinaria (relativa alle crisi di impresa), come se le difficoltà insite nella crisi attuale siano state interpretate da molte aziende come un grave intralcio produttivo temporaneo o congiunturale, non comportante cioè la prospettiva della drastica ristrutturazione o della chiusura. Nei primi tre mesi del 2010 è osservabile, però, un maggiore incremento della CIG straordinaria (e in deroga), in presenza anche di una semplificazione delle relative procedure, che consentono alle aziende di ricorrere a essa non solo per crisi di impresa, ma per crisi da domanda globale (ottenendo così un ulteriore anno di sostegno, che si aggiunge a quello della CIG ordinaria).

Figura I.14 –NUMERO ORE AUTORIZZATE DI CIG PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE
(valori in migliaia, serie mensile 2007-2010)



L'incremento rilevato nel 2009 ha riguardato particolarmente la ripartizione Centro-Nord, dove è concentrato circa l'82 per cento della CIG complessiva, mentre nel Mezzogiorno si è osservata una dinamica meno elevata, per via di una minore concentrazione industriale e di una maggiore presenza di lavoro sommerso.

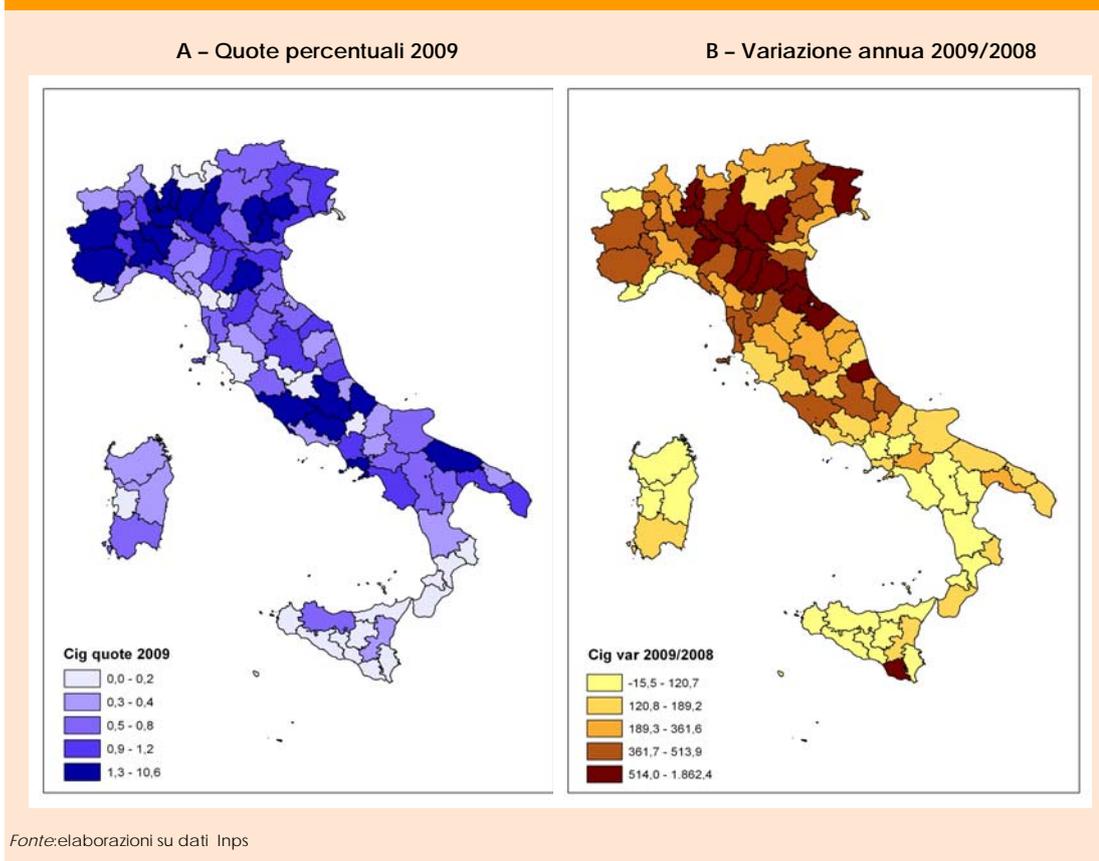
Figura I.15 – NUMERO ORE AUTORIZZATE DI CIG PER SETTORI PRODUTTIVI
(variazione percentuale 2009/2008)



Considerando i dati settoriali, la crescita della CIG ha riguardato nel Centro-Nord particolarmente i settori del legno, della metallurgia, della meccanica, dell'abbigliamento, dei trasporti, dei tabacchi e del commercio. Al Sud vi è stato un maggior utilizzo nell'agro-industria, nell'estrattivo, nel metallurgico e nel commercio.

I dati provinciali evidenziano una consistente presenza e forte incremento, oltre che in province del Centro e del Nord, anche in province del Sud, soprattutto abruzzesi, campane, pugliesi, siciliane e sarde (come Teramo, Chieti, L'Aquila, Caserta, Napoli, Avellino, Bari, Taranto, Cagliari, Palermo, Catania e Ragusa).

Figura I.16 – NUMERO ORE CIG NELLE PROVINCE ITALIANE



I.4 Imprese e sistemi produttivi territoriali

I recenti dati sull'occupazione e sulla Cassa integrazione guadagni relativi al 2009 hanno mostrato gli effetti reali della crisi economico-finanziaria sul mercato del lavoro. Per quanto concerne le imprese, la specificità del sistema produttivo italiano⁴, basato essenzialmente sulle PMI e su settori in gran parte tradizionali, non molto esposto dal lato finanziario e con notevoli risorse sociali concentrate nelle reti di distretti e di imprese, ha comportato una relativa risposta-tenuta alle difficoltà originate dalla crisi, grazie anche al supporto di policy riorientate a tutelare l'occupazione, mediante gli ammortizzatori sociali, e a sostenere le imprese attraverso i fondi di garanzia finanziaria, le misure a favore dell'innovazione tecnologica e dell'internazionalizzazione, e le azioni per una più celere realizzazione di grandi infrastrutture.

Nel periodo intercorso tra il 2000 e il 2007 vi è stato un processo di adattamento al nuovo contesto di competizione globale per le imprese di entrambe le ripartizioni territoriali, anche se più intenso nel Centro-Nord, mediante l'utilizzo di molteplici strategie: la crescita verso la media dimensione e la scelta di forme

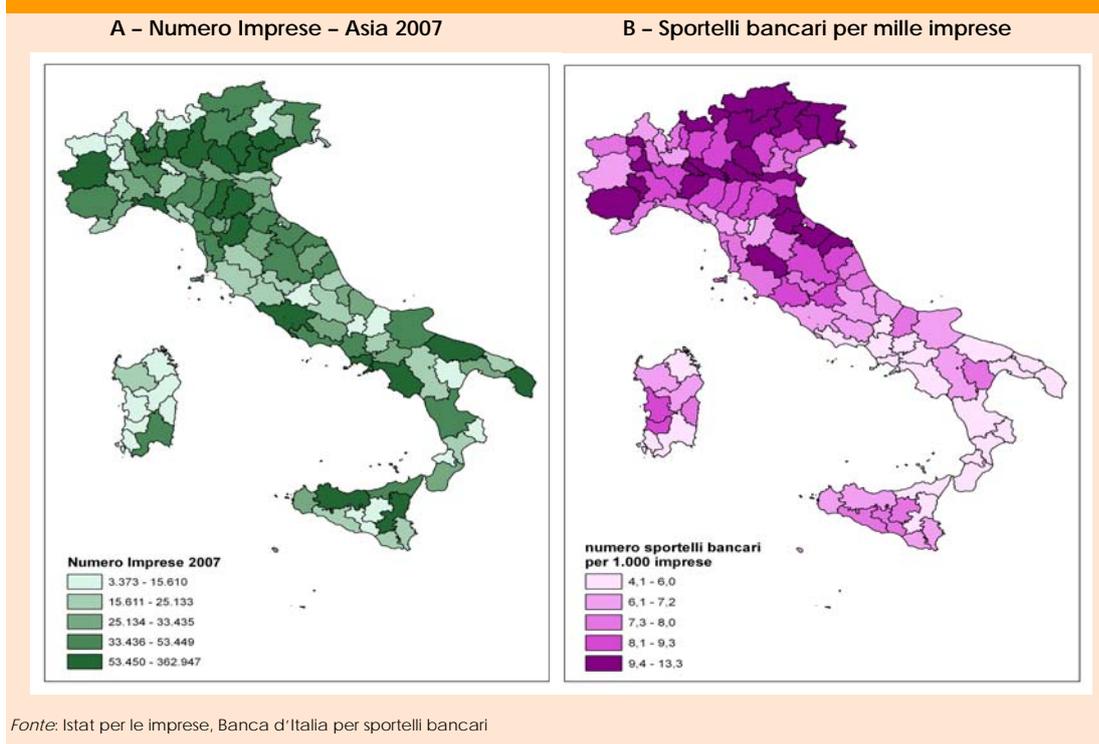
⁴ L'Italia ha il numero più alto di imprese (oltre 3.800 mila), in Francia ve ne sono 2.300 mila, in Spagna 2.500, in Germania 1.700 e nel Regno-Unito 1.600, con una alta densità imprenditoriale: 65 imprese per mille abitanti rispetto ad una media UE di 40 (dati Eurostat 2005, esclusi agricoltura, la P.A. e i servizi finanziari).

giuridiche aziendali più efficienti; la variazione della specializzazione (in conseguenza anche ai processi di terziarizzazione dell'economia e di concentrazione nella grande distribuzione organizzata) e la diversificazione dei prodotti; la ricerca di partner esteri, l'investimento in marchi e innovazione (su questo ultimo aspetto cfr. *Riquadro C - L'innovazione nelle imprese italiane: un confronto internazionale*).

Nel 2007, in base ai dati dell'Archivio Istat Asia Imprese, su un totale di circa 4 milioni e 480 mila imprese attive il 72 per cento risultava localizzato nel Centro-Nord (circa 3 milioni e 231 mila aziende), il 28 per cento nel Mezzogiorno (circa 1 milione 249 mila).

A fronte di una buona concentrazione di imprese in alcune province del Sud (cfr. figura I.17) si osserva, oltre alla nota mancanza di infrastrutture e di servizi di sicurezza, anche un parziale sottodimensionamento dell'offerta di servizi bancari, solo in parte attribuibile al maggior costo di finanziamento derivante dal più elevato rischio di merito, originato da imprese patrimonialmente meno solide (si veda il capitolo IV. Politiche per il capitale-credito) e da un contesto sociale più debole.

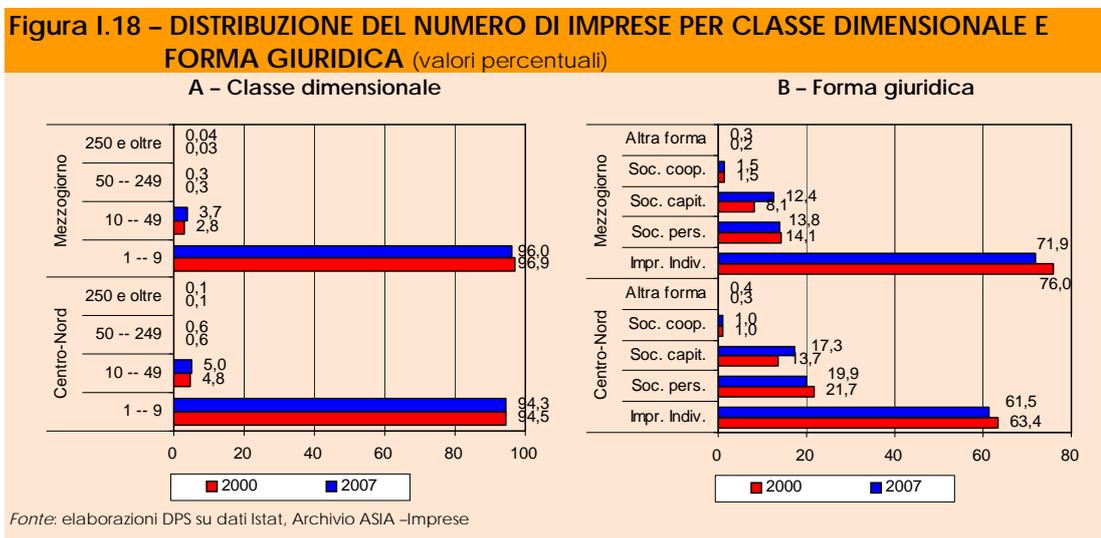
Figura I.17 – IMPRESE E OFFERTA DI SERVIZI BANCARI NELLE PROVINCE ITALIANE



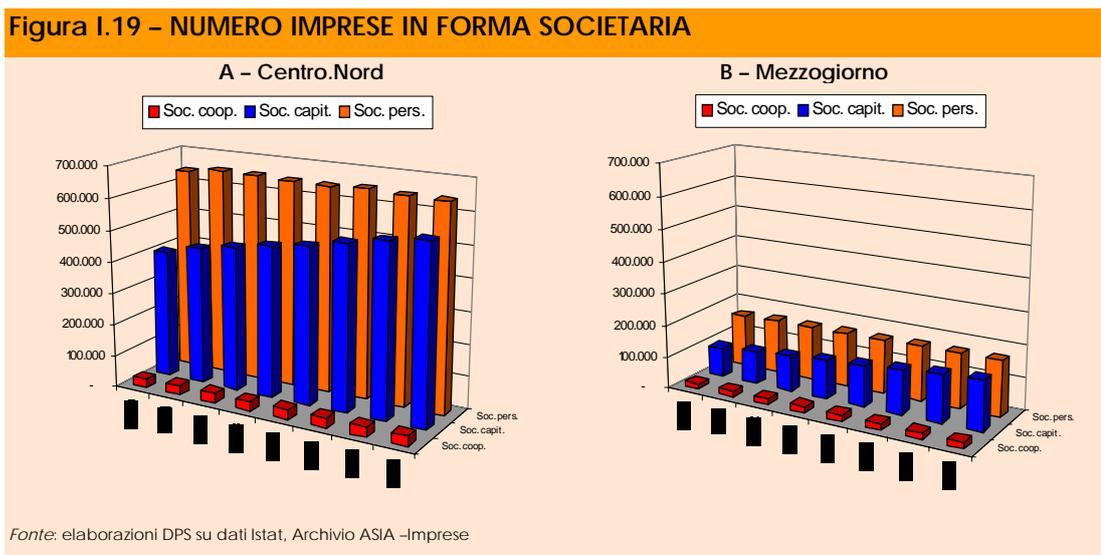
Nel periodo considerato, la distribuzione delle imprese per classe dimensionale è variata di poco nelle due ripartizioni, con un aumento visibile della quota di piccole imprese (10-49 addetti) soprattutto nel Mezzogiorno e la conseguente riduzione del peso delle microimprese (1-9 addetti). La crescita delle medie (50-249 addetti) e grandi imprese (250 addetti e oltre), pur non variando la rispettiva quota percentuale, è stata superiore a quella media annua nazionale (1,3 per cento), precisamente intorno al 2 per cento per il Centro-Nord e intorno al 4,5 per cento per il Sud (dove però continuano a rappresentare una realtà abbastanza

**Dimensioni
d'impresa**

marginale). Alla crescita del numero di medie imprese, segmento strategico di ogni sistema produttivo per la loro capacità di innovare e di riorganizzarsi in risposta agli stimoli del mercato, si accompagna anche una loro buona performance in termini di indicatori di redditività (fatturato, profitti, valore aggiunto, ecc...) nel 2007 e una loro tenuta nel 2008, come evidenziano alcune indagini campionarie⁵.



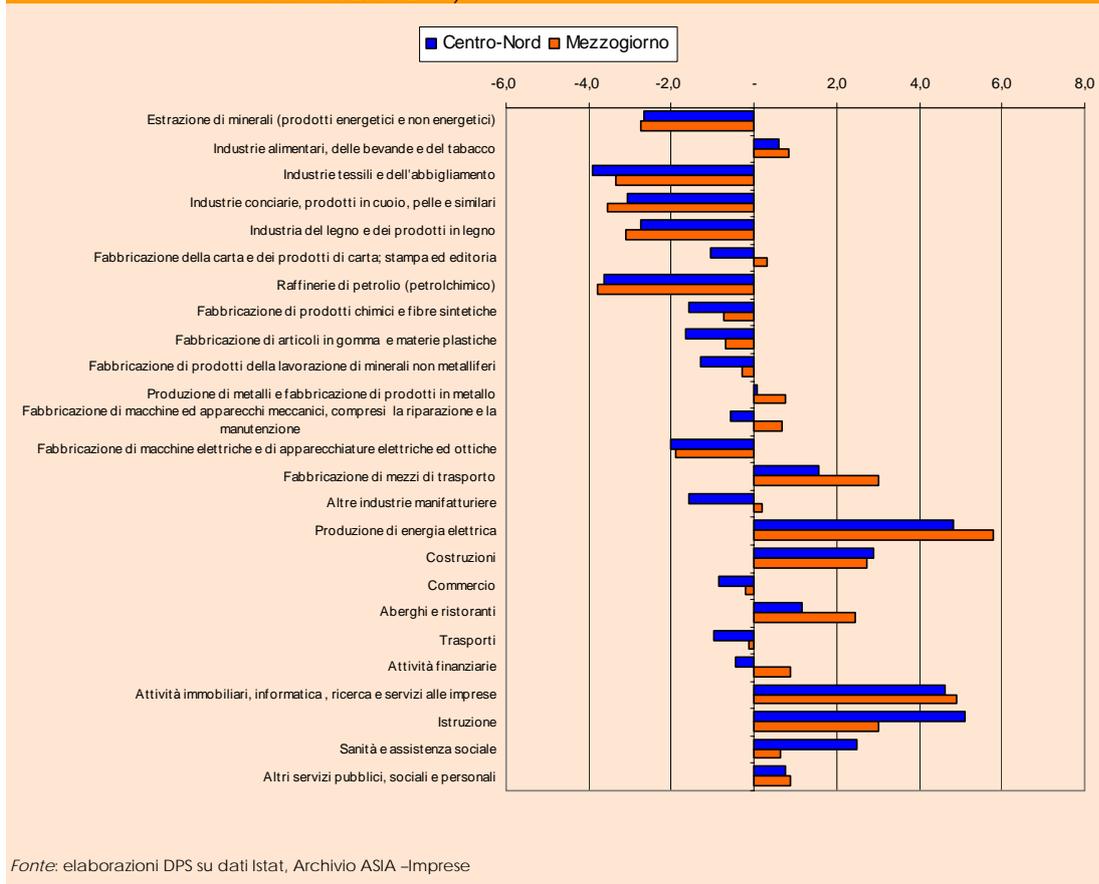
Nello stesso periodo nella distribuzione per tipologia giuridica si è osservato, in entrambe le ripartizioni, un aumento considerevole della quota di aziende con forma giuridica più evoluta (le società di capitali, in forte crescita – oltre il 5 per cento), a fronte di una flessione della quota di imprese con forme giuridiche più tradizionali (le imprese individuali e le società di persone). A fronte di circa 560 mila società di capitali nel Centro-Nord (405 mila nel 2000), ne risultano nel Mezzogiorno circa 155 mila (erano 92 mila nel 2000 in questa ultima ripartizione).



⁵ Cfr. Mediobanca-Unioncamere, “Le medie imprese industriali 1997-2006 e 2007-2008” (marzo 2009). Indagine sui bilanci relativi a un campione rappresentativo di oltre 4.000 medie imprese industriali attive nel 2006.

Una conferma dell'adattamento alla globalizzazione viene dalla variazione di specializzazione delle imprese, tra il 2000 e il 2007, con settori che presentano forti variazioni in diminuzione, come il tessile, il legno e il petrolchimico, e altri in forte crescita, come i servizi alle imprese e la produzione di energia, altri ancora hanno variazioni discordi sul territorio (come la produzione di apparecchi meccanici, la carta, le attività finanziarie).

Figura I.20 – NUMERO DI IMPRESE PER SEZIONE DI ATTIVITA' ECONOMICA (variazione media annua 2007-2000)

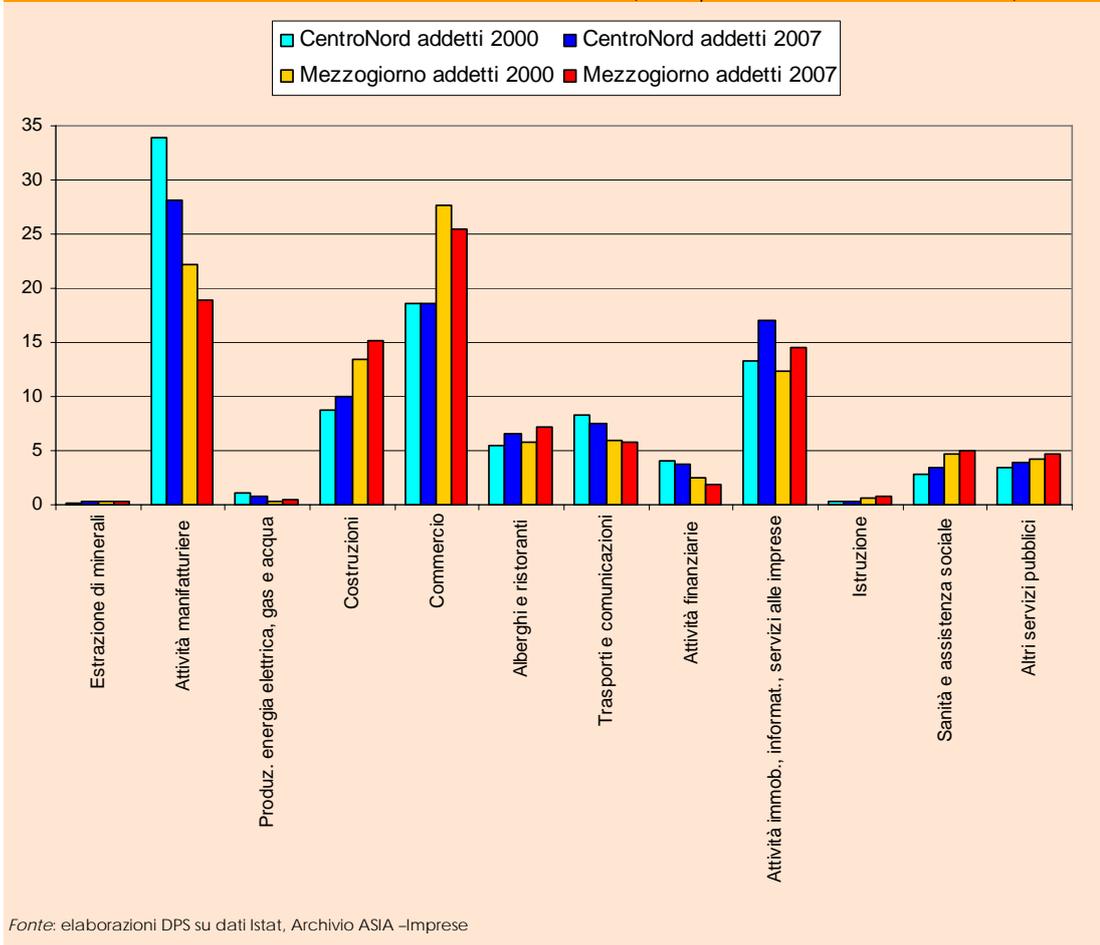


La distribuzione degli addetti alle imprese per sezione di attività economica, sempre nel periodo 2000-2007, evidenzia il consolidamento della tendenza alla terziarizzazione del sistema produttivo italiano e alla concentrazione di addetti in alcuni settori (cfr. Figura I.21). Anche nel Centro-Nord – che, sebbene con un andamento calante, presenta una assai maggiore quota di addetti all'industria rispetto alle altre aree europee più avanzate – gli addetti al comparto dei servizi sono passati dal 56,2 per cento del 2000 al 60,9 per cento nel 2007, mentre al Sud la relativa incidenza è salita dal 63,6 al 65,2 per cento.

All'interno del comparto dei servizi è in atto una ricomposizione a favore dei servizi avanzati e, in misura minore, per il turismo e nel comparto dei servizi alla persona. Perde peso nel periodo l'industria manifatturiera (5 punti percentuali nel Centro-Nord e 3 punti nel Meridione, area con incidenza del settore di circa 9 punti

in meno – 28 e 19 per cento le rispettive quote), mentre aumentano di oltre un punto percentuale gli addetti alle costruzioni (10 e 15 per cento le rispettive quote).

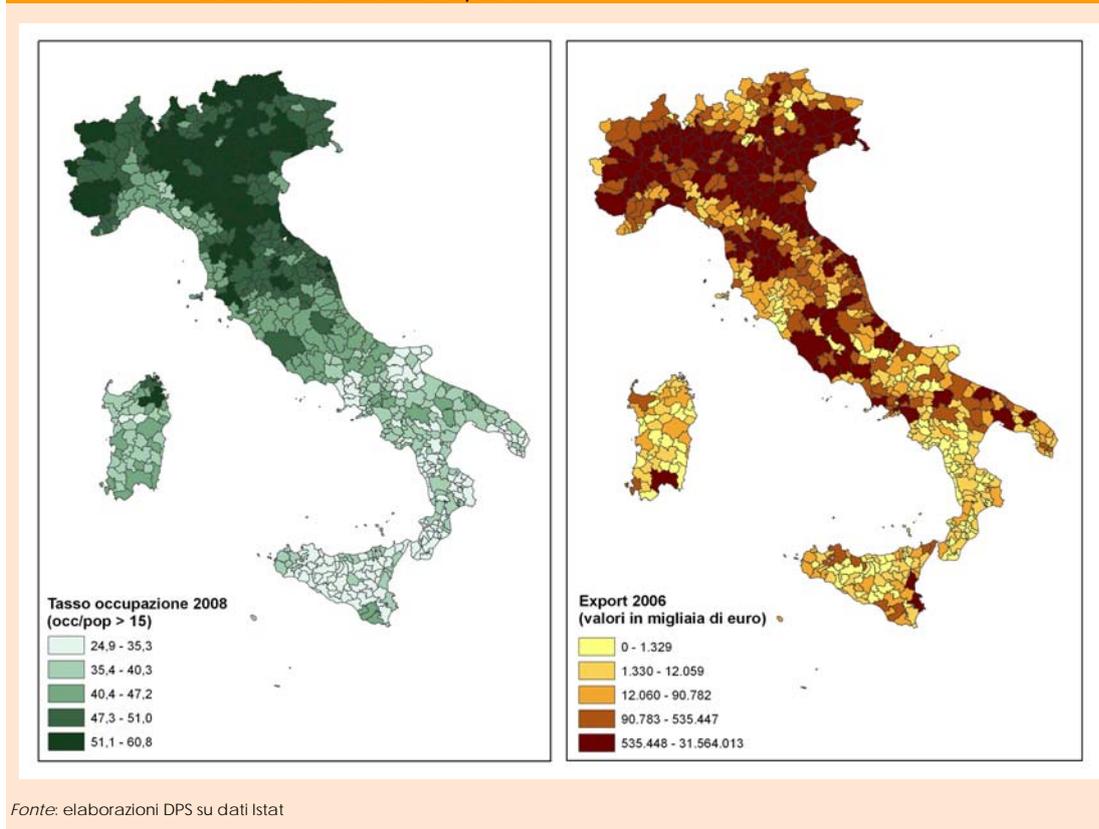
Figura I.21 – DISTRIBUZIONE DEGLI ADDETTI ALLE IMPRESE PER SEZIONE DI ATTIVITÀ ECONOMICA E PER RIPARTIZIONE (valori percentuali – anni 2000 e 2007)



La performance dei SLL

Una conferma del tessuto produttivo solido in entrambe le ripartizioni territoriali viene dalla lettura dei tassi di occupazione e del valore delle esportazioni nei sistemi locali del lavoro. Vi sono sistemi con tassi elevati e sistemi in cui permangono situazioni di stagnazione, a conferma che lo sviluppo economico non è omogeneo, ma presenta una forte diversificazione a macchia di leopardo, non segue presunti o particolari “assi geografici di sviluppo (o di crisi)”, ma procede “per salti”, in modo chiaramente collegato a situazioni di contesto socio-economico-istituzionali locali e regionali. Buona è la performance al Sud di molti sistemi della costa adriatica, sicula e sarda, che sembrano essere favoriti rispetto a quelli delle aree più interne, anche per la presenza nei primi di migliori infrastrutture di trasporto.

Figura I.22 - SISTEMI LOCALI DEL LAVORO PER TASSO DI OCCUPAZIONE E VALORE DELLE ESPORTAZIONI, 2008



I primi effetti della crisi sul sistema imprenditoriale possono essere colti da dati più recenti provenienti da altra fonte, non direttamente comparabile (Unioncamere, imprese registrate al REC circa 6 milioni e 100 mila compreso il settore agricolo). Essi mostrano nel biennio 2008-2009 un progressivo rallentamento, tendente alla stabilità, del tasso di crescita delle imprese⁶, per entrambe le ripartizioni. Tassi negativi si riscontrano nel 2009 per le regioni del Nord-Est, per la Valle d'Aosta e le Marche, per il Molise e la Puglia. Riguardo ai settori, performance negative si hanno, oltre che in agricoltura, interessata da anni da un costante calo di aziende, nel comparto manifatturiero e nei trasporti, crescono invece in misura significativa i servizi alle imprese e alle persone, mentre aumentano di poco costruzioni e commercio. In definitiva è quindi osservabile nel primo anno di crisi una buona tenuta del tessuto produttivo italiano.

Andamenti recenti

RIQUADRO B - LA MAPPA DELLE CRISI AZIENDALI

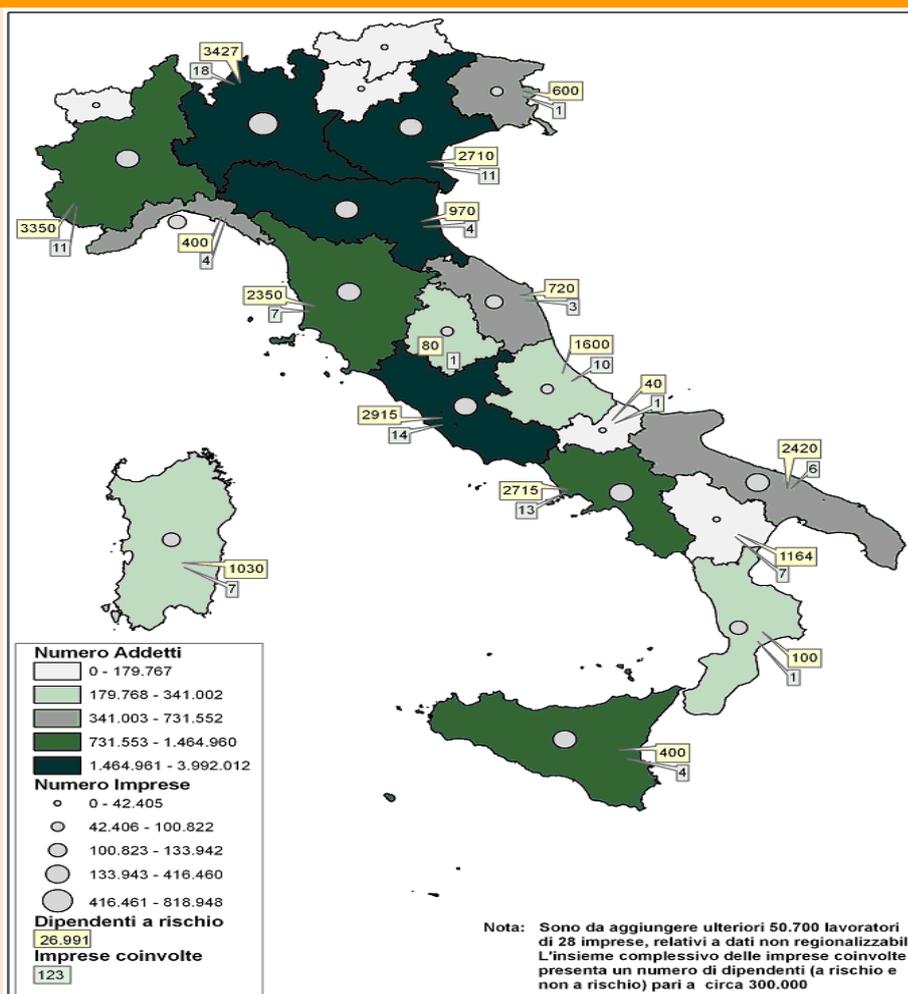
Nel corso del 2009 è stata attivata dal Ministero dello sviluppo economico una task force con lo scopo di contenere gli effetti della sfavorevole congiuntura economica sul sistema produttivo italiano e sull'occupazione. La modalità operativa prevista è quella di creare dei tavoli di confronto, ovvero dei luoghi di incontro tra

⁶ Calcolato come rapporto tra il saldo iscrizioni e cancellazioni rilevate nel periodo e lo stock di imprese registrate all'inizio del periodo considerato.

imprese ed istituzioni che consentano a queste ultime di instaurare un dialogo diretto al fine di trovare efficaci e tempestive misure di intervento sui fattori di crisi.

I motivi che hanno portato alla crisi le aziende coinvolte nei tavoli di confronto con l'Amministrazione sono vari. Nella maggior parte dei casi si riscontra l'aggravarsi di situazioni già evidenti precedentemente alla crisi internazionale, sia a livello di impresa che a quello di settore economico. In alcuni casi, invece, si tratta di imprese interessate, anche da molto tempo, da procedure concorsuali o da cessazioni di attività, anche di singole unità produttive.

Figura B.1 – CRISI AZIENDALI E DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE IMPRESE E DEGLI ADDETTI



Fonte: MISE

Delle 151 imprese coinvolte, per ognuna delle quali è stato attivato un tavolo, 74 sono collocate nel Centro Nord (49 per cento) e 49 nel Mezzogiorno. Delle restanti 28, che operano a livello nazionale, non è però possibile individuare con precisione la localizzazione. I dipendenti coinvolti dalla crisi delle imprese non localizzabili rappresentano una quota significativa del totale (circa il 75 per cento, pari a 220 mila dipendenti coinvolti su un totale nazionale di 292 mila).

Per quanto riguarda le imprese localizzate regionalmente, il 70 per cento dei dipendenti coinvolti si trova nel Centro Nord ed in particolare in Lombardia, Piemonte e Veneto che da sole rappresentano più del 40 per cento del totale nazionale. Nel Mezzogiorno sono Puglia, Abruzzo e Campania, rispettivamente con l'8 il 7,6 e il 7,5 per cento del totale nazionale, a registrare i valori più alti.

I posti di lavoro a rischio rilevati dai tavoli sono circa 78 mila a livello nazionale, di cui oltre 17 mila nel Centro Nord, 9 mila circa nel Mezzogiorno e quasi 51 mila nei gruppi che operano a livello nazionale.

Il confronto dei dati relativi ai tavoli, con quelli degli addetti presenti nella banca dati ASIA - Archivio Statistico delle Imprese Attive - dell'Istat, rappresentato nella mappa da aree colorate, ci consente di osservare che il maggior impatto occupazionale si è verificato nel Veneto (2,1 per cento i dipendenti coinvolti sul totale addetti regionali) e in Abruzzo (1,4 per cento).

I gruppi nazionali più colpiti sono quelli che operano nei settori della chimica, della ceramica e dell'ICT che rappresentano il 70 per cento del totale nazionale dei dipendenti coinvolti dalle crisi. Per le imprese localizzate regionalmente i settori più colpiti sono quello della moda, dell'ICT, della produzione di elettrodomestici e della componentistica per la produzione di automobili che rappresentano la metà del totale dei dipendenti coinvolti (rispettivamente il 14, il 12, il 12 ed il 9 per cento).

RIQUADRO C - L'INNOVAZIONE DELLE IMPRESE ITALIANE: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

Dall'European Innovation Scoreboard (EIS)¹ della Commissione Europea emerge per l'Italia il quadro di un paese “moderatamente innovatore”² e con capacità di miglioramento più lente di quelle degli altri paesi che compongono il suo gruppo (poiché relativamente al periodo 2004-2008, ben otto paesi, escluse l'Italia e la Spagna, sono cresciuti più rapidamente dell'UE-27³).

Il contesto è naturalmente quello della crisi economica globale che potrebbe aver colpito l'Europa proprio nelle sue dinamiche di crescita e in quel difficile processo di convergenza fra gruppi⁴ – con gli “innovatori moderati” e i “catching-up” che crescono ad un ritmo più veloce dei “leader” e degli “inseguitori” –, suggerito dall'EIS del 2008 e confermato dalle analisi del 2009.

Nel periodo 2004-2008 il tasso di crescita medio annuo dell'UE-27 è stato dell'1,8 per cento, con una performance positiva dovuta alle buone prestazioni realizzate nell'ambito delle “attività abilitanti” e delle “attività delle imprese”. Questa crescita complessiva riscontra però un freno nell'ambito degli “output”, sia nella dimensione delle imprese innovatrici che degli effetti economici, con tutti gli

¹ La metodologia utilizzata per l'edizione 2009 dell'EIS è identica a quella del 2008: l'indicatore è costruito cioè sulla base di 29 indici raggruppati, in questa edizione, in sette dimensioni (risorse umane, finanza e supporto pubblico; investimenti delle imprese, collaborazioni e imprenditorialità, produttività; imprese innovatrici ed effetti economici) relative alle “attività abilitanti”, “attività delle imprese” e agli “outputs” del processo innovativo.

² La ricerca distingue, infatti, tra paesi “leader” nell'innovazione (come Danimarca, Finlandia, Germania, Svezia e Regno Unito); paesi “inseguitori” (è il caso di Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi e Slovenia, con prestazioni inferiori a quelle dei “leader” ma vicine o superiori a quelle della media dell'UE a 27); “innovatori moderati” in cui, oltre all'Italia, si elencano Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Spagna, con prestazioni al di sotto della media dell'UE a 27; e infine, paesi che stanno “colmando il divario” (sono “Catching-up countries” paesi quali la Bulgaria, la Lettonia e la Romania).

³ La posizione italiana sulla spesa, pubblica e privata, in Ricerca è dettagliatamente descritta nel Rapporto DPS del 2008. Per il 2009 l'aggiornamento dello *Science, Technology and Industry Scoreboard* dell'OCSE rileva per l'Italia una spesa in R&I inferiore rispetto alla media OCSE.

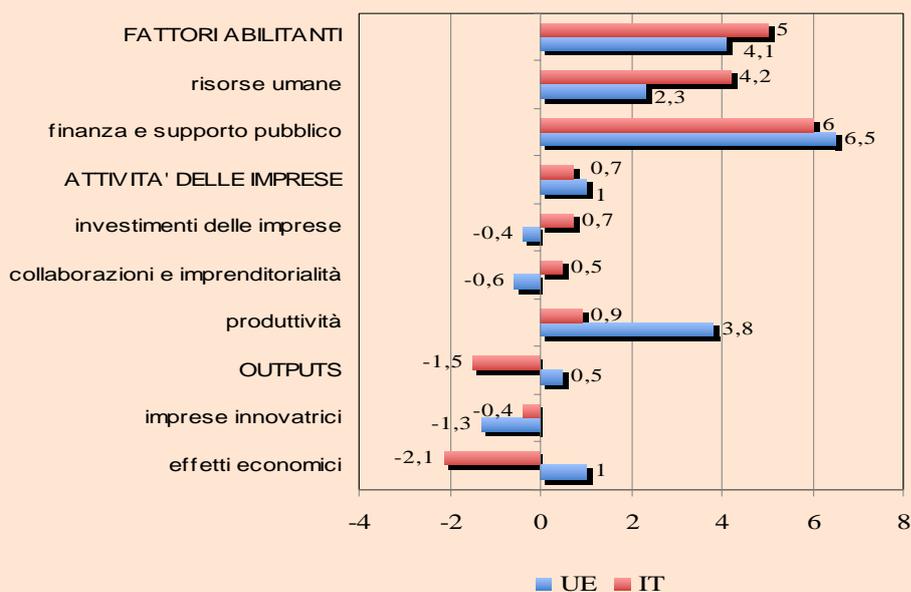
⁴ Tale convergenza potrebbe però essere interrotta dalla crisi economica senza che il quadro di valutazione possa prevederne possibili impatti (cfr. EIS 2009, pag. 4). L'EIS del 2009 si limita, infatti, a dati relativi al biennio 2007-2008, che solo in misura marginale recepiscono gli effetti della crisi economica, ed estende perciò le proprie riflessioni ai dati del sondaggio 2009 dell'Innobarometro dal quale si apprende che i rapidi progressi di molti paesi potrebbero non essere mantenuti, almeno nel breve termine, a causa della gravità della crisi economica.

indicatori con tassi di crescita negativi (cfr. Figura C.1).

Rispetto a tale contesto, l'Italia ha registrato performance al di sopra della media UE soltanto nell'area dei "fattori abilitanti", grazie ai buoni risultati della dimensione delle risorse umane e ad uno scarto non eccessivo in quella della finanza e supporto pubblico.

Ha ottenuto invece performance inferiori alla media UE nelle altre due aree con dati significativamente negativi in quella degli "outputs" (in cui sono in forte calo i due indicatori degli "effetti economici").

Figura C.1 - PERFORMANCE DI CRESCITA IN INNOVAZIONE PER DIMENSIONI - CONFRONTO TRA ITALIA E MEDIA UE (valori percentuali)

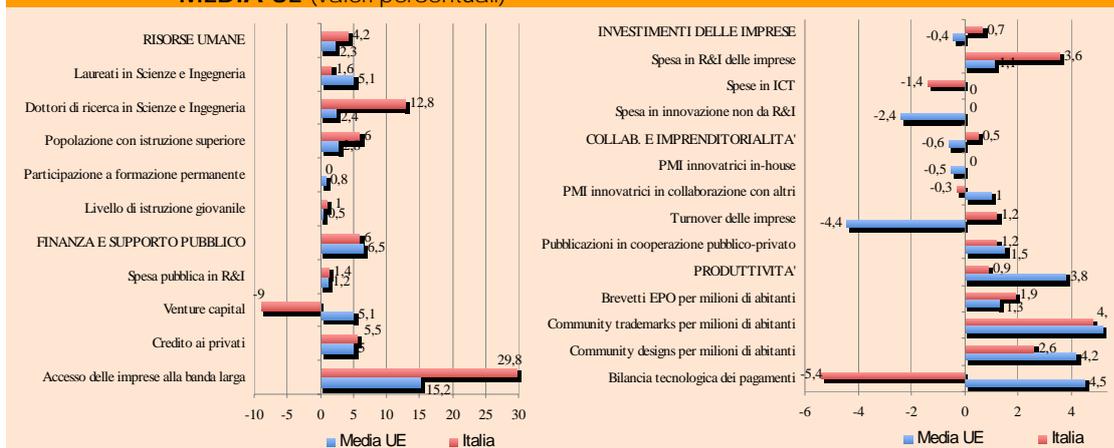


Fonte: European Innovation Scoreboard (EIS), 2009

Nell'ambito dei fattori abilitanti emergono risultati positivi per l'indicatore dei Dottori di ricerca in Scienze e Ingegneria, della Popolazione con istruzione superiore e del Livello di istruzione giovanile. Meno orientata invece la performance della dimensione "Finanza e supporto pubblico": l'Italia si colloca significativamente al di sopra della media UE per l'Accesso delle imprese alla banda larga; leggermente al di sopra per la Spesa pubblica in Ricerca e Innovazione e il Credito ai privati; e bruscamente al di sotto per il ricorso al Venture capital (cfr. Figura C. 2.a).

Dal lato delle imprese l'Italia ottiene risultati al di sopra della media UE nella dimensione delle "Collaborazioni e imprenditorialità" – soprattutto grazie all'indicatore del Turnover che per la media UE è decisamente in passivo –, e degli "Investimenti delle imprese" che, nell'arco temporale analizzato, fanno registrare valori percentuali di spesa in R&I delle imprese italiane decisamente al di sopra di quelli della media UE; bassa rimane però la produttività. (cfr. Figura C.2.b).

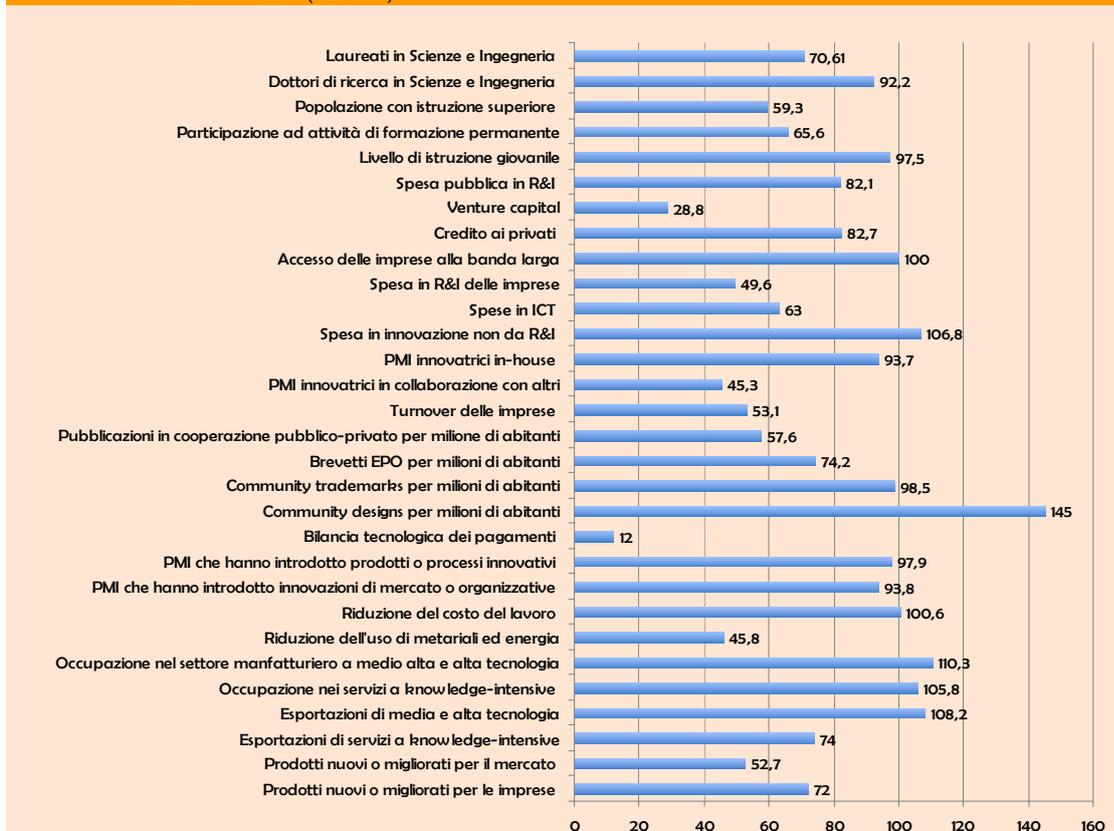
Figura C.2 – PERFORMANCE DI CRESCITA NELLE TRE AREE – CONFRONTO TRA ITALIA E MEDIA UE (valori percentuali)



Fonte: European Innovation Scoreboard (EIS), 2009

Circa i dati correnti sui 29 indicatori che concorrono a definire il posizionamento comparativo in R&I, l'Italia ottiene risultati positivi, più o meno intensi, in 7 ambiti (cfr. Figura C.3).

Figura C.3 – SITUAZIONE DELL'ITALIA RISPETTO ALLA MEDIA UE PER CIASCUNO DEI 29 INDICATORI DI INNOVAZIONE CONSIDERATI DALLA COMMISSIONE EUROPEA (UE=100)



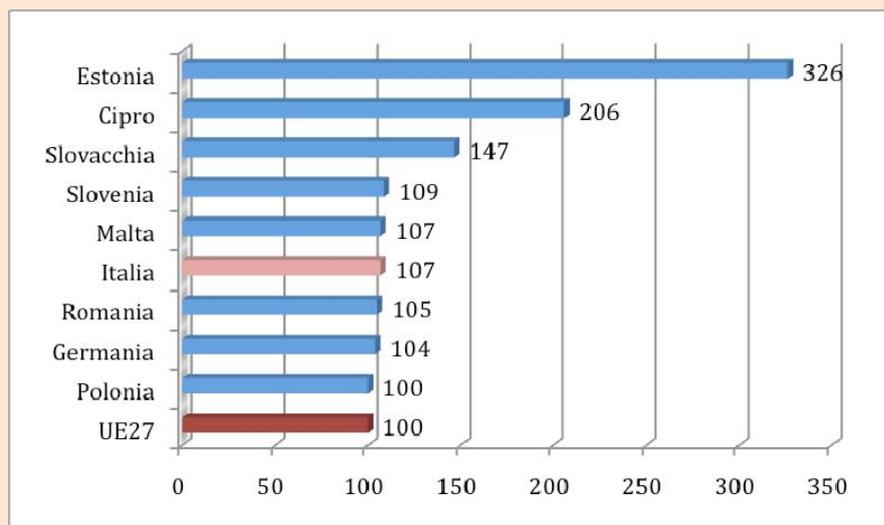
Fonte: European Innovation Scoreboard (EIS), 2009

Il dato di gran lunga più positivo, quello sul Design, è particolarmente significativo poiché, fatto 100 il valore della media UE, l'Italia ha registrato il 145 per cento di Community design per milione di abitanti. Questo indicatore evidenzia risultati positivi per il Paese sin dalla prima rilevazione seppure nell'ultimo anno

abbia subito una battuta d'arresto, a significare la necessità di investire anche su questo fattore di innovazione, peculiare punto di forza per l'Italia.

All'indicatore sul Design si accompagna quello della Spesa in innovazione non da R&I che vale per l'Italia il 106,8 per cento, significativo soprattutto se si pensa che è accompagnata, in questo dato positivo, da un solo altro paese di vecchia industrializzazione, la Germania, del quale fa comunque meglio (cfr. Figura C4); mentre paesi come la Danimarca e la Francia si fermano a valori molto più bassi (come, rispettivamente, 50 e 32 per cento)⁵.

Figura C.4 – SPESA IN INNOVAZIONE NON DA R&I – CONFRONTO TRA ITALIA E MEDIA UE
(valori percentuali, 2006)



Fonte: European Innovation Scoreboard (EIS), 2009

Il dato positivo raggiunto dall'indicatore sull'Occupazione nei servizi a knowledge-intensive in cui, a fronte di un'incidenza per la UE pari al 14,9 per cento della forza lavoro, l'Italia raggiunge il 15,8 per cento, segnala quanto anche uno sforzo insufficiente del paese in investimenti in R&I possa avere esiti positivi per l'economia e sull'occupazione. Altri risultati relativamente positivi provengono dal settore dell'alta e medio alta tecnologia (come per la meccanica strumentale), per cui l'Italia si posiziona al di sopra della media UE sia nel caso dell'occupazione che delle esportazioni, a indicare una significativa consistenza dell'industria italiana a media tecnologica come per esempio quella, tipica del nostro sistema industriale, della meccanica strumentale.

Criticità significative, tuttavia, si registrano, oltre che nella spesa in R&I delle imprese e nella riduzione dell'uso di materiali ed energia, relativamente alla bilancia tecnologica dei pagamenti e alle operazioni di venture capital, a dimostrazione di un ancora limitato processo di internazionalizzazione del sistema produttivo italiano.

⁵ Un recente studio di Hollanders e van Cruysen, *Design, creativity and innovation: a scoreboard approach*, 2009, coniuga indicatori di innovazione e creatività, non basati su ricerca e sviluppo in modo da cogliere i processi di innovazione delle PMI e dei settori a medio bassa tecnologia. Ne emerge una classifica dei paesi europei sulla base di indicatori di design e creatività nella quale l'Italia recupera alcune posizioni rispetto all'Innovation Scoreboard.

1.5 Le prospettive economiche a breve e medio termine

La specificità della crisi internazionale, originata dagli eccessi dei mercati finanziario e immobiliare negli Stati Uniti, poi propagatasi verso l'economia reale, in particolare nei paesi più industrializzati, con effetti profondi sulla domanda globale e sui comportamenti di consumatori e imprese, induce a cautela nella valutazione delle prospettive a breve e a medio termine.

Il superamento del picco negativo raggiunto nella primavera del 2009 si è evidenziato attraverso una moderata ma costante ripresa del commercio mondiale, peraltro già sostenuto in precedenza dalle economie emergenti, in particolare Cina e India.

Il consolidamento delle tendenze positive dipenderà essenzialmente dall'attuazione di politiche che concilino la necessità da una parte di sostenere la domanda, attraverso anche il mantenimento dei livelli di occupazione, dall'altra di ristabilire condizioni di maggiore equilibrio sia nelle finanze pubbliche sia nei patrimoni delle banche.

In un contesto, quindi, ancora pieno di incertezze, i principali organismi internazionali prevedono, oltre un ritorno ai ritmi di sviluppo antecedenti la crisi per Cina e India, un recupero dell'attività produttiva nei maggiori paesi industrializzati, più elevato per gli Stati Uniti rispetto all'area europea.

Un andamento analogo a quello europeo è stimato anche per l'Italia, che dovrebbe tornare a crescere a un tasso pari all'1 per cento nel 2010 e in ulteriore recupero negli anni seguenti. Il contributo maggiore e più sollecito alla ripresa sarà offerto dalle esportazioni, mentre la domanda interna dovrebbe risultare meno dinamica, in particolare a causa di un andamento ancora riflessivo dell'occupazione.

La sostanziale tenuta dell'economia italiana di fronte alla crisi è stata favorita da un minore indebitamento del settore privato, soprattutto delle famiglie, e a una più bassa esposizione delle banche verso i prodotti responsabili del disordine finanziario, nonché dall'adozione di misure anticrisi a difesa, in particolare, dei livelli occupazionali. La capacità di reazione del sistema economico, con l'indispensabile conseguimento di un miglioramento del suo livello di competitività, sarà sottoposta nei prossimi anni alla prova dei potenziali cambiamenti nella struttura e/o allocazione delle attività produttive, colpite in maniera significativa nei diversi settori e territori dalla forte caduta della domanda globale.

La maggiore fragilità dell'economia meridionale, caratterizzata soprattutto da un sistema di imprese costituito da piccole e piccolissime aziende e da minori capacità nel costituire reti d'impresa nazionali e internazionali, sembra penalizzare maggiormente le potenzialità di sviluppo del Sud, anche se la dinamica del PIL nel biennio 2009-2010 non dovrebbe essere molto dissimile da quella del resto del paese. Al fine di operare una decisa inversione di tendenza rispetto a quanto verificatosi dagli inizi degli anni duemila e di ottenere, quindi, una riduzione significativa dei divari territoriali, occorrerà impiegare al meglio le risorse rese disponibili, per

investimenti materiali e immateriali, dalle politiche ordinarie e da quelle aggiuntive nazionali e comunitarie.

1.6 Le tendenze della società

1.6.1 Istruzione

È opinione ampiamente condivisa che il livello di benessere economico e coesione sociale di un paese dipenda innanzitutto dalla qualità delle competenze della sua popolazione: quelle che i giovani si formano grazie ai sistemi d'istruzione; quelle che gli adulti hanno appreso negli anni della loro formazione e che devono, però, sapere rinnovare continuamente. Una popolazione più istruita assicura una più elevata produttività e, dunque, un posizionamento migliore nella concorrenza globale; l'istruzione è anche una delle leve più efficaci di realizzazione dell'individuo e un importante canale di mobilità sociale, in grado di consentire, indipendentemente dall'origine, il raggiungimento di posizioni sociali di rilievo a chi ha motivazioni e talento.

In Italia il grado di partecipazione alle attività del sistema educativo e formativo, limitatamente alle generazioni più giovani, si sta gradatamente allineando a quello degli altri Paesi Europei e le politiche in atto tendono a favorire ulteriormente questo avvicinamento, ma il processo avviene lentamente.

Gli obiettivi previsti dalla Strategia di Lisbona per il 2010 e assunti come standard minimo al 2013 nel sistema di Obiettivi di Servizio previsto dal QSN 2007-2013, presentano modesti progressi (cfr. paragrafi II.1.1 e V.2). In considerazione del ruolo strategico della conoscenza per lo sviluppo dei Paesi europei l'istruzione è fra i temi sottoposti a target nella nuova strategia dell'Unione Europea al 2020⁷.

Tavola 1.6 - POSIZIONE DELL'ITALIA SU "ISTRUZIONE E FORMAZIONE" RISPETTO AI PRINCIPALI BENCHMARK DELLE STRATEGIE NAZIONALI E COMUNITARIE

Indicatore	2003				Ultimo valore disponibile				Obiettivi di servizio QSN 2007-2013	Obiettivi UE2020
	UE(27)	Italia	Centro-Nord	Mezzo-giorno	UE(27)	Italia	Centro-Nord	Mezzo-giorno		
Giovani che lasciano prematuramente la scuola (2004*, 2009**)	16,1	22,9	19,3	27,7	14,9	19,2	16,5	23,0	10	10
percentuale degli studenti di 15 anni con scarse competenze in lettura (2006)	n.d.	23,9	14,9	35	n.d.	26,4	18,2	37,0	20
percentuale degli studenti di 15 anni con scarse competenze in matematica (2006)	n.d.	31,9	19,3	47,5	n.d.	32,8	22,9	45,7	21
Laureati tra 30-34 anni (2005, 2008)	27,9	17	18,6	13,9	31,0	19,2	21,0	16,0	40

* Per tutti gli indicatori considerati viene indicato tra parentesi: l'annualità iniziale quando diversa dal 2003 e l'anno per l'ultimo valore disponibile.

** Per l'indicatore "giovani che abbandonano prematuramente la scuola" l'ultimo valore disponibile per il territorio nazionale è al 2009, si tratta di una stima sugli ultimi due trimestri del 2008 e i primi due trimestri del 2009. Per l'UE27 invece il dato è al 2008.

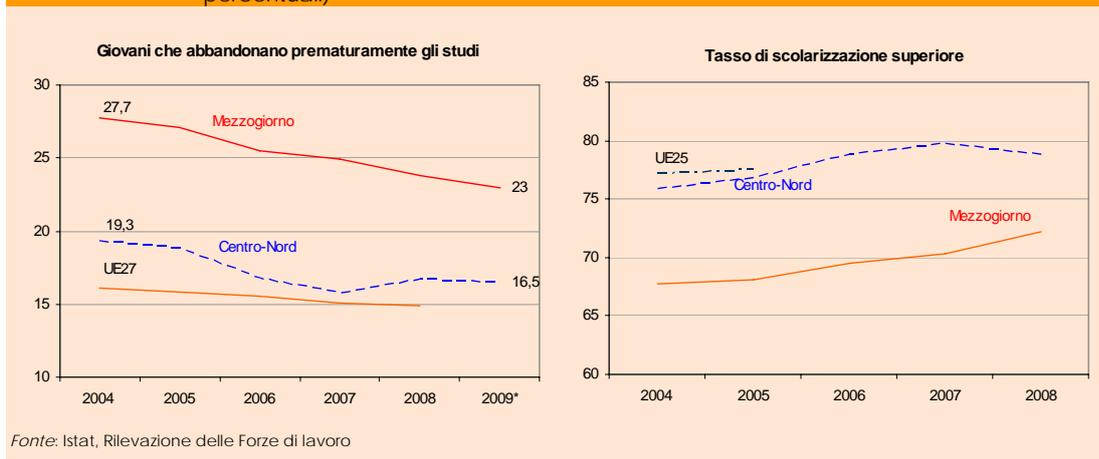
Fonte: Istat, Indicatori di contesto; Eurostat

⁷ Con la strategia al 2020 la Commissione propone cinque obiettivi misurabili dell'UE, che riguardano l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'istruzione e la lotta contro la povertà. Rappresentano la direzione da seguire per trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Gli obiettivi comunitari saranno declinati in obiettivi e percorsi nazionali, al fine di consentire a ciascuno Stato membro di adattare la strategia "Europe 2020" alla propria situazione specifica. Cfr "Europe 2020 Strategy", le cui linee guida sono state approvate dal Consiglio Europeo del 26 marzo 2010: http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm

Il fenomeno dell'abbandono scolastico nelle scuole elementari è ormai pressoché scomparso e non presenta comunque grandi differenze a livello territoriale, mentre permane grave, soprattutto in alcune aree del Paese, l'abbandono scolastico nelle scuole superiori. Il divario tra Nord e Sud si mantiene elevato sia da un punto di vista qualitativo⁸ che quantitativo: infatti al Sud circa un giovane su quattro tra i 18 e 24 anni possiede al più la licenza media, non ha concluso alcun iter di formazione professionalizzante, né frequenta corsi scolastici o svolge attività formativa, contro il 16,7 per cento nel Centro-Nord (cfr. Figura I.27). I tassi più elevati si registrano in Campania e in Sicilia (oltre il 26 per cento), mentre nel Centro Nord solo la Valle d'Aosta segna una percentuale di oltre il 25 per cento a fronte di una media dell'area pari al 16,7 per cento.

In ogni caso al Sud si osserva un significativo miglioramento dal 2004, oltre tre punti percentuali (dal 27,1 per cento al 23,8 nel 2008), mentre nel Centro Nord si registra una ripresa del fenomeno nel 2008, con un aumento di 1 punto percentuale rispetto all'anno precedente.

Figura I.23 - ABBANDONI E SCOLARIZZAZIONE SUPERIORE: ANNI 2004-2008 (valori percentuali)



Tendenze analoghe sono confermate anche dal tasso di partecipazione alla scuola secondaria superiore⁹ in Italia, ancora basso nonostante i progressi conseguiti. Nel 2008¹⁰ il 76 per cento dei ragazzi italiani tra i 20 e i 24 anni hanno conseguito il diploma, con una situazione più difficile al Sud (72,2 per cento contro il 78,7 nel Centro-Nord) e con forti differenziazioni tra le regioni.

I risultati della Basilicata, Abruzzo e Molise risultano superiori alla media dell'area meridionale, avvicinandosi ai tassi di scolarizzazione delle regioni centro settentrionali, mentre nelle ultime posizioni si trovano la Sicilia e la Sardegna con un tasso di circa il 69 per cento. Tuttavia negli ultimi cinque anni la loro dinamica è stata piuttosto vivace, soprattutto se si considera il punto di partenza, come nel caso

⁸ Riferimento capitolo II.1.1.

⁹ Il tasso di scolarizzazione superiore considera la percentuale della popolazione in età 20-24 anni che ha almeno il diploma di scuola superiore.

¹⁰ I dati sono disponibili a partire dal 2000, anche se nel 2003 le modifiche apportate all'indagine sulle forze di lavoro non ne consentono la confrontabilità.

della Sardegna, dove nel 2004 poco meno della metà dei ragazzi avevano conseguito il diploma.

Università

Nell'ambito dell'istruzione universitaria, per la quale non si può parlare di dispersione, si sta tuttavia assistendo a un effetto scoraggiamento: infatti il numero di immatricolazioni nell'anno accademico 2008/2009 ha segnato il record negativo degli ultimi sette anni (-3 per cento rispetto al precedente anno accademico)¹¹. Attualmente, il numero complessivo degli iscritti per la prima volta all'università ammonta a circa 312 mila unità, che rappresentano il 26,1 per cento della popolazione tra 19-20 anni (30 per cento nel Centro Nord e 21 per cento nel Mezzogiorno). La concentrazione maggiore è nel Centro-Nord¹² (65 per cento contro il 35 del Mezzogiorno), ma in questo caso l'aspetto territoriale è solo parzialmente indicativo a causa dell'elevata mobilità degli studenti universitari, prevalentemente di quelli meridionali, che nella scelta dell'ateneo si orientano non di rado verso quelli del Centro-Nord, considerati più attrattivi.

Quest'ultima considerazione è avvalorata per la prima volta, anche se solo per il 2008, dai dati resi disponibili dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, anche per regione di provenienza degli studenti universitari e per ateneo di destinazione.

L'analisi territoriale mostra in effetti un vero e proprio fenomeno di migrazione dalle regioni del Sud verso il resto del Paese per conseguire il livello più alto di formazione, a causa della maggiore offerta formativa di questi atenei rispetto a quelli presenti sul territorio di residenza.

L'indice di attrazione¹³ mostra che la ripartizione di maggior richiamo per gli studenti non residenti è il Centro: infatti in tutte e quattro le regioni dell'Italia centrale si registrano indici di attrazione superiori all'unità con valori particolarmente elevati per il Lazio (2,72) e la Toscana (3,29), in particolare quest'ultima si segnala come la regione più attrattiva sul territorio nazionale. Anche nel Nord Est si registra un indice molto elevato, da attribuire principalmente agli atenei dell'Emilia Romagna (2,87) e del Friuli Venezia Giulia (1,49), mentre sia il Veneto sia il Trentino hanno valori inferiori all'unità. Il Nord Ovest risulta attrattivo grazie, in particolare, alla Lombardia (2,41), mentre, come già osservato, appare in controtendenza il Mezzogiorno, dove i flussi in entrata rispetto a quelli in uscita

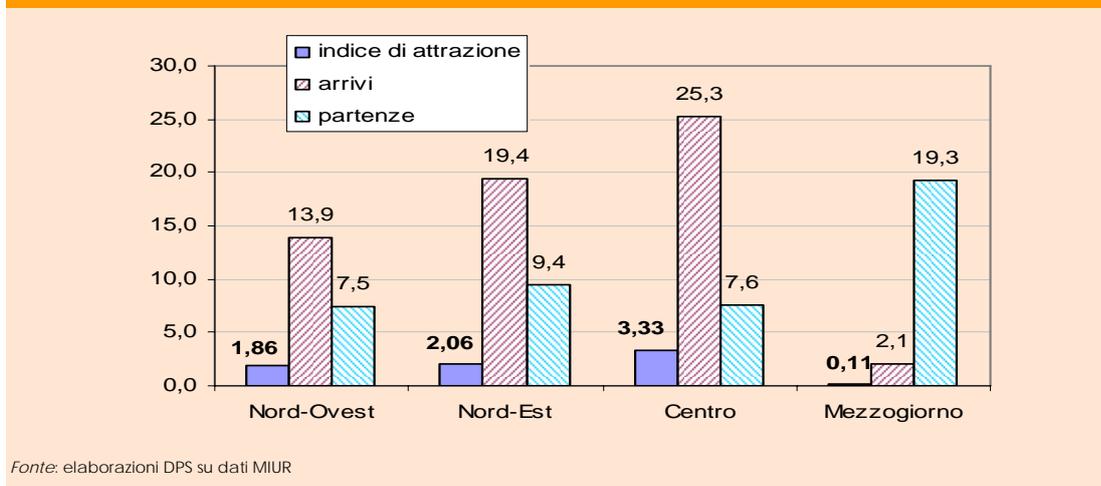
¹¹ La flessione delle immatricolazioni nell'ultimo anno accademico ha interessato maggiormente il Sud, con un calo del 6,6 per cento, e soprattutto i grandi Atenei, come a Napoli dove si registra un meno 5 per cento per la "Federico II". Nel resto del Paese significativo il calo de "La Sapienza" di Roma (meno 6,4 per cento).

¹² Il Nord Ovest registra il 25 per cento di immatricolati, il Nord Est il 17 per cento mentre al Centro il 24 per cento.

¹³ L'indice di attrazione per regione è il rapporto tra la percentuale degli arrivi rispetto a quella delle partenze. La percentuale degli arrivi è data dal numero degli studenti non residenti rispetto al totale degli iscritti nella regione, mentre la percentuale delle partenze è data dal rapporto tra il numero di studenti residenti in uscita verso gli atenei delle altre regioni rispetto al totale degli studenti residenti. L'indice assume valore pari ad uno quando c'è un perfetto equilibrio. Assume valori superiori all'unità quando la regione ha la capacità di accogliere studenti provenienti da altre regioni e quindi assorbe anche la domanda esterna, mentre valori inferiori all'unità si avranno quando c'è un'eccedenza di flussi in uscita rispetto a quelli in entrata.

risultano modesti, tanto da ottenere per tutte le regioni dell'area un indice inferiore all'unità, con l'unica eccezione dell'Abruzzo (cfr. Figura I.24).

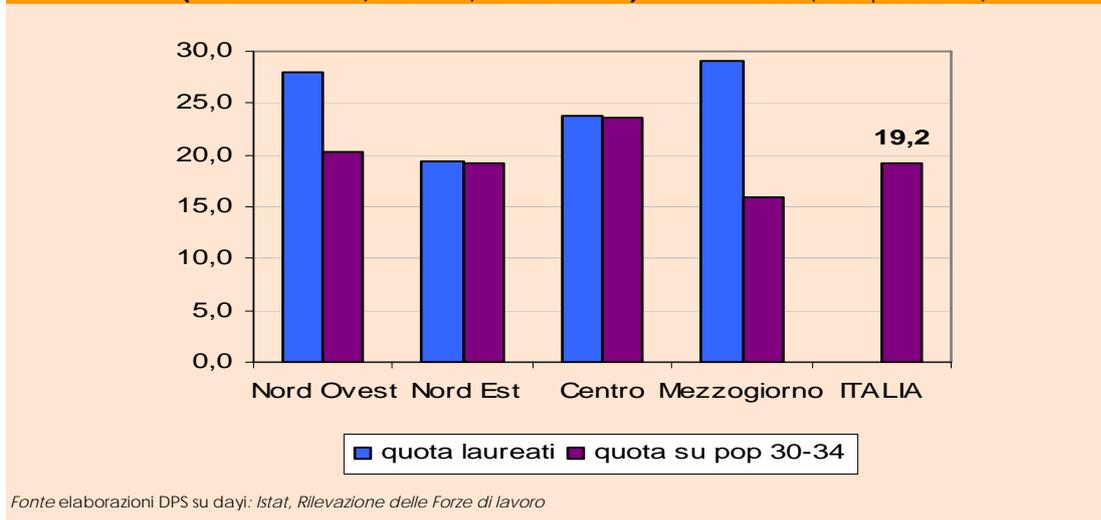
Figura I.24 - INDICE DI ATTRAZIONE PER RIPARTIZIONE, 2008 (valori percentuali)



Il fenomeno dell'alta mobilità degli studenti meridionali verso gli altri atenei italiani è comunque un segnale da non trascurare in quanto probabile indice di un effetto di scoraggiamento, considerando che in quest'area la quota di giovani laureati che risiedono al Sud rispetto alla popolazione della stessa fascia d'età è inferiore rispetto a quella del resto del Paese.

Attualmente, infatti, la nuova strategia europea al 2020 pone in particolar modo l'attenzione sulla necessità di una strategia che consenta di uscire più forti dalla crisi e di implementare un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. A tale proposito nel documento "Europe 2020 Strategy" si pone l'obiettivo di raggiungere nel 2020 almeno il 40 per cento dei laureati nella fascia di età 30-34 anni, nella quale attualmente tale percentuale è pari al 19,2 per cento rispetto al 31 per cento registrato nell'Unione a 27 Paesi e al 33 per cento della UE15.

Figura I.25 - POPOLAZIONE 30-34 ANNI CHE HA COMPLETATO L'EDUCAZIONE TERZIARIA (LAUREA BREVE, LAUREA, DOTTORATO) - MEDIA 2008 (valori percentuali)



Le regioni con le performance migliori sono la Lombardia e il Lazio, che insieme possiedono un quarto del totale dei laureati in Italia. Nel Mezzogiorno, tuttavia, si registra l'incidenza più elevata di laureati tra i 30 e i 34 anni (29,02 per cento), rispetto al totale dei laureati nel nostro Paese, ma questa rimane ancora bassa se calcolata rispetto alla popolazione dell'area (cfr. Figura I.25).

Nell'ottica del 2020 la coorte maggiormente interessata al raggiungimento del target al 2020, quella tra i 20 e i 24 anni, di cui circa il 43 per cento risiede attualmente nel Mezzogiorno, dovrebbe conseguire entro quella data un incremento annuale medio di laureati al Sud pari a circa il 19 per cento contro il 14 per cento nel Centro Nord.

Figura I.26 - GIOVANI 20-24 ANNI: LAUREATI AL 2008 E PROIEZIONI AL 2020 (valori assoluti, migliaia)



Adulti e apprendimento permanente

La partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è ancora scarsa (appena il 6,3 per cento nel 2008 contro il 10,9 nell'UE15 e il 9,5 della UE27) Si tratta di una quota troppo modesta sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord (rispettivamente pari al 5,8 e al 6,6 per cento nel 2008) e ancora lontana dal 12,5 per cento che era stato concordato in sede europea come obiettivo per il 2010.

I.6.2 Povertà monetaria e aspetti del disagio sociale

Il 2010 è stato designato anno per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale¹⁴ dal Parlamento Europeo, al fine di riaffermare e rafforzare l'impegno in tal senso fissato nella strategia di Lisbona, i cui risultati sono considerati insoddisfacenti e lontani dall'obiettivo dell'abbattimento di questo fenomeno¹⁵. La strategia 2020¹⁶ indica, fra gli obiettivi comuni destinati a guidare l'azione degli Stati membri dell'Unione, la promozione dell'inclusione sociale attraverso la riduzione della povertà. In considerazione alla natura multidimensionale di tale fenomeno, che

¹⁴ "Combating poverty and social exclusion". Eurostat, edizione 2010.

¹⁵ Commissione Europea, Documento di valutazione della strategia di Lisbona, 2 febbraio 2010.

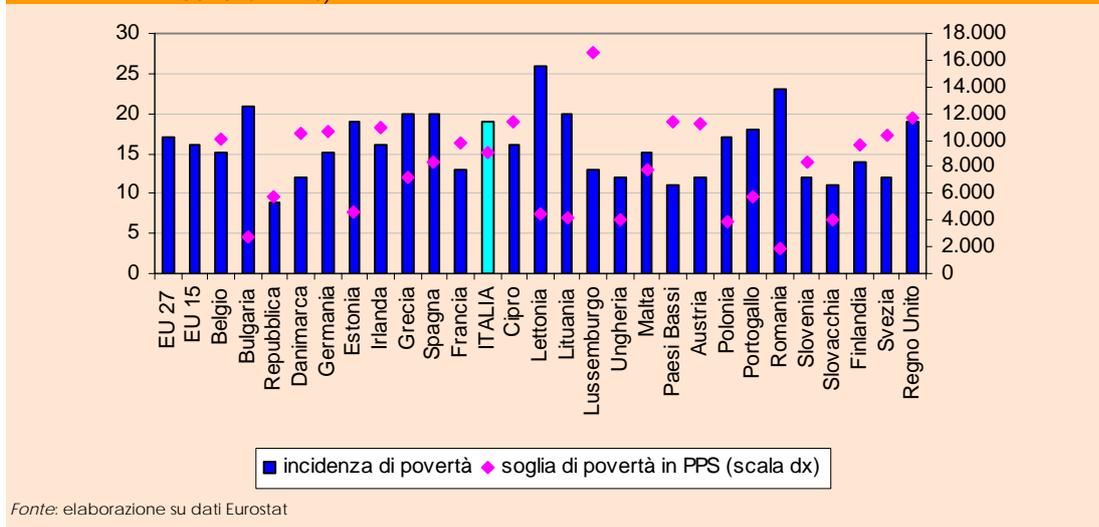
¹⁶ Cfr nota 7.

attiene ad aspetti demografici, dell'istruzione, del mercato del lavoro, alla previdenza e ai servizi sociali, l'obiettivo originario fissato dalla Commissione, nella riduzione di circa 20 milioni di persone a rischio povertà in dieci anni, è stato subordinato ad una riflessione da parte di tutti gli Stati per individuare sia il target nazionale che gli indicatori più appropriati. Questa particolare attenzione agli aspetti sociali si inserisce in un dibattito ancora più ampio di revisione degli indicatori delle performance economiche e del progresso sociale, quali il Pil, che finora è stato l'unico indicatore utilizzato per misurare la ricchezza di un Paese.¹⁷

L'indicatore¹⁸, attualmente, utilizzato in ambito comunitario misura la povertà in relazione alle persone che dispongono di un reddito inferiore al 60 per cento del reddito mediano dopo i trasferimenti sociali, analizza quindi la vulnerabilità e l'esposizione alla povertà rispetto alla mediana dei redditi. Nel 2008 la quota di famiglie a rischio povertà è risultata pari al 17 per cento nell'Unione Europea a 27 paesi e si riduce di circa due punti percentuali per la UE15.

In Italia il 19 per cento delle famiglie¹⁹ sono esposte al rischio di povertà, una quota in lieve diminuzione rispetto al 2007, ma superiore alla media comunitaria. Essa si colloca nella fascia più alta insieme a Grecia, Spagna e Portogallo nonché ad alcuni Paesi di nuova adesione, in particolare Romania e Bulgaria.

Figura I.27 - RISCHIO DI POVERTÀ E SOGLIA DI POVERTÀ IN PPS CORRISPONDENTE NEI PAESI DELLA UE27 DOPO I TRASFERIMENTI, 2008 (valori percentuali e valori correnti in PPS)



¹⁷ Cfr: J. Stiglitz, A. K. Sen, J. P Fitoussi, Report by the Commission on the measurement of economic performance and social progress; A. K. Sen "L'idea di Giustizia"; Commissione Europea, "GDP and beyond Measuring progress in a changing world", Brussels, August 2009; Commissione Europea, EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva Bruxelles, March 2010; Council of The European Union, Review of the EU Sustainable Development Strategy, Brussels, June 2006; disponibili sul sito http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/gdp_and_beyond/introduction. Ministero dell'Economia e Finanze, Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2010 -Riquadro "Indicatori alternativi al Pil".

¹⁸ Questo indicatore è diverso rispetto all'incidenza di povertà calcolato dall'Istat e che misura la povertà relativa rispetto all'incapacità di sostenere un livello sufficiente (linea di povertà) di spesa per consumi.

¹⁹ La soglia per l'Italia ammonta a 8.435 in pps e 8.712 in euro per un singolo.

Altri paesi dell'est europeo, di recente entrati nell'unione, mostrano un'incidenza di povertà più bassa, ma nel contempo evidenziano una capacità di acquisto sulla soglia di povertà molto inferiore a quella dei paesi della UE15.

Nel contesto internazionale la posizione dell'Italia appare, come si è visto, tra le più problematiche. Anche gli indicatori nazionali mostrano come la povertà sia un fenomeno ancora molto presente nel nostro paese, con l'aggravante di un forte divario territoriale interno.

Se in ambito comunitario il problema della povertà analizza la vulnerabilità e l'esposizione alla povertà rispetto alla mediana dei redditi, nel nostro Paese gli indicatori della povertà (fonte Istat) vengono calcolati secondo una doppia definizione: povertà relativa, rispetto alla spesa media mensile familiare, e povertà assoluta, rispetto alla spesa mensile minima per acquistare un determinato paniere di beni e servizi atti a soddisfare bisogni essenziali.

Indicatori di povertà monetaria

La percentuale di famiglie povere rilevata nel 2008 in Italia secondo la definizione di povertà relativa²⁰ è pari all'11,3 per cento, corrispondente a circa 2 milioni 737 mila famiglie povere stimate su un totale di 24 milioni 258 mila famiglie residenti. La quota rimane pressoché invariata rispetto al valore stimato nel 2007, ma 84 mila nuove famiglie entrano nella fascia di povertà.

Tavola I.7 - ANDAMENTO DELLA POVERTÀ RELATIVA NEL PERIODO 2007-2008 (valori percentuali e numero di famiglie)

	Distribuzione famiglie "povere"		Incidenza povertà relativa			Intensità della povertà relativa	
	2007	2008	2007	2008	Variazione famiglie	2007	2008
Italia	100	100	11,1	11,3	84.000	20,5	21,5
Nord	23,8	20,9	5,5	4,9	-59.000	19,2	18,0
Centro	11,2	11,6	6,4	6,7	20.000	17,1	19,6
Mezzogiorno	65,0	67,5	22,5	23,8	122.000	21,6	23,0

Legenda:

Povertà relativa: si definisce povera una famiglia di due componenti la cui spesa media mensile è risultata inferiore nel 2008 è stata pari a euro 999,67. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della soglia si ottiene applicando una opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala all'interno della famiglia.

L'**incidenza** è pari alla quota di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti; l'**intensità** della povertà relativa misura quanto in media la spesa delle famiglie povere è percentualmente al di sotto della soglia di riferimento.

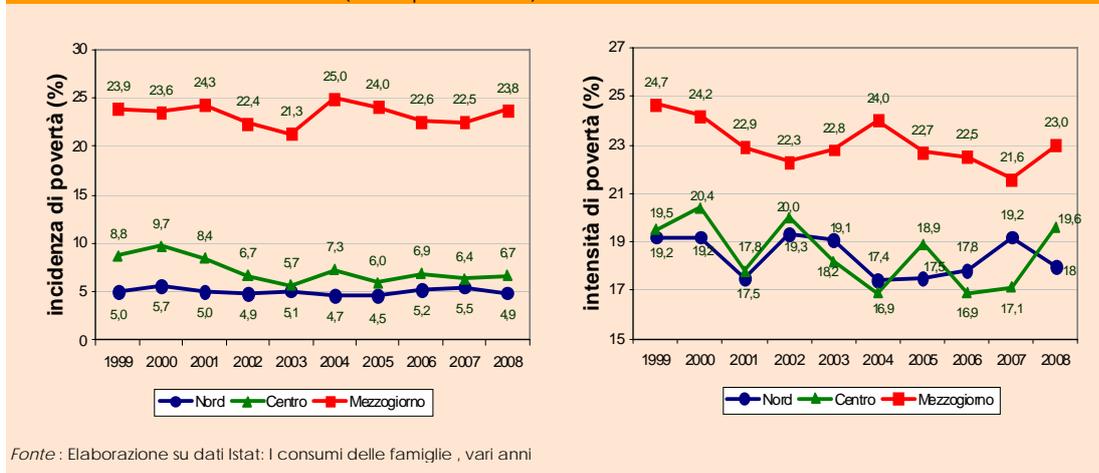
Fonte: elaborazioni su dati Istat, vari anni

Alla sostanziale stabilità a livello nazionale fanno riscontro variazioni, sia pure moderate, a livello territoriale: si registra una diminuzione dell'incidenza della povertà nel Nord, accompagnata anche da una flessione dell'intensità, mentre nel Centro aumentano sia l'incidenza sia l'intensità; nel Mezzogiorno, infine, si osserva un incremento di oltre un punto percentuale dell'incidenza affiancata a una ripresa dell'intensità: in altri termini aumenta il numero di famiglie che rientrano nella

²⁰ Cfr. Legenda Tavola I.7.

definizione di famiglia povera (più 122 mila in un anno)²¹ e le loro condizioni si aggravano (la distanza della spesa media delle famiglie povere dalla soglia di riferimento è in aumento).

Figura I.28 - INCIDENZA E INTENSITA' DELLA POVERTA' RELATIVA PER MACROAREA, 1999-2008 (valori percentuali)

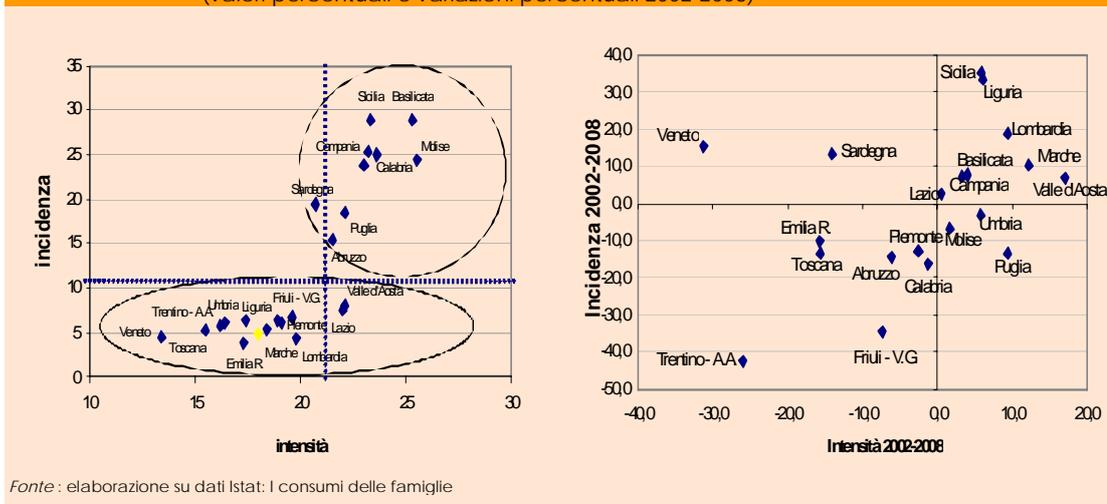


Il peggioramento nel Mezzogiorno, dove vive il 65 per cento delle famiglie povere italiane, accentua il grave divario con il resto del Paese. Il dettaglio regionale mostra le regioni del Centro Nord complessivamente caratterizzate da un'incidenza della povertà e da un'intensità inferiore alla media nazionale, con una parziale eccezione relativamente al fenomeno dell'intensità nel Lazio e nella Valle d'Aosta. Le regioni del Mezzogiorno registrano tutte valori superiori alla media nazionale, con l'unica eccezione della Sardegna, che presenta un'intensità meno elevata di quella nazionale (cfr. Figura I.29).

La dinamica di questi due indicatori, tra il 2002 e il 2008, mostra tuttavia un dualismo meno netto tra Centro-Nord e Sud. Alla Sicilia, che si conferma la regione in cui il fenomeno appare più grave e crescente nel tempo, si accompagna, infatti la Liguria, che nel periodo considerato ha registrato aumenti significativi sia dell'incidenza sia dell'intensità di povertà. A questo gruppo appartengono anche la Valle d'Aosta e la Lombardia mentre la Calabria, così come l'Abruzzo segnala variazioni negative di entrambi gli indicatori (cfr. Figura I.29)

²¹ La soglia di povertà, al di sotto della quale si individuano le famiglie povere risulta aumentata dell'1,8 per cento rispetto a quella del 2004. L'aumento in questione si allinea perfettamente con la dinamica inflazionistica rilevata nel tra il 2004 e il 2005 (non si rilevano ulteriori variazioni nell'aggregato della spesa per consumi, per cui le variazioni rilevate sono perfettamente confrontabili tra i due anni).

Figura I.29 – INCIDENZA E INTENSITA' DELLA POVERTÀ RELATIVA PER REGIONE, 2008
(valori percentuali e variazioni percentuali 2002-2008)



La distribuzione del fenomeno per classi di età evidenzia un altro recente aspetto, ossia l'aumento della diffusione tra i giovani di età compresa tra i 18 e i 34 anni e tra i minori. Negli ultimi due anni è stato registrato un incremento per tali categorie in tutte le ripartizioni del Paese, più significativo nel Mezzogiorno.

Tavola I.8 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA TRA GLI INDIVIDUI: 2007-2008 (valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Minori (<18)	7,3	8,8	10,1	10,4	28,5	30,9	16,1	17,7
Giovani (18-34)	5,4	6	5,9	9,2	24,5	28,2	12,9	15,2
Adulti (35-64)	4,6	4,6	6,1	7	22,3	23,9	10,8	11,6
Anziani (>=65)	8	6,4	8,5	7,9	27,7	27	14,3	13,1
Totale	5,9	5,9	7,2	8,2	24,9	26,7	12,8	13,6

Fonte: elaborazione su dati Istat

Se la povertà relativa, tuttavia esprime la condizione dei poveri rispetto al livello di benessere economico diffuso nel contesto in cui si vive, la povertà assoluta si basa sulla capacità o meno di una famiglia di acquistare un paniere minimo di beni essenziali. Nel 2008 il numero delle famiglie in quest'ultima condizione è in Italia il 4,6 per cento dell'intera popolazione, pari a 1 milione e 126 mila famiglie, in lieve aumento rispetto al 2007 (5 decimi di punto). Anche per questa definizione di povertà, il Mezzogiorno evidenzia un'incidenza superiore a quella del resto del Paese e in aumento di due punti percentuali rispetto al 2007, anche se il gap con le altre aree appare meno ampio rispetto a quello esistente nell'ambito della povertà relativa.

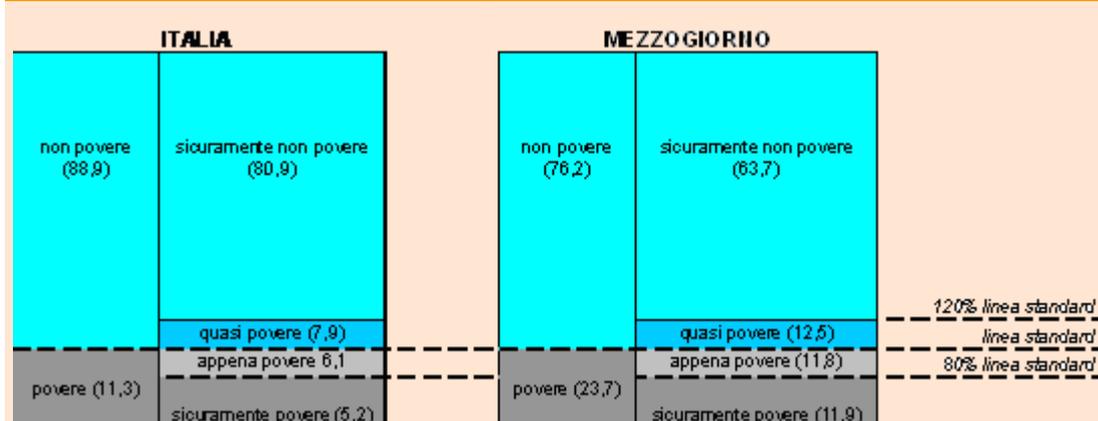
Tavola I.9 - ANDAMENTO DELLA POVERTÀ ASSOLUTA NEL PERIODO 2007-2008 (valori percentuali)

	<i>Distribuzione delle famiglie povere</i>		<i>Incidenza</i>		<i>Intensità</i>	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Italia	100	100	4,1	4,6	16,3	17,0
Nord	40,8	33,6	3,5	3,2	15,1	16,4
Centro	13,6	12,3	2,9	2,9	14,3	17,8
Mezzogiorno	45,4	54,2	5,8	7,9	18,2	17,3

Fonte: elaborazione su dati Istat

In un contesto di sostanziale stabilizzazione quantitativa dell'incidenza di povertà negli ultimi due anni, non si può non tener conto dell'aumento notevole della fascia dei "quasi poveri", ossia delle famiglie con una spesa media mensile poco al di sopra della linea di povertà. In tale fascia, che amplia il concetto e i confini del fenomeno, le famiglie a "rischio di povertà" rappresentano il 7,9 per cento delle famiglie residenti a livello nazionale, con una percentuale più elevata nel Mezzogiorno (12,5 per cento), tuttavia stabile rispetto al 2007.

Figura I.30 - FAMIGLIE POVERE E NON POVERE IN BASE A DIVERSE LINEE DI POVERTÀ, ITALIA E MEZZOGIORNO, ANNO 2008



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

Fonte: elaborazione su dati Istat

A livello regionale, tra il 2007 e il 2008, le famiglie "quasi povere" hanno registrato un incremento significativo in Basilicata (2,4 punti percentuali), in Molise (1,9), in Veneto (1,6) e in Emilia Romagna (1,2). Tra i due anni, tuttavia, mentre in queste regioni del Nord tale aumento si accompagna alla diminuzione del numero di famiglie "appena povere" ossia quelle al di sotto della linea standard. Nelle due regioni del Mezzogiorno la provenienza delle nuove famiglie "quasi povere" deriva dalla categoria "sicuramente non povere" segnalando quindi un peggioramento economico complessivo delle famiglie, per le quali i maggiori fattori di rischio sono legati al numero dei componenti familiari, alla presenza di figli soprattutto minori, al basso livello di istruzione e alla ridotta e precaria partecipazione al mondo del

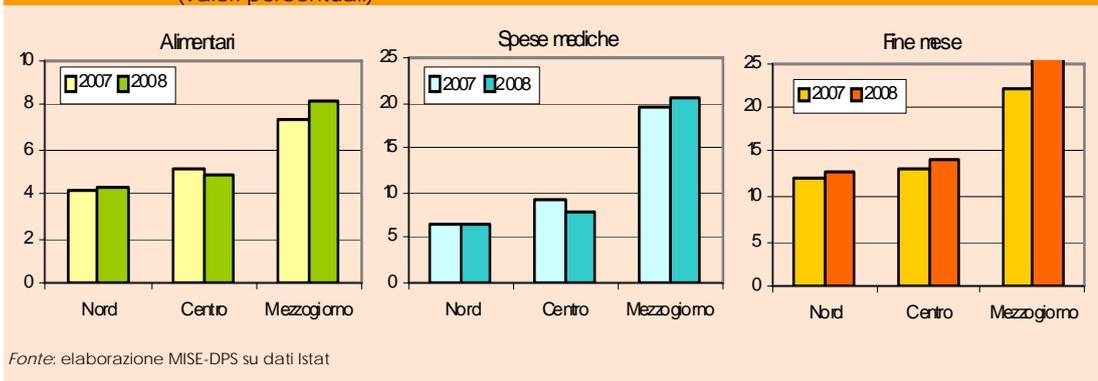
lavoro. Rimane alta l'insicurezza soprattutto rispetto a eventi imprevisti che non si è in grado di fronteggiare.

Nel 2008 si registra, infatti, un aumento della quota delle famiglie che dichiara di arrivare alla fine del mese con molta difficoltà (17 per cento contro il 15,4 per cento del 2007), percentuale ancora più alta nel Mezzogiorno (dal 22 per cento al 25,6 per cento, il 30 per cento in Sicilia), al contrario di quanto avviene nel Nord e nel Centro, dove tale quota rimane sostanzialmente stabile attorno al 13 per cento.

A tale elemento non monetario delle condizioni di vita, relativo alla difficoltà percepita, se ne aggiungono altri, quali: l'acquisto di generi alimentari, di abbigliamento, le spese mediche, le spese per utenze o per un adeguato riscaldamento dell'abitazione, nonché la capacità di affrontare eventuali spese impreviste. A livello nazionale il 5,7 per cento di famiglie ha avuto problemi nell'acquisto di beni primari come i generi alimentari, con punte di oltre il 10 per cento in Sicilia. Per il pagamento delle utenze domestiche la quota sale all'11,9 per cento su base nazionale (20,1 per cento in Sicilia), per l'acquisto di generi di abbigliamento la quota è pari al 18 per cento (36,1 in Sicilia) e addirittura al 32 per cento di famiglie italiane in difficoltà nell'affrontare una spesa imprevista di 750 euro (in Calabria il 50 per cento).

A livello territoriale il quadro che emerge è in linea con quello definito anche dall'approccio più quantitativo, ossia le difficoltà (relative a tutti gli indicatori) sono più evidenti nel Mezzogiorno, rispetto al resto del Paese. Con il riferimento particolare al numero di componenti, i maggiori disagi si osservano tra le famiglie più numerose (ossia con 5 o più persone, specie se minorenni), e tra le famiglie monogenitoriali, mentre le coppie senza figli presentano la minor percentuale di difficoltà dichiarate.

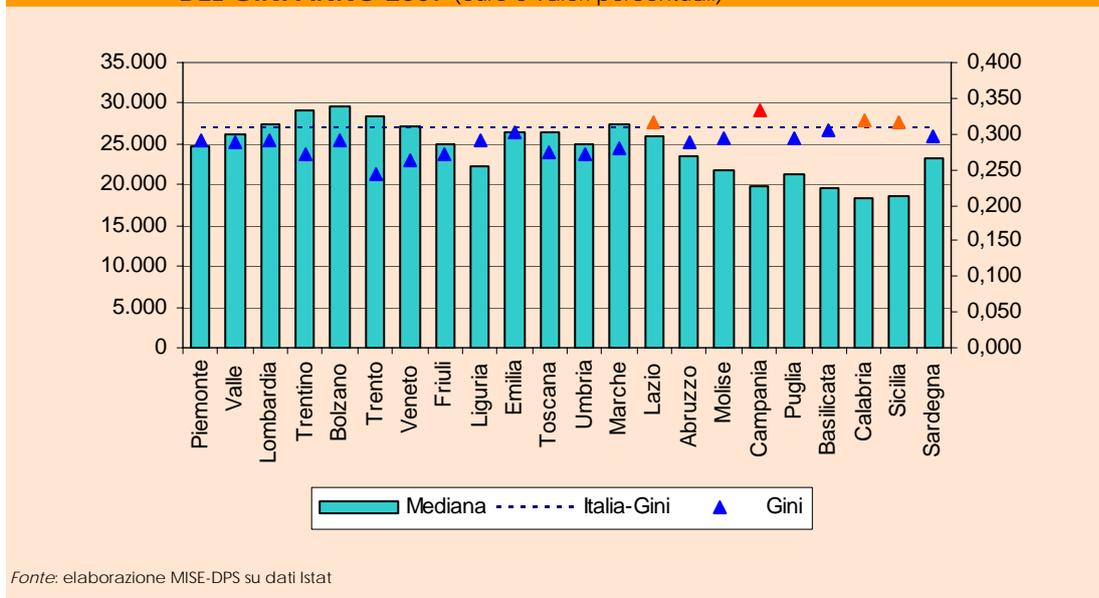
Figura I.31 – CONFRONTO FRA ALCUNI INDICATORI – ANNI 2007 E 2008
(valori percentuali)



Il divario territoriale nel Paese evidenziato dal fenomeno della povertà, è confermato anche dai dati del reddito familiare netto. Nel 2007 la distribuzione dei redditi nel Mezzogiorno è maggiormente concentrata nelle fasce più basse e il valore mediano (calcolato senza i fitti imputati) delle famiglie che vivono nel Sud e nelle isole (20.207 euro) è inferiore di circa un quarto rispetto a quello delle famiglie residenti al Nord (26.265 euro).

Il livello di disuguaglianza, misurato dall'indice del Gini²², pari nel 2007 a 0,309 segnala quindi una iniquità piuttosto elevata, anche se in leggera diminuzione rispetto all'anno precedente (0,322). Tra le regioni con maggiori livelli di disuguaglianza figurano quelle caratterizzate dai redditi mediani più bassi: Calabria (0,318), Campania (0,334), Sicilia (0,317) e Lazio (0,316).

Figura I.32 - REDDITO FAMILIARE NETTO AL NETTO DEI FITTI IMPUTATI: MEDIANA E INDICE DEL GINI ANNO 2007 (euro e valori percentuali)



1.6.3 Legalità, criminalità e sicurezza

Nel corso del 2008 in Italia si assiste a un processo di miglioramento riguardo al fenomeno della criminalità, in quanto i dati mostrano complessivamente una diminuzione dei reati rispetto a quelli registrati nel 2007. Tuttavia sono in aumento alcuni crimini non lievi, quali ad esempio gli omicidi familiari e gli atti di bullismo tra adolescenti, nonché forme di illegalità quotidiane che denotano nel loro insieme una situazione di disagio sociale²³.

Dati più recenti provenienti da indagini Istat²⁴, relativi al 2009, segnalano una "percezione" delle famiglie del rischio di criminalità in diminuzione rispetto all'anno precedente in entrambe le macro aree (29,7 per cento nel Centro-Nord e 29,2 nel Mezzogiorno, contro 37,5 e 35,2 per cento rispettivamente nel 2008). Anche a livello regionale, in tutto il territorio (ad eccezione della P.A. di Bolzano) si registrano diminuzioni rispetto all'anno precedente, ma con la permanenza di notevoli differenze, dal 48,9 per cento delle famiglie residenti in Campania al 7 per cento in Basilicata.

Percezione
rischio
criminalità

²² L'indice di concentrazione del Gini misura sinteticamente il grado di disuguaglianza complessiva, assumendo valori compresi fra zero (quando tutte le famiglie ricevono lo stesso reddito) ed uno (quando il reddito totale è percepito da una sola famiglia).

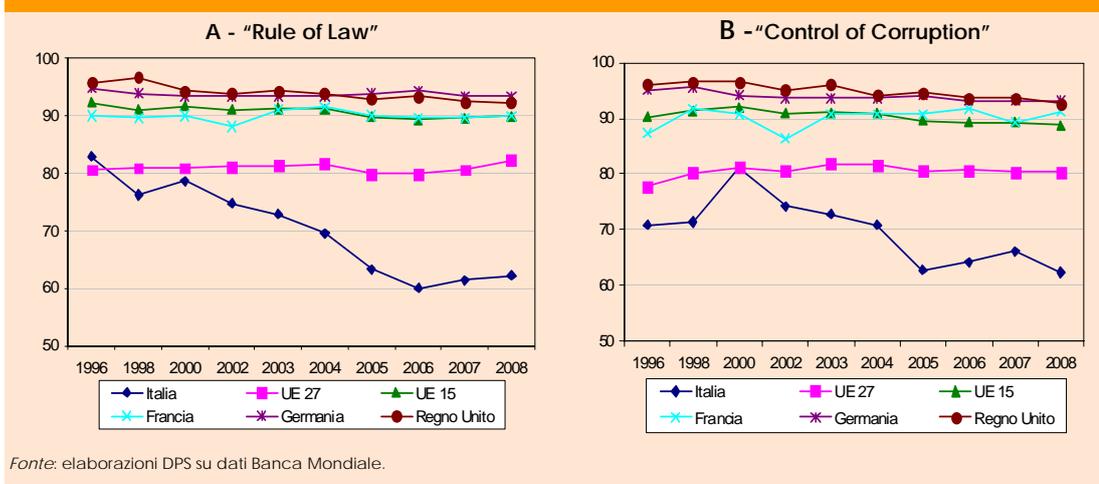
²³ Cfr. Censis 43° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2009.

²⁴ Indagine *Multiscopo sulle Famiglie*. Nell'Appendice a questo Rapporto sono disponibili i dati regionali relativi al 2009.

Confronto internazionale: indicatori sul contesto legale

A livello internazionale, i cittadini italiani secondo gli indicatori che segnalano la solidità del contrasto ai comportamenti illegali restano più pessimisti rispetto agli altri principali Paesi europei. Ciò emerge, in particolare, dalle evidenze degli indicatori sintetici elaborati dalla Banca Mondiale²⁵ (“*rule of law*”²⁶ e “*control of corruption*”²⁷) per valutare il contesto legale, sociale e politico di ciascun Paese. L’Italia dalla seconda metà degli anni novanta si è collocata costantemente al di sotto della media UE 27 e, segnatamente per l’indicatore che misura la capacità del sistema politico, legale e giudiziario di prevenire e combattere i fenomeni di corruzione, mostra un ulteriore peggioramento nel 2008 con un aumento del divario con gli altri Paesi (cfr. Figura I.33).

Figura I.33 - INDICATORI SINTETICI, CONFRONTO INTERNAZIONALE, 1996–2008



I dati dell’arretratezza italiana nel confronto internazionale sono confermati anche riguardo al sistema giudiziario civile, poiché in Italia esso risulta meno efficiente rispetto a quelli dei principali Paesi europei²⁸. A livello territoriale le inefficienze risultanti dal dato nazionale sono amplificate a svantaggio del Mezzogiorno, sia dal punto di vista della domanda (in termini di *litigiosità*) sia dal lato dell’offerta (*dotazione di risorse umane e finanziarie degli uffici giudiziari*).

La delittuosità nel 2008

Dai dati dettagliati del 2008 si rileva in Italia una diminuzione dei delitti commessi rispetto al 2007 pari al 7,6 per cento, ma con andamenti poco omogenei a livello territoriale (-9,5 per cento nel Centro-Nord e -2,7 per cento nel Mezzogiorno). Se rapportato al totale della popolazione residente, in Italia si registra un decremento più rilevante (pari a -8,3 per cento), con una maggiore dispersione territoriale tra Centro-Nord e Mezzogiorno (-10,4 per cento contro -2,9 per cento rispettivamente). Il numero di delitti rilevati per 10.000 abitanti nel Mezzogiorno passano da 388 nel 2007 a 377 nel 2008, nel Centro-Nord da 550 si passa a 493.

²⁵ <http://info.worldbank.org/governance>.

²⁶ L’indicatore “*Rule of Law*” misura la fiducia dei cittadini nella capacità delle amministrazioni pubbliche di applicare le leggi dello Stato, la percezione dell’incidenza del crimine, della certezza della pena, della protezione della proprietà privata e della capacità di far rispettare i contratti.

²⁷ L’indicatore “*Control of Corruption*” misura la capacità del sistema politico, legale e giudiziario di prevenire e combattere fenomeni di corruzione.

²⁸ Cfr. Banca d’Italia – Questioni di Economia e Finanza (*Occasional papers*) – “La giustizia civile in Italia: i divari territoriali”, con riferimento a rapporto Cepej (2006).

La Tavola I.10 riporta la suddivisione dei delitti nel 2008 per macro aree e tipologia dei principali reati.

Tavola I.10 - TIPOLOGIA DI DELITTI PER RIPARTIZIONE, 2008 (valori percentuali)

Tipologia di delitto	Centro-Nord			Mezzogiorno			Italia	
	Numero delitti	Percentuale su Italia	per 10.000 abitanti	Numero delitti	Percentuale su Italia	per 10.000 abitanti	Numero delitti	per 10.000 abitanti
Furti	1.018.834	73,17	261,30	373.596	26,83	179,26	1.392.430	232,72
Rapine	23.476	51,19	6,02	22.381	48,81	10,74	45.857	7,66
Ricettazione	17.367	62,51	4,45	10.414	37,49	5,00	27.781	4,64
Truffe e frodi informatiche	66.546	63,96	17,07	37.505	36,04	18,00	104.051	17,39
Estorsioni	179	47,73	0,05	196	52,27	0,09	375	0,06
Lesioni dolose	43.672	66,38	11,20	22.118	33,62	10,61	65.790	11,00
Omicidi volontari	291	47,63	0,07	320	52,37	0,15	611	0,10
Omicidi colposi	499	73,27	0,13	182	26,73	0,09	681	0,11
Tentato omicidio	826	50,96	0,21	795	49,04	0,38	1.621	0,27
Violenze sessuali	3.505	71,66	0,90	1.386	28,34	0,67	4.891	0,82
Associazione per delinquere	478	54,88	0,12	393	45,12	0,19	871	0,15
Associazione per delinquere di tipo mafioso	14	11,20	0,00	111	88,80	0,05	125	0,02
Atterriati	266	59,64	0,07	180	40,36	0,09	446	0,07
Incendi	5.438	42,95	1,39	7.224	57,05	3,47	12.662	2,12
Sequestri di persona a scopo estorsivo	167	51,38	0,04	158	48,62	0,08	325	0,05
Sfruttamento prostituzione e pornografia	1.560	76,92	0,40	468	23,08	0,22	2.028	0,34
Traffico e spaccio di stupefacenti	24.210	71,04	6,21	9.869	28,96	4,74	34.079	5,70
Riciclaggio e impiego di denaro	727	58,07	0,19	525	41,93	0,25	1.252	0,21
Usura	179	47,73	0,05	196	52,27	0,09	375	0,06
Altri delitti (1)	714.817	70,55	183,33	298.373	29,45	143,16	1.013.190	169,34
Totale delitti (2)	1.923.051	70,96	493,21	786.390	29,02	377,32	2.709.888	452,91

(1) In questa categoria sono stati inclusi i delitti non esplicitati nelle categorie riportate.

(2) La somma dei delitti per macroarea non coincide con il totale Italia poiché alcuni delitti non sono classificabili in base al luogo del reato.
Fonte: elaborazione DPS su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Oltre la metà del totale dei delitti riguarda i reati di criminalità diffusa e in particolare i furti (circa il 51 per cento del totale dei delitti), con una maggiore frequenza nel Centro-Nord; a questi fanno seguito le truffe e frodi informatiche (il 3,8 per cento dei reati complessivi), con un'incidenza più elevata nel Mezzogiorno.

I reati relativi al furto si concentrano nel Centro-Nord circa il 50 per cento in sole quattro regioni: Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna, Piemonte (cfr. Tavola I.11). Nel Mezzogiorno, dove si rileva circa il 27 per cento dei furti nazionali, la Campania segnala il dato assoluto più elevato, seguita dalla Sicilia. Secondo l'indicatore "numero dei furti in rapporto alla popolazione", che indica in misura più appropriata il fenomeno territoriale, la Sicilia registra al Sud il dato più elevato, ma con una quota inferiore a numerose regioni del Centro-Nord, a conferma che tale reato risulta meno diffuso nel Mezzogiorno.

Tavola I.11 - FURTI COMMESSI SU BASE REGIONALE, 2008

REGIONI	FURTI Anno 2008		REGIONI	FURTI per 10.000 abitanti - Anno 2008
	valore assoluto	quota su totale Italia		
LOMBARDIA	288.248	20,70	EMILIA ROMAGNA	307,1
LAZIO	166.984	11,99	LAZIO	298,5
EMILIA ROMAGNA	132.270	9,50	LOMBARDIA	297,4
PIEMONTE	109.242	7,84	LIGURIA	288,3
CAMPANIA	108.738	7,81	TOSCANA	252,1
SICILIA	106.310	7,63	PIEMONTE	247,3
VENETO	103.344	7,42	VENETO	212,7
TOSCANA	93.074	6,68	SICILIA	211,2
PUGLIA	78.851	5,66	PUGLIA	193,4
LIGURIA	46.489	3,34	UMBRIA	193,2
CALABRIA	26.991	1,94	CAMPANIA	187,1
MARCHE	25.016	1,80	ABRUZZO	173,1
ABRUZZO	23.006	1,65	FRIULI V. G.	164,5
SARDEGNA	22.125	1,59	VALLE D'AOSTA	161,6
FRIULI V. G.	20.181	1,45	MARCHE	160,2
UMBRIA	17.179	1,23	TRENTINO A. ADIGE	145,7
TRENTINO A. ADIGE	14.762	1,06	CALABRIA	134,4
BASILICATA	4.057	0,29	SARDEGNA	132,6
MOLISE	3.518	0,25	MOLISE	109,7
VALLE D'AOSTA	2.045	0,15	BASILICATA	68,7
TOTALE ITALIA	1.392.544	100,00	TOTALE ITALIA	232,7

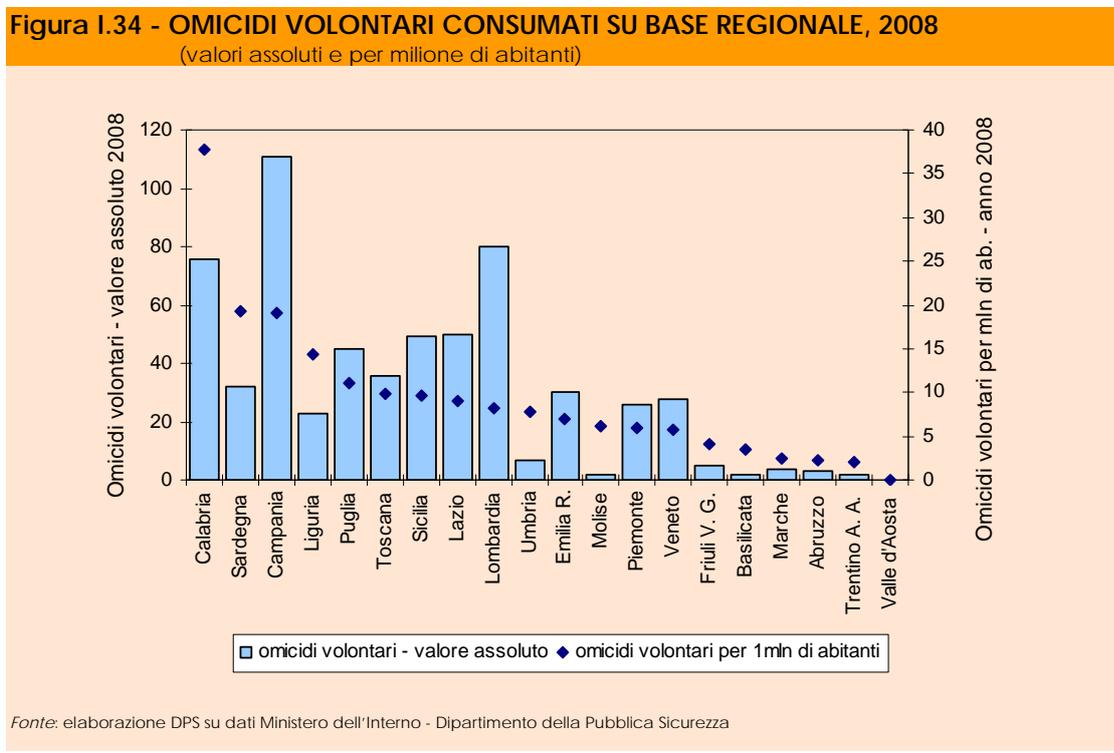
Fonte: Elaborazione DPS su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Nel Mezzogiorno la quota di entrambi questi reati è pari al 2,8 per cento sul totale, mentre nel Centro-Nord le lesioni dolose corrispondono al 2,3 per cento sul totale dei delitti e le rapine all'1,2 per cento. Anche alcuni reati attinenti alla criminalità organizzata sono più diffusi nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, ad esempio gli incendi, gli attentati e le associazione per delinquere di tipo mafioso. In particolare essi sono maggiormente presenti nelle quattro regioni in Convergenza, come emerge anche dall'analisi effettuata dal Censis²⁹ nel 2006 sull'incidenza della criminalità organizzata sui comuni e sulla popolazione di tali regioni .

Nel Mezzogiorno, sempre in valore assoluto, si registrano più omicidi rispetto al Centro Nord. A livello regionale si sono compiuti più omicidi volontari (anche di tipo mafioso) in Campania (111 omicidi pari al 18,2 per cento del totale nazionale), ma in forte diminuzione rispetto al 2007 (152 omicidi); a seguire in Lombardia e in Calabria (rispettivamente 13,1 e 12,4 per cento sul totale). Se si confrontano gli

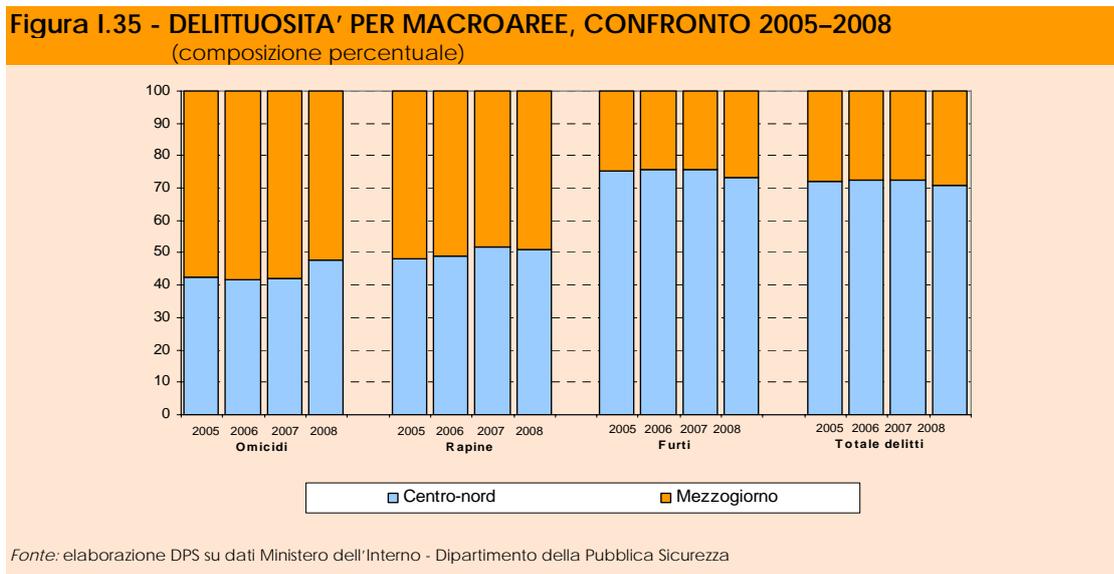
²⁹ Cfr. "Il condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno" realizzato dal Censis in adempimento all'incarico di consulenza affidatogli dalla "Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere" strutturato in 6 capitoli: "La forza pervasiva della criminalità organizzata", "La crescita dei luoghi e dei reati di criminalità organizzata di stampo mafioso", "La paura delle imprese", "Trasparenza della pubblica amministrazione e cultura della legalità", "Il deficit di fiducia e di coesione all'interno della società", "Il divario socioeconomico tra il Sud della mafia ed il resto del Paese", "Spesa pubblica e fondi europei".

omicidi volontari rapportati agli abitanti, la Campania scende dal primo al secondo posto, dietro la Calabria che registra 37,8 omicidi per centomila abitanti (cfr. Figura I.34).



Nel periodo 2005-2008, confrontando il peso di alcuni principali delitti nelle due macroaree, si nota che nell'ultimo anno l'incidenza degli omicidi sul totale nazionale aumenta nel Centro-Nord, riducendo il divario a sfavore del Mezzogiorno. Le rapine sono quasi uniformemente distribuite nelle due ripartizioni; mentre l'incidenza dei furti nel Mezzogiorno aumenta di circa 2 punti percentuali rispetto al 2007 (cfr. figura I.35).

**Confronto
2005-2008**



Criminalità e immigrazione

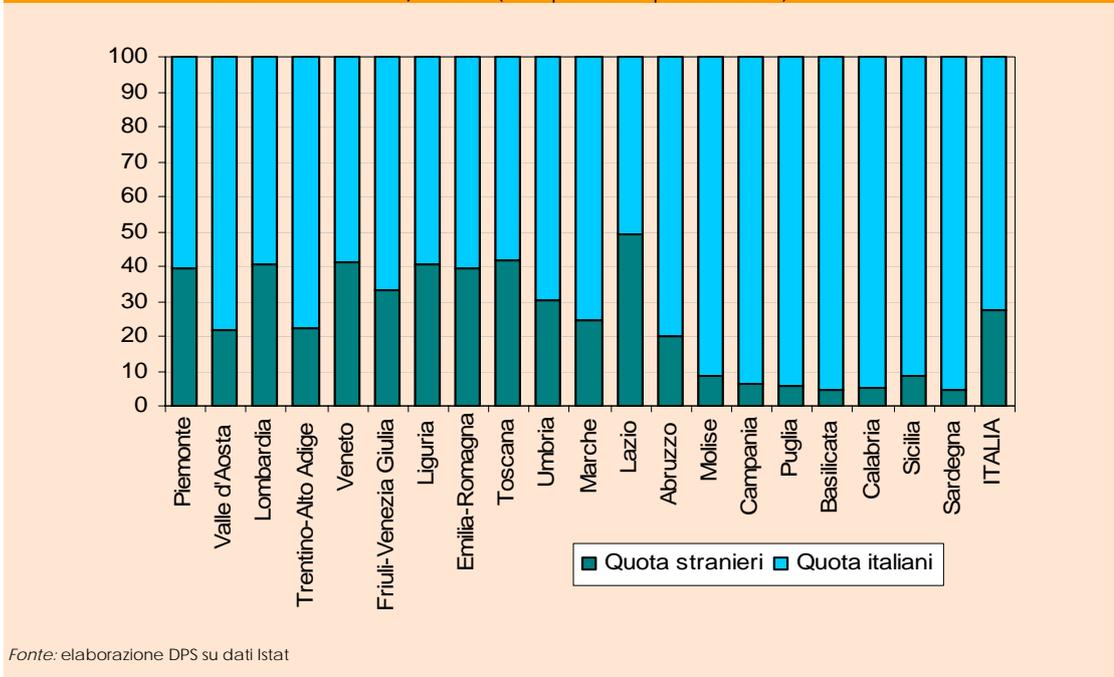
La percezione di un aumento della criminalità legata a una quota sempre più elevata di immigrati nel territorio, se permane diffusa in gran parte della pubblica opinione, non viene confermata da diversi studi aventi come oggetto la relazione tra questi due fenomeni³⁰ e pone comunque il tema del rafforzamento delle politiche sociali di coinvolgimento degli stranieri in Italia.

La presenza multi-etnica degli immigrati in Italia non appare sinonimo di aumento della criminalità, anche se le denunce verso gli stranieri sono in aumento per alcuni reati che riguardano in particolare la microcriminalità, soprattutto nelle grandi aree urbane. Inoltre con l'incremento della manodopera di immigrazione si assiste al diffondersi di crescenti rapporti tra la criminalità organizzata di origine italiana e straniera³¹. Un ulteriore elemento importante da sottolineare è che la quota dei reati commessi dagli stranieri è da attribuire principalmente agli immigrati senza permesso di soggiorno, con un'incidenza maggiore nel Sud.

Minori denunciati: italiani e stranieri

Uno sguardo particolare va ai minori che commettono reati. I dati, aggiornati al 2007, mostrano che complessivamente nel territorio italiano sono stati denunciati 38.193 minori, di cui circa il 27 per cento di nazionalità straniera. A livello regionale si raggiungono percentuali di denunce verso minori di nazionalità straniera pari a circa il 40 per cento o, come nel caso del Lazio, addirittura alla metà delle denunce totali.

Figura I.36 – MINORENNI DENUNCIATI PER NAZIONALITÀ ITALIANA E STRANIERA NELLE REGIONI ITALIANE, 2007 (composizione percentuale)



³⁰ Un lavoro recente effettuato dalla Banca d'Italia riguarda uno studio empirico che analizza la relazione tra presenza straniera e tassi di criminalità a livello provinciale tra il 1990 e il 2003 e nonostante una correlazione positiva tra le variabili, si dimostra che non esiste un rapporto causa-effetto tra immigrazione e criminalità. Per maggiori informazioni cfr. il Working Paper n. 698 del 2008 – Immigrazione e crimine: un'analisi empirica (*Immigration and crime: an empirical analysis*) sul sito <http://www.bancaditalia.it/publicazioni/econo/temidi>.

³¹ Cfr. il XIX Rapporto della Caritas/Migrantes "Immigrazione – Dossier Statistico 2009".

Negli ultimi anni si è assistito alla diffusione di altri tipi di reati, riguardanti in particolare l'ambiente. Secondo i dati di Legambiente³², nel 2008 l'ecomafia è aumentata, rispetto all'anno precedente, in termini di fatturato (20,5 nel 2008 contro 18 miliardi di euro), rappresentando un fenomeno in controtendenza rispetto alla crisi economica. Il numero totale degli ecoreati accertati in Italia nel 2008, pari a 25.776, grazie anche all'intervento delle forze dell'ordine è, invece, diminuito rispetto al 2007 (oltre 30.000); ma nel 2009 si assiste ad un nuovo aumento degli illeciti ambientali accertati, pari a 28.586 con un totale di persone accertate di 28.472 (contro 21.336 nel 2008). Le regioni più colpite da queste forme di illegalità sono sempre quelle caratterizzate da una storica presenza mafiosa (Campania, Calabria, Sicilia e Puglia), dove si concentra più del 48 per cento degli ecoreati nel 2008 e il 45,4 per cento nel 2009. La criminalità organizzata ha però esteso, anche per questi tipi di reati, i propri rapporti nel resto del Paese, avviando molte attività redditizie nel Centro-Nord.

I principali reati contro l'ambiente riguardano il **traffico illegale dei rifiuti** con un fatturato di oltre i 7 miliardi di euro nel 2008 e di poco inferiore nel 2009; l'**abusivismo edilizio**, nel 2008 sono state costruite circa 28.000 nuove case illegali, con una leggera diminuzione nel 2009 con circa 27.000 illeciti (ma nello stesso anno il mercato legale ha subito un calo di 35.000 abitazioni rispetto al 2008); il **ciclo illegale del cemento** supportato dallo scandalo del calcestruzzo depotenziato. Tra gli ecoreati rientrano, inoltre, quelli riguardanti il saccheggio del patrimonio culturale, boschivo, idrico, agricolo e faunistico.

A livello regionale, nel 2009 la Campania continua ad avere il negativo primato dell'illegalità ambientale (17,1 per cento le infrazioni accertate sul totale nazionale nel 2009 contro 15,2 per cento nel 2008), seguita da Lazio (in aumento rispetto al 2008), Calabria, Puglia e Sicilia. Se si analizza il solo settore dei rifiuti è sempre la Campania a detenere il primato delle infrazioni accertate, seguita da Puglia, Calabria e Sicilia, con un livello nazionale di reati commessi sul fronte rifiuti pari a 5.217 nel 2009 (contro 3.911 nel 2008).

A livello provinciale il negativo primato dell'illegalità ambientale nel 2009 spetta a Roma con 2.163 infrazioni accertate (pari al 7,6 per cento sul totale nazionale) e a seguire Napoli con 1.894 infrazioni accertate (pari al 6,6 per cento sul totale nazionale).

1.7 Disparità regionali e integrazione nell'Unione europea

L'Unione europea a 27 Stati membri presenta ampie disparità regionali in termini di prodotto, produttività e occupazione. Queste hanno mostrato una lieve tendenza alla riduzione nell'ultimo decennio, essenzialmente per effetto della crescita delle aree più prospere dei nuovi Stati membri. Nello stesso periodo sono

³² Cfr. Legambiente: *Rapporto Ecomafia 2009 e Rapporto Ecomafia 2010*.

aumentate sensibilmente le disuguaglianze regionali all'interno dei Paesi, in particolare di quelli nuovi entranti.

Anche in Italia le differenze regionali di prodotto e reddito pro capite rimangono elevate, collegate, almeno in parte, alla ridotta crescita dell'intero Paese. Il ritmo di sviluppo dell'economia italiana resta, da diversi anni, fra i più bassi dell'area europea. Vi concorre la flessione della produttività del lavoro, che ha un andamento calante dalla prima metà di questo decennio in tutti i settori dell'economia. Il confronto con le altre aree europee è severo: le regioni del Mezzogiorno perdono notevolmente terreno nei confronti di quelle in ritardo di sviluppo; le regioni del Centro-Nord crescono meno delle altre regioni avanzate dell'UE-27. Tra il 1995 e il 2007, il PIL pro capite del Mezzogiorno passa dal 79 al 69 per cento di quello medio nell'UE-27 (misurato in standard di potere d'acquisto); quello del Centro-Nord dal 145 al 122 per cento.

La recente crisi economica e finanziaria globale ha effetti importanti sulle differenze di crescita tra Paesi e regioni. Purtroppo, a livello europeo, le ultime informazioni regionali disponibili si riferiscono ancora al 2007 (fonte Eurostat) e non risentono quindi dell'impatto della recessione. Conseguentemente, i dati che saranno presentati in questo paragrafo fotografano l'Unione alla vigilia della crisi. Le regioni più deboli sono quelle che più sentono gli effetti dei rischi connessi alla congiuntura internazionale negativa e al lento passo della ripresa. In questo contesto risulta rafforzata la necessità di una valutazione approfondita dell'efficacia degli interventi strutturali in atto e dei loro effetti in termini di convergenza economica e sociale delle regioni europee.

**Divari di sviluppo
territoriale
nell'UE-27**

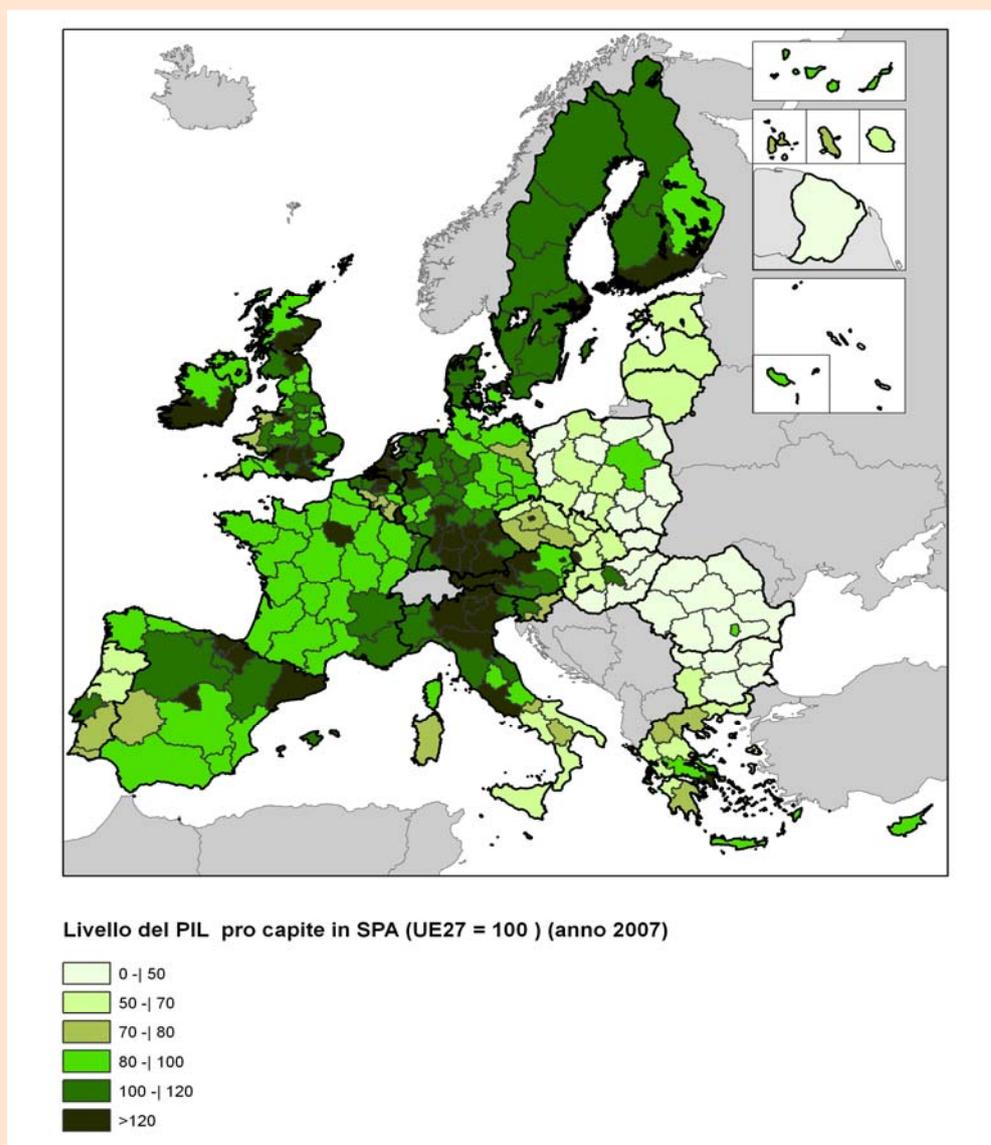
Il permanere di sostanziali divari di sviluppo tra le regioni europee - anche all'interno dell'UE-15 - viene confermato dall'analisi della Figura I.37, che descrive la distribuzione territoriale nell'Unione del prodotto pro capite regionale espresso in standard di potere d'acquisto (SPA). Questo indicatore - relativo al 2007 e quindi soggetto a notevoli cambiamenti nei prossimi anni - continuerebbe ad avere un peso importante nell'ambito della prossima allocazione di risorse comunitarie post-2013. Infatti - a regole e criteri di ammissibilità invariati per la futura politica di coesione - i dati relativi al 2007 potrebbero essere utilizzati (assieme a quelli del biennio successivo) per individuare le regioni europee ammissibili a beneficiare dei Fondi Strutturali nel ciclo di programmazione 2014-2020³³.

La figura rivela una forte agglomerazione delle regioni più povere nelle aree periferiche dell'Europa meridionale e orientale, come il Sud d'Italia, la Grecia (con esclusione della regione dell'Attica), alcune aree del Portogallo e i nuovi Stati membri (escluse le regioni che contengono le capitali quali Praga e Bratislava).

³³ Nella programmazione 2007-2013, le regioni NUTS 2 ammissibili all'obiettivo convergenza sono quelle che nel periodo 2000-2002 registravano un PIL pro capite (in SPA) inferiore al 75 per cento della media dell'UE-25. Quindi, per definire le regioni beneficiarie l'indicatore del PIL pro capite viene misurato negli ultimi tre anni disponibili al momento della chiusura del negoziato.

Le regioni più ricche, quelle cioè con livello di reddito pro capite superiore al 120 per cento della media dell'Unione europea, si concentrano nel Centro Europa (la gran parte del Nord dell'Italia, l'Austria centro occidentale, le regioni meridionali della Germania accompagnate dalle regioni industriali di Amburgo e Dusseldorf) e nel Nord Europa (diverse regioni del Belgio e dei Paesi Bassi, le regioni del Regno Unito che gravitano attorno alla capitale, la parte nord-orientale della Scozia e il Sud dell'Irlanda). Altre regioni ricche, ma in posizioni più periferiche rispetto al cuore dell'Europa, si trovano in Spagna, Danimarca e Finlandia. Tra le regioni con il più elevato prodotto pro capite troviamo inoltre le aree con le capitali dei principali Stati dell'Unione.

Figura I.37 – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL PRODOTTO PRO CAPITE REGIONALE NELL'UE-27, 2007



Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

Sono 23 le regioni in Europa che presentano nel 2007 un livello di PIL pro capite tra il 70 e l'80 per cento della media dell'Unione europea, situate principalmente in Portogallo, Grecia, Italia, Repubblica Ceca, Slovenia. La Spagna e la Germania mostrano una sola regione in questo intervallo di valori, avendo le altre livelli di PIL pro capite più elevati. La dinamica di tali regioni sarà particolarmente importante al fine di definire in quale degli Obiettivi della futura Politica di coesione esse saranno eleggibili e quale ammontare di risorse sarà ad esse destinato. Per l'Italia si collocano nelle classi di valori comprese tra il 70 e l'80 per cento del PIL pro capite medio dell'UE-27 la Basilicata, il Molise e la Sardegna, con la Basilicata che si posiziona in corrispondenza del valore centrale della classe considerata.

**Dinamica delle
disparità
regionali
nell'Unione
europea nel
periodo 1995-
2007**

La Tavola I.12 descrive l'andamento dei divari di reddito pro capite tra regioni e tra Paesi dell'Unione europea, misurati in base al coefficiente di variazione del PIL pro capite espresso in SPA³⁴. I dati mostrano come, nel complesso del periodo considerato, le disparità regionali nell'UE-27 si siano ridotte (dal 40,2 per cento del 1995 al 37,1 per cento del 2007, con un picco nell'anno 2000 correlato al ciclo economico). Questo fenomeno è tuttavia da collegare principalmente al processo di convergenza tra Stati membri (dal 30,8 per cento del 1995 si registra una graduale e costante riduzione fino al 24,9 per cento del 2007). Infatti, durante tutto l'arco del periodo, la riduzione delle disparità tra i 27 Paesi dell'Unione si accompagna a un aumento dei divari regionali all'interno delle singole nazioni (dal 25,8 per cento del 1995 al 27,6 per cento del 2007), in particolare dei nuovi Stati membri.

La crescita economica dei nuovi Paesi entranti è trainata da alcune regioni più prospere, in particolare dalle aree delle capitali, facendo registrare un forte aumento delle disuguaglianze regionali in tutti i nuovi Stati membri.

Osservando invece il periodo più recente, nel complesso dei Paesi dell'UE-15 i divari territoriali di reddito pro capite segnano, a partire dal 2000, una tendenza alla graduale riduzione (dal picco del 29,6 per cento del 2000 al 28,5 per cento del 2007). Diminuiscono le disuguaglianze regionali in alcuni Paesi, in particolare l'Austria (che registra un calo continuo delle disparità interne dal 1995 al 2007), il Belgio, la Finlandia, la Germania (a partire dal 2001/2002), la Francia e la Spagna (dal 2000). Anche l'Italia, durante tutto l'arco del periodo 1995-2007, registra una lieve ma continua diminuzione dei divari regionali in termini di PIL pro capite.

³⁴ Il coefficiente di variazione è un indicatore adimensionale della variabilità di un carattere, calcolato attraverso il rapporto tra lo scarto quadratico medio (o deviazione standard) e la media aritmetica dei dati in esame, in modo da misurare la disuguaglianza in unità della media, esprimendo la variabilità stessa indipendentemente dalla metrica e dall'ordine di grandezza del fenomeno.

Tavola I.12 – ANDAMENTO DEI DIVARI DI PIL PRO CAPITE TRA REGIONI E TRA PAESI¹
(coefficiente di variazione del PIL pro capite in SPA, valore percentuale)

Paesi ed eurozone	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Austria	23,1	22,9	22,2	22,2	22,1	21,7	21,7	21,6	20,9	19,6	19,5	19,3	19,1
Belgio	38,1	38,7	37,9	37,6	38,3	38,3	38,5	38,7	37,9	37,3	37,4	36,1	35,6
Danimarca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Finlandia	18,5	20,3	19,7	22,3	24,3	21,2	24,4	22,6	21,1	20,7	20,3	20,3	18,2
Francia	21,9	22,4	22,0	21,3	21,7	23,0	21,9	21,9	22,1	21,5	21,3	21,2	21,3
Germania	23,2	23,0	23,2	23,5	23,5	23,8	24,1	23,7	23,5	23,0	23,2	22,7	22,2
Grecia	19,3	20,4	18,8	17,9	16,5	19,4	19,3	20,6	20,6	21,4	20,9	20,3	22,1
Irlanda	20,4	19,7	22,6	22,0	22,8	24,1	24,5	26,4	25,7	23,2	24,1	23,5	25,3
Italia	26,6	26,4	25,4	25,4	24,9	24,8	24,4	24,2	24,3	24,5	24,1	23,7	23,8
Paesi Bassi	14,9	16,6	16,3	15,9	16,1	16,2	16,7	16,7	16,3	16,7	17,2	17,9	15,5
Portogallo	19,5	18,9	19,8	22,1	20,1	20,9	19,9	20,9	20,2	20,8	20,9	20,4	20,0
Regno Unito	30,2	31,1	32,7	33,4	34,2	36,1	35,2	35,8	36,1	36,0	37,0	37,5	38,2
Spagna	19,0	19,4	20,4	20,3	20,7	20,7	20,4	19,8	18,9	18,5	18,1	18,0	18,0
Svezia	12,1	13,8	15,7	16,7	17,9	17,4	16,3	16,5	16,2	16,7	17,5	16,1	15,4
UE-15 (tra aree Nuts 2)	28,7	28,8	28,5	28,4	28,6	29,6	29,0	28,8	28,8	28,9	28,9	28,6	28,5
UE-15 (tra Paesi)	14,2	13,8	12,8	12,2	12,2	12,9	12,2	11,6	11,6	12,2	11,9	11,7	12,0
UE-15 (entro i Paesi)	24,9	25,3	25,5	25,6	25,9	26,6	26,4	26,5	26,4	26,2	26,4	26,1	25,9
Cipro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lettonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lituania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Polonia	15,4	17,2	17,9	19,3	21,1	20,9	22,0	21,8	21,8	21,4	23,1	23,6	23,7
Repubblica Ceca	26,6	26,4	29,4	33,3	35,6	37,2	39,8	40,8	40,8	39,2	40,5	41,2	42,8
Slovacchia	48,5	47,4	48,8	48,5	48,2	49,3	50,2	51,8	51,5	52,2	58,2	55,4	56,4
Slovenia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ungheria	23,8	26,5	27,9	28,5	30,4	32,7	34,2	36,8	35,0	35,1	37,4	39,4	38,3
Bulgaria	n.d.	19,1	19,8	17,6	21,5	18,3	21,0	24,7	24,1	26,1	27,3	32,6	37,1
Romania	n.d.	n.d.	n.d.	23,9	31,6	42,2	37,4	36,9	36,5	36,6	43,1	43,0	44,4
NMS (tra aree Nuts 2)	43,1	44,0	45,0	45,9	47,0	47,5	48,2	48,2	47,5	46,3	48,5	47,9	48,6
NMS (tra Paesi)	34,9	35,4	35,4	35,1	35,3	34,8	34,2	33,1	32,3	31,1	31,1	29,9	29,5
NMS (entro i Paesi)	25,3	26,2	27,9	29,6	31,1	32,3	34,0	35,0	34,8	34,3	37,2	37,5	38,6
UE-27 (tra aree Nuts 2)	40,2	40,2	40,0	39,9	40,1	40,8	40,1	39,7	39,1	38,5	38,4	37,8	37,1
UE-27 (tra Paesi)	30,8	30,5	29,9	29,7	29,7	29,9	29,1	28,3	27,6	27,0	26,5	25,8	24,9
UE-27 (entro i Paesi)	25,8	26,2	26,5	26,7	27,0	27,8	27,7	27,7	27,7	27,5	27,9	27,6	27,6

¹ Nella tavola è escluso il Lussemburgo, data l'elevata dinamica del reddito per effetto della correzione tramite SPA nel periodo considerato. Danimarca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta e Slovenia sono costituite da una sola regione di livello Nuts 2 (che corrisponde all'intero Paese).

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Sottostante la dinamica dei divari regionali vi sono processi di crescita differenziati tra i Paesi europei. La disponibilità di informazioni complete dal 1995 per i Paesi dell'UE-15 permette di approfondire più in dettaglio l'analisi della crescita regionale in quest'area. La Figura I.38 mostra il tasso di crescita medio annuo del PIL pro capite delle regioni dell'UE-15 nel periodo 1995-2006: si evidenziano dinamiche di crescita elevate in talune regioni dei vecchi Stati Membri appartenenti, in particolare, a Spagna, Irlanda, Finlandia, e in misura meno ampia, a Germania e Grecia. In alcuni di questi Paesi sono altresì evidenti fenomeni di catching-up che interessano regioni in ritardo, come, ad esempio, alcune regioni spagnole e della Germania dell'Est che presentano nel periodo 2000-2006 tassi medi annui di crescita molto prossimi - e, in alcuni casi, superiori - a quelli delle regioni dei rispettivi Paesi con livelli più elevati di sviluppo.

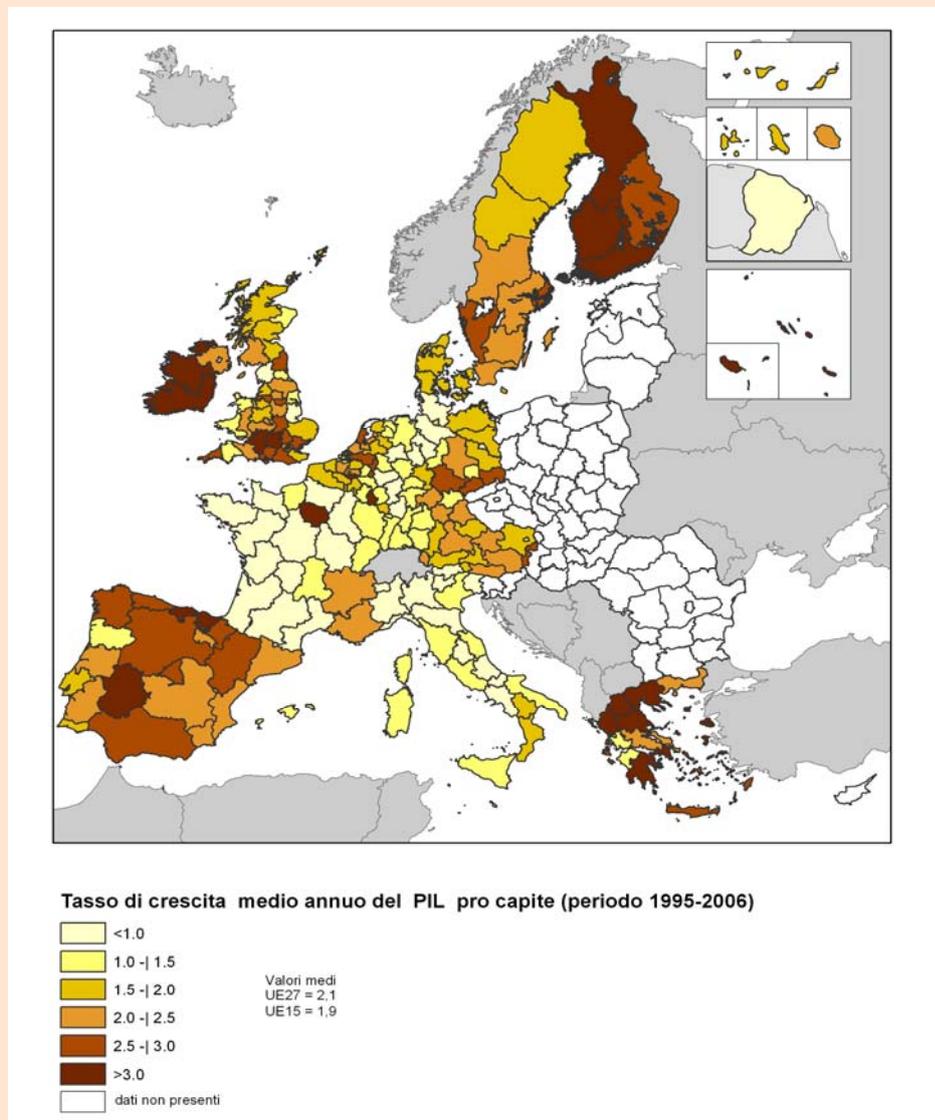
Altro elemento comune sono gli alti ritmi di crescita (con tassi medi annui maggiori del 3 per cento) delle aree che comprendono le capitali europee, in particolare in Irlanda, Regno Unito, Francia, Grecia, Svezia. Tuttavia, numerose altre regioni del centro Europa mostrano invece dinamiche di crescita ridotte e inferiori alla media dell'UE-15, pari all'1,9 per cento nel periodo 1995-2006.

Tutte le regioni italiane fanno registrare nello stesso periodo tassi di crescita del PIL pro capite inferiori alla media dell'UE-15; gli incrementi maggiori si registrano in due regioni del Sud, Basilicata e Calabria. La situazione di stagnazione dell'economia è quindi diffusa nell'intero Paese, anche in molte delle aree più

**Processi di
crescita nelle
regioni
dell'UE-15**

prosperare del Centro-Nord, che crescono nel periodo considerato con tassi inferiori all'1 per cento.

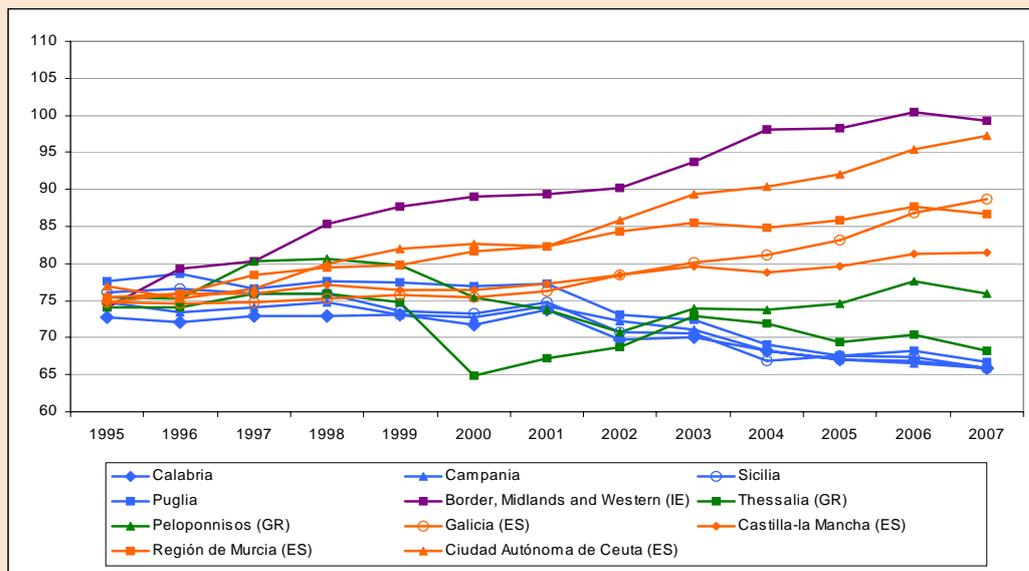
Figura I.38 – TASSO DI CRESCITA MEDIO ANNUO DEL PIL PRO CAPITE, 1995-2006
(variazioni percentuali, quantità a prezzi concatenati)



Nota: Per sei Paesi non c'è disponibilità dei dati di crescita regionale per il 2006 (Austria, Grecia, Irlanda, Portogallo, Svezia, Regno Unito). Per le regioni di tali Paesi si considera quindi il periodo 1995-2005
Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

Focalizzando l'analisi sulle regioni del Mezzogiorno, si osserva come queste non riescono a tenere il passo dello sviluppo dell'Unione europea. Tale ritardo non si manifesta solo nei riguardi dei Paesi e delle aree più dinamiche, ma anche rispetto a quelle regioni dell'UE-15 che all'inizio della programmazione 1994-1999 registravano analoghi livelli del reddito pro capite (cfr. Figura I.39). La maggior parte di queste regioni, infatti, ha recuperato nel decennio successivo parte dello svantaggio e, in alcuni casi, ha addirittura superato il livello medio del prodotto pro capite europeo.

Figura I.39 – ANDAMENTO DEL PIL PRO CAPITE DELLE REGIONI CHE NEL 1995 PRESENTAVANO UN VALORE COMPRESO TRA IL 72 E IL 78 PER CENTO DELLA MEDIA EUROPEA (valori in SPA, UE-27 = 100)

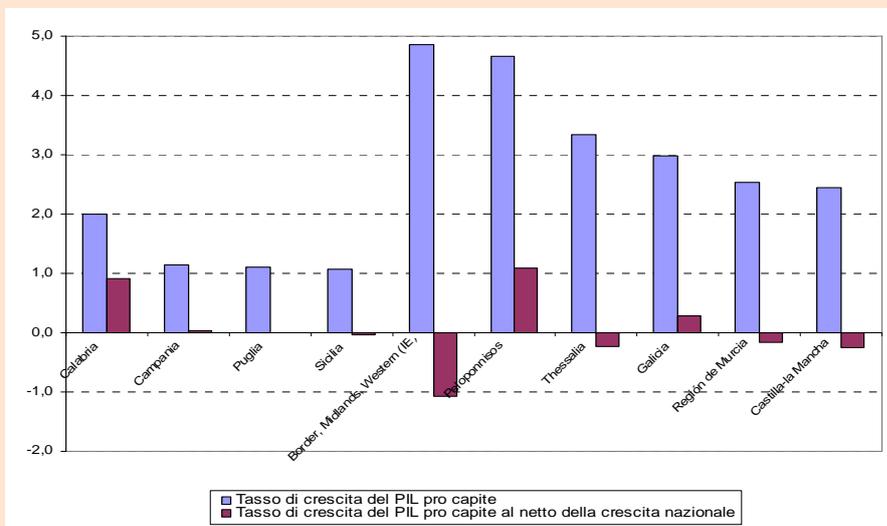


Nota: Per le regioni della Grecia e dell'Irlanda i dati si riferiscono al periodo 1995-2005
 Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Nel 1995, presentavano un livello del PIL pro capite (in SPA) compreso tra il 72 e il 78 per cento della media europea quattro regioni italiane (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia), due regioni greche (Thessalia, Peloponnisos), quattro spagnole (Galicia, Castilla la Mancha, Murcia, Ceuta) e parte dell'Irlanda (Border, Midlands and Western). Nel 2007, le aree che hanno relativamente peggiorato la loro situazione rispetto a quella iniziale sono risultate le quattro regioni italiane e la Thessalia. Il Peloponnisos ha mostrato invece un lieve recupero, mentre le regioni Obiettivo 1 della Spagna e dell'Irlanda hanno registrato un netto miglioramento relativo, fino a raggiungere il livello medio europeo (Ceuta; Border, Midlands and Western).

I processi di sviluppo dei diversi territori sono anche collegati a fattori comuni al Paese di appartenenza. Da questo punto di vista, i dati segnalano la presenza di un effetto nazionale di segno negativo sulla crescita delle regioni Obiettivo 1 italiane. Una misura intuitiva di tale effetto si può desumere dall'analisi dei tassi di crescita del PIL pro capite regionali al netto dell'effetto Paese (ovvero ottenuti sottraendo il tasso di crescita nazionale). Mentre in termini assoluti le regioni italiane considerate mostrano nel periodo 1996-2006 un tasso di crescita medio inferiore a quello di tutte le regioni dell'UE-15 che all'inizio della programmazione 1994-1999 registravano analoghi livelli del reddito pro capite, in termini relativi, ovvero al netto dell'effetto nazionale, questo non è più vero (Figura I.40). La figura segnala come le regioni italiane Obiettivo 1 presentano nel periodo una crescita media superiore o in linea con quella nazionale, mentre le altre regioni comparabili europee in molti casi sono cresciute a tassi inferiori a quelli del proprio Paese.

Figura I.40 – TASSO DI CRESCITA MEDIO ANNUO DEL PIL PRO CAPITE DELLE REGIONI CHE NEL 1995 PRESENTAVANO UN VALORE COMPRESO TRA IL 72 E IL 78 PER CENTO DELLA MEDIA EUROPEA, 1996-2006 (variazioni percentuali, quantità a prezzi concatenati)



Nota: Per le regioni della Grecia e dell'Irlanda i dati si riferiscono al periodo 1996-2005

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

RIQUADRO D - LA PERFORMANCE DEI GRUPPI DI REGIONI DELL'UE-15 RISPETTO A UN INSIEME DI INDICATORI MACROECONOMICI E DI POLICY

Al fine di approfondire le specificità dello sviluppo regionale e di testare alcune ipotesi teoriche, l'analisi che segue si propone di identificare i fattori comuni che hanno caratterizzato i percorsi di sviluppo intrapresi dalle regioni europee dei 15 vecchi Stati Membri nel periodo 1995-2006.

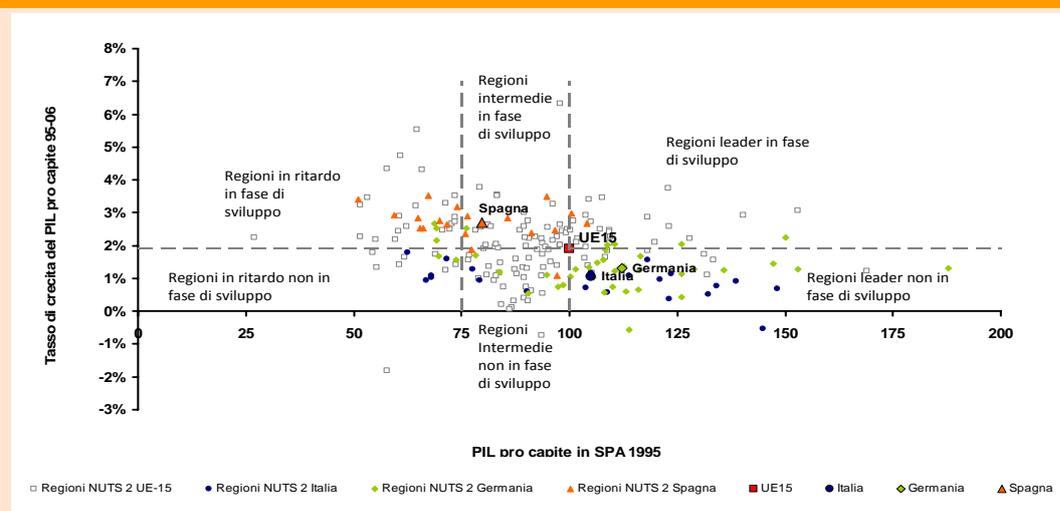
L'analisi parte dalla costruzione di una tassonomia delle aree NUTS 2 nell'UE-15 che prende come criteri di riferimento le seguenti variabili: i) il livello di PIL pro capite delle regioni europee nell'anno 1995; ii) il tasso di crescita medio annuo del PIL pro capite nel periodo 1995-2006. Il primo criterio permette di suddividere le regioni europee in tre gruppi: i) regioni "in ritardo", ovvero quelle regioni che presentano un livello di PIL pro capite nel 1995, anno iniziale dell'analisi, inferiore al 75 per cento della media UE-15; ii) regioni "intermedie", con un PIL pro capite iniziale compreso tra il 75 e il 100 per cento della media UE15; iii) regioni "leader", con un livello di PIL pro capite superiore alla media UE15. Associando a tale classificazione il secondo parametro di riferimento, ovvero quello che considera la performance delle regioni in termini di tasso di crescita del PIL pro capite nel periodo 1995-2006, i gruppi identificati saranno definiti "in fase di sviluppo" se il tasso di crescita medio annuo del PIL pro capite 1995-2006 è uguale o al di sopra del tasso di crescita medio dell'UE-15; e "non in fase di sviluppo" se, al contrario, le regioni hanno registrato un tasso di crescita medio annuo del PIL pro capite inferiore alla media UE-15.

L'applicazione di entrambi i criteri permette di costruire una tassonomia nella quale tutte le aree Nuts 2 dell'UE-15 sono raggruppabili in sei gruppi, come

evidenziato nella Figura D.1¹.

Nel grafico, particolare attenzione è rivolta alle dinamiche di crescita delle Regioni italiane, tedesche e spagnole. Sebbene la gran parte delle regioni italiane appartenga al gruppo delle regioni “leader”, nessuna regione italiana è classificabile nell’ambito delle regioni “in fase di sviluppo”, avendo tutte registrato, nel periodo 1995-2006, un tasso di crescita medio annuo del PIL pro capite inferiore a quello dell’UE-15. Le Regioni tedesche si caratterizzavano nel 1995 per alti livelli di PIL pro capite, ma soltanto otto regioni possono essere identificate come “in fase di sviluppo” nel periodo osservato². Infine, la quasi totalità delle regioni spagnole (con l’eccezione delle regioni insulari delle Canarie e delle Baleari), pur essendo per la maggior parte regioni in ritardo di crescita nel 1995, ha registrato nel periodo 1995-2006 una crescita molto sostenuta; tali regioni sono quindi identificate in questa analisi come regioni “in fase di sviluppo”.

Figura D.1 - DINAMICA DEI GRUPPI DI REGIONI DELL’UE-15 (PIL in SPA, UE-15=100)



Nota: I tassi di crescita regionale del PIL pro capite sono calcolati a prezzi costanti con base 1995. L’aggiornamento al 2007 non è stato possibile a causa della indisponibilità dei dati Eurostat per tale anno. Per Austria, Grecia, Irlanda, Portogallo, Svezia e Regno Unito, i dati sui tassi di crescita regionale del PIL pro capite a prezzi costanti presentano un aggiornamento al 2005, ultimo dato disponibile. I tassi di crescita del PIL pro capite a prezzi costanti non sono disponibili per i Nuovi Stati Membri.

Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

Una volta identificati i sei gruppi di regioni, siamo interessati a comprendere quali fattori comuni caratterizzano alcuni gruppi e sono assenti in altri. A tal fine, si osserva il posizionamento di ciascun gruppo rispetto a una serie di indicatori macroeconomici e di policy al termine del periodo analizzato, cioè nell’anno 2006. Si tratta di un’analisi statica che può offrire un contributo utile al fine di comprendere quali sono stati i percorsi di sviluppo intrapresi dai sei gruppi di regioni, di individuare quali fattori caratterizzano i gruppi di regioni con la migliore performance (quelli “in fase di sviluppo”) e nel valutare se esistono differenze sostanziali tra i gruppi considerati.

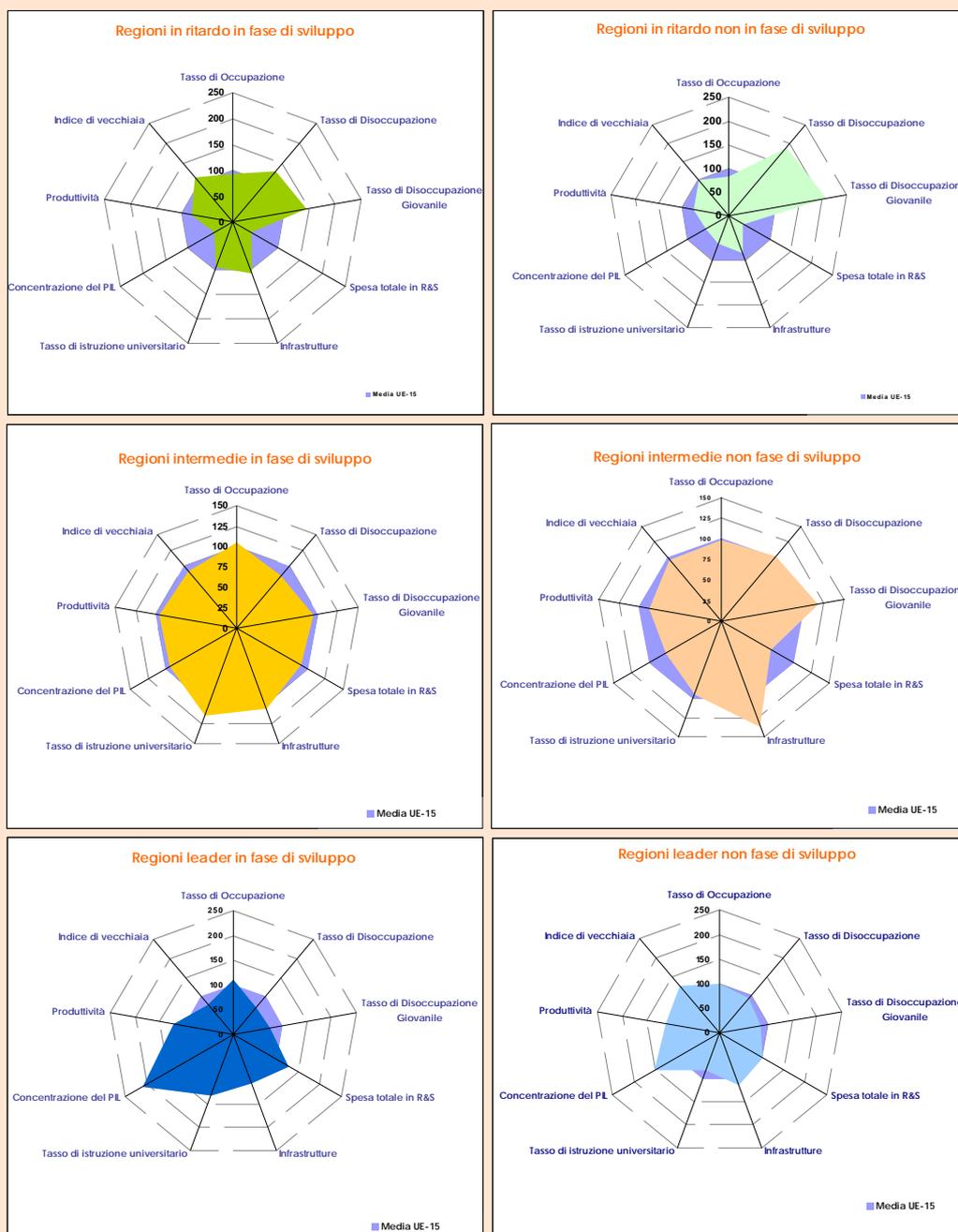
L’analisi considera un ristretto numero di indicatori ritenuti significativi nei processi di sviluppo (cfr. Figura D.2). I valori osservati degli indicatori

¹ L’analisi presentata in questo Riquadro prende spunto dallo studio OCSE “Growing lagging regions” realizzato nell’ambito del Working Party sugli Indicatori Territoriali del Comitato per le Politiche Territoriali dell’OCSE. Questa analisi si differenzia rispetto allo studio OCSE per diversi elementi, tra cui le unità statistiche considerate che sono rappresentate dalle aree NUTS-2 dell’UE-15 in questo Riquadro, rispetto alle regioni dei Paesi OCSE, il parametro di riferimento per l’individuazione dei gruppi, il set di dati utilizzato.

² Si noti che a seguito delle modifiche nella nomenclatura delle aree NUTS 2, le tre regioni tedesche Dessau, Halle e Magdeburg sono state accorpate a partire dal 1° gennaio 2005 nella NUTS Sachsen-Anhalt.

corrispondono alle medie dei valori assunti dalle aree NUTS 2 facenti parte di ciascuno dei sei gruppi.

Figura D.2 – FATTORI MACROECONOMICI E DI POLICY CHE CARATTERIZZANO I GRUPPI DI REGIONI DELL’UE-15 (Valori in percentuale della media UE-15)



Nota: L'anno di riferimento degli indicatori è il 2006. Per ogni indicatore si calcola la media semplice dei valori assunti dalle regioni NUTS 2 in ciascun gruppo. Il dato sulle infrastrutture fa riferimento, considerata la limitata disponibilità dei dati Eurostat per altri indicatori di dotazione infrastrutturale, al Km di autostrade per abitante. I dati relativi alle infrastrutture si riferiscono al 2005 (non è disponibile il dato della Grecia). La spesa in R&S, calcolata in percentuale sul PIL, si riferisce al 2005 (non è disponibile il dato del Belgio). Il tasso di istruzione universitario è stato costruito dividendo, per ogni gruppo di Regioni, la somma della popolazione attiva compresa tra i 25 e i 64 anni che ha raggiunto come massimo livello d'istruzione un diploma universitario per la somma della popolazione totale compresa nella stessa fascia di età.
Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

In generale, le regioni “in fase di sviluppo” presentano un mercato del lavoro più efficiente. Differenze significative emergono dal confronto tra le regioni “in ritardo in fase di sviluppo” e quelle “in ritardo non in fase di sviluppo”. Nelle prime si registra un tasso di occupazione più alto (94 per cento della media UE-15 nel primo gruppo, contro l’82 per cento del secondo gruppo) e un tasso disoccupazione notevolmente più basso, anche nella componente disoccupazione

giovanile. Tali risultati sono confermati, con distanze meno significative, nel confronto tra regioni **“in fase di sviluppo”** e **“non in fase di sviluppo”** nell’ambito dei gruppi di regioni **“intermedie”** e **“leader”**.

Guardando alla struttura della popolazione, si osserva che uno dei fattori comuni alle regioni **“leader in fase di sviluppo”** è il basso indice di vecchiaia, significativamente inferiore alla media dell’Unione europea a 15 Stati Membri (79 per cento della media europea); al contrario, le regioni **“in ritardo in fase di sviluppo”** mostrano un tasso di invecchiamento della popolazione più alto rispetto alla media UE, che potrebbe limitarne l’ulteriore crescita.

Dall’osservazione dei dati sulla produttività e sulla concentrazione del PIL, si evidenzia come livelli più alti di produttività sono sempre presenti nelle regioni **“in fase di sviluppo”** rispetto a quelle **“non in fase di sviluppo”**, mentre il PIL si concentra maggiormente nelle regioni **“leader”** (con valori molto elevati nelle regioni **“in fase di sviluppo”**, pari a più del doppio della media dell’UE-15). Le regioni in ritardo mostrano, come atteso, una bassa concentrazione del PIL. La concentrazione del PIL non sembra, inoltre, discriminare le regioni in **“ritardo in fase di sviluppo”** da quelle **“non in fase di sviluppo”**; dunque tale fattore non sembra essere trainante per le regioni deboli che hanno intrapreso un percorso di sviluppo.

Passando all’osservazione degli indicatori di policy, l’analisi conferma alcune ipotesi teoriche comunemente condivise nell’ambito delle teorie della crescita endogena. In particolare, si nota che le regioni dei gruppi **“in fase di sviluppo”** si caratterizzano sempre per valori più alti rispetto alle **“regioni non in fase di sviluppo”** sia per quanto riguarda la spesa totale in Ricerca e Sviluppo, espressa in percentuale del PIL, sia con riferimento al livello di istruzione terziaria, espresso come percentuale della popolazione attiva con istruzione universitaria. La spesa totale in Ricerca e Sviluppo è particolarmente elevata nelle regioni **“leader in fase di sviluppo”** rispetto agli altri gruppi (127 per cento della media UE-15). È significativo anche il differenziale di spesa in tale settore nel confronto con le **“regioni leader non in fase di sviluppo”**. Tale differenziale risulta altresì significativo nei gruppi di regioni definite **“intermedie”** (sebbene per tali gruppi la percentuale di spesa sia inferiore alla media UE-15). Le regioni **“in ritardo”** presentano valori di spesa totale in Ricerca e Sviluppo molto più contenuti e ben al di sotto della media UE-15, con un valore lievemente superiore delle regioni **“in ritardo in fase di sviluppo”** rispetto a quelle **“non in fase di sviluppo”** (rispettivamente 40 e 35 per cento della media UE-15).

È interessante osservare come il tasso di istruzione universitaria sia sempre più elevato nei gruppi di regioni definiti **“in fase di sviluppo”**. In particolare, è molto significativo il dato delle regioni **“leader in fase di sviluppo”** e delle regioni **“intermedie in fase di sviluppo”** (rispettivamente, 130 e 113 per cento rispetto alla media UE-15) e la distanza rispetto alle corrispondenti regioni **“non in fase di sviluppo”**, molto accentuata soprattutto per il primo gruppo di regioni. Altrettanto indicativa è tale distanza nel confronto tra **“regioni in ritardo in fase di sviluppo”** e **“non in fase di sviluppo”** (circa 30 punti percentuali rispetto alla media UE-15, sebbene per entrambe al di sotto di tale media).

Infine, le infrastrutture di base sembrano essere un fattore importante nelle regioni **“in ritardo”** in fase di sviluppo, mentre tale fattore non contraddistingue le regioni che hanno già intrapreso percorsi più avanzati di sviluppo (**“regioni leader”** e **“intermedie”**). Il contributo della dotazione infrastrutturale andrebbe, in effetti, osservato con maggiore attenzione estendendo l’analisi ad altri fattori infrastrutturali (ad esempio la diffusione della banda larga), che potrebbero invece

risultare un fattore determinante per le regioni già forti. Tuttavia, la limitata disponibilità di dati europei a livello territoriale non consente al momento di affinare l'analisi su questo aspetto.

L'osservazione dei fattori comuni che caratterizzano i gruppi di regioni dell'UE-15 potrebbe essere migliorata con l'impiego di ulteriori indicatori economici e di policy, nei limiti della disponibilità dei dati Eurostat. In questo paragrafo si è deciso di concentrare l'analisi su alcuni indicatori rilevanti.

Dall'analisi svolta possiamo argomentare che le regioni NUTS 2 dell'UE-15 che hanno intrapreso percorsi di sviluppo hanno un mercato del lavoro più ampio e dinamico. Inoltre, la crescita economica delle regioni si associa, in generale, a due importanti caratteristiche che sono la presenza di capitale umano e di investimenti in R&S. Nelle regioni "in ritardo" che hanno intrapreso percorsi di sviluppo rispetto a quelle in fase di stagnazione, accanto a un mercato del lavoro più efficiente, è rilevante la presenza di infrastrutture di base, di più alti livelli di produttività e di istruzione.

I fattori citati sono strettamente legati gli uni agli altri. Livelli di istruzione più elevati e più in generale una crescita delle competenze e capacità professionali dei lavoratori sono fondamentali per mercati del lavoro più efficienti e per una economia più florida. Da una maggiore dotazione di capitale umano dipende la capacità di innovazione regionale e la spesa in R&S. La capacità di progettare ed investire su politiche dirette al sostegno del settore del lavoro, del capitale umano e della R&S, che oggi caratterizzano le regioni in fase di sviluppo, sarà necessaria per consentire alle aree in ritardo e in stagnazione di intraprendere un percorso di crescita duraturo. Nelle regioni con una struttura della popolazione più giovane (nelle regioni "leader" e "intermedie" in fase di sviluppo), bisognerà creare le condizioni che consentiranno di sfruttare al meglio il potenziale produttivo del giovane capitale umano disponibile. In altre regioni, l'invecchiamento della popolazione richiede altresì appropriate misure di policy.

II. QUALITÀ DEI SERVIZI E MISURAZIONE DEI RISULTATI

Qualità degli investimenti e qualità dei servizi collettivi costituiscono obiettivi imprescindibili dell'operatore pubblico.

La riduzione dei persistenti divari tra le diverse aree del Paese, e all'interno delle regioni tra i diversi territori, richiede, innanzi tutto, un'efficace declinazione delle politiche nazionali e regionali volte a fornire servizi pubblici "essenziali". Disponibilità e qualità dei servizi condizionano in modo determinante la vita quotidiana delle persone e la capacità di operare delle imprese: misurare l'efficacia dell'intervento pubblico, attraverso un sistema di indicatori quantitativi di risultati e impatti sul territorio, costituisce quindi un obiettivo altrettanto imprescindibile. Nelle politiche regionali di coesione questi obiettivi, già perseguiti nel 2000-2006, sono stati resi ancora più espliciti e vincolanti nel ciclo di programmazione 2007-2013. A conferma di ciò nell'attuazione della politica di coesione è stato introdotto, in partenariato tra Regioni e Amministrazioni Centrali, il sistema premiale, noto come *Obiettivi di Servizio*¹ che, con riferimento a quattro ambiti settoriali (istruzione, servizi di cura per la prima infanzia e per la popolazione anziana, gestione integrata dei rifiuti e servizio idrico integrato), ha fissato obiettivi quantificati ex ante da raggiungere entro il 2013 e che, in ragione dei risultati di servizio reso nei territori, assegna premi finanziari per migliorarne ulteriormente disponibilità e qualità.

L'analisi proposta di seguito, fondata su indicatori statistici di fonte ufficiale, focalizza l'attenzione su alcuni dei servizi essenziali sui quali l'azione pubblica a livello centrale, regionale e locale svolge un ruolo decisivo, sia attraverso investimenti diretti sia attraverso strumenti organizzativi, normativi e di regolazione. I temi trattati, che non esauriscono gli ambiti di intervento della politica di sviluppo e tanto meno l'ampio spettro di servizi che meritano di essere migliorati a livello territoriale, soprattutto nel Mezzogiorno del Paese, sono articolati in tre paragrafi che affrontano rispettivamente servizi alla persona, servizi ambientali e servizi a rete.

Tra i servizi alla persona (cfr. paragrafo II.1) sono analizzati l'istruzione (cfr. paragrafo II.1.1), i servizi sanitari (cfr. paragrafo II.1.2) e i servizi di conciliazione lavoro famiglia, quali la cura di anziani e bambini (cfr. paragrafo II.1.3). Completa il paragrafo una prima, inedita, analisi sulla dotazione di capitale sociale nelle diverse aree del Paese, che parte dai comportamenti di socializzazione durante l'infanzia e l'adolescenza e considera dei fattori che possono condizionare anche i rendimenti scolastici (cfr. *Riquadro E - Comportamenti dei minori e formazione del capitale sociale*).

Si da conto, a seguire, dell'avanzamento di due servizi ambientali (cfr. paragrafo II.2) di particolare importanza nella qualità della vita: gestione dei rifiuti urbani (cfr.

¹ Del sistema premiale degli *Obiettivi di Servizio* si è dato ampio conto nella precedente edizione del Rapporto. Per informazioni complete sistematicamente aggiornate si rimanda al sito www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ e al capitolo V di questo Rapporto.

paragrafo II.1) e gestione del ciclo idrico integrato (cfr. paragrafo II.2). Viene proposta, inoltre, una sintesi delle principali novità introdotte dalla recente riforma dei servizi pubblici locali (cfr. *Riquadro F - Riforma dei servizi pubblici locali*).

Per i servizi a rete (cfr. paragrafo II.3) sono trattati: i servizi *on line* e i divari regionali nella copertura della banda larga (cfr. paragrafo II.3.1); i servizi energetici e le dinamiche delle fonti rinnovabili (cfr. paragrafo II.3.2); i servizi di trasporto, letti alla luce della domanda di mobilità tra le macroaree del Paese (cfr. paragrafo II.3.3).

II.1 Servizi alla persona

II.1.1 Servizi per l'istruzione

La qualità delle risorse umane è una delle più importanti determinanti dello sviluppo economico, ma è anche una tra le variabili più difficili da influenzare nel breve periodo. Tuttavia, la politica di sviluppo regionale italiana non guarda alle competenze delle persone solo come “capitale umano” funzionale alla crescita economica, ma attribuisce loro un valore in sé. In questa visione, l'istruzione merita di essere promossa dallo Stato non solo per il ruolo che gioca nell'innalzare la produttività o la domanda di prodotti ad alto valore aggiunto, ma anche e soprattutto per i benefici che direttamente arreca e le opportunità che crea a favore degli individui.

L'istruzione e le competenze dei giovani sono incluse nel sistema premiale degli *Obiettivi di Servizio* e misurate attraverso indicatori relativi alla dispersione scolastica e alle competenze in matematica e lettura degli studenti quindicenni, così come misurate dall'indagine internazionale OCSE-PISA². Per loro costruzione, questi indicatori non esprimono solo un livello medio di qualità o *performance* della scuola, ma misurano la capacità del sistema italiano della pubblica istruzione di trattare e correggere i casi più problematici ed impegnativi che si trova a prendere in carico³.

Competenze degli studenti

I dati ad oggi disponibili indicano l'esistenza di un forte divario territoriale in materia di competenze e scolarizzazione, che rispecchia la distribuzione geografica della maggioranza delle altre forme di povertà e di arretratezza⁴. Per gli indicatori sulle competenze degli studenti quindicenni, l'ultimo dato disponibile è ancora al 2006 (cfr. Tavola II.1), quando il divario fra la percentuale di studenti in difficoltà nel Mezzogiorno e la media Italia era di quasi 13 punti percentuali per la matematica e di 10,6 punti per la lettura. Il dato più preoccupante riguardava la matematica:

² Gli indicatori adottati dagli Obiettivi di Servizio sono tre. Il primo indicatore “Giovani che abbandonano prematuramente gli studi”, misura la percentuale della popolazione tra 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative. Il secondo ed il terzo misurano la percentuale dei 15-enni che, in base all'indagine OCSE-PISA risultano avere un livello basso (al massimo il primo livello) di competenza rispettivamente nell'area della lettura e della matematica.

³ Per meglio orientare l'intervento pubblico è necessario approfondire in quale misura i divari siano ascrivibili ad una diversa *performance* della scuola pubblica nelle diverse aree del Paese, ovvero a fattori socio-economici.

⁴ Cfr. anche nel paragrafo I.6.1

quasi la metà degli studenti del Mezzogiorno non erano in grado di risolvere problemi di difficoltà adeguata alla loro età.

Tavola II.1 - STUDENTI QUINDICENNI CON SCARSE COMPETENZE IN LETTURA E MATEMATICA, 2003, 2006 (valori percentuali)

	Area della lettura		Area della matematica	
	2003	2006	2003	2006
Nord-Ovest	12,7	18,5	16,0	22,2
Nord-Est	10,9	15,7	15,4	18,3
Centro	20,6	20,2	26,3	28,2
Mezzogiorno	35,0	37,0	47,5	45,7
Italia	23,9	26,4	31,9	32,8

Fonte: OCSE-(Pisa)

La rilevazione OCSE-PISA fornirà a fine 2010 gli aggiornamenti relativi al 2009 su i due indicatori. Il risultato auspicato, in considerazione delle politiche in atto, è non solo la riduzione del divario, ma soprattutto una riduzione dei livelli assoluti di questi due indicatori, che riflettono l'esistenza di troppi studenti dalle competenze del tutto inadeguate ad affrontare le sfide di una società complessa ed in rapida evoluzione.

Accanto agli studenti le cui competenze in lettura e matematica sono scarse, l'altro fenomeno rilevante è la percentuale di giovani che hanno abbandonato prematuramente gli studi. Nel Mezzogiorno, tra il 2004 e il 2009 si registra un miglioramento medio di 4,7 punti percentuali (cfr. Tavola II.2), con punte di riduzione particolarmente elevate per alcune regioni come la Puglia e la Sardegna, che partivano da livelli assoluti particolarmente bassi. La tendenza positiva alla riduzione del valore dell'indicatore registrata nel triennio 2004-2006, non accelera però nel successivo, anzi sembra tendere ad attenuarsi.

Dispersione scolastica

Tavola II.2 - GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO, 2004-2009 (valori percentuali)

Regioni	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Totale	Femmine										
Abruzzo	16,6	11,8	16,1	14,5	14,7	11,7	15,0	11,1	15,6	13,3	14,8	11,8
Molise	15,2	9,8	15,6	10,3	16,2	11,9	16,4	11,8	16,5	12,7	16,6	13,7
Campania	28,6	25,6	27,9	25,2	27,1	25,4	29,0	28,7	26,3	25,8	23,5	23,2
Puglia	30,3	26,2	29,3	24,9	27,0	22,3	25,1	21,2	24,3	19,1	24,8	18,8
Basilicata	17,0	12,8	18,3	13,9	15,2	9,2	14,1	9,3	13,9	8,7	12,0	9,1
Calabria	21,9	18,4	18,3	16,6	19,6	17,3	21,3	18,4	18,7	15,4	17,4	12,6
Sicilia	30,7	25,6	30,2	26,3	28,1	24,4	26,1	22,6	26,2	23,1	26,5	24,1
Sardegna	30,1	20,7	33,2	24,1	28,3	22,9	21,8	16,4	22,9	18,7	22,9	17,4
Mezzogiorno	27,7	23,3	27,1	23,3	25,5	22,2	24,9	22,1	23,8	21,0	23,0	20,0
Italia	22,9	18,9	22,4	18,6	20,6	17,1	19,7	16,4	19,7	16,8	19,2	16,4

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

Il divario delle regioni del Mezzogiorno dalla media italiana, in fase di contrazione nonostante il contestuale miglioramento nel Centro-Nord, indica che la distanza da colmare resta elevata rispetto al *target* fissato per tutte le regioni al 10 per

cento, in conformità con quanto previsto dalla Strategia di Lisbona.

Nel Mezzogiorno il problema degli abbandoni scolastici resta più serio tra i maschi, nonostante i relativi maggiori progressi nel periodo 2004-2009, rispetto alle femmine (si noti come nella sola regione Basilicata le studentesse hanno già da tempo raggiunto e superato il *target*). Anche le ripetenze, misurate attraverso il conteggio degli studenti di età superiore a quella prevista per la frequenza, sono maggiori fra i maschi. La maggior incidenza percentuale di studenti ripetenti è un fenomeno complementare a quello degli abbandoni. Ambedue i fenomeni sono più ricorrenti fra gli studenti maschi mostrando maggiori difficoltà ed una maggiore probabilità di abbandonare gli studi prematuramente, in parte per scarso profitto, ed in parte per fattori di contesto che li spingono, rispetto alle loro coetanee, ad entrare prima nel mondo del lavoro (cfr. Tavola II.3).

Tavola II.3 - SCUOLE SECONDARIE DI SECONDO GRADO - PERCENTUALE DI ALUNNI IN REGOLA NEGLI STUDI PER TIPO DI SCUOLA, SESSO NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO - ANNO SCOLASTICO 2007-2008

REGIONI	Totale scuole		Licei		Istituti tecnici		Istituti professionali	
	Alunni totale	Femmine	Alunni totale	Femmine	Alunni totale	Femmine	Alunni totale	Femmine
Abruzzo	77,0	82,8	92,6	94,1	71,5	76,1	52,9	59,3
Molise	81,5	85,7	93,7	95,4	78,6	81,8	60,6	65,7
Campania	77,6	82,2	91,3	92,2	71,1	75,4	62,0	67,3
Puglia	81,8	86,3	94,6	95,3	78,7	82,6	66,1	72,0
Basilicata	79,3	85,1	93,4	95,2	76,3	80,9	60,7	67,3
Calabria	81,1	86,1	94,3	95,0	77,0	80,6	63,3	71,4
Sicilia	75,4	79,9	90,4	91,4	69,9	73,0	56,8	61,5
Sardegna	62,3	67,7	83,0	85,1	57,3	61,0	35,3	37,9
Nord	74,9	79,4	90,1	91,7	73,4	77,9	52,6	57,4
Centro	75,4	80,0	89,4	90,9	71,9	75,9	53,1	58,6
Mezzogiorno	77,2	81,9	91,5	92,6	72,2	75,8	59,7	65,5
ITALIA	76,0	80,6	90,6	91,9	72,6	76,7	55,7	60,8

Nota: La percentuale misura il rapporto tra gli iscritti con età pari od inferiore a quella teorica di frequenza, ed il totale degli iscritti. Sono esclusi gli studenti delle scuole serali.

Fonte: elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Ripetenti nelle scuole secondarie

La distribuzione delle ripetenze per tipologia di scuola superiore frequentata, mostra come, a livello nazionale, negli istituti professionali sia più frequente ripetere gli anni scolastici: in queste scuole soltanto il 55,7 per cento degli studenti ha un'età corrispondente a quella attesa per ciascun anno scolastico, contro il 76 per cento rilevato per il totale delle scuole. È da notare, che proprio in questo tipo di istituti si riscontra nel Mezzogiorno una percentuale più elevata di 4 punti di studenti di età regolare, rispetto alla media nazionale. Questo dato va letto in combinazione con altre informazioni già disponibili in tema di competenze degli studenti. Le elaborazioni svolte sui dati dell'indagine OCSE più volte citata, mostrano che il divario nei livelli di competenza fra Mezzogiorno e resto del Paese è determinato in larga misura dagli studenti degli istituti professionali, tra i quali si concentra la grande maggioranza di

quelli con elevate difficoltà di apprendimento⁵. Il quadro complessivo che ne emerge permette di ipotizzare che gli istituti professionali del Mezzogiorno siano meno severi nel giudizio rispetto a quelli delle altre aree del Paese e, ciononostante, perdano un maggior numero di studenti a causa degli abbandoni.

In definitiva, i fenomeni delle ripetenze, degli abbandoni, della qualità dell'istruzione e del livello di competenze degli studenti sono fra loro collegati in un sistema dell'istruzione che vede le scuole del Mezzogiorno, ed in particolare quelle professionali, farsi carico di un problema di arretratezza sociale e culturale più grave. Ne è un riflesso anche il dato sulle insufficienze nel comportamento, sia perché sono correlate con le difficoltà di apprendimento degli studenti che ne vengono sanzionati, sia perché possono ostacolare l'attività didattica che viene svolta a favore di tutti gli altri studenti che frequentano le medesime classi. Queste insufficienze, in Italia, registrano un'incidenza doppia negli istituti professionali rispetto al totale delle scuole, e di sette volte superiore rispetto ai Licei (cfr. Tavola II.4). In alcune regioni del Mezzogiorno, come Campania, Sardegna e Puglia, si registrano percentuali di insufficienze nettamente superiori rispetto alla media nazionale.

Insufficienze nel comportamento

Tavola II.4 - INSUFFICIENZE NEL COMPORTAMENTO PER ORDINE E TIPO DI SCUOLA (PER 100 SCRUTINATI) - REGIONI DEL MEZZOGIORNO - ANNO SCOLASTICO 2008-2009

Regioni	Scuola secondaria I° grado	Scuola secondaria II grado							
		Totale	Liceo classico	Liceo scientifico	Liceo linguistico	Ex istituto magistrale	Istituto tecnico	Istituto professionale	Istruzione artistica
Abruzzo	0,8	1,0	0,0	0,3	0,0	0,2	1,3	3,0	1,6
Molise	0,6	1,7	0,1	0,1	-	0,0	3,7	2,6	0,0
Campania	2,5	3,2	1,0	0,8	1,8	0,6	5,5	5,3	3,4
Puglia	1,7	1,8	0,4	0,7	1,5	0,6	2,2	3,4	1,8
Basilicata	0,9	1,5	0,0	0,5	-	0,4	1,9	2,7	5,0
Calabria	1,7	1,4	0,4	0,6	0,0	3,0	1,1	2,8	1,0
Sicilia	2,1	1,5	0,2	0,5	1,4	1,6	1,7	3,2	3,0
Sardegna	1,1	2,7	1,0	0,3	0,0	0,3	3,7	5,3	6,6
Italia	1,1	1,4	0,4	0,4	0,7	0,6	1,8	2,8	1,9

Fonte: MIUR marzo 2009, Notiziario scrutini: gli scrutini intermedi a.s. 2008-2009

Se gli indicatori finora presentati riguardano i giovani in età da scuola superiore o più elevata, è ipotizzabile che questi problemi si originino in età inferiori e, pertanto, andrebbero affrontati con interventi pubblici correttivi delle disuguaglianze di partenza. Viene in soccorso di questa riflessione la disponibilità di nuovi dati sulle competenze degli studenti della scuola elementare risultanti da un'indagine condotta dall'INVALSI nel 2009. Essendo significativi su scala di macroarea, i risultati dell'indagine, ove posti in confronto con quelli di OCSE-PISA relativi ai quindicenni, offrono alcune prime possibilità di discernere l'influsso di

⁵ Ciò è emerso dall'analisi effettuata nei Materiali UVAL n.13 "Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Analisi dei divari tra le competenze dei quindicenni in Italia", a cura di A.Pennisi e M.Foresti, in cui i punteggi conseguiti dagli studenti in matematica e lettura venivano ripartiti oltre che per macro-area, per tipologia di istituto scolastico e per livello sociale ed economico delle famiglie di provenienza. Cfr. la Tavola II.2, e la Figura II.6 alle pagg. 20-21. Cfr. http://www.dps.tesoro.it/materialiuvall/analisi_studi.asp#13

fattori di origine familiare, più influenti nei primi anni di vita, da quelli di origine scolastica e sociale, sulle competenze dei giovani adulti.

Competenze degli allievi nella scuola primaria

Ad un livello piuttosto generale, il primo dato che emerge dall'indagine INVALSI (cfr. Tavola II.5) è la differenza, piuttosto contenuta, fra i risultati degli allievi del Sud rispetto a quelli delle altre aree del Paese, per le prove condotte sugli allievi della classe seconda; mentre il divario si crea o si amplia, nella rilevazione condotta nella quinta classe. Se si considerano separatamente le due materie, è poi da rilevare che dalla prova condotta dagli allievi più giovani emerge un divario fra macroaree solo per quanto riguarda l'italiano, mentre nelle prove di matematica i dati sono piuttosto allineati e mostrano una quota di eccellenze superiore nel Mezzogiorno.

Tavola II.5 - QUOTA DELLE DOMANDE CON RISPOSTA CORRETTA NELLE PROVE DI ITALIANO E MATEMATICA NELLE CLASSI II E V DELLA SCUOLA PRIMARIA: MEDIE E INTERVALLI DI DISTRIBUZIONE PER MACRO-AREA, 2009

		ITALIANO		MATEMATICA			
		Limite Inferiore	Media	Limite Superiore	Limite Inferiore	Media	Limite Superiore
Classe II	Nord	66,7	67,3	68,0	54,6	55,2	55,8
	Centro	65,2	66,3	67,3	53,5	54,3	55,0
	Sud	60,5	61,6	62,7	53,4	54,8	56,1
	Italia	64,5	65,0	65,5	54,3	54,9	55,4
Classe V	Nord	62,6	63,1	63,5	58,4	58,9	59,4
	Centro	62,2	62,9	63,6	56,4	57,4	58,4
	Sud	60,1	61,1	62,1	53,9	55,1	56,3
	Italia	61,8	62,3	62,7	56,6	57,1	57,7

Fonte: INVALSI, Rilevazione degli apprendimenti Scuola Primaria

I risultati dei due successivi *test* condotti sugli allievi della scuola primaria, letti in sequenza e ricordando i risultati ben più negativi dell'indagine OCSE-PISA sulle competenze dei quindicenni, in particolare in matematica, rendono plausibile l'ipotesi che i giovani meridionali accumulino uno svantaggio di competenze, inizialmente trascurabile, rispetto ai loro coetanei del Nord e del Centro, nel corso degli anni dell'obbligo scolastico. Un quesito di ricerca che meriterebbe di essere approfondito è in che misura vi contribuiscano la qualità dell'istruzione ricevuta in classe, ed in che misura l'influenza dell'ambiente esterno e dei pari età o le condizioni di socializzazione e di formazione del capitale sociale (su questo ultimo aspetto alcuni primi spunti di riflessione sono proposti nel *Riquadro E - Comportamenti dei minori e formazione del capitale sociale*).

Dall'indagine INVALSI sulle scuole primarie emerge, infine, un elemento ulteriore: nel Sud rispetto al resto del Paese, si rileva una maggiore variabilità delle competenze degli allievi nel confronto tra diversi istituti e, di converso più omogeneità all'interno dello stesso istituto. Questo fenomeno potrebbe segnalare forme di "segregazione spontanea" ed omogeneizzazione fra classi e fra istituti scolastici molto più spiccate al Sud che avrebbero l'effetto, ancor prima di abbassare i livelli medi delle

competenze degli allievi, di acuire i ritardi e le difficoltà nell'apprendimento fra gli studenti che ne soffrono.

II.1.2 Servizi sanitari

Un'offerta adeguata di servizi sanitari (in termini di accessibilità ai servizi sanitari e sociali, rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza⁶ e integrazione socio-sanitaria) condiziona positivamente le opportunità di sviluppo delle persone e dei territori, favorisce l'equità territoriale e socio-economica e contrasta l'esclusione sociale. Tutte le regioni del Mezzogiorno si posizionano in fondo alla classifica delle regioni italiane sia per la qualità dei servizi⁷, sia per i disavanzi finanziari accumulati dal sistema sanitario. Il processo di rientro dal disavanzo sanitario rischia per altro di generare ulteriori disegualianze nelle regioni interessate (Lazio, Liguria e tutte le regioni del Mezzogiorno, ad eccezione di Basilicata e Puglia), agendo sulla fiscalità locale e sul grado di compartecipazione finanziaria degli utenti alla spesa sanitaria. La stessa efficacia delle politiche per la convergenza territoriale deve essere misurata da indicatori in grado di rilevare, in ciascuna regione, la dotazione relativa e gli *standard* dei servizi pubblici "essenziali", che diviene quindi un elemento cruciale, anche in riferimento alle risorse finanziarie disponibili e alle prospettive di attuazione del federalismo (cfr. più avanti paragrafo III.4.3).

Un indicatore indiretto della qualità dei servizi sanitari è la mobilità interregionale per i ricoveri ospedalieri che, quando è relativamente elevata, può segnalare fenomeni di razionamento dell'offerta e/o qualità inadeguata. In Italia, nel 2008, circa 880.000 persone sono andate a curarsi al di fuori della propria regione di residenza. In particolare, il 6,4 per cento dei residenti in regioni del Mezzogiorno ricoverati in ospedale è stato ricoverato in una struttura del Centro-Nord, con "valori di fuga" particolarmente elevati in Basilicata, Molise, Calabria e Abruzzo. Al contrario, i residenti in regioni del Centro-Nord che sono stati ricoverati in strutture meridionali sono risultati appena lo 0,9 per cento del totale dei ricoverati residenti nella stessa area (cfr. Tavola II.6).

**Mobilità
interregionale
per ricoveri**

⁶ La definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza e del relativo "sistema di garanzia" sono disciplinati dal DM 12 dicembre 2001, che, emanato ai sensi del D. Lgs. 56/2000, fornisce un set di indicatori rilevanti per la valutazione dell'assistenza sanitaria finalizzata agli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal Servizio Sanitario Nazionale.

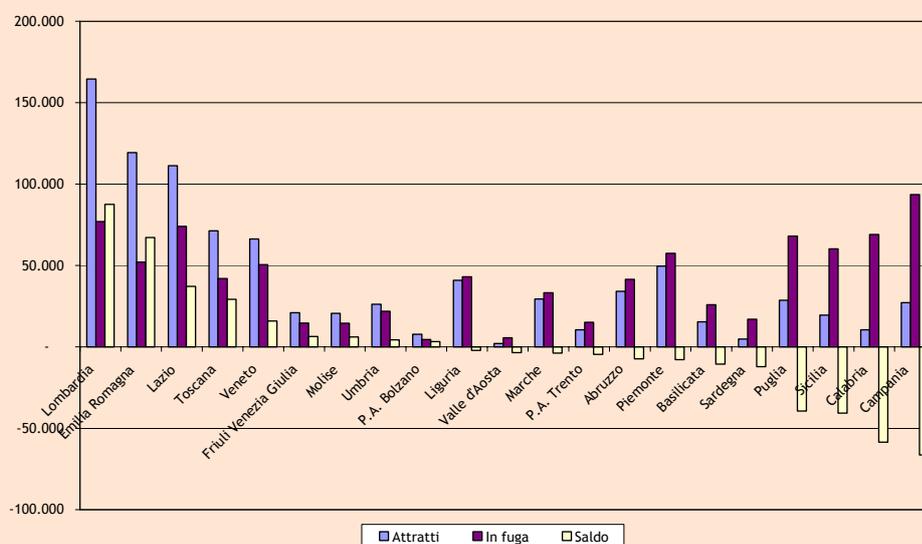
⁷ L'evidenza empirica delle disuguaglianze dei servizi sanitari nel Mezzogiorno è fornita da numerose analisi recentemente sviluppate; cfr., fra gli altri, la stima del Cerm illustrata nel "Quaderno CERM 2-2009 "La spesa sanitaria pubblica in Italia: dentro la scatola nera delle differenze regionale".

Tavola II.6 - INDICE DI FUGA - PERCENTUALE DI RESIDENTI IN REGIONE RICOVERATI FUORI REGIONE SU TOTALE RESIDENTI RICOVERATI, 2008

Regioni	Anno 2008
Lombardia	4,23
P.A. Bolzano	4,29
Lazio	6,12
Veneto	6,20
Emilia Romagna	6,44
Toscana	6,62
Piemonte	7,00
Friuli Venezia Giulia	7,10
Marche	11,08
Liguria	11,50
Umbria	12,82
P.A. Trento	15,60
Valle d'Aosta	21,89
Centro-Nord (*)	0,88
Sardegna	5,19
Sicilia	5,32
Campania	6,96
Puglia	7,58
Abruzzo	14,53
Calabria	15,36
Molise	19,38
Basilicata	21,56
Mezzogiorno (*)	6,35

(*) Valore aggregato, calcolato al netto degli spostamenti interni alla macroarea
 Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Ministero della Salute

Regioni come Calabria, Campania, Sicilia e Puglia mostrano un evidente squilibrio dei flussi in uscita (prevalentemente verso la Lombardia e il Lazio) rispetto a quelli, del tutto marginali, in entrata. Viceversa, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Toscana e Veneto hanno un'elevata capacità di attrazione, sia nei confronti del Mezzogiorno, sia nei confronti delle altre regioni del Centro-Nord (cfr. Figura II.1).

Figura II.1 - PAZIENTI RICOVERATI IN OSPEDALI ESTERNI ALLA PROPRIA REGIONE DI RESIDENZA: NUMERO DI PAZIENTI "ATTRATTI" O "IN FUGA" PER REGIONE, 2008

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Ministero della Salute

Nel valutare il fenomeno, è da sottolineare come la maggiore o minore capacità di attrazione implica anche significative conseguenze finanziarie attraverso il sistema interregionale dei rimborsi finanziari; ciò incide negativamente sull'equilibrio finanziario della regione di residenza dei pazienti ricoverati fuori regione e condiziona il risultato di esercizio del Sistema sanitario regionale.

Il processo di razionalizzazione dell'assistenza ospedaliera nelle regioni è ormai da diversi anni uno dei principali snodi delle politiche di contenimento della spesa pubblica⁸, nell'ambito del quale il controllo della spesa sanitaria è perseguito attraverso un coordinamento istituzionale fra Stato e Regioni basato su specifici parametri di costo e di *performance*, fra i quali sono particolarmente significativi gli *standard* di posti letto e il tasso di ospedalizzazione. Uno dei principali criteri guida è “l'appropriatezza dei ricoveri ospedalieri”, che implica il ridimensionamento dell'assistenza ospedaliera e il contestuale potenziamento sul territorio della rete di assistenza residenziale e semi residenziale e di assistenza domiciliare.

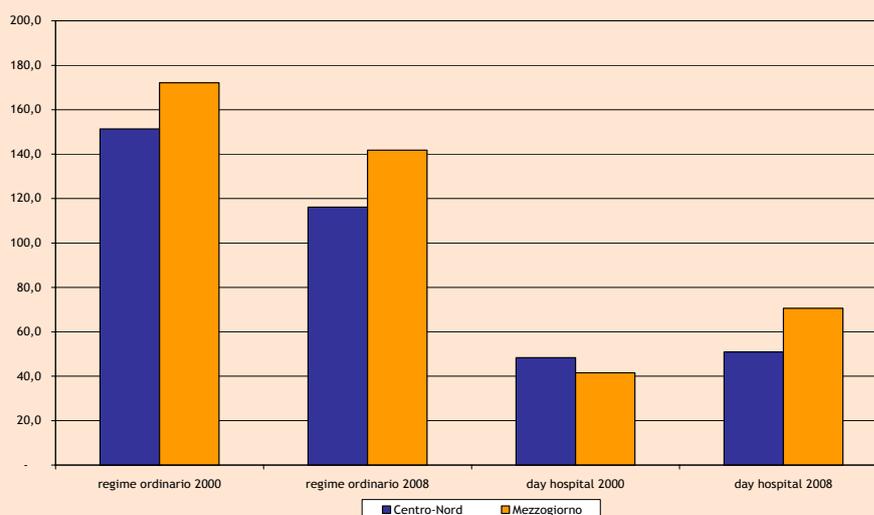
Il grado di avanzamento del processo di razionalizzazione della rete ospedaliera nelle regioni si presenta differenziato; nel complesso, le dinamiche relative al Mezzogiorno evidenziano un percorso avviato, ma persistono condizioni di elevata inefficienza e di mancato adempimento dei livelli essenziali di assistenza. Nel 2008, in tutte le regioni meridionali, i valori del “tasso di ospedalizzazione standardizzato”⁹ sono risultati superiori o molto prossimi al 200 per mille, con un valore medio nel Mezzogiorno pari a 212,5 per mille a fronte di una media del Centro-Nord pari al 167,2 per mille. Tali valori sono da confrontare con lo *standard* considerato “ottimale”, che prevede 180 ricoveri ogni mille abitanti¹⁰ (Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005), sia in termini dinamici: rispetto al 2000, in Italia, si è verificata una forte riduzione del tasso di ospedalizzazione, ma il fenomeno si è concentrato quasi esclusivamente nel Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno si è verificato un effetto di ricomposizione fra i ricoveri per acuti in regime ordinario e quelli in *day hospital* (cfr. Figura II.2).

Rete
ospedaliera

⁸ Cfr. “Libro verde sulla spesa pubblica”, redatto dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica del Ministero dell'Economia e delle Finanze, settembre 2007.

⁹ La domanda di assistenza ospedaliera soddisfatta dal SSN viene misurata tramite il “tasso di ospedalizzazione standardizzato” (numero di ricoverati per 1.000 abitanti), che consente di depurare il dato grezzo dagli effetti della diversa composizione per età delle popolazioni regionali.

¹⁰ Nello standard ottimale sono inclusi tutti i ricoveri, acuti, riabilitazione, lungodegenza, ricoveri ordinari e *day hospital*.

Figura II.2 - TASSO DI OSPEDALIZZAZIONE STANDARDIZZATO PER REGIME DI RICOVERO, 2000, 2008

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Ministero della Salute

La rete ospedaliera nel Mezzogiorno si caratterizza per un'elevata frammentazione, espressa dalla maggiore numerosità di ospedali in rapporto alla popolazione, e per una modesta dimensione media, soprattutto degli ospedali pubblici. Per quanto riguarda, invece, il parametro di posti letto per abitante, nelle regioni meridionali si registrano valori di poco superiori alla soglia stabilita dal nuovo Patto per la salute¹¹ (cfr. Tavola II.7).

Tavola II.7 - OFFERTA OSPEDALIERA IN RAPPORTO ALLA POPOLAZIONE, 2007

	N° ospedali per 100.000 abitanti	N° letti per 1.000 abitanti
Centro-Nord	1,8	4,5
Mezzogiorno	2,5	4,1
Italia	2,0	4,4

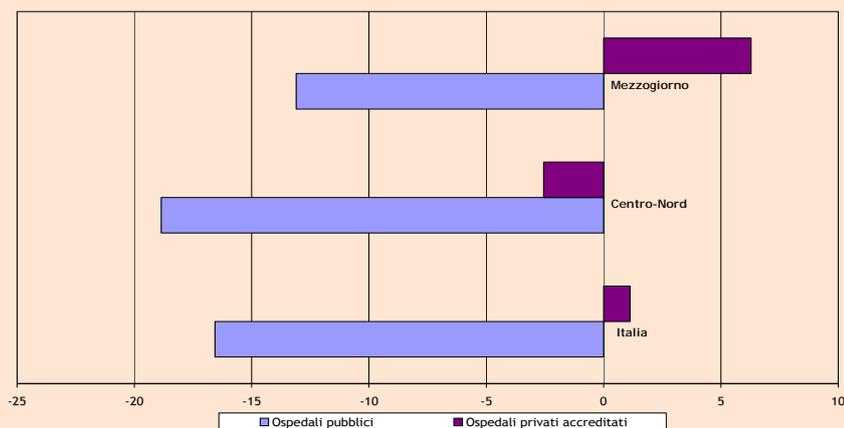
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Ministero della Salute, "Annuario statistico del Ssn - Anno 2007", dicembre 2009

Strutture ospedaliere private

Un'ulteriore caratteristica della rete ospedaliera nel Mezzogiorno è il ruolo elevato e crescente del settore privato, come dimostrano le dinamiche di segno opposto fra la numerosità delle strutture pubbliche e quella delle strutture private accreditate (cfr. Figura II.3).

¹¹ Il nuovo Patto per la salute del 3 dicembre 2009, nel perseguire l'obiettivo di "razionalizzazione della rete ospedaliera e incremento dell'appropriatezza nel ricorso ai ricoveri ospedalieri", stabilisce all'art. 6 uno standard di posti letto ospedalieri per 1.000 abitanti non superiore a 4, comprensivi di 0,7 posti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie.

Figura II.3 - VARIAZIONE PERCENTUALE DEL NUMERO DI OSPEDALI FRA IL 2000 E IL 2007



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Ministero della Salute

La qualità dei servizi sanitari erogati nel Mezzogiorno risulta sistematicamente più bassa rispetto al Centro-Nord per efficienza organizzativa, appropriatezza dei ricoveri ed efficacia¹². Anche gli esiti dell'ultima verifica effettuata dal Comitato LEA¹³ attraverso una griglia ponderata di circa 20 indicatori segnalano, per il 2008, che le Regioni del Centro-Nord sono quasi tutte adempienti (con l'eccezione del Lazio), mentre nel Mezzogiorno risulta adempiente solo il Molise; adempienti con l'impegno su alcuni indicatori Basilicata, Puglia, Sicilia e Abruzzo e inadempienti Campania, Sardegna e Calabria. (cfr. Tavola II.8).

Qualità dei servizi sanitari

Tavola II.8 - RISULTATI DI VERIFICA DEI LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA, 2008

Valutazione	Regione	Impegno
Adempiente	Toscana	
	Veneto	
	Umbria	
	Marche	
	Liguria	
	Molise	
Adempiente con impegno su alcuni indicatori	Basilicata	*Impegni 2009: 18 - Percentuale parti cesarei < 44%
	Puglia	*Impegni 2009: 15 - Tasso di ospedalizzazione (ordinario e diurno) standardizzato per età per 1.000 < 200%; 18 - Percentuale parti cesarei < 46%
	Sicilia	*Impegni 2009: Verifica azioni migliorative sull'assistenza territoriale e domiciliare degli anziani, la spesa farmaceutica e la riduzione dell'assistenza ospedaliera
	Abruzzo	Rinvio al Piano di Rientro relativamente agli obiettivi di assistenza residenziale per anziani (lettera s) e alla riduzione della inappropriata (lettera r)
Inadempiente	Campania	Rinvio al Piano di Rientro per l'obiettivo relativo alla riduzione dell'assistenza ospedaliera erogata.
	Lazio	Rinvio al Piano di Rientro per gli obiettivi relativi al recupero di efficienza ed appropriatezza dell'assistenza ospedaliera e al contenimento della spesa farmaceutica.
	Sardegna	*Impegni 2009: 21 - Percentuale di interventi a massima priorità (ALS) in area urbana per un anno da rilevare > 85%
	Calabria	Rinvio al Piano di Rientro per aspetti di assistenza territoriale e di assistenza ospedaliera.

Fonte: Ministero della salute, Comitato LEA, verifica adempienza sul "mantenimento dei LEA" - anno 2008

¹² Cfr. "Analisi preliminare sulle attività di ricovero nel 2008", Ministero della Salute, direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli di assistenza e dei principi etici di sistema, Luglio 2009.

¹³ Istituito presso il Ministero della salute dall'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

La differente *performance* dei sistemi sanitari meridionali non sembra dipendere dai diversi modelli organizzativi adottati a livello regionale, ma piuttosto dalla *governance* complessiva, intesa come capacità di produrre risultati per i cittadini (in termini di salute, soddisfazione dei bisogni, accessibilità e qualità dei servizi) e per la Pubblica Amministrazione (in termini di efficienza complessiva e contenimento della spesa). Uno degli elementi di differenziazione tra Regioni è il diverso ricorso all'acquisto di prestazioni da parte delle Aziende sanitarie piuttosto che alla produzione da parte delle strutture pubbliche.

Nel Mezzogiorno sono infatti riscontrabili modelli di *governance* molto diversificati, senza una prevalenza che distingua la macroarea (cfr. Tavola II. 9).

Tavola II.9 - TIPOLOGIE DI MODELLI ISTITUZIONALI DEI SISTEMI SANITARI REGIONALI, 2007

	Centro-Nord	Mezzogiorno
Sistemi integrati (prevalenza di posti letto a gestione diretta delle Asl)	Valle d'Aosta, Trento, Bolzano, Veneto	Abruzzo, Molise, Sardegna
Sistemi misti quasi integrati	Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche	Basilicata, Calabria, Puglia
Sistemi misti quasi separati	Friuli Venezia Giulia, Lazio	Campania, Sicilia
Sistemi separati (prevalenza di posti letto in Aziende ospedaliere)	Lombardia	

Fonte: "I sistemi di governance dei Servizi sanitari regionali", a cura di V. Mapelli V., 2007, Quaderni Formez, n. 57.

Rete territoriale di assistenza sanitaria

La rete di assistenza sanitaria *extra-ospedaliera* (strutture specialistiche ambulatoriali, residenziali e semi residenziali, altre strutture di assistenza territoriale e centri di riabilitazione) rappresenta, insieme all'assistenza domiciliare, una componente di crescente importanza del sistema distrettuale, la cui caratterizzazione si presenta sempre più integrata con l'assistenza ospedaliera da un lato e con l'assistenza sociale sul territorio, dall'altro. Le componenti sanitarie e sociali risultano sempre meno separabili all'interno dei percorsi assistenziali e la tendenza generale è di ricondurle verso un unico ambito complesso di assistenza socio-sanitaria regionale. Nel Mezzogiorno l'assistenza territoriale mostra un'insufficiente dotazione di strutture residenziali e semiresidenziali in rapporto alla popolazione (nonostante il forte aumento fra il 2000 e il 2007 trainato dagli investimenti del settore privato) e un'elevata dotazione di strutture sanitarie di tipo ambulatorio/laboratorio, anch'esse prevalentemente private (cfr. Tavola II.10).

Tavola II.10 - STRUTTURE DI ASSISTENZA TERRITORIALE, PUBBLICHE E PRIVATE ACCREDITATE, PER 100.000 ABITANTI, 2007

	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Specialistica ambulatoriale			
N° strutture per 100.000 abitanti	16,6	12,7	23,8
Var % 2007/2000	29,3 -	35,4 -	22,0
Incidenza % strutture private accreditate su	60,1	47,2	72,9
Assistenza residenziale			
N° strutture per 100.000 abitanti	8,6	11,8	2,8
Var % 2007/2000	42,2	38,4	80,1
Incidenza % strutture private accreditate su	72,8	74,0	63,7
Assistenza semi residenziale			
N° strutture per 100.000 abitanti	3,9	5,4	1,0
Var % 2007/2000	22,9	19,4	74,8
Incidenza % strutture private accreditate su	57,1	59,8	30,3
Altra assistenza territoriale			
N° strutture per 100.000 abitanti	8,9	9,1	8,3
Var % 2007/2000	5,0 -	3,8	29,2
Incidenza % strutture private accreditate su	11,4	10,5	13,4
Centri di riabilitazione			
N° strutture per 100.000 abitanti	1,5	1,0	2,5
Var % 2007/2000	34,5	14,7	55,3
Incidenza % strutture private accreditate su	78,6	71,6	84,0

Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati Ministero della Salute, "Annuario statistico del Ssn - Anno 2007", dicembre 2009

Diverse analisi¹⁴ segnalano, infine, come l'assistenza territoriale si espliciti di fatto sul territorio attraverso un'elevata numerosità di tipologie di assistenza, in un contesto di grande disordine regolatorio (eterogeneità nella definizione delle prestazioni e nelle tariffe nelle normative regionali e assenza di criteri minimi nazionali per l'accreditamento delle strutture private convenzionate a carico del Sistema Sanitario Nazionale) che contribuisce ad accentuare le disparità di trattamento dei cittadini.

La rete extra ospedaliera riveste un ruolo particolarmente rilevante per gli anziani e le fasce più deboli della popolazione, maggiormente esposte a razionamento o a consumi sanitari inappropriati. Per tale motivo, l'Accordo Stato-Regioni del 25 marzo 2009 per l'attuazione del Piano Sanitario Nazionale 2006-2008 (nelle more dell'approvazione del Piano 2009-2011), individua fra gli obiettivi prioritari l'incremento dell'assistenza domiciliare integrata, al fine di garantire alle persone fragili e/o non autosufficienti la permanenza presso il proprio domicilio; questo orientamento è stato confermato nel nuovo Patto per la salute¹⁵.

Il potenziamento dell'assistenza domiciliare integrata risponde, quindi, all'esigenza di maggiore appropriatezza ed efficienza dei servizi sanitari; la componente di natura sociale dell'assistenza domiciliare resta, nella maggior parte delle realtà territoriali, inadeguata e scarsamente integrata con l'assistenza sanitaria, nonostante "lo sviluppo di una rete integrata di servizi sanitari e socio-sanitari territoriali" sia un esplicito obiettivo del Sistema Sanitario Nazionale.

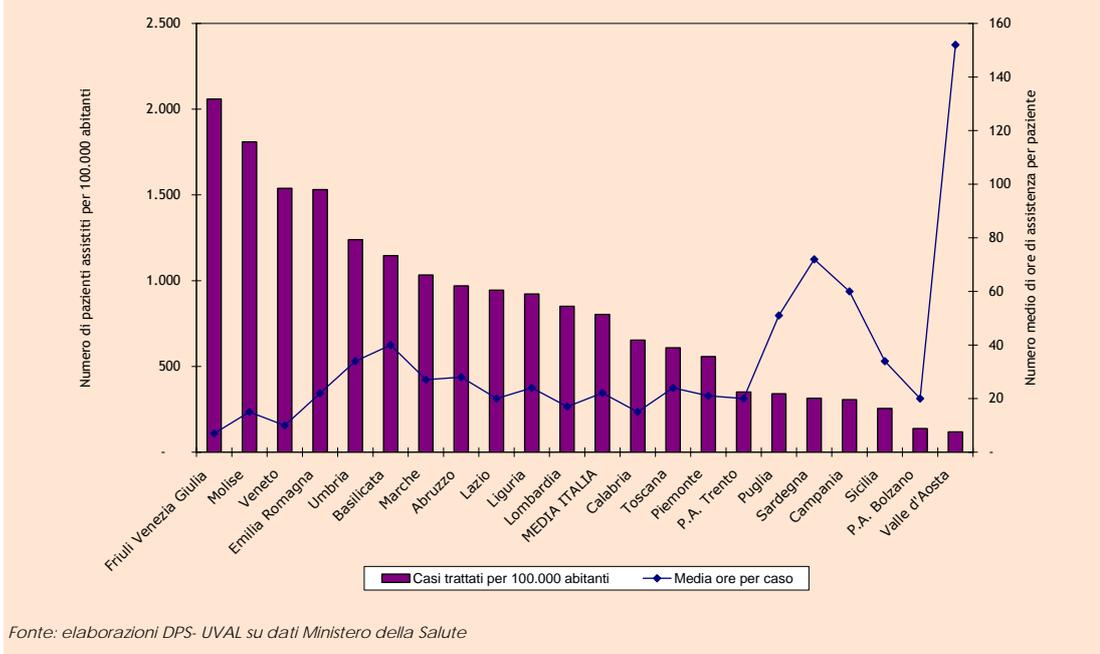
**Assistenza
domiciliare
integrata**

¹⁴ Cfr., fra gli altri, il "Rapporto CEIS – Sanità 2008", Febbraio 2009.

¹⁵ Cfr. art. 9 "razionalizzazione dell'assistenza ai pazienti anziani e agli altri soggetti non autosufficienti"

Le statistiche disponibili sull'assistenza domiciliare integrata rilevano esclusivamente la componente sanitaria dei servizi erogati; inoltre, l'estrema eterogeneità dei valori sui territori regionali, soprattutto in termini di intensità dell'assistenza (misurata dal numero medio di ore di assistenza erogata per caso trattato), lascia pensare che vi sia una debole armonizzazione nelle modalità di rilevazione a livello di ASL e distretto. Per migliorare l'informazione disponibile, nell'ambito del Nuovo Sistema Informativo Sanitario è stato introdotto uno specifico monitoraggio dell'Assistenza Domiciliare (Decreto Ministeriale del 17 dicembre 2008) che rappresenta il presupposto per integrare i servizi sanitari e sociali. Tenendo presenti tali cautele, l'assistenza domiciliare integrata nel Mezzogiorno si caratterizza per una bassa capacità di copertura della popolazione (424 casi trattati per 100.000 abitanti nel 2007 a fronte di 1.007 casi nel Centro-Nord) e al tempo stesso per un'intensità di assistenza molto più elevata (cfr. Figura II.4).

Figura II.4 - ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA, 2007



**Governance,
infrastrutture,
servizi**

Le politiche per il settore sanitario, attuate in coordinamento fra Stato e Regioni, pur improntate a criteri di risparmio e di contenimento della spesa corrente sono volte al rafforzamento degli obiettivi di qualità e disponibilità di servizi socio-sanitari sul territorio. Le analisi più recenti tendono a convergere nell'individuare alcuni ambiti di intervento prioritari per una nuova politica per il settore sanitario sintetizzati di seguito.

Rafforzamento della capacità di governance, attraverso: a) l'introduzione di meccanismi di selezione, percorsi formativi cogenti e valutazione di *performance* per riqualificare la professionalità dei dirigenti delle ASL, renderli indipendenti dal livello politico e verificare il loro operato, anche tramite l'applicazione di indicatori di risultato cui collegare premi e sanzioni; b) l'armonizzazione regolatoria e tariffaria a livello

regionale e la definizione di criteri minimi nazionali per l'accreditamento delle strutture private convenzionate a carico del Sistema Sanitario Nazionale; c) il potenziamento di verifiche e controlli sull'attività di tutte le strutture assistenziali e sugli *standard* qualitativi di tutte le prestazioni erogate a spese del Sistema Sanitario Nazionale.

Ammodernamento della dotazione infrastrutturale, per migliorare efficienza e qualità dei servizi sanitari, anche attraverso il monitoraggio¹⁶ sistematico, ora assente, sulla disponibilità e qualità delle infrastrutture che permetta di orientare il processo di concentrazione delle strutture ospedaliere, riducendo il numero di ospedali e potenziando la rete dei servizi territoriali. Inoltre, le azioni in corso per la diffusione delle nuove tecnologie informatiche (cd. "sanità elettronica") richiedono un più deciso intervento per l'interconnessione di tutti i soggetti che partecipano all'erogazione dei servizi sanitari.

Potenziamento e riqualificazione dell'assistenza domiciliare integrata, da perseguire tramite un'effettiva integrazione socio-sanitaria. L'ambito di intervento prioritario è indicato, anche in questo caso, nella capacità di *governance* e organizzazione, in particolare nella convergenza fra programmazione distrettuale e sociale, nella costituzione e messa a regime del sistema dei Punti Unici di Accesso e nell'effettiva applicazione delle metodologie di valutazione multidimensionali.

II.1.3 Servizi di conciliazione lavoro famiglia: cura di anziani e bambini

La disponibilità e la qualità dei servizi di cura per gli anziani e per l'infanzia, per le delicate fasce di popolazione cui si rivolgono, risultano decisive nel nutrire e consolidare il rapporto di fiducia tra Stato e cittadini. Il buon funzionamento di questi servizi pubblici incide, peraltro, in maniera significativa nell'alleggerimento del carico di lavoro familiare delle donne, e quindi nel favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, particolarmente bassa, come noto, nelle regioni del Mezzogiorno. Per la loro importanza, assistenza domiciliare integrata per gli anziani e servizi all'infanzia sono parte integrante del sistema premiale degli *Obiettivi di Servizio*¹⁷.

Le attività di cura mediante Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), come si è visto nell'analisi sui servizi sanitari (cfr. paragrafo II.1.2), sono inserite tra i Livelli Essenziali di Assistenza che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Con riferimento alla popolazione anziana (con più di sessantacinque anni) oggetto di trattazione in questo paragrafo, il livello fissato nei LEA prevede la presa in carico del 3,5 per cento della popolazione, corrispondente al valore *target* fissato dagli *Obiettivi di Servizio* al 2013.

Servizi per gli
anziani

¹⁶ Il Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) dispone del sistema Osservatorio degli investimenti pubblici in sanità, assistito da uno specifico progetto di accompagnamento del Ministero della Salute.

¹⁷ Cfr. paragrafo V.2 del presente Rapporto, oppure la relazione sullo *Stato di avanzamento degli Obiettivi di Servizio. Istruttoria per l'attribuzione dei premi intermedi*, febbraio 2009, disponibile su http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/obiettivi/ods_relazione_dps_2009.pdf

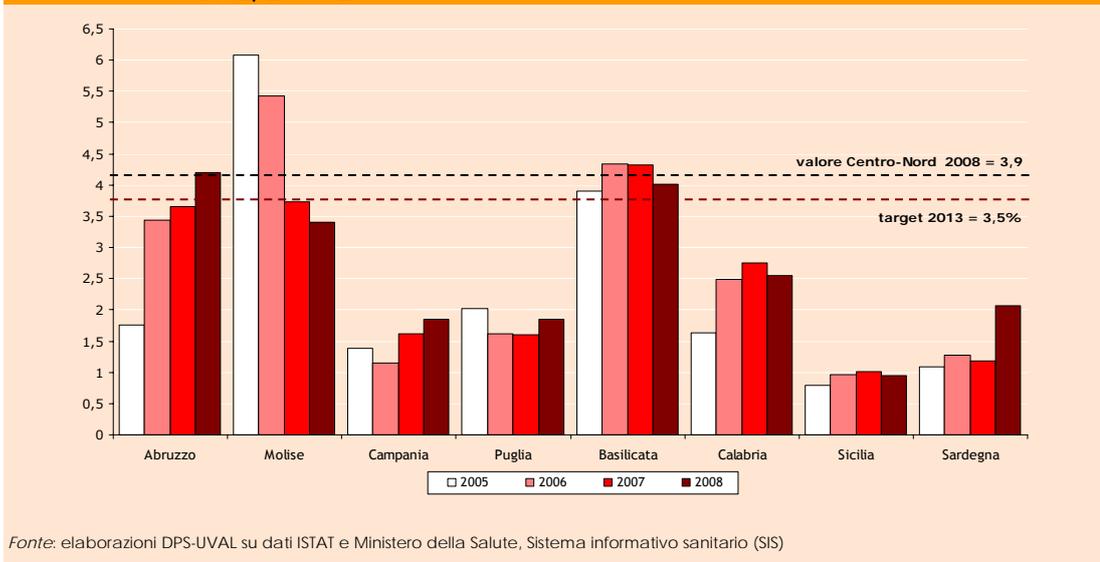
Nel 2008, la quota di anziani presi in carico dall'ADI nel Mezzogiorno è ancora inferiore al *target* del 3,5 per cento, ma la situazione varia molto nelle diverse regioni, con alcune a livelli ridotti e con una dinamica lenta (Sicilia), altre con andamenti in linea con il raggiungimento del *target* nel 2013 (Calabria e Sardegna), altre ancora prossime (Molise) o già al di sopra del *target* (Basilicata e Abruzzo). Tale variabilità dipende dalla specificità dei modelli organizzativi adottati nelle varie aziende e distretti sanitari, dal grado di razionalizzazione della rete ospedaliera e quindi dalla riduzione dei ricoveri a favore di un maggiore ricorso alle cure domiciliari.

L'evoluzione dell'indicatore sull'assistenza domiciliare per anziani negli ultimi anni indica che solo per due regioni (Abruzzo e Sardegna) è rilevabile un miglioramento costante della copertura percentuale di popolazione. Nelle altre realtà regionali, anche laddove si registra un miglioramento complessivo nel periodo 2005-2008, l'andamento è invece discontinuo (cfr. Figura II.5).

Anziani in
assistenza
domiciliare

In particolare, le tre regioni più popolate del Mezzogiorno (Campania, Sicilia e Puglia) evidenziano maggiori difficoltà ad aumentare significativamente la copertura degli anziani beneficiari di ADI nei propri territori. Tra queste, la Campania è la sola a mostrare una tendenza positiva, mentre maggiori difficoltà sono individuabili in Puglia (il valore 2008 è in diminuzione rispetto al 2005) e soprattutto in Sicilia (minimo incremento osservato pari a + 0,1 per cento, ma in una situazione iniziale di copertura del servizio molto bassa rispetto al *target* da raggiungere e alle altre regioni del Mezzogiorno).

Figura II.5 - PERCENTUALE DI ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE ANZIANA - 65 ANNI E OLTRE, 2005-2008

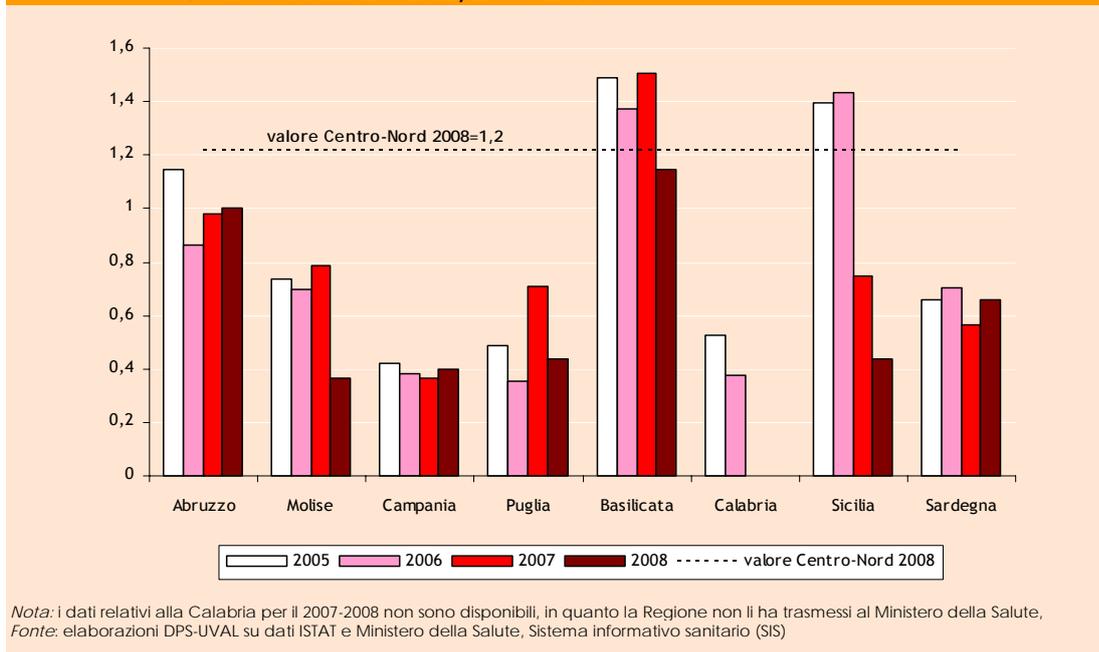


Un altro indicatore interessante è la quota di spesa sanitaria regionale destinata all'ADI, se letto in combinazione con quello relativo alla copertura della

popolazione anziana che fruisce dell'assistenza¹⁸. La correlazione tra i due indicatori nelle regioni del Mezzogiorno (cfr. Figura II.6) appare molto debole: al crescere della copertura territoriale non necessariamente cresce l'incidenza della spesa. Ad esempio, in Abruzzo negli anni di forte crescita della popolazione anziana servita si registra un'incidenza della spesa decrescente; avviene il contrario in Sicilia. Questa apparente contraddizione è, almeno in parte, generata dai vincoli e dai volumi assoluti che caratterizzano la struttura della spesa sanitaria regionale e dalle scelte obbligate derivanti dai Piani di rientro sanitario delle regioni del Mezzogiorno. Tuttavia, il tema meriterebbe di essere approfondito, non potendo escludere alla luce delle informazioni disponibili, un recupero di efficienza nell'erogazione del servizio al crescere della popolazione servita e/o una diversa composizione dei servizi erogati.

Nel valutare il funzionamento dei servizi di cura per gli anziani è importante ribadire che l'alleggerimento dei carichi familiari mediante la loro presa in carico non può prescindere da una effettiva integrazione tra servizi domiciliari di carattere sanitario e servizi di carattere socio-assistenziale che sostengano le famiglie (in genere le donne in età da lavoro) nel trasporto, la deambulazione, la pulizia, l'acquisto di farmaci o le attività sociali. Attualmente questa integrazione è molto limitata.

Figura II.6 - QUOTA DI SPESA SANITARIA REGIONALE PER SERVIZI ADI A POPOLAZIONE CON 65 ANNI E OLTRE, 2005-2008



L'istituzione nei distretti sanitari di Punti Unici di Accesso (PUA) e di Unità di Valutazione Multidimensionale (UVM) procede nella giusta direzione. Anche la definizione di Piani socio-sanitari ispirati alla legge 328/2000 e l'efficace applicazione della pianificazione di zona sociale prevista da questa norma hanno permesso, in

¹⁸ Nel sistema Obiettivi di Servizio, è necessario che l'incidenza della spesa per l'assistenza domiciliare integrata risulti almeno pari a quella osservata nel 2005, in modo che l'aumento della popolazione assistita sia accompagnato anche da un incremento dell'intensità delle prestazioni erogate.

alcune realtà, un maggior coordinamento tra gli strumenti, le risorse e le iniziative di assistenza sanitaria e sociale¹⁹.

Integrazione dei servizi

Consapevoli della necessità di assicurare che, dietro i PUA, esista realmente una valida rete di servizi, le amministrazioni responsabili nelle regioni del Mezzogiorno sono impegnate nella realizzazione di interventi che, oltre a migliorare la componente sanitaria, procedano, per quanto possibile, sulla via dell'integrazione. Le tipologie di interventi che sono già in fase attuativa possono sintetizzarsi in:

- *Interventi normativi*, relativi all'approvazione delle linee guida regionali il cui scopo è sostanzialmente quello di organizzare, sistematizzare e rafforzare le competenze dei PUA e delle UVM.
- *Interventi di rafforzamento istituzionale*, mirati alla creazione di tavoli tecnici e di gruppi di coordinamento preposti all'elaborazione, alla valutazione e al monitoraggio di piani e progetti relativi ad una maggiore diffusione quantitativa e ad un miglioramento qualitativo del servizio ADI.
- *Informatizzazione del sistema sanitario* e implementazione di sistemi informativi regionali, tra cui si segnalano, ad esempio, il progetto LUMIR (LUcani Medici In Rete) e le infrastrutture di servizi di rete promossi dalla Regione Basilicata per la gestione del Fascicolo Sanitario Elettronico per agevolare i processi di continuità assistenziale e supportare l'integrazione socio-sanitaria; in alcuni casi, si realizzano anche investimenti materiali in tecnologia, come avviene ad esempio in Molise, con l'acquisto di strumentazione per le diagnosi a domicilio.
- *Progetti di integrazione e qualificazione* delle assistenti familiari (ad esempio in Basilicata, Molise, Sardegna) promuovendone la formazione, la regolarizzazione nel caso delle badanti non italiane, e cercando di coniugare l'offerta e la domanda di personale.
- *Sostegno alle famiglie* attraverso erogazione di fondi con la modalità del cosiddetto "assegno di cura" (Basilicata, Puglia e Sardegna) e altre modalità più articolate di servizi di assistenza²⁰.
- *Incentivazione del ruolo dei medici* di medicina generale promossa dalla Sardegna con il Contratto Integrativo Regionale della Medicina Generale e dall'Abruzzo tramite la realizzazione del sistema informativo e la partecipazione del medico di medicina generale alla stesura della cartella clinica elettronica.

¹⁹ Lo stesso dispositivo degli Obiettivi di Servizio è strutturato per fornire impulso e rafforzamento della collaborazione tra il Ministero della Salute sia le Amministrazioni locali.

²⁰ A titolo esemplificativo, citiamo letteralmente quanto in via di realizzazione in Abruzzo perché traccia l'articolato menù di interventi ed iniziative utili a supportare e, in taluni casi, sollevare i *caregivers*, spesso rappresentati esclusivamente dalle famiglie degli anziani non autosufficienti: [...] *azioni atte a garantire la permanenza nel proprio domicilio degli anziani non autosufficienti in modo da migliorare la qualità della vita attraverso il recupero delle autonomie della persona in ambiente domestico sia per quanto attiene le abilità relazionali che fisiche attraverso i seguenti strumenti: ADI (Assistenza domiciliare integrata), ADSA (Assistenza domiciliare sociale assistenziale), Trasporto, Tele assistenza, assegno di cura, Centri diurni*".

L'impegno verso un'effettiva integrazione dei servizi non è però ancora sufficiente. Inoltre, risulta oggi impossibile raccogliere e rielaborare, a scopo di analisi, informazioni e dati che, insieme a quanto disponibile sull'ADI, forniscano un quadro esaustivo sui servizi socio-assistenziali erogati localmente. Tutte le Regioni segnalano l'insoddisfacente integrazione tra l'operato dei distretti sanitari (comunque più omogeneo e visibile) sull'ADI sanitaria e quanto realizzato da Comuni e altri enti, anche *no profit*, riguardo l'assistenza socio-assistenziale (più disomogeneo, e comunque con informazione più dispersa).

La frattura strategica, istituzionale e amministrativa produce un quadro informativo frammentato che preclude la possibilità di incorporare nel dato ADI lo sforzo realizzato negli ultimi anni e con risultati molto importanti da alcune regioni nell'ampliare e qualificare i servizi di assistenza domiciliare sociale.

Per favorire l'integrazione è necessario perseguire la coincidenza tra distretti sanitari e ambiti territoriali ed il conseguente superamento della dualità tra gli strumenti di pianificazione in essi adottati²¹. A tal fine, le stesse Regioni auspicano una più incisiva azione di indirizzo da parte della Conferenza Stato-Regioni e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS)²².

Passando ora a considerare i servizi per l'infanzia, una visione generale si può trarre dagli indicatori al 2008 relativi alla copertura territoriale degli asili nido e alla quota di bambini al di sotto dei 3 anni di età che usufruiscono effettivamente dei servizi offerti (cfr. Figura II.7).

Servizi per
l'infanzia

Nel Mezzogiorno, la quota di Comuni che ha attivato il servizio è già superiore al *target* previsto per il 2013 pari al 35 per cento; punte piuttosto elevate si rilevano in Abruzzo, Campania, Puglia e Sicilia. Tuttavia, a fronte di una significativa diffusione del servizio sul territorio, la copertura della popolazione della fascia di età interessata è molto più contenuta, ed è ancora lontana, nella quasi totalità delle regioni, dal *target* da raggiungere nel 2013 (pari al 12 per cento).

L'Abruzzo è l'unica eccezione che associa a un livello elevato di diffusione di servizio un livello di copertura della popolazione relativamente buono; nelle altre regioni i bambini tra 0 e 3 anni che hanno fruito nel 2008 di servizi per l'infanzia rappresentano ancora una percentuale limitata.

Il confronto con i valori medi delle regioni del Centro-Nord al 2006, ultimo anno disponibile²³, evidenzia come la copertura territoriale dei servizi all'infanzia non fosse di molto superiore a quella registrata nel 2008 da diverse regioni del Mezzogiorno. Lo scarto maggiore, invece, permane sui bambini effettivamente presi in carico dalle strutture, segnalando che garantire la presenza dei servizi in un alto numero

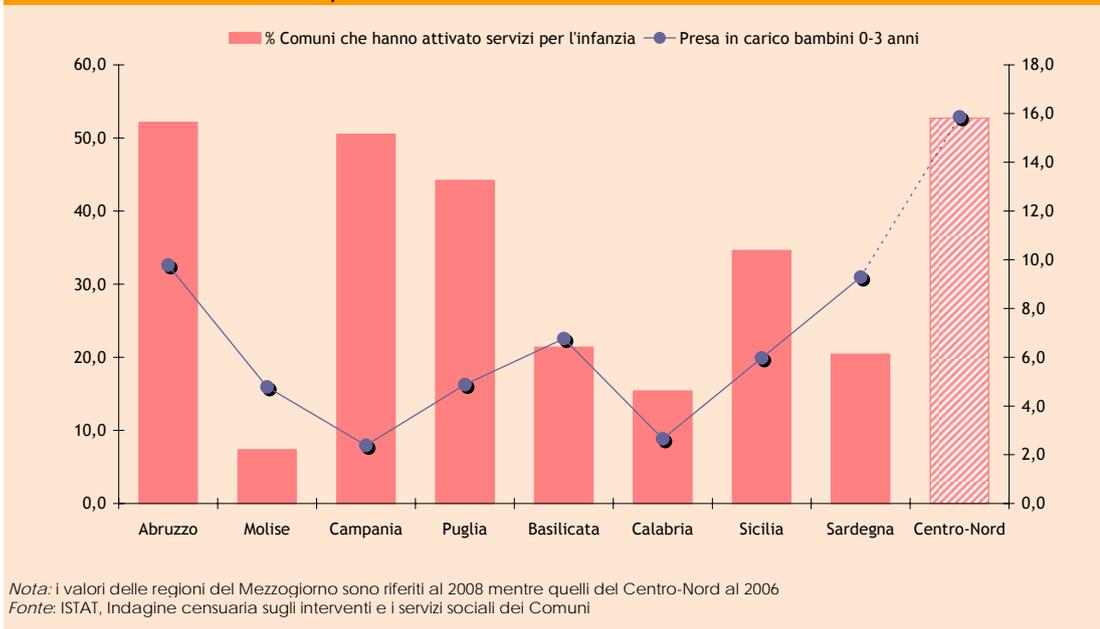
²¹ Ad esempio, sul modello della regione Sardegna che con la legge regionale 23/2005 ha istituito dei piani di zona integrati a livello socio-sanitario.

²² Queste indicazioni sono emerse nell'ambito dei tavoli tecnici di accompagnamento al sistema premiale *Obiettivi di Servizio*.

²³ I dati più aggiornati relativi alle regioni del Mezzogiorno sono il risultato di una convenzione *ad hoc* siglata tra DPS e ISTAT.

di comuni non sia sufficiente ad assicurare l'effettiva erogazione del servizio, attraverso la presa in carico dei bambini.

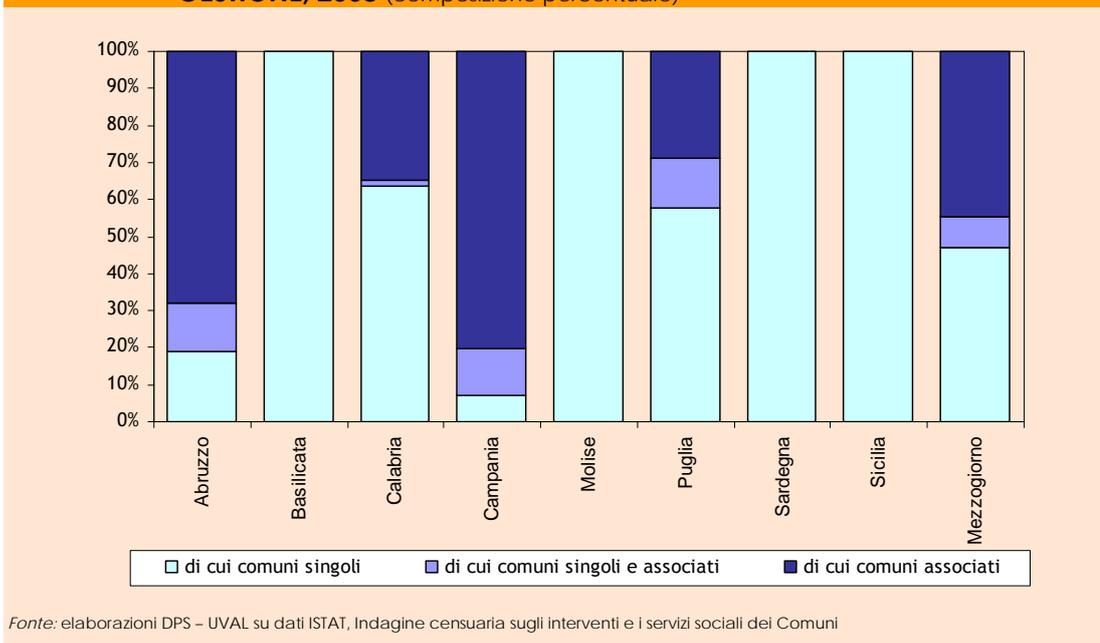
Figura II.7 - SERVIZI PER L'INFANZIA: ASILI NIDO, MICRONIDI, O SERVIZI INTEGRATIVI E INNOVATIVI, 2008



Gestione dei servizi per l'infanzia

Questa incongruenza tra l'evoluzione dei due indicatori può essere in parte spiegata dall'incidenza delle associazioni tra Comuni per l'offerta di servizi per l'infanzia e di servizi alternativi al nido che ospitano un numero più limitato di bambini. Le analisi sub regionali consentono di verificare il peso dell'associazionismo nella diffusione dei servizi all'infanzia nei comuni (cfr. Figura II.8).

Figura II.8 - COMUNI CHE HANNO ATTIVATO SERVIZI PER L'INFANZIA PER FORMA DI GESTIONE, 2008 (composizione percentuale)



L'incidenza dell'associazionismo è evidentemente alta in Campania (ben il 78 per cento dei Comuni "coperti" da servizi all'infanzia sono associati) e in Abruzzo, più modesta in Puglia, nulla in Sicilia (dove tutti gli utenti frequentano servizi erogati da singoli Comuni). Tuttavia, anche dove la forma associativa è molto diffusa, come nel caso della Campania, non si registra necessariamente un numero più elevato di bambini presi in carico; il dato suggerisce che l'offerta di servizi gestiti da associazioni di Comuni sia ancora parziale e/o strutturalmente limitata. Questa ipotesi appare confermata dall'alta incidenza in Campania di servizi integrativi e innovativi rispetto agli asili (cfr. Tavola II.11), infatti, se da un lato, è certamente importante promuovere servizi diversificati e flessibili per incrociare i diversi segmenti della domanda nelle varie realtà territoriali, dall'altro l'obiettivo di aumentare il numero di bambini presi in carico richiede necessariamente l'apertura e/o l'ampliamento di "tradizionali" asili nido. La situazione in Abruzzo appare fornire una sorta di controprova di questa valutazione: i Comuni della regione, pur facendo ampio ricorso alla gestione associata, presentano un numero di asili in termini relativi molto alto, creando così le basi per raggiungere il maggior numero di bambini presi in carico nel Mezzogiorno.

Tavola II.11 - NUMERO DI COMUNI PER TIPOLOGIA DI SERVIZI PER L'INFANZIA, 2008

Regioni	Numero di comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia		
	asili nido	servizi integrativi e innovativi	almeno un servizio
Abruzzo	95	113	179
Basilicata	33	6	33
Calabria	66	19	73
Campania	94	254	306
Molise	14	9	16
Puglia	83	61	121
Sardegna	67	52	91
Sicilia	139	23	144
Mezzogiorno	591	537	963

Nota: nel numero dei comuni con "almeno un servizio" sono inclusi quelli che hanno attivato almeno un asilo nido e/o almeno un servizio integrativo.

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

L'analisi dell'offerta, fin qui esposta, va combinata con considerazioni quali localizzazione e intensità della domanda di servizi. Da un lato potrebbe esservi una offerta non adeguata nelle aree urbane dove ci si attende che la domanda sia più elevata. Dall'altro è possibile che, per ragioni economiche e culturali, vi sia in generale una limitata propensione delle famiglie ad accedere al servizio. È possibile infatti che, nonostante le agevolazioni, le tariffe a carico della famiglia rimangano troppo alte e che l'offerta non sia abbastanza differenziata da permettere una più ampia conciliazione lavoro-famiglia. Si verificherebbe pertanto una situazione in cui il tasso di attività femminile si mantiene basso anche per l'assenza di un'adeguata offerta di servizi per

**Domande di
servizi per
l'infanzia**

l'infanzia, ma d'altro canto la stessa domanda per tali servizi, in alcune realtà, si mantiene bassa proprio perché le donne non lavorano.

È infatti necessario comprendere se le politiche in corso volte ad aumentare l'offerta siano adeguate alla domanda e quali azioni siano ancora necessarie per sollecitare la domanda. Al tempo stesso si pone il problema della sostenibilità economica dei servizi, sia dal punto di vista dei costi di gestione delle strutture che per quanto attiene la reale capacità economica delle famiglie di contribuire al servizio.

Le azioni messe in atto dalle Regioni per potenziare, dal lato dell'offerta, i servizi all'infanzia si articolano nell'erogazione di finanziamenti per la costruzione o ristrutturazione di nuove strutture da destinare ad asili nido e micronidi, nell'erogazione di contributi per l'abbattimento dei costi di gestione, consentendo quindi ad un più cospicuo numero di famiglie di poter accedere al servizio, nell'incentivazione dell'accreditamento di strutture private e nella promozione di iniziative a carico di aziende ed enti pubblici. Sul versante della domanda, sono attivati invece programmi di *voucher* alle famiglie di basso reddito.

Si tratta di iniziative e programmi piuttosto "tradizionali".

Più carente infatti il versante delle azioni relative a servizi per l'infanzia innovativi e integrati, quali sezioni primavera, creazione di spazi gioco, di centri per bambini e genitori, di tate a domicilio. Inoltre, nonostante le sostanziali azioni di sensibilizzazione e incentivazione economica delle amministrazioni regionali, appare ancora debole la disponibilità delle medie e grandi imprese pubbliche e, soprattutto, delle imprese private del Mezzogiorno a dotare le proprie sedi di servizi per la prima infanzia.

**Programmazione
e gestione dei
servizi di cura per
anziani e bambini**

Un primo dato importante emerge dall'osservazione delle dinamiche legate al sistema degli *Obiettivi di Servizio*: laddove esista la volontà politico-istituzionale, è possibile, in tempi relativamente ridotti, espandere significativamente i servizi di cura per anziani e bambini. Infatti, la rapidità nell'espansione (ovvero in taluni casi, brusca contrazione) dell'offerta di servizi di cura, appare segnalare una maggiore elasticità di tali indicatori rispetto agli investimenti finanziari, istituzionali e amministrativi sostenuti dalle amministrazioni responsabili. In altre parole, le traiettorie degli indicatori dei servizi all'infanzia e dell'assistenza domiciliare (che in alcuni casi hanno già raggiunto e superato il *target*) mostrano che la situazione può essere migliorata nel corso di pochi anni. Ciò è ancora più evidente su scala sub-regionale, dove alcune *performance* particolarmente positive (ad esempio l'aumento dei bambini accolti nei nidi nei comuni della Provincia dell'Aquila, o degli anziani presi in carico per l'ADI nell'ASL di Nuoro) mostrano come sia possibile scalare offerta e domanda dei servizi.

Alla maggiore elasticità appare però corrispondere un rischio legato alla sostenibilità dei risultati ottenuti: gli stessi indicatori che crescono rapidamente verso il raggiungimento dei *target*, appaiono molto sensibili a un calo di attenzione istituzionale, a un problema nella programmazione finanziaria pluriennale, a improvvise incertezze ed ostacoli che, pur se interessano un solo passo del ciclo operativo o amministrativo per l'erogazione del servizio, possono vanificare in tempi rapidi, sforzi e risultati complessivi ottenuti in passato.

RIQUADRO E - COMPORTAMENTI DEI MINORI E FORMAZIONE DEL CAPITALE SOCIALE

Le differenze nella dotazione di capitale sociale sono spesso state evocate in Italia come causa o concausa del permanere di divari regionali di sviluppo. Il capitale sociale è un concetto che può avere diverse accezioni. Una prima accezione, più usata in Italia, fa riferimento al senso civico, misurato come insieme di comportamenti e attitudini al bene pubblico attraverso variabili di carattere collettivo. Una seconda accezione, qui utilizzata, fa riferimento a dotazioni e predisposizioni individuali, che si concretizzano nelle relazioni interpersonali, nel grado di fiducia negli altri, nella propensione alla partecipazione politica e ad attività di carattere sociale. Se la prima concezione è stata spesso utile a fotografare una differenza tra Nord e Sud d'Italia, attribuendone le motivazioni a fattori di lunghissimo termine, la seconda accezione ha un connotato decisamente più applicativo, poiché permette di: identificare un target di persone i cui profili di comportamento individuali, durante l'infanzia e l'adolescenza, segnalano difficoltà nella formazione del capitale sociale; pesare questo target in diverse aree territoriali e indagarne la relazione con gli atteggiamenti nei confronti dello studio; identificare alcune determinanti della scarsa crescita nel capitale sociale che possano divenire oggetto di specifici interventi di politica pubblica.

L'analisi condotta sui microdati individuali e familiari di fonte ISTAT – sezione minori - dell'indagine multiscope sulle famiglie del 2008 ha consentito di individuare un target di minori che segnala una scarsità di capitale sociale orizzontale, cioè una mancanza di rapporti interpersonali al di fuori della scuola¹, e di stimare la probabilità che questo deficit relazionale sia dovuto alla presenza-assenza di alcune caratteristiche fisiche del contesto in cui il minore vive e alla partecipazione o meno da parte del minore ad attività organizzate dalla scuola, o da altre istituzioni pubbliche o private.

La quota di bambini e di adolescenti che segnala scarse interazioni con gli altri, e quindi minori opportunità di socializzazione non organizzata, è significativamente più elevata nel Sud rispetto al resto del Paese², e assume maggior peso nelle regioni di dimensioni demografiche e agglomerati urbani più grandi: la Campania, la Puglia e la Sicilia (cfr. Tavola E.1).

Tavola E.1 - PERCENTUALE DI BAMBINI E ADOLESCENTI CON SCARSE O ASSENTI RELAZIONI SPONTANEE CON GLI ALTRI (ESCLUSI PARENTI CONVIVENTI), 2008

Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sud	Nord
26,9	23,9	24,7	21,8	31,2	26,2	17,3

Nota: la variabile è data dalle risposte alla domanda "frequenta coetanei nel tempo libero anche da eventuali impegni extrascolastici o di lavoro (escludendo i parenti conviventi)?" posta a tutti i bambini e agli adolescenti nel questionario multiscope dell'Istat.
Fonte: ISTAT, Indagine Multiscope sulle famiglie. Aspetti della vita quotidiana, anno 2008

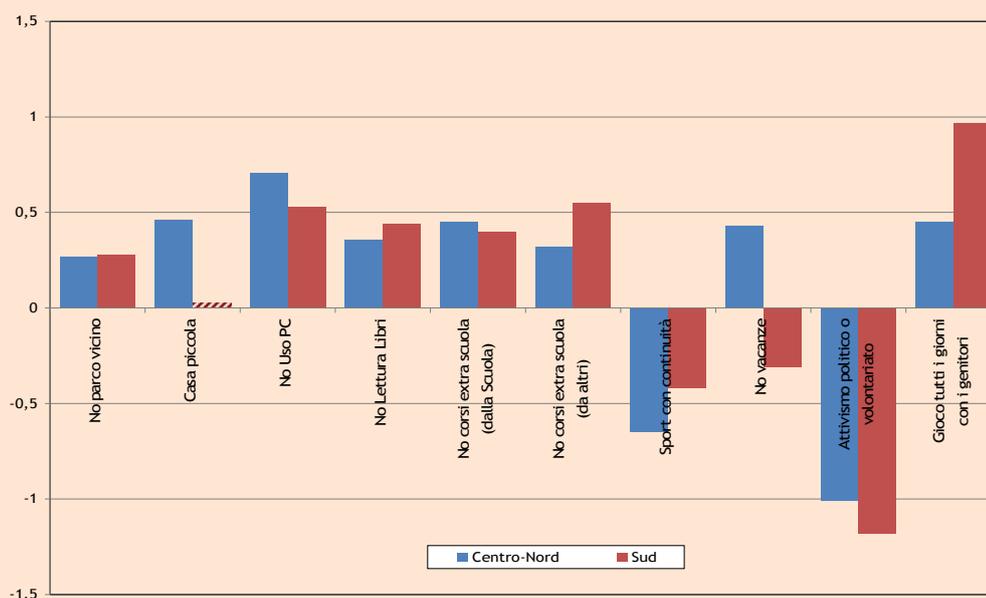
¹ La definizione di capitale sociale "orizzontale" adottata fa riferimento alle opportunità di relazioni con gli altri, utile a segnalare quei casi di forte isolamento di bambini e adolescenti che abbiano una socializzazione scarsa, dichiaratamente assente con i propri pari. È questa condizione estrema che ha costituito oggetto di ricerca di connessioni con fattori che la favoriscono, prima che di spiegazioni. L'idea è che una posizione così estrema possa essere indotta da fattori esterni alla volontà del bambino o dell'adolescente, da una completa assenza di opportunità, da una povertà di stimoli adeguati, o da altre possibili cause, che compongono il contesto sociale e fisico in cui il minore vive. Il capitale sociale "verticale" è relativo invece alle dinamiche interne alla famiglia, secondo la classica accezione riferita in primo luogo al capitale sociale che il bambino acquisisce attraverso la propria famiglia di origine (Cfr. James Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, *American Journal of Sociology*, vol. 94, 1988). L'unica misura di capitale sociale familiare introdotta fino ad oggi nell'analisi ha riguardato la frequenza del gioco con i genitori, che ha una relazione inversa, per gli adolescenti, con la formazione del capitale sociale orizzontale.

² Per circoscrizione Sud si intendono in questa analisi le regioni Sicilia, Calabria, Puglia, Campania e Basilicata. La circoscrizione "Nord" o "Centro-Nord" comprende tutte le altre regioni, incluse le regioni del Mezzogiorno che non segnalano problemi così forti di asimmetria nella formazione del capitale sociale relazionale.

L'analisi per dimensione demografica del comune indica che la maggiore quota di bambini e adolescenti in difficoltà nel gioco e nelle relazioni con i coetanei risiede nelle grandi aree metropolitane del Sud: quali ad esempio Palermo e Catania, nelle quali si concentra più di un quinto della popolazione della Sicilia, e Napoli in Campania³.

Considerando la variabile della Tavola E.1 come proxy delle opportunità concrete che il minore ha di sviluppare un capitale sociale con i propri pari, è stata stimata l'incidenza di alcuni fattori di rischio di isolamento per bambini e ragazzi (cfr. Figura E.1). I coefficienti "logit" stimati per il Centro-Nord indicano che: la probabilità che il minore (dai sei ai diciassette anni) non disponga di capitale sociale aumenta quando il minore non legge, non frequenta corsi extrascolastici organizzati dalla scuola, o da altri soggetti pubblici o privati, non utilizza il personal computer. La stima dei coefficienti per i medesimi fattori nel Sud evidenzia una differenza importante: l'assenza di parchi raggiungibili a piedi ha una influenza negativa sulla formazione del capitale sociale sia al Sud sia nel Centro-Nord, mentre il fatto che la famiglia dichiara che l'abitazione è troppo piccola e di trovarsi in condizioni di povertà percepita non influenza nel Sud quanto nel Centro-Nord la probabilità che il minore socializzi poco con i propri pari.

Figura E.1 - FATTORI CHE AUMENTANO O RIDUCONO IL RISCHIO CHE IL MINORE NON FREQUENTI COETANEI NEL TEMPO LIBERO (al di fuori della scuola e di altre attività organizzate)



Nota: sull'asse delle ordinate sono riportati i coefficienti di regressione logit multinomiale. Le barre rigate indicano valori del coefficiente non significativi ad un intervallo di confidenza del 95 per cento.

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su microdati individuali dell'Indagine Multiscopo sulle famiglie. Aspetti della vita quotidiana, ISTAT, 2008

Nel Centro-Nord l'unica variabile, tra quelle utilizzate, che mostra un potenziale positivo di riduzione dell'isolamento dei bambini è la pratica sportiva continuativa, mentre nel Sud non solo questa variabile, ma anche l'assenza di vacanze sembra avere

³ Analizzando i dati per circoscrizione territoriale, secondo la ripartizione ISTAT, nell'Italia meridionale e nelle isole intorno ad un terzo dei bambini e degli adolescenti che risiede in aree metropolitane, centro e periferia, cresce con serie difficoltà di formazione del capitale sociale con i coetanei. Al contrario, nelle due circoscrizioni del Nord, Nord-Est e Nord-Ovest, e così anche nell'Italia Centrale, il disagio relazionale non è concentrato allo stesso modo in una tipologia di comuni, e non supera di norma la quota di un quinto dei rispondenti. Inoltre nel Centro Italia e nel Nord-Est il disagio relazionale è relativamente più forte nei piccoli comuni, fino a 2000 abitanti, mentre caratterizza di più le città medie, tra 10.000 e 50.000 abitanti, nel Nord-Ovest.

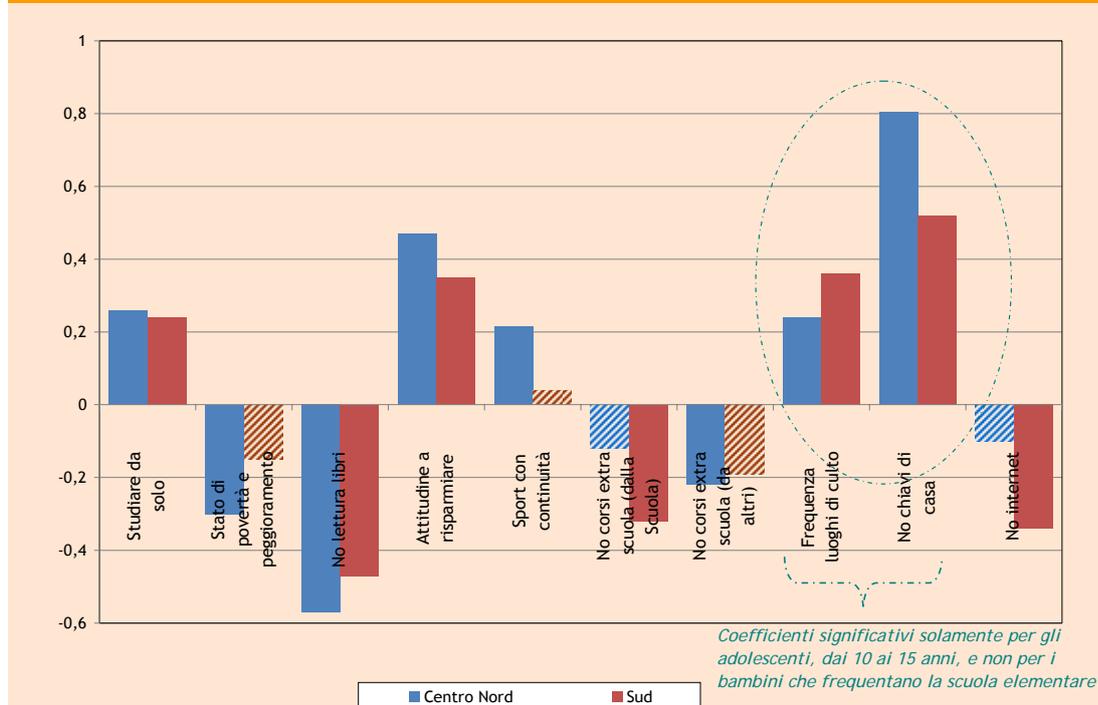
un legame non negativo. Il “non andare in vacanza” infatti caratterizza una quota molto più ampia di bambini e adolescenti nel Sud rispetto al Centro-Nord, in modo indipendente dalla loro propensione a socializzare e con un minore legame con i redditi e la povertà percepita. In generale i problemi di formazione del capitale sociale del Sud sono molto meno riconducibili, rispetto al Centro-Nord, alla povertà della famiglia di origine e più riconducibili alle condizioni di contesto ambientale tipiche di alcuni luoghi centrali e periferici delle aree urbane.

Merita infatti di essere approfondita la relazione con i luoghi. Nelle popolose aree metropolitane del Sud vivono molti bambini e adolescenti la cui vita è fortemente influenzata dalle condizioni di degrado della città e del proprio quartiere, dall'assenza di aree verdi, da una ridotta funzionalità dei servizi e delle istituzioni pubbliche.

Infine, per gli adolescenti, in modo sostanzialmente eguale tra Nord e Sud, la partecipazione ad almeno una delle tipologie di attività politiche o di volontariato rilevate dall'ISTAT contribuisce a ridurre la probabilità di una assenza di capitale sociale tra coetanei; al contrario esiste una relazione forte, e negativa, tra la frequenza del gioco con i genitori durante l'adolescenza, ovvero gli anni della scuola media inferiore e superiore, e la socializzazione con gli altri. Questa dinamica inversa tra gioco in famiglia e possibilità di relazioni con i coetanei è molto più forte e chiara nel Sud.

Un secondo ambito di analisi ha permesso di stimare le variabili che influenzano il rapporto con lo studio, per come i familiari del bambino o dell'adolescente lo percepiscono e lo comunicano (cfr. Figura E.2).

Figura E.2 - FATTORI CHE FAVORISCONO O PENALIZZANO UN SODDISFACENTE RENDIMENTO SCOLASTICO



Nota: sull'asse delle ordinate sono riportati i coefficienti di regressione logit multinomiale. Le barre rigate indicano valori del coefficiente non significativi ad un intervallo di confidenza del 95 per cento.

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su microdati individuali dell'Indagine Multiscopo sulle famiglie. Aspetti della vita quotidiana, ISTAT, 2008

Utilizzando come variabile dipendente un indice di buon rapporto con lo studio, dato dalle due modalità più positive di risposta alla domanda “come si comporta nei confronti dello studio?”, si sono stimati coefficienti analoghi ai precedenti. Un buon numero di variabili di comportamento evidenzia i medesimi risultati positivi sullo

studio per il Centro-Nord e per il Sud: in entrambe le macro aree è più probabile che il minore abbia migliori risultati⁴ quando studia da solo, quando legge almeno un libro durante l'anno, quando è abituato ad alcuni comportamenti responsabilizzanti come risparmiare e - dato non sorprendente poiché corrisponde ai risultati di molte indagini internazionali - quando frequenta luoghi di culto religioso, anche se in maniera discontinua. Le relazioni tra andare bene a scuola, frequenza di luoghi di culto e dinamiche più o meno accelerate di autonomia, sono significative soprattutto per gli adolescenti per i quali peraltro può esistere una certa contraddittorietà tra risultati scolastici e frequenza delle relazioni con i coetanei, ovvero con fattori che incrementano l'autonomia (ad esempio, disporre presto delle chiavi di casa).

Significativa e positiva per lo studio è inoltre la pratica continuativa di attività sportive, ma lo è chiaramente solo nel Centro-Nord, mentre la mancanza di corsi extrascolastici riduce le probabilità di successo scolastico. Lo stato di povertà percepita della famiglia e che le proprie condizioni economiche siano peggiorate, costituiscono un fattore che incide negativamente sullo studio, ancora una volta soprattutto nel Centro-Nord. Paradossalmente, l'assenza di relazioni interpersonali al di fuori della scuola può costituire un fattore di successo scolastico nel Sud. I contesti sociali più difficili favoriscono una separazione tra minori con migliori risultati scolastici, che restano più soli, di norma studiano di più e risultano di conseguenza più isolati rispetto ai coetanei, con pari risultati nello studio, che vivono nelle regioni più ricche.

Questo ultimo risultato segnala qualcosa in più del modello di socializzazione dei bambini del Sud: in alcuni contesti l'isolamento (inteso come solitudine non scelta o come vere e proprie forme di abbandono sociale dei minori) va concettualmente distinto dalla solitudine come "scelta", una modalità di crescita, come già detto, per alcuni bambini o soprattutto adolescenti in un mondo dove le relazioni con i coetanei possono essere più difficili, per ragioni di ordine sociale o culturale.

Questa distinzione non esclude affatto che l'isolamento, soprattutto degli adolescenti possa essere determinato da un eccesso di cura, o da un'educazione familiare che può limitare lo sviluppo intellettuale dei bambini e la loro predisposizione ai rapporti umani.

Per gli adolescenti, come mostrato nella precedente Figura E.1, giocare tutti i giorni con i genitori è un fattore che incrementa la probabilità di non frequentare i propri coetanei.

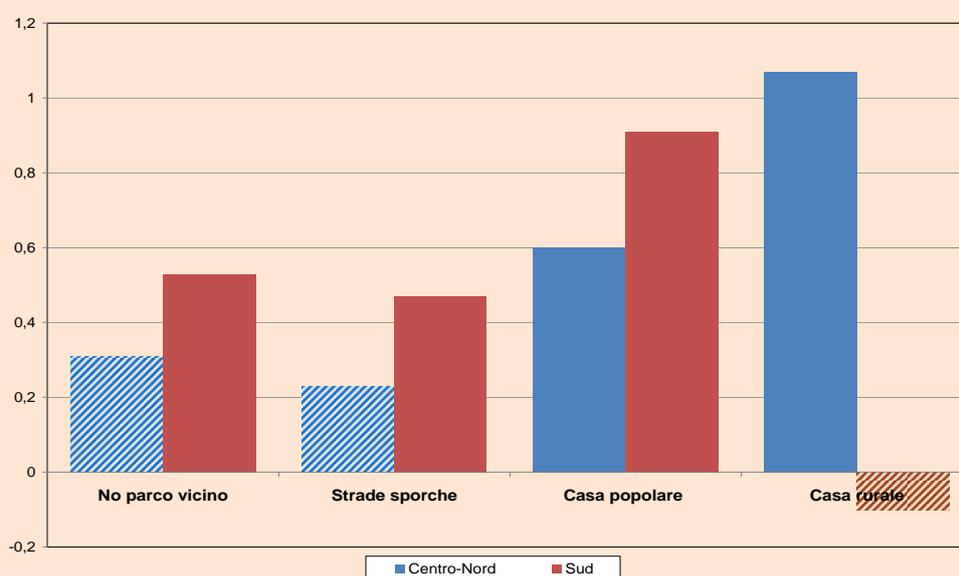
I limiti nella formazione del capitale sociale relazionale non incidono sempre necessariamente e direttamente sull'istruzione, quindi non sono attribuibili solamente ai bambini e agli adolescenti con difficoltà scolastiche, né - come detto - possono essere attribuiti semplicemente ai "più poveri" (o quelli che si considerano tali usando le risposte delle famiglie a domande che misurano la loro percezione di insufficienza del reddito disponibile). Dando per scontato il fatto che sia nel Centro-Nord sia nel Sud

⁴ Le modalità di risposta alla domanda "Come si comporta nei confronti dello studio" sono cinque: "è svogliato, non si impegna affatto", "studia con interesse solo le materie che gli piacciono", "si impegna quanto basta per avere la sufficienza", "si impegna con risultati più che soddisfacenti, ma potrebbe fare di più", "si impegna molto, con ottimi risultati". Le prime tre modalità di risposta sono state considerate risultati non buoni a scuola, le seconde due come buoni risultati scolastici. Nel fare questo si è operata una semplificazione, quella di interpretare le modalità di risposta come una scala ordinata dal peggiore al migliore risultato. In realtà le prime tre modalità di risposta non sono affatto identiche e la seconda modalità "studia con interesse solo le materie che gli piacciono" merita di essere meglio compresa e indagata in relazione ad altre informazioni, che non sono presenti nell'indagine sui minori dell'Istat. Di per sé la risposta "studia con interesse solo alcune materie" potrebbe infatti rivelare l'esistenza di problemi nei metodi di insegnamento o indicare che il minore possiede attitudini non riconosciute dal sistema formativo. In entrambi i casi, soprattutto quando vi siano spiccate propensioni per alcune discipline, casi riconosciuti sebbene con modalità differenti in molti paesi europei come "sovradotazioni", gli esperti sostengono possa esservi bisogno di un tempestivo supporto psicologico rivolto alle famiglie o ai minori stessi, per evitare che tali sovradotazioni si trasformino in ritardi nell'apprendimento e/o in forti disagi relazionali del bambino con i coetanei.

lo studio con i genitori e la disponibilità dei nonni più di una volta a settimana determinano una maggiore intensità dei rapporti interni alla famiglia, è solo nelle cinque regioni del Sud considerate che quel tempo sembra sostituire tra gli adolescenti le relazioni con i coetanei.

Un legame immediato e diretto, invece, con le condizioni percepite di difficoltà nella vita materiale emerge identificando un target più ristretto di minori, che evidenzia problemi su entrambe le dimensioni, la formazione del capitale sociale e il rapporto con lo studio (cfr. Figura E.3). Questo target appare molto più identificabile con le città e con la residenza in quartieri di case popolari al Sud, e nel Sud incidono maggiormente l'assenza di parchi facilmente raggiungibili e la mancata pulizia delle strade, che costituiscono spesso l'unico spazio utile per il gioco all'aperto dei bambini.

Figura E.3 - FATTORI DELL'AMBIENTE "FISICO" CHE INCREMENTANO IL RISCHIO DI APPARTENERE AL GRUPPO TARGET DI BAMBINI E ADOLESCENTI CON DIFFICOLTÀ RELAZIONALI E DI STUDIO



Nota: sull'asse delle ordinate sono riportati i coefficienti di regressione logit multinomiale. Le barre rigate indicano valori del coefficiente non significativi ad un intervallo di confidenza del 95 per cento.

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su microdati individuali dell'Indagine Multiscopo sulle famiglie. Aspetti della vita quotidiana, ISTAT, nno 2008

II.2. Servizi ambientali

II.2.1 Gestione dei rifiuti urbani

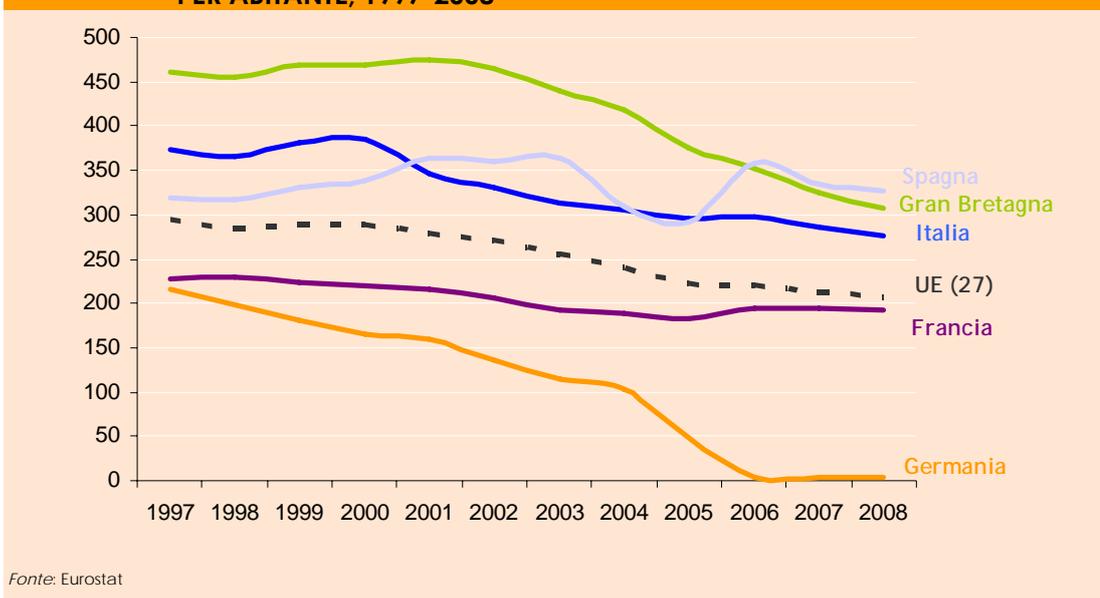
La gestione dei rifiuti è oggetto di un consistente apparato normativo, sia a livello europeo che a livello nazionale, finalizzato a ridurre: spreco di materiali e di energia, danni all'ambiente ed effetti negativi sulla salute e sulla qualità della vita. Obiettivo strategico dell'Unione Europea è divenire una "società del riciclaggio" che usa le risorse in modo efficace e assicura ai cittadini un servizio efficiente di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento finale, incluse le operazioni e gli interventi

Rifiuti urbani in discarica

successivi alla chiusura dei siti di smaltimento²⁴. In questo approccio l'uso della discarica è da considerarsi residuale, mentre devono essere massimizzati i trattamenti finalizzati al recupero di materiali.

La situazione italiana, nel contesto europeo, si caratterizza, ancora, per un uso molto elevato della discarica: nel 2008 la quantità di rifiuti urbani per abitante destinata a questa forma di smaltimento finale è pari a circa 280 kg circa contro la media UE (27) pari a circa 200 kg per abitante. Nonostante il positivo percorso di riduzione intrapreso dalla fine degli anni Novanta, in Italia, i quantitativi inviati a discarica restano nettamente superiori a quelli di Germania e Francia (cfr. Figura II.9).

Figura II.9 - RIFIUTI URBANI SMALTITI IN DISCARICA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI: KG PER ABITANTE, 1997-2008



Il dato medio sulla quantità di rifiuti inviata in discarica in Italia è innalzato fortemente dalle cattive *performance* delle regioni centrali (428 kg per abitante) e meridionali (377 kg per abitante), mentre nel Nord del Paese le quantità sono nettamente più basse (cfr. Tavola II.12)²⁵.

La dinamica 2002-2008 conferma il Nord come area più virtuosa, dove si riducono significativamente sia i kg per abitante sia la percentuale sul totale dei rifiuti prodotti inviati a discarica. Le regioni dell'Italia centrale, al contrario, mostrano un trend stazionario segnalando una sostanziale assenza di modifiche nell'assetto organizzativo della raccolta e nel mix impiantistico. Positivo, ancorché insufficiente, il percorso intrapreso nello stesso periodo dalle regioni del

²⁴ A fine 2008, dopo i numerosi interventi normativi che si sono succeduti dalla metà degli anni Novanta, il Parlamento e il Consiglio Europeo intervengono ancora sul tema della gestione di rifiuti con Direttiva (2008/98/CE) ribadendo e rafforzando il principio di prevenzione (riduzione della produzione dei rifiuti) e di riciclo e l'importanza della pianificazione di settore garantendo la partecipazione del pubblico. La Direttiva dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 31 dicembre 2010.

²⁵ La situazione peggiore, tra le regioni del centro Italia, si rileva nel Lazio, con circa 513 kg/ab inviata a discarica nel 2008; analogamente, nel Nord, è la Liguria che registra una quantità nettamente superiore alla media dell'area (pari a circa 520 kg/ab).

Mezzogiorno, per le quali, dal 2007, è stato attivato, nell'ambito delle politiche regionali di coesione, un sistema di incentivi finalizzato a migliorare la gestione dei rifiuti urbani, nel quadro del meccanismo premiale degli *Obiettivi di Servizio*, di cui si è dato ampio conto nella precedente edizione del Rapporto annuale DPS²⁶ e di cui si illustrano gli avanzamenti nel successivo paragrafo V.2.

Tavola II.12 - RIFIUTI URBANI SMALTITI IN DISCARICA: KG PER ABITANTE E PERCENTUALE SUL TOTALE DEI RIFIUTI, 2002, 2005, 2008

	2002		2005		2008	
	%	Kg/ab.	%	Kg/ab.	%	Kg/ab.
Nord	47,4	251,8	37,0	197,2	28,5	155,1
Centro	71,0	427,6	65,6	420,6	68,8	428,3
Sud	85,0	399,0	80,0	395,3	76,1	377,2
Italia	64,8	338,3	57,4	310,3	52,7	286,1

Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati ISPRA

Lo smaltimento finale in discarica va interpretato in funzione del livello di raccolta differenziata da un lato, e del mix impiantistico di trattamento dei rifiuti urbani, dall'altro. La correlazione inversa tra raccolta differenziata e smaltimento in discarica per abitante è evidente nella gran parte delle regioni italiane, con qualche importante eccezione.

Nel 2008 (cfr. Figura II.10) in tutte le regioni del Nord, esclusa la Liguria e la Valle d'Aosta, le quantità di rifiuti urbani raccolti in modo differenziato per abitante sono mediamente superiori a quelle inviate a discarica; a conferma della correlazione, in gran parte delle regioni del Mezzogiorno e in Liguria, Lazio e Marche, si rilevano quantità per abitante inviate a discarica più che doppie (in alcuni casi triple) rispetto a quelle, molto contenute, della raccolta differenziata per abitante.

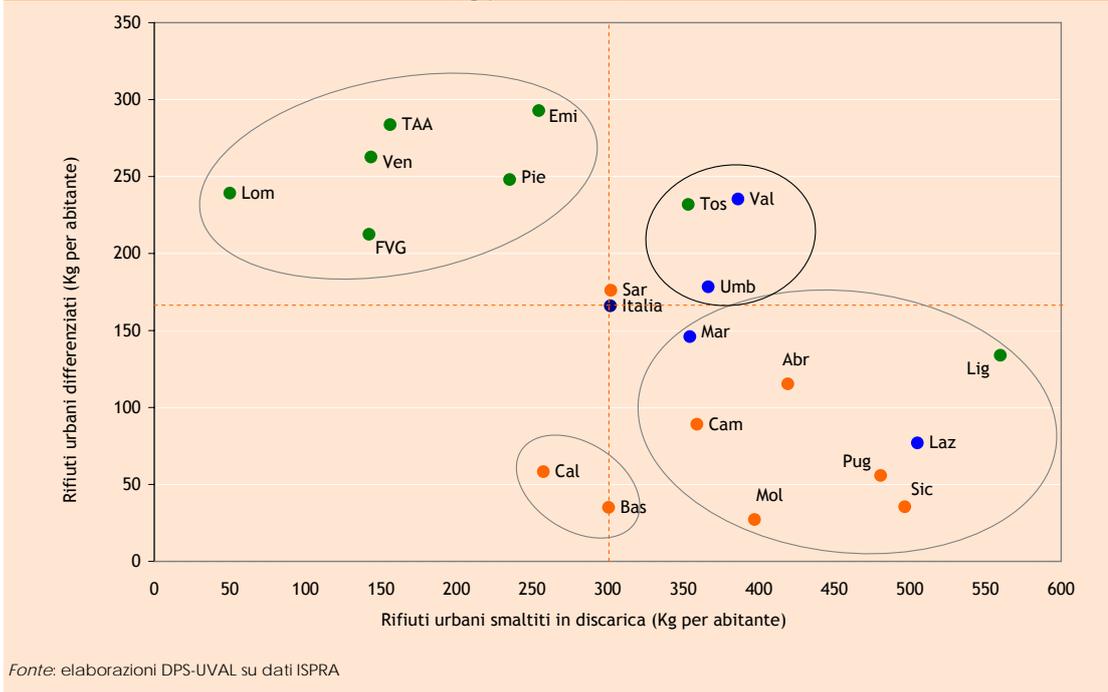
Si osservano però alcuni casi particolari: in Toscana, Valle d'Aosta e Umbria, pur con quantità importanti di raccolta differenziata (prossime o superiori ai 200 kg per abitante) le quantità inviate a discarica restano molto elevate (superiori ai 300 kg per abitante); a questo gruppo di regioni è associabile la Sardegna che però, rispetto alle altre tre regioni, registra una quantità inviata a discarica significativamente più bassa. Una situazione opposta si rileva in Calabria e in Basilicata, dove nonostante una raccolta differenziata pro capite molto bassa le quantità in discarica per abitante, sono relativamente contenute.

²⁶ Cfr. Rapporto annuale DPS 2008, capitolo II disponibile all'indirizzo

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/rapp_annuale_2008/05_CAPITOLO%20II.pdf

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

Figura II.10 - RIFIUTI URBANI: CONFERIMENTO IN DISCARICA E RACCOLTA DIFFERENZIATA, 2008 (Kg per abitante)



Per la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani e la minimizzazione dell'uso della discarica, assieme alla raccolta differenziata, è infatti indispensabile una dotazione impiantistica che permetta sia l'effettivo avvio al recupero dei materiali raccolti (quali, il *compost* di qualità da frazioni organiche e verde selezionati) sia il trattamento dei rifiuti indifferenziati.

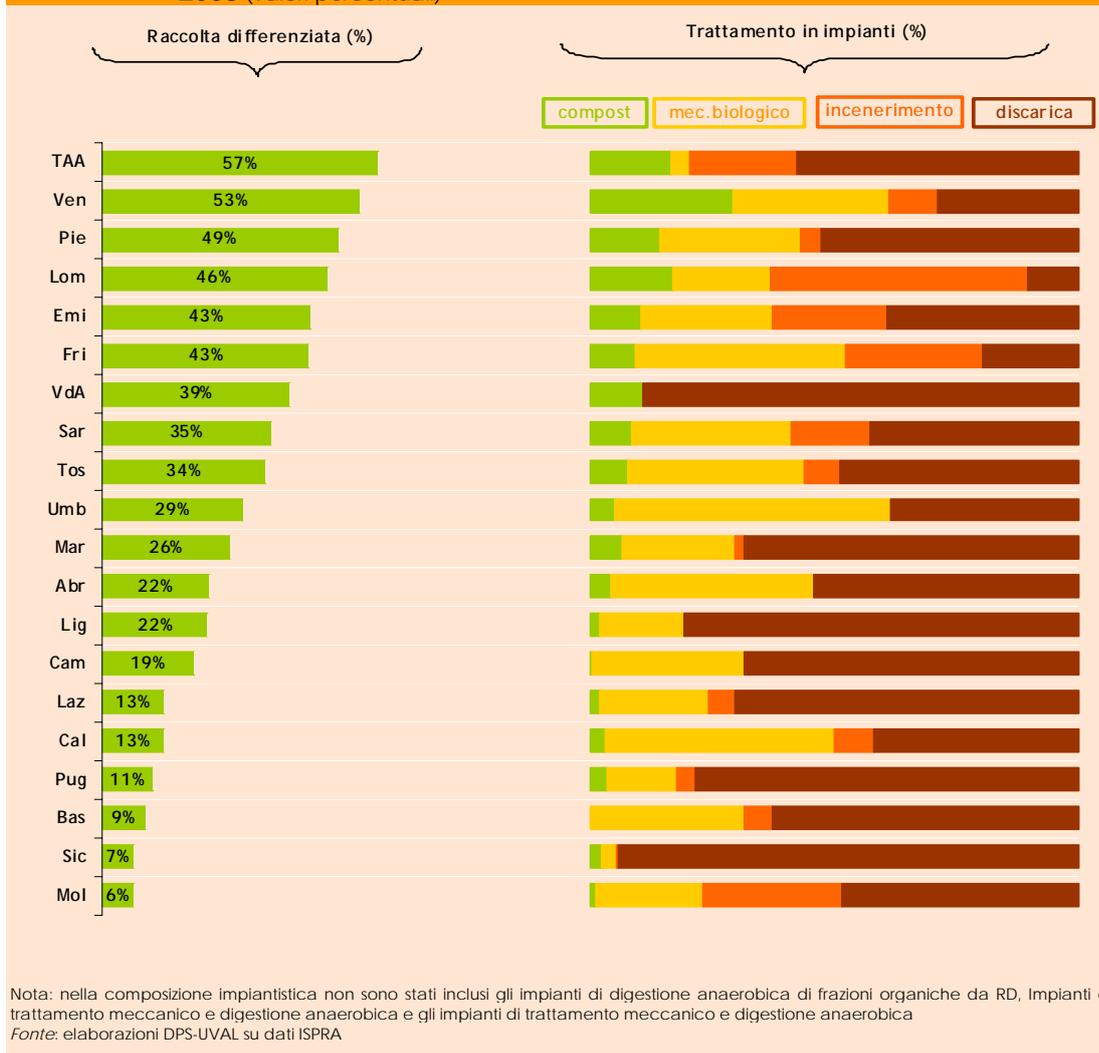
Alternative impiantistiche

Una fotografia al 2008, proposta nella Figura II.11, evidenzia i modelli impiantistici alternativi di gestione adottati dalle regioni.

Una minimizzazione dell'uso della discarica per rifiuti urbani è raggiungibile sia spingendo molto il recupero di materia (è il caso del Veneto), sia associando al recupero di materia il recupero energetico da incenerimento (è il caso della Lombardia).

In ogni caso, un elevato livello di recupero di materia attraverso la raccolta differenziata, in assenza o con presenza marginale di altre tipologie impiantistiche (quale il trattamento meccanico biologico) non permette di comprimere le quantità in discarica (è il caso della Valle d'Aosta e del Piemonte).

Soltanto un buon *mix* impiantistico consente di raggiungere obiettivi congiunti di massimizzazione del recupero e minimizzazione della discarica (è il caso, ad esempio, del Friuli Venezia Giulia).

Figura II.11 - RIFIUTI URBANI: RACCOLTA DIFFERENZIATA E TRATTAMENTO IN IMPIANTI, 2008 (valori percentuali)

In tutte le regioni del Mezzogiorno oltre al completamento della dotazione impiantistica in molti casi insufficiente, occorre portare a regime sistemi efficaci di recupero di materia e ridurre significativamente le quantità di rifiuti inviati in discarica. L'insufficienza di impianti comporta non solo un elevato ricorso alla discarica, ma nei casi estremi l'esportazione in altre regioni dei rifiuti urbani: è significativo al riguardo il caso della Campania che, nel 2008, ha inviato fuori regione circa 256 mila tonnellate di rifiuti (di cui 144 mila tonnellate di rifiuti biodegradabili)²⁷. Un altro caso rappresentativo è il Molise che ha trattato in impianti di incenerimento localizzati nel proprio territorio circa 62 mila tonnellate di Combustibile Derivato dai Rifiuti (CDR) provenienti dalla Liguria.

Gli indicatori adottati per misurare gli avanzamenti nel sistema premiale *Obiettivi di Servizio* confermano il diffuso ritardo nella gestione dei rifiuti urbani nel Mezzogiorno (cfr. Tavola II.13).

Obiettivi e target

²⁷ I dati sono stati elaborati nell'ambito della Convenzione DPS-ISPRA finalizzata a garantire il monitoraggio degli indicatori degli Obiettivi di Servizio di cui alla delibera CIPE 82/2007, per la gestione dei rifiuti urbani. Uno specifico approfondimento per il Mezzogiorno ha riguardato i flussi extraregionali dei rifiuti urbani, con particolare riferimento alla frazione organica da raccolta differenziata.

Tavola II.13 - GESTIONE RIFIUTI URBANI: OBIETTIVI DI SERVIZIO NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO, 2005 e 2008

Target 2013	Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante		% raccolta differenziata		% di frazione umida trattata in impianti di compostaggio	
	<i>non superiore a 230 kg/ab</i>		<i>almeno il 40%</i>		<i>almeno il 20%</i>	
Regioni	2005	2008	2005	2008	2005	2008
Abruzzo	398,5	419,4	15,6	21,9	12,1	19,7
Molise	395,1	379,2	5,2	6,5	1,1	7,5
Campania	304,8	353,6	10,6	19,0	2,3	1,4
Puglia	453,1	417,8	8,2	10,6	1,8	10,8
Basilicata	235,2	308,8	6,5	9,1	0,1	0,0
Calabria	394,7	221,6	8,6	12,7	0,8	11,9
Sicilia	473,2	467,9	5,7	6,7	1,3	6,4
Sardegna	389,6	264,6	9,9	34,7	4,5	28,2
Mezzogiorno	395,3	377,2	8,8	14,7	2,6	9,2

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRA

Il livello degli indicatori mostra come il percorso verso il raggiungimento degli obiettivi sia ancora in salita.

La Sardegna, più delle altre regioni del Mezzogiorno, ha registrato significativi progressi in direzione di un sistema efficace della gestione dei rifiuti.

In un contesto meridionale ancora debole, che richiede accelerazione degli investimenti e consistenti impegni organizzativi, nei prossimi mesi le Regioni si dovranno misurare con la Riforma dei Servizi Pubblici Locali (cfr. *Riquadro F - Riforma dei servizi pubblici locali*) e gli impatti sull'assetto istituzionale e gestionale del ciclo dei rifiuti.

II.2.2 Gestione del servizio idrico integrato

La protratta incertezza normativa, il modesto tono concorrenziale e la fragilità del quadro regolatorio che da tempo caratterizzano l'intero comparto dei servizi pubblici locali tendono a rivelarsi in un insufficiente sviluppo degli investimenti necessari a consentirne l'ammodernamento strutturale.

Assetto istituzionale e investimenti

Nel caso del servizio idrico, l'assetto istituzionale è ulteriormente indebolito dalle scelte della legislazione concorrente delle Regioni che talvolta si pongono in aperta contraddizione con la normativa nazionale di settore, come recentemente rilevato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in una segnalazione *de jure condendo* al Governo²⁸.

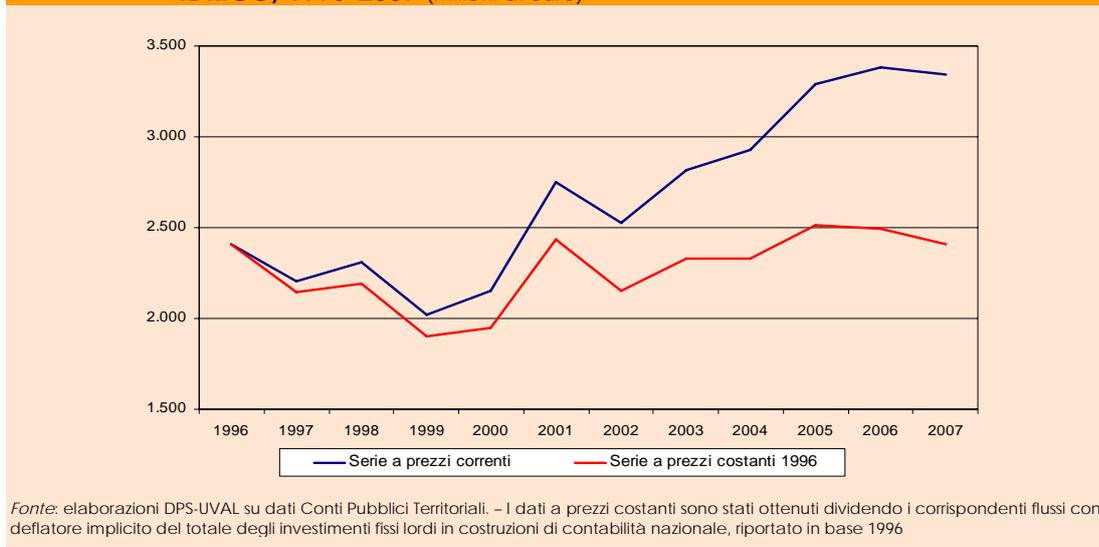
L'andamento stagnante degli investimenti nel ciclo delle acque si manifesta in un deludente progresso se non in uno scadimento dei livelli di servizio. Vi concorrono i vincoli posti sui bilanci pubblici degli enti territoriali, i cui trasferimenti tuttora largamente condizionano l'accumulazione di capitale nel settore idrico.

²⁸ AS-659, del 2 febbraio 2010, recante *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, emanata dall'Antitrust in connessione con la prima applicazione della norma introdotta all'art. 47 della legge n. 99/2009 (cd. "Legge sullo sviluppo") che impegna il Governo a proporre annualmente una legge per il mercato e la concorrenza, finalizzata a completare il processo di modernizzazione concorrenziale nei vari settori dell'economia.

I segnali di un'evoluzione degli investimenti pubblici nelle reti e impianti idrici possono essere desunti dalle informazioni ricavabili dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali, curato dal DPS. Nel 2007 - ultimo anno per il quale le rilevazioni sono disponibili - la spesa annua in conto capitale del settore, se depurata dalla dinamica dei prezzi, si situava sullo stesso livello raggiunto all'inizio del decennio, quando era terminato il recupero fatto registrare nel biennio precedente (cfr. Figura II.12).

La presenza di criticità nel processo di accumulazione e nei sottostanti flussi finanziari trova conferma nelle analisi contenute nel rapporto annuale sui servizi idrici curato dalla Commissione Nazionale di Vigilanza sulle risorse idriche²⁹. L'esame di un insieme di piani d'ambito relativi a oltre 50 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) in cui operano quasi 90 gestori integrati che servono circa 32 milioni di abitanti evidenzia un divario degli investimenti realizzati fino all'anno 2007 rispetto a quelli pianificati dall'avvio del piano pari al 46 per cento per l'aggregato nazionale; esso sarebbe attribuibile in misura preponderante a ritardi nella realizzazione delle opere³⁰.

Figura II.12 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA IN CONTO CAPITALE NEL CICLO IDRICO, 1996-2007 (milioni di euro)



Lo scostamento sale al 76 per cento per gli ATO del Sud considerati nel campione; si amplia ulteriormente se si tiene conto, nei due termini del rapporto, dei contributi pubblici a fondo perduto che concorrono a finanziare le opere idriche in misura più ampia nel Mezzogiorno che nelle restanti aree del Paese (cfr. Tavola II.14, che indica per tale area un'incidenza dei sussidi pubblici nella copertura del costo degli investimenti del 37 per cento, contro una media nazionale del 17 per cento).

Piani di Ambito

²⁹ Cfr. Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, luglio 2009.

³⁰ Analisi sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche svolte da DPS-UVER evidenziano la maggiore durata degli interventi nel ciclo idrico integrato se localizzati nel Mezzogiorno. A fronte di una durata media complessiva in linea con quella riscontrabile nelle opere viarie (pari a 4,5 anni), nel comparto idrico si avrebbero: a) una durata della fase di progettazione maggiore di quelle dell'affidamento e della stessa realizzazione delle opere; b) una maggiore celerità relativa per le opere realizzate al Nord rispetto a quelle del Centro-Sud, valutabile in circa il 20 per cento in termini di risparmio di tempo.

Tavola II.14 - FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI NEI PIANI D'AMBITO

	Investimenti previsti	Equity	Contributi pubblici	Mezzi di terzi
	milioni di euro (media per ATO)	composizione percentuale		
Nord (14 ATO)	492	44,6	15,5	39,9
Centro (11 ATO)	382	50,3	5,1	44,6
Mezzogiorno (4 ATO)	395	52,7	36,9	10,4
ITALIA (29 ATO)	437	47,7	16,6	35,6

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, *Appendici al Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, luglio 2009

Gli effetti economici della stasi dell'attività di investimento emergono negli indicatori di struttura e di efficacia del settore idrico resi disponibili dalle analisi censuarie periodicamente condotte dall'ISTAT³¹, in parte utilizzati per sostanziare le procedure premiali su cui si fonda il meccanismo degli *Obiettivi di Servizio* nelle Regioni del Mezzogiorno (cfr. il successivo paragrafo V.2).

Approvvigionamenti idropotabili

Tra il 2005 e il 2008, in presenza di una stazionarietà dei volumi approvvigionati dai corpi idrici primari, non si registrano significative variazioni nei quantitativi di acqua potabilizzata, che si attestano a circa 50 metri cubi per abitante in ambedue gli anni. Anche la dispersione dell'indicatore fra le tre macro-ripartizioni territoriali risulta di fatto immutata, confermando la minore incidenza assoluta e relativa dei trattamenti nelle aree dell'Italia centrale (cfr. Tavola II.15)³².

Tavola II.15 - APPROVVIGIONAMENTO IDRICO-POTABILE, 2005, 2008 (mc per abitante)

	Acqua prelevata (1)		Acqua potabilizzata (2)		(2) / (1) (valori percentuali)	
	2005	2008	2005	2008	2005	2008
Nord	149,3	147,1	58,3	57,0	39,1	38,7
Centro	163,6	162,6	28,1	27,5	17,2	16,9
Mezzogiorno	150,3	151,6	47,0	50,4	31,3	33,2
ITALIA	152,4	151,7	48,5	48,9	31,8	32,2

Fonte: Istat, Censimento delle risorse idriche a uso civile, anno 2008 (dicembre 2009)

Analogamente, i progressi nel contenimento delle perdite appaiono trascurabili sia su base nazionale, sia nelle singole macro-aree (cfr. Tavola II.16). In particolare, le reti locali del Mezzogiorno disperdono, in media, quasi il 40 per cento dell'acqua immessa; permangono elevate le distanze dalla ripartizione più efficiente (13 punti percentuali rispetto al Nord; lo scostamento è anche maggiore nei confronti del Triveneto) e dall'obiettivo programmatico, da raggiungere nella strategia degli *Obiettivi di Servizio*, di limitare le perdite nelle reti comunali al 25 per cento entro il 2013.

³¹ Per approfondimenti sugli indicatori si rinvia al sito http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp

³² "La quota di acqua potabilizzata risente delle caratteristiche idrogeologiche dei territori da cui sono captate le acque. Ove siano disponibili una pluralità di fonti, vengono utilizzate in primis le acque sotterranee, in quanto, essendo di migliore qualità, non richiedono di norma processi di potabilizzazione, ad eccezione dei casi in cui sono state riscontrate tracce di inquinamento antropico o di presenza naturale di sostanze tossiche. Per converso, le acque superficiali devono essere sottoposte a trattamento di potabilizzazione nella quasi totalità dei casi. Maggiori volumi di acqua potabilizzata si riscontrano, pertanto, in quelle regioni dove maggiore è il prelievo da acque superficiali" (ISTAT, Censimento delle risorse idriche a uso civile, dicembre 2009).

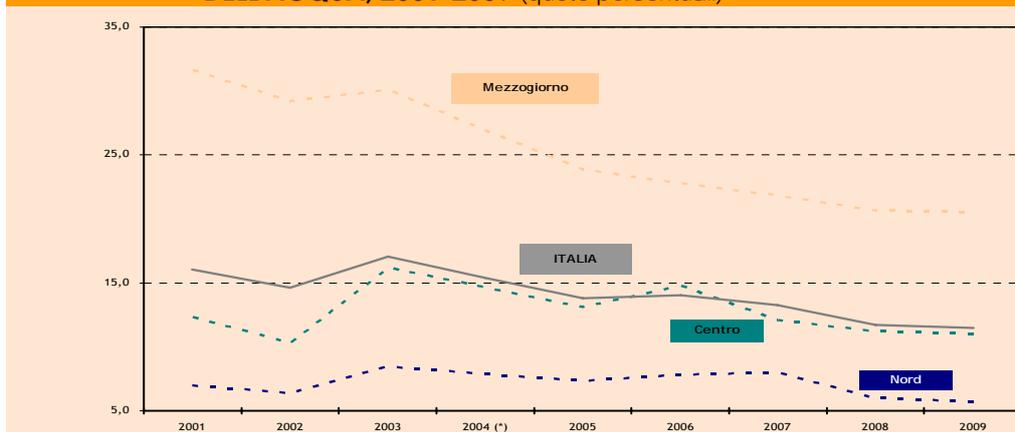
Tavola II.16 - INDICATORI DI STRUTTURA DEL SERVIZIO IDRICO, 2005, 2008 (quote percentuali)

	Perdite (1)		Depurazione (2)		Fognatura (3)	
	2005	2008	2005	2008	2005	2008
Nord	26,8	26,2	55,3	58,5	58,2	60,8
Centro	32,5	32,2	56,4	58,0	20,1	22,8
Mezzogiorno	40,6	39,7	49,5	53,1	45,6	50,6
ITALIA	32,6	32,1	53,5	56,5	46,4	49,8

(1) Quota dell'acqua dispersa sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale
 (2) Quota degli abitanti equivalenti urbani, solo civili, serviti da impianti di trattamento secondario e terziario
 (3) Quota di popolazione residente con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria
 Il complemento a 100 dell'indicatore (1) e l'indicatore (2) sono compresi nel progetto degli Obiettivi di Servizio. L'indicatore sulla depurazione è qui rappresentato al netto dei depuratori misti (per reflui civili e organici industriali autorizzati).
 Fonte: Istat, Censimento delle risorse idriche a uso civile, anno 2008 (dicembre 2009)

Non sorprende, dunque, che indagini qualitative condotte presso le famiglie³³ registrino un numero elevato di utenti che denunciano irregolarità di erogazione delle forniture idriche. Pur continuando a flettere dal 2003 in tutte le ripartizioni territoriali, nel 2009 la quota di famiglie insoddisfatte risultava ben 4 volte maggiore nel Sud rispetto al Nord del Paese (20,5 contro 5,7 per cento, rispettivamente, a fronte di una media nazionale dell'ordine dell'11-12 per cento; cfr. Figura II.13).

**Irregolarità
nell'erogazione
dell'acqua**

Figura II.13 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA, 2001-2009 (quote percentuali)

(*) i dati per l'anno 2004 sono frutto di interpolazione

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISTAT, base dati "Indicatori regionali di contesto chiave e variabili di rottura" (release marzo 2010)

Di contro, miglioramenti più significativi caratterizzano la penetrazione dei servizi di depurazione più avanzati nelle conurbazioni del Mezzogiorno, che nel 2008 superava il 50 per cento, e della potenzialità impiantistica, che nel Mezzogiorno continentale sfiorava i 18 milioni di unità convenzionali³⁴, situandosi poco più di 2 milioni al di sotto di quella dell'Italia Nord-Occidentale. Anche lo sversamento nella rete fognaria di acque reflue completamente depurate interessava, sempre nel 2008, oltre la metà della popolazione residente dell'Italia meridionale: una percentuale che, pur in crescita di 5 punti rispetto al 2005, rimane tuttavia di circa 10 punti inferiore all'omologa quota delle regioni settentrionali (il divario sale fino a circa 15 punti se riferito al solo Nord-Ovest).

³³ Il riferimento è alla *Indagine Multiscopo sulle Famiglie*, svolta dall'ISTAT, che rileva periodicamente e su base campionaria stratificata l'opinione delle famiglie rispetto alla fruizione e all'accessibilità di alcuni servizi pubblici e, più in generale, vari aspetti legati all'organizzazione della vita quotidiana dei singoli individui.

³⁴ Convenzionalmente espresse dagli "Abitanti Equivalenti Serviti" (AES).

RIQUADRO F – RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

La conversione nella legge n.133/08 del decreto legge n. 112/08 ha avviato a conclusione il lungo iter di riforma dei servizi pubblici locali dotati di “rilevanza economica”¹ - cui è dedicato l’art. 23-bis del decreto - avviato all’inizio del decennio. Le integrazioni finali alla riforma sono state apportate con l’art. 15 del decreto legge n.135/09, approvato dal Parlamento con la Legge di conversione n.166/09. Nel mese di dicembre il Governo ha infine emanato lo schema di DPR recante il regolamento di attuazione dell’articolo 15 del decreto.

La riforma introduce significative novità con riguardo alle modalità di affidamento del servizio e di svolgimento dei compiti di regolazione – essenzialmente “per contratto” – da parte dell’ente affidante. Il suo obiettivo primario è introdurre stimoli concorrenziali nei servizi pubblici di mercato erogati su base locale.

Sotto il profilo settoriale, l’intervento interessa tutti i SPL a rilevanza economica, tra i quali spiccano per importanza il servizio idrico, la gestione dei rifiuti e il trasporto locale su gomma. Rimangono esclusi dal perimetro della riforma i servizi già soggetti a discipline specifiche di settore: la distribuzione di elettricità (qui l’unico riferimento è il termine del 31 dicembre 2012 per la definizione degli ambiti territoriali) e di gas, il trasporto ferroviario locale, le farmacie comunali.

La regola generale fissata dal legislatore prevede che l’affidamento del servizio debba avvenire con procedure competitive ad evidenza pubblica. La gara può alternativamente riguardare la gestione del servizio o l’affidamento di questo a una società mista il cui socio privato, purché titolare di una quota azionaria non inferiore al 40 per cento, venga individuato tramite selezione competitiva e svolga compiti operativi.

È comunque prevista la possibilità di derogare a tale criterio attraverso affidamenti diretti, ammissibili solo se sussistono “particolari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geo-morfologiche del contesto territoriale”, che l’Antitrust deve asseverare, tali da impedire la soluzione di mercato.

Elemento cardine della riforma è la riaffermazione della gara come criterio ordinario per l’affidamento delle gestioni “a favore di imprenditori o società in qualunque forma costituite”. Si tratta di una scelta che adegua la normativa nazionale ai principi comunitari di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità. La proprietà delle reti rimane pubblica, ma la loro gestione può divenire privata; è consentito l’affidamento congiunto di un insieme di servizi, purché di durata unica e non superiore alla media dei periodi concessori massimi previsti per i singoli affidamenti. Spetta alle Regioni e agli Enti locali, d’intesa con la Conferenza unificata, individuare i bacini di gara ottimali ed incorporare i servizi a domanda debole in quelli più redditizi per agevolare il rispetto degli obblighi di servizio universale.

La riforma prevede un periodo transitorio prima della sua entrata a regime, che ha durata diversa a seconda delle fattispecie originarie di affidamento. In particolare:

- a) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 che sono state affidate in base ai principi comunitari in tema di in house decadono irrevocabilmente, senza necessità di deliberazione dell’affidante, il 31 dicembre 2011;*
- b) analogamente, le gestioni dirette di società miste in cui la scelta del socio sia*

¹ Si definiscono “servizi pubblici locali di rilevanza economica” quelli aventi ad oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, con esclusione dei servizi sociali privi di carattere imprenditoriale.

avvenuta mediante procedure competitive che tuttavia non abbiano simultaneamente riguardato anche i compiti operativi di gestione (cd. “gara ad oggetto congiunto”) decadono senza deliberazione dell’ente affidante il 31 dicembre 2011;

c) le altre gestioni miste affidate con gara simultanea per la scelta del socio e per la definizione dei compiti operativi di gestione cessano alla scadenza contrattuale naturale;

d) gli affidamenti diretti a società a partecipazione pubblica (incluse le loro controllate) quotate nei mercati regolamentati al 1° ottobre 2003 cessano alla scadenza contrattuale, purché la quota pubblica venga ridotta con procedure ad evidenza pubblica o collocamenti privati fino alla soglia del 30 per cento entro il 31 dicembre 2012; diversamente, gli affidamenti cessano al 31 dicembre 2012;

e) infine, le residue gestioni affidate cessano comunque entro il 31 dicembre 2010, senza necessità di deliberazione dell’ente affidante.

L’opzione dell’affidamento diretto dovrà esercitarsi nel rispetto della disciplina comunitaria che la circoscrive a circostanze eccezionali nelle quali la presenza di una delega interorganica tra concedente ed affidatario si associa a peculiari “caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento”. In questa ipotesi, prima di approvare l’atto consiliare di affidamento del servizio, l’ente locale è tenuto a presentare una richiesta documentata di parere all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che decide sulla congruenza dell’atto entro 60 giorni.

Il radicamento territoriale dei servizi che, a vario titolo e con diversa intensità, sono interessati dal processo di riforma (come detto, principalmente acqua, rifiuti e trasporto locale) assegna agli enti locali un ruolo cruciale nel percorso attuativo: in particolare nella programmazione del servizio e nella gestione delle gare, attività complesse che gli enti dovranno espletare in un breve arco di tempo.

In questo nesso risiede l’incognita maggiore per il successo della riforma. Per attuarla efficacemente, gli enti territoriali dovranno infatti attivare percorsi politico-amministrativi assai sfidanti sotto il profilo delle tecniche di regolazione e di costruzione di veicoli societari basati su forme di partenariato pubblico-privato. Anche gli enti locali che opteranno per l’affidamento diretto del servizio in conformità al modello comunitario dell’in house providing dovranno far leva su adeguate capacità di analisi economica e regolazione amministrativa. Si tratta di competenze fortemente specialistiche, non facilmente reperibili nel variegato mondo degli enti territoriali, in particolare in quelli di minore dimensione, dove è maggiore la dipendenza dal know how settoriale del gestore e conseguentemente più ampie le asimmetrie informative.

Le finalità pro-concorrenziali della riforma potrebbero essere anche pregiudicate da scelte degli enti locali orientate a privilegiare la soluzione di selezione competitiva del socio privato di minoranza in società miste pubblico-privato (a discapito dell’affidamento a gara del servizio a un nuovo gestore) al fine di massimizzare il flusso di ricavi per le casse comunali.

²Dopo un decennio di dibattiti sulla necessità di riordinare l’assetto dei Servizi Pubblici Locali (SPL) e alcuni non conclusivi tentativi di riforma, nel corso della XIV Legislatura sono stati approvati due interventi organici di riassetto del settore, entrambi ispirati al principio dell’apertura concorrenziale dei SPL. La “prima” riforma si identifica nel controverso art. 35 della legge n. 448/01 (legge finanziaria per il 2002), contenente disposizioni relative sia alla proprietà e gestione delle reti, sia alla fornitura dei servizi. Una “seconda” riforma è stata disposta dal decreto legge n.269/03, in particolare con l’art. 14 di tale decreto. Tale decreto ha tra l’altro sostituito la nozione di servizi a rilevanza industriale con quella di servizi a rilevanza economica.

II.3 Servizi a rete

II.3.1 Reti e servizi on line

In Italia come altrove, il dibattito sull'economia della rete e la società digitale è imperniato sullo sviluppo e piena disponibilità delle infrastrutture in banda larga³⁵, nonché sull'accesso e l'uso dei servizi offerti in rete in quanto fattori abilitanti cruciali per la crescita economica, l'occupazione e l'inclusione sociale. Il superamento dei divari digitali, cioè la possibilità e la capacità per tutti e in qualsiasi luogo di accedere alla rete per usufruire dei servizi offerti, rappresenta dunque l'obiettivo principale delle *policy* di settore a tutti i livelli di governo e incide direttamente anche sulla capacità di innovazione che i territori sono in grado di esprimere.

La copertura di banda larga condiziona da un lato il grado di partecipazione dei cittadini alle attività (sociali e economiche) in rete, dall'altro essa influisce sulla possibilità di sviluppo e diffusione di applicazioni informatiche innovative e dei servizi che richiedono una maggiore velocità di trasmissione. Oggi infatti sono in molti³⁶ a considerare la soglia minima di 2 Mbps come presupposto per l'annullamento del divario digitale infrastrutturale e lo sviluppo dei servizi in rete.

Nell'ultimo decennio, in Italia, pur essendo costantemente migliorata ovunque la possibilità di accedere alla rete (passando da poco più di un milione di linee DSL³⁷ nel 2002, a circa 10 milioni a fine 2007 per giungere a 11,4 milioni a luglio 2009) e ai servizi ivi offerti, continuano a sussistere divari infrastrutturali, tecnologici e sociali.

A fine 2009, la copertura lorda³⁸ di servizi Adsl si è attestata intorno al 96 per cento della popolazione (quella netta scende attorno al 92 per cento) e a circa il 79 per cento dei comuni totalmente coperti. Se, invece, si considera solo la copertura in banda larga veloce (ADSL 2+)³⁹, la copertura lorda scende al 60 per cento della popolazione telefonica, al 9,4 per cento dei comuni e al 38 per cento della popolazione residente.

Allo stesso tempo, il tasso di penetrazione, cioè il rapporto tra accessi in banda larga

**I divari regionali
nella copertura
della banda larga**

³⁵ L'evoluzione tecnologica offre diverse generazioni di banda larga: a) la Generazione 0 che utilizza la Adsl Lite < 1Mbps (Megabit per secondo); b) la prima generazione si riferisce ai servizi in banda larga con connessione sino a 7Mbps (ADSL full); c) la seconda generazione che si spinge sino a 24 Mbps (ADSL2+), detta banda larga veloce; d) la terza compresa tra i 25 Mbps e i 100 Mbps (FTTx in fibra ottica), tipologia nota come banda larga ultraveloce o Rete di Nuova Generazione (NGN-*Next Generation Network*).

³⁶ Si richiama in proposito il Rapporto Caio presentato nel 2009 al Ministro dello Sviluppo economico, il dibattito sviluppatosi attorno alla Consultazione pubblica sulla banda larga e NGN lanciata dalla CE nell'autunno del 2009, nonché i Piani di sviluppo della banda larga di diversi Paesi come la Gran Bretagna, la Svezia, la Danimarca, l'Irlanda, solo per citarne alcuni.

³⁷ Fonte: Comitato Comunicazioni della Commissione Europea, Documento di lavoro Cocom09-29 Final, 18 novembre 2009. Il termine DSL (*Digital Subscriber Lines*) o xDSL si riferisce alla tecnologia che trasforma la linea telefonica tradizionale in una linea di collegamento digitale a alta velocità per il trasferimento di dati. Tra le tecnologie utilizzate per il collegamento in banda larga fissa, la DSL è quella più diffusa, con una media pari a circa il 60 per cento nei paesi OCSE, il 79 per cento nella UE e il 97 per cento in Italia..

³⁸ La copertura del territorio con il servizio Adsl si riferisce alla percentuale della popolazione potenzialmente servita da una centrale telefonica che dispone di DSLAM (il dispositivo che abilita la centrale tradizionale a funzionare per la trasmissione dati veloce). La copertura lorda viene calcolata sulla base delle linee telefoniche attestate sulle centrali abilitate all'erogazione del servizio Adsl, considera cioè coperti tutti gli utenti collegati a centrali attrezzate; la copertura netta prende in considerazione solo gli utenti che accedono effettivamente a un determinato servizio Adsl ed è più difficile da valutare in quanto dipende dalle condizioni dei cavi di collegamento.

³⁹ Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Telecom Italia 2009.

per 100 abitanti, ha raggiunto il 19,8 per cento (che colloca l'Italia in ventiduesima posizione tra i Paesi Ocse) contro una media Ocse del 22,8.

Nell'Unione Europea, l'Olanda registra il maggiore tasso di penetrazione (37,9 per cento) seguita da Danimarca, Svezia, Lussemburgo e Finlandia. Ragioni riconducibili a differenze strutturali, tecnologiche e di alfabetizzazione informatica incidono su tali risultati.

Relativamente alla banda larga, la dimensione e le caratteristiche del *digital divide* infrastrutturale in Italia sono fortemente differenziate nelle e tra le regioni e non riflettono sempre il dualismo Nord-Sud. L'analisi territoriale (cfr. Figura II.14) conferma livelli differenziati di copertura della banda larga e disomogeneità nei servizi disponibili rispetto alla popolazione, ma anche una diversa propensione all'utilizzo delle tecnologie ICT nelle singole regioni (cfr. oltre Figura II.17). Infatti, la conformazione orografica, con aree territoriali poco appetibili per gli investimenti degli operatori di mercato, le dimensioni dei comuni stessi e la densità abitativa sono tutti profili che incidono sensibilmente sulla disponibilità di banda larga.

Figura II.14 - QUOTA PERCENTUALE DI POPOLAZIONE CON COPERTURA ADSL NELLE REGIONI ITALIANE - DICEMBRE 2009



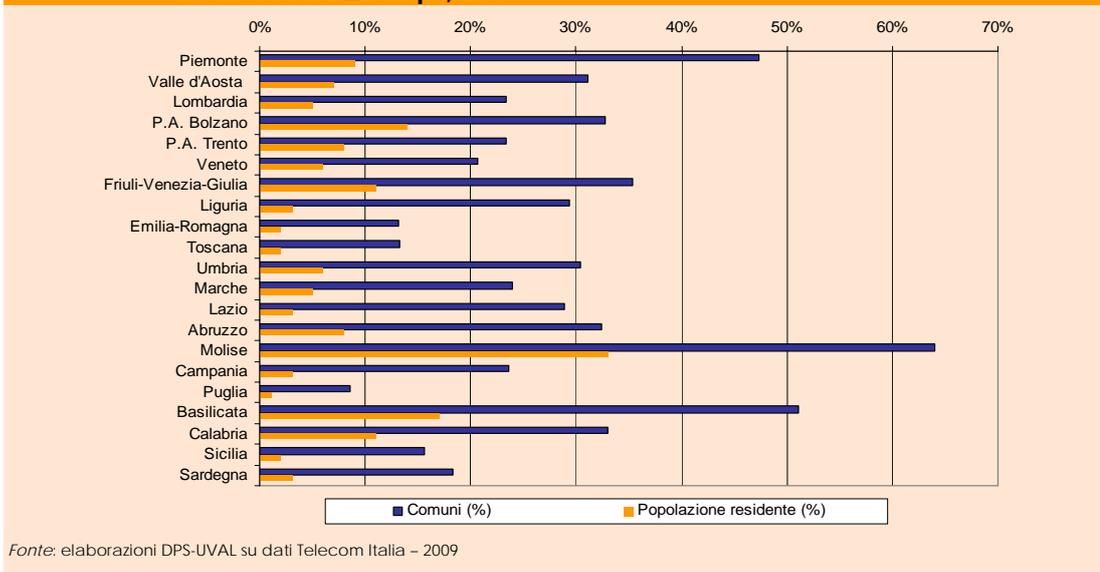
Nel 2009, ad esempio, emerge come il Molise (con meno del 70 per cento di copertura lorda Adsl \geq 2Mbps) registri il livello di copertura più basso tra le Regioni italiane, anche in termini di quota di popolazione residente priva di servizio (33 per cento) e comuni non coperti (quasi 64 per cento, cfr. Figura II.15). Arretratezza che permane anche considerando la quota di copertura Lite, cioè con velocità di connessione a 640kbps.

Altre regioni, come Basilicata, Calabria, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige e Piemonte registrano una copertura Adsl \geq 2Mbps

inferiore al 90 per cento. Se si esclude l'Adsl Lite, Lazio, Puglia, Sicilia e Sardegna registrano livelli di copertura maggiori superando il 95 per cento.

Tale situazione è confermata anche dai dati relativi alla popolazione residente e comuni privi di servizio Adsl ≥ 2 Mbps indicata come soglia utile minima di connettività (e considerata da molti come soglia di servizio universale). Complessivamente, l'11 per cento dei comuni è privo di copertura lorda ≥ 2 Mbps⁴⁰ (che sale a quasi il 31 per cento stimando la copertura netta), ma si registra anche una quota maggiore di comuni privi di servizi Adsl nel Centro-Nord, pari a circa il 28 per cento, contro il 26 per cento del Mezzogiorno.

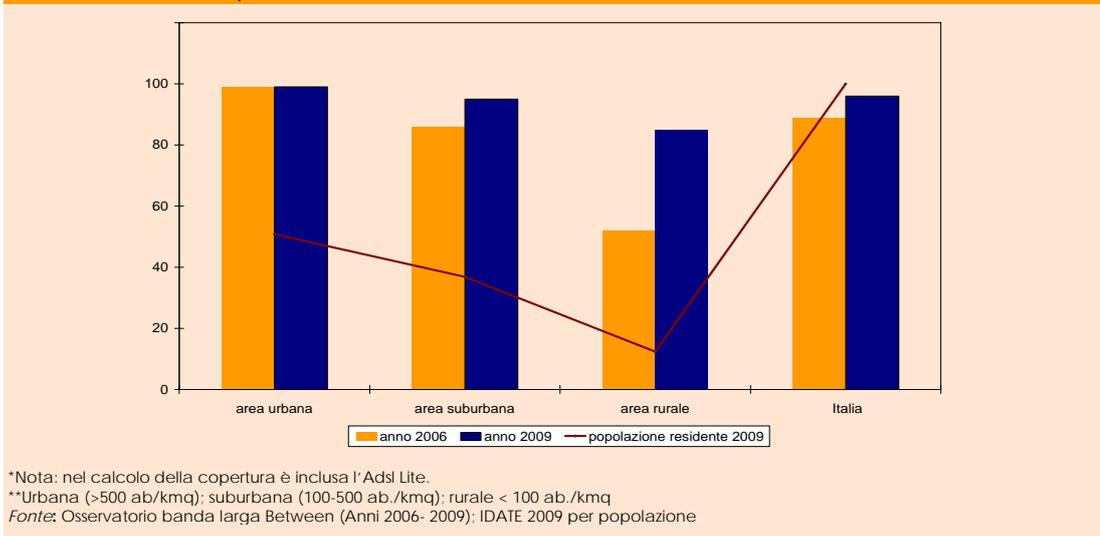
Figura II.15 - QUOTA DI COMUNI E DI POPOLAZIONE RESIDENTE PRIVI DI COPERTURA LORDA ADSL ≥ 2 Mbps, 2009



Copertura in banda larga in aree urbane e rurali

È, quindi, una situazione a “macchia di leopardo” che emerge ancora più chiaramente nel confronto tra aree urbane e aree rurali (cfr. Figura II.16).

Figura II.16 - COPERTURA PERCENTUALE ADSL PER TIPOLOGIA DI AREA TERRITORIALE - 2006, 2009



⁴⁰ Fonte: Telecom Italia.

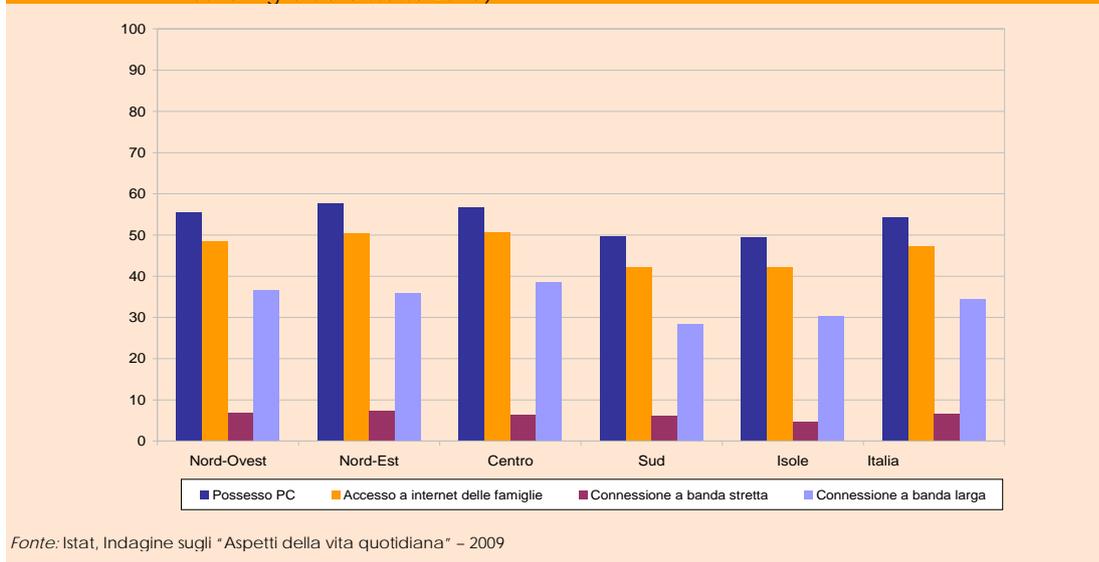
Nelle aree rurali la copertura Adsl è pari all'85 per cento contro il 99 per cento delle aree urbane. Gli operatori privati, infatti, investono con maggiore difficoltà nelle aree con minore densità di popolazione perché meno appetibili dal punto di vista del mercato e del ritorno degli investimenti e, per assicurare una copertura più ampia, sono spesso utilizzate tecnologie *wireless* o satellitari o anche la cosiddetta Adsl Lite (640kbps). Vanno menzionate in proposito le iniziative di diverse Regioni italiane e l'attivismo di molti enti locali per la promozione di programmi di investimento locali volti a superare i divari delle aree rurali e marginali e rendere fruibile la banda larga a un numero maggiore di cittadini (Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Piemonte, Sardegna, Lombardia, Rete civica di Reggio Calabria, Settimo Torinese, Venezia, Cremona per fare gli esempi più noti).

Negli ultimi anni, le aree rurali hanno registrato un forte recupero nella copertura in banda larga, ma permane elevato il divario rispetto alle tecnologie più evolute, quali l'ADSL 2 e 2+, che consentono un collegamento a Internet più veloce, con una polarizzazione a favore dei grandi centri urbani⁴¹.

Domanda di servizi on line

Dal punto di vista dell'utilizzazione dei servizi di base⁴² in rete, invece, la situazione presenta uno scenario diverso: permane una debolezza della domanda nelle dotazioni ICT e del loro effettivo utilizzo in termini di servizi in rete, anche laddove, soprattutto nel Mezzogiorno, il *digital divide* è stato già ridotto in termini di infrastrutturazione e copertura di banda larga (cfr. Figura II.17).

Figura II.17 - FAMIGLIE PER BENI TECNOLOGICI POSSEDUTI, ACCESSO A INTERNET E TIPO DI CONNESSIONE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNO 2009 (per 100 famiglie della stessa zona)



Nel 2009, infatti, permangono ancora squilibri territoriali nell'uso e possesso del personal computer, nell'uso di internet e nel tipo di connessioni disponibili: in particolare, a fronte di una media nazionale del 54,3 per cento di coloro i quali

⁴¹ Fonte: dati Telecom Italia, 2009.

⁴² I dati relativi ai servizi on-line utilizzati dai cittadini sono qui considerati quale presupposto di base per l'utilizzo di servizi più evoluti che non vengono quindi commentati in questa sede.

dichiarano di possedere il computer, si registrano divari anche nel Centro-Nord tra la Provincia Autonoma di Bolzano che supera il 60 per cento e la Liguria, ben al di sotto della media nazionale, con il 46,5 per cento. Nel Mezzogiorno invece, solo Sardegna e Abruzzo si attestano sopra la media nazionale (59,1 e 55,7 per cento rispettivamente); Sicilia e Puglia si collocano in particolare sotto il 47 per cento.

Nel caso della Puglia va inoltre osservato come, a fronte di una dotazione infrastrutturale e copertura in banda larga totali o quasi, non corrisponde un livello della domanda di servizi e uso della rete ugualmente soddisfacente. Inoltre, nel Sud e nelle Isole è minore anche la quota di famiglie che dichiarano di disporre di accesso internet da casa (42,3 per cento) e di connessione a banda larga (circa il 29 per cento). Ancora più bassa risulta la percentuale delle famiglie che, abitando nei piccoli centri con meno di 2.000 abitanti, dichiarano di possedere il PC solo nel 49 per cento dei casi, a conferma dei divari registrati tra aree urbane e rurali/marginali (cfr. Tavola II.17)⁴³.

Tavola II.17 - FAMIGLIE PER BENI TECNOLOGICI POSSEDUTI, ACCESSO A INTERNET E TIPO DI CONNESSIONE PER DIMENSIONE DEL COMUNE - ANNO 2009 (per 100 famiglie della stessa zona)

Tipologia di comune	Personal computer	Famiglie con accesso ad Internet	Connessione a banda stretta	Connessione a banda larga
Comune centro dell'area metropolitana	57,4	52,2	5,4	43,0
Periferia dell'area metropolitana	58,3	52,0	5,6	40,3
Fino a 2.000 abitanti	49,0	40,6	9,4	23,3
Da 2.001 a 10.000 abitanti	53,4	45,3	8,6	29,6
Da 10.001 a 50.000 abitanti	53,5	45,9	5,5	32,9
50.001 abitanti e più	52,9	46,5	6,2	35,2
Italia	54,3	47,3	6,6	34,5

Fonte: Istat, Indagine sugli "Aspetti della vita quotidiana" – 2009

Comunque, la circostanza che circa la metà delle famiglie italiane non possieda il computer evidenzia un'arretratezza generalizzata nella capacità di utilizzare le tecnologie informatiche e quindi nell'accesso ai servizi in rete, situazione che pone l'Italia in coda all'Europa.

I divari digitali in Europa

L'inclusione digitale rappresenta infatti un obiettivo politico dell'Unione Europea e di ciascun Paese dell'Unione. Preoccupano quindi ancora molto i divari esistenti tra regioni italiane e, tra queste e le altre regioni europee in termini di esclusione digitale, cioè di coloro i quali non hanno mai utilizzato un computer.

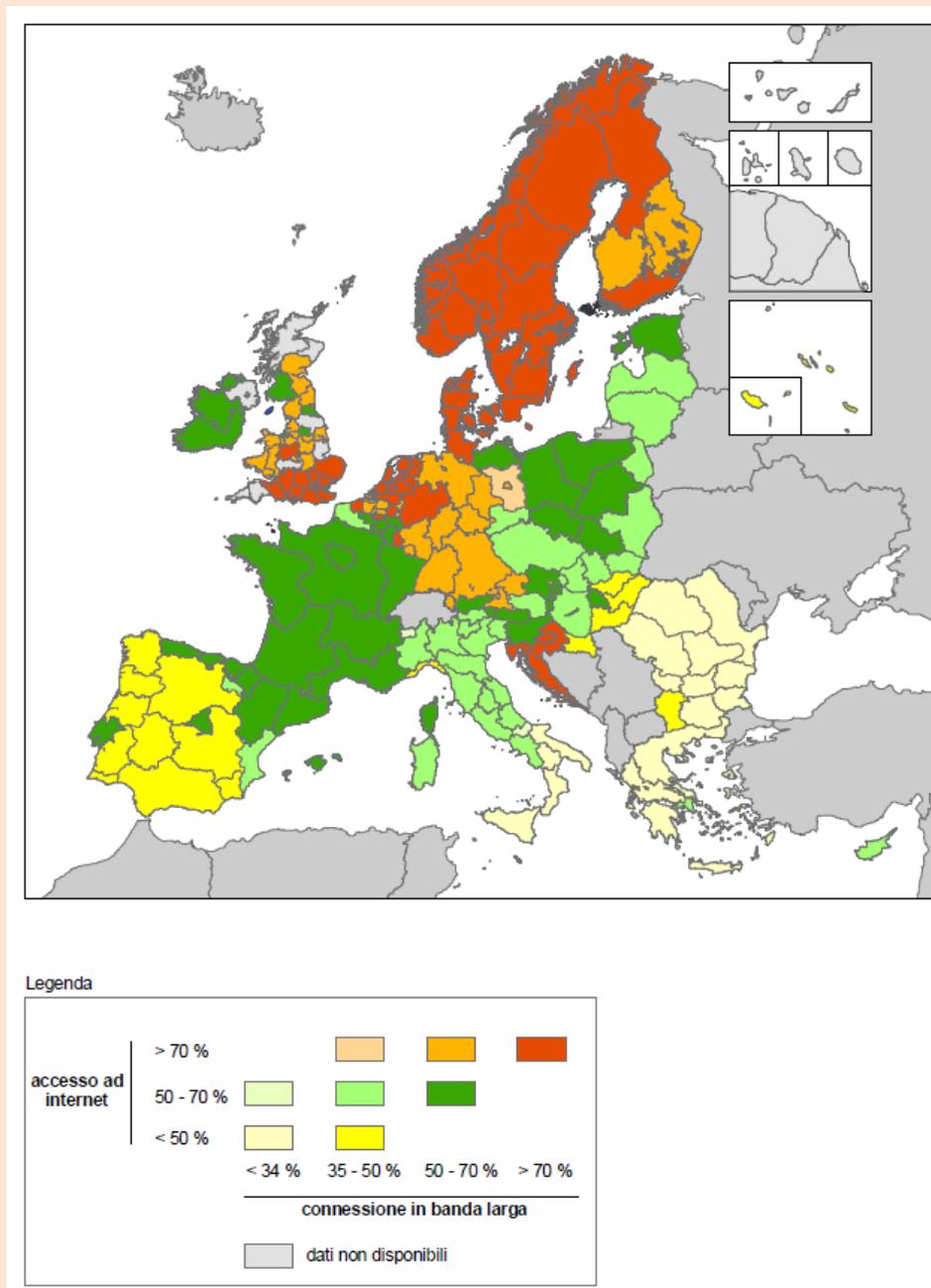
Nel 2009, a fronte di una media italiana del 43 per cento, Eurostat⁴⁴ registra una marcata distanza all'interno del Paese (solo il 31 per cento delle persone non ha mai usato un computer nella provincia di Bolzano, affiancata da Sardegna e Abruzzo – rispettivamente 38 e 40 per cento - e la Puglia in fondo al gruppo delle regioni con il 55 per cento. Anche da questo punto di vista, l'Italia – e le regioni italiane – si

⁴³ Fonte: Istat, Indagine sugli "Aspetti della vita quotidiana" – 2009.

⁴⁴ I dati Eurostat 2009 prendono in considerazione gli individui tra i 16 e 74 anni e le famiglie con almeno un componente - in questa fascia di età - nelle Regioni (NUTS II) europee.

collocano nel gruppo di coda dei 27 paesi europei con Cipro (42 per cento), il Portogallo (43), Grecia (48), Bulgaria (50) e Romania (54). Distanti, con divari sotto o intorno al 10 per cento a livello nazionale troviamo i Paesi del Nord Europa (rispettivamente Svezia, Olanda, Danimarca, Lussemburgo, Finlandia e Regno Unito). La fotografia non cambia di molto se si analizzano le altre variabili quali la possibilità di accedere a internet e alla banda larga da casa (cfr. Figura II.18). La correlazione tra i suddetti indicatori a livello di Regioni europee pone il Sud (in particolare Sicilia, Puglia, Calabria, Basilicata e Molise) in coda all'Europa con Grecia, Bulgaria e Romania.

Figura II.18 - ACCESSO A INTERNET E CONNESSIONI A BANDA LARGA NELLE FAMIGLIE PER REGIONE DELL'UNIONE EUROPEA, 2009



Nota: DE,FR, HU,PL, GR, RO, livello NUTS 1; SI, CZ: livello nazionale; FI: la Regione FI20 è combinata con la regione FI19 (Aland)
Fonte: Eurostat, livello Nuts II

Verso la “Società digitale”

Come da più parti rilevato, la piena disponibilità di banda larga e di servizi *on-line*, assume sempre più centralità strategica nelle politiche nazionali e comunitarie in materia di competitività e innovazione, sviluppo e società della conoscenza.

In prospettiva dunque, per recuperare la generale arretratezza nazionale, è necessario cogliere l’occasione offerta dalla “Agenda europea del digitale”⁴⁵ in via di definizione per la quale, il Piano Europa 2020 pone l’obiettivo, per la banda larga, di trarre vantaggi socioeconomici sostenibili dal mercato unico del digitale basato su internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili, garantendo a tutti l’accesso alla banda larga entro il 2013 e l’accesso a velocità di internet nettamente superiori (30 Mbps o più) entro il 2020 e assicurando che almeno il 50 per cento delle famiglie europee si abboni a connessioni internet di oltre 100Mbps. Inoltre, al fine di ridurre l’esclusione digitale, la stessa Agenda pone l’obiettivo di portare, entro il 2015, al 75 per cento gli utenti abituali internet sul totale della popolazione e al 15 per cento la quota di coloro che non hanno mai utilizzato internet.

Questo comporterà che ciascuno Stato Membro acceleri a livello nazionale l’attuazione delle strategie per assicurare internet ad alta velocità e per sostenere l’alfabetizzazione digitale, orientandone l’azione pubblica in tal senso. L’attuazione del Piano strategico per l’annullamento del divario digitale in banda larga promosso dal Governo, nonché le misure legislative adottate a partire dalla fine del 2008, dovrebbero andare già in questa direzione.

II.3.2 Servizi energetici e fonti rinnovabili

Nel sistema elettrico italiano prosegue la graduale ma costante diffusione delle fonti rinnovabili nell’offerta di generazione.

Fonti rinnovabili in Italia

Nel percorso di rafforzamento della generazione da fonti rinnovabili, l’Italia condivide tendenze globali. A livello mondiale, infatti, nel quinquennio terminante al 2008 la potenza installata da impianti eolici è aumentata di circa il 250 per cento, mentre la consistenza della generazione fotovoltaica si è sestuplicata. La potenza rinnovabile installata è cresciuta del 75 per cento, raggiungendo i 280 GW, al netto dei grandi impianti idroelettrici, e i 1140 GW includendo questi ultimi.

In Europa, l’Italia si collocava nel 2008 al quinto posto per produzione lorda da fonti rinnovabili (tuttavia con valori assoluti di poco superiori alla metà di quelli della Germania) e al settimo in termini di quota di copertura del fabbisogno interno, collocandosi oltre cinque punti percentuali al di sotto del valore obiettivo del 22 per cento al 2010, fissato dalla Direttiva europea 77/2001.

Nel 2008 la potenza efficiente lorda da fonti rinnovabili totale ha raggiunto i 24 TW, per effetto di un tasso medio annuo di crescita del 3,3 per cento dall’inizio del decennio. La produzione netta è di circa 57 TWh, a seguito di una dinamica

⁴⁵ Essa rappresenta una delle sette “Iniziative faro” lanciate dal Piano Barroso per l’Europa2020: la nuova strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva - COM (2010) 2020.

media annua meno pronunciata (1,7 per cento) di quella della potenza (cfr. Tavole II.18 e II.19).

Tavola II.18 - POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI (in MW)

	2000	2008	Var % media annua
- Nord-Ovest	7.831	8.901	1,6
- Nord-Est	5.008	5.489	1,2
- Centro	2.144	2.510	2,0
- Centro-Nord	14.983	16.901	1,5
- Mezzogiorno	3.313	6.913	9,6
Italia	18.296	23.814	3,3

Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati GSE

Tavola II.19 - PRODUZIONE E ORE ANNUE DI FUNZIONAMENTO DEGLI IMPIANTI DI GENERAZIONE ALIMENTATI DA FONTI RINNOVABILI

	Produzione netta (in GWh)			Ore di funzionamento <i>al netto dell'idroelettrico</i>	
	2000	2008	Var % composta	2008	2008
- Nord-Ovest	20.780	21.621	0,5	2.429	4.451
- Nord-Est	17.110	17.645	0,4	3.214	2.879
- Centro	8.500	9.161	0,9	3.649	5.785
- Centro-Nord	46.390	48.426	0,5	2.865	4.667
- Mezzogiorno	3.992	9.015	10,7	1.304	1.485
Italia	50.382	57.442	1,7	2.412	2.613

Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati GSE

Prime informazioni relative al 2009 indicano che, nonostante le sfavorevoli ripercussioni della recessione economica sulla domanda di energia, l'espansione dell'offerta di generazione con fonti rinnovabili è proseguita anche in tale anno: l'aumento del 13 per cento rispetto al 2008 ne avrebbe innalzato il livello a circa 66 TWh, con una penetrazione che avrebbe raggiunto il 22-23 per cento, se rapportata alla produzione netta (rispetto al 18,7 del 2008; cfr. Tavola II.20), il 20 per cento, se riferita al consumo interno lordo di energia elettrica (16,5 nel 2008; cfr. Figura II.20.a)⁴⁶.

Il quadro di espansione che si riscontra a livello nazionale trova conferme differenziate a livello territoriale. È il Mezzogiorno ad esibire, nel periodo in esame, la maggiore vivacità: in termini sia di incremento della potenza installata, sia soprattutto di flussi di produzione, la cui crescita è di oltre 20 volte superiore a quella del Centro-Nord (10,7 contro 0,5 per cento), con un livello annuo di produzione (circa 9 TWh) nel 2008 in linea con quello osservato nelle regioni centrali del Paese. Se confrontata con il

Fonti rinnovabili nel Sud

⁴⁶ In particolare, l'energia elettrica prodotta da fonte eolica è aumentata da 4.860 GWh del 2008 ai circa 6.600 del 2009 (+35 per cento); l'energia elettrica da biomasse è aumentata da 6.000 a circa 6.500 GWh (+10 per cento); la produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici è passata da 195 a circa 1.000 GWh. Conserva rilevanza anche il contributo dell'idroelettrico, la cui produzione è salita del 13 per cento nel 2009 (da 41.600 a circa 47.000 GWh); vi hanno concorso sia la relativa abbondanza di acqua nell'anno, sia gli interventi di potenziamento attuati sugli impianti.

resto del Paese, tuttavia, nelle regioni meridionali l'incidenza di potenza installata e produzione netta da fonti rinnovabili rispetto agli omologhi totali di sistema resta ancora contenuta. Ma, il quadro cambia radicalmente se si esclude l'idroelettrico: il Mezzogiorno è al primo posto per incidenza della potenza lorda installata con una quota di produzione netta ben superiore a quella del Nord (cfr. Tavola II.20).

Tavola II.20 - FONTI RINNOVABILI: INCIDENZA SUL TOTALE DELL'OFFERTA DI GENERAZIONE, 2008 (quote percentuali)

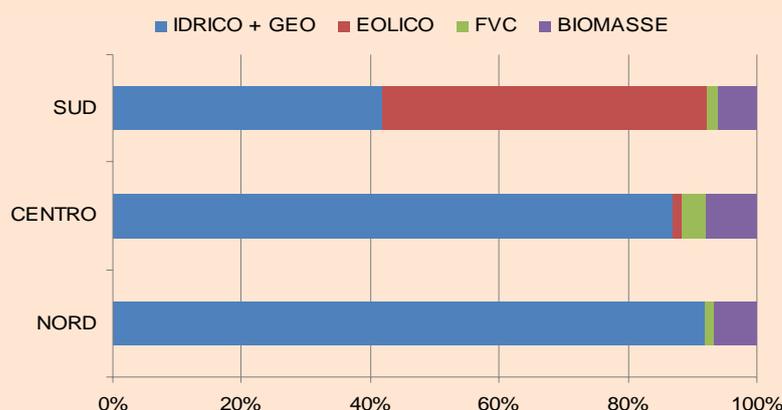
	Totale fonti rinnovabili		Fonti rinnovabili escluso idroelettrico	
	Potenza lorda	Produzione netta	Potenza lorda	Produzione netta
- Nord-ovest	27,9	22,8	2,5	3,5
- Nord-est	27,0	27,8	3,8	3,5
- Centro	15,9	23,2	7,3	16,5
- Centro-Nord	24,9	24,5	4,2	6,5
- Mezzogiorno	20,1	8,2	12,8	5,6
Italia	23,3	18,7	7,4	6,1

Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati GSE

Energia eolica

L'incidenza della produzione netta da rinnovabili sul totale della generazione, strutturalmente minore nel Sud, deriva dalla diversa intensità di utilizzo degli impianti, espressa dal valore medio delle ore di funzionamento (cfr. Tavola II.19). Vi concorre la minore disponibilità di risorse idro-elettriche, cui fa speculare riscontro un più largo ricorso alla forza eolica, fonti rispettivamente caratterizzate da elevata continuità di utilizzo e da minori e assai più variabili margini di impiego nel tempo (cfr. Figura II.19).

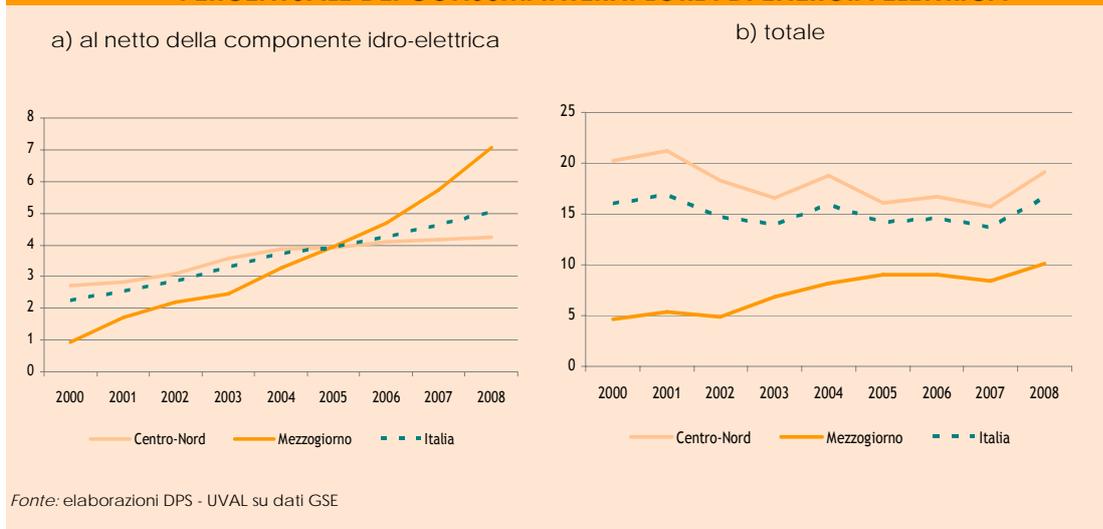
Figura II.19 - POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI PER TIPOLOGIA D'IMPIANTO, 2008 (composizione percentuale)



Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati GSE

Fonti rinnovabili e consumi

Nel periodo 2000-2008 la pronunciata crescita della generazione rinnovabile (al netto dell'idroelettrico) nel Mezzogiorno ha condotto la sua penetrazione nei confronti del fabbisogno elettrico a superare quella del resto del Paese alla metà degli anni duemila (cfr. Figura II.20a).

Figura II.20 - PRODUZIONE LORDA DI ENERGIA ELETTRICA DA FONTI RINNOVABILI IN PERCENTUALE DEI CONSUMI INTERNI LORDI DI ENERGIA ELETTRICA

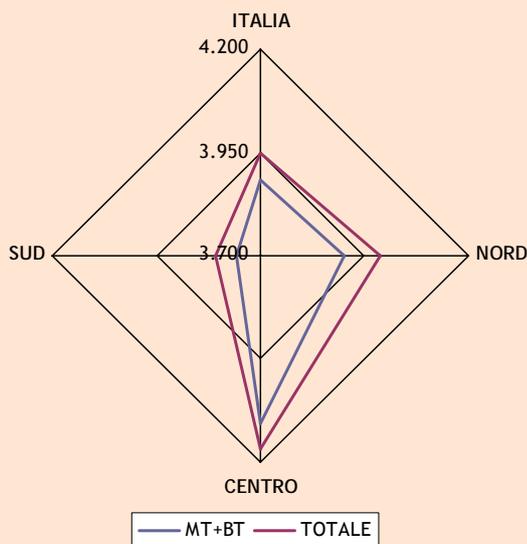
In una prospettiva di medio periodo, sia gli impegni assunti dall'Italia nel quadro delle azioni concertate a livello internazionale (segnatamente europeo) per la mitigazione dei cambiamenti climatici, sia le misure da attuare all'interno del Paese per consolidare la filiera delle fonti rinnovabili, in particolare nelle aree in ritardo di sviluppo, richiedono azioni di contesto rivolte a rafforzare il sistema energetico nazionale e le sue infrastrutture di rete. Ciò per cogliere pienamente i benefici, non solo ambientali ma anche produttivi, occupazionali e di ricerca delle fonti rinnovabili, evitando che il loro sviluppo sia frenato da vincoli strutturali⁴⁷.

Una criticità di particolare rilievo concerne, fra le altre, l'adeguatezza della rete di trasmissione e distribuzione e le sue prestazioni in termini di qualità dei servizi elettrici erogati agli utenti finali.

**Rete di
trasmissione e
distribuzione**

Dal punto di vista strutturale, la rete di trasmissione nazionale ad alta ed altissima tensione viene di norma giudicata adeguatamente "magliata". Permangono tuttavia sensibili differenze nella localizzazione sul territorio: rapportando l'estensione della rete alla superficie, le regioni meridionali risultano quelle relativamente meno dotate (cfr. Figura II.21).

⁴⁷ Nel ciclo di programmazione 2007-2013 il *Programma Operativo Interregionale Nazionale Energie rinnovabili e risparmio energetico* cofinanziato dal FESR stanziava circa 1,6 miliardi di euro per progetti destinati alla filiera, alle reti di distribuzione e a interventi di formazione professionale nelle 4 Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Con Fondi FAS, ulteriori 0,6 miliardi di euro estenderebbero il Programma a tutte le regioni del Mezzogiorno. Inoltre, i Programmi Operativi cofinanziati dal FESR assegnano al settore delle energie rinnovabili e del risparmio energetico circa 1,8 miliardi di euro, per un totale complessivo di circa 4 miliardi di euro.

Figura II.21 - CONSISTENZA DELLA RETE ELETTRICA DI TRASMISSIONE E DISTRIBUZIONE, 2006 (km lineari per 1000 kmq. di superficie)

Fonte: elaborazioni DPS – UVAL su dati Terna SpA ed ISTAT

La distribuzione territoriale della rete non appare peraltro equilibrata rispetto alla potenza installata: il rapporto fra potenza lorda di generazione ed estensione della rete (in alta, media e bassa tensione) nella ripartizione nord-occidentale del Paese è circa il doppio di quello che si osserva nel Sud⁴⁸ (cfr. Tavola II.21, colonna A). Lo squilibrio si conferma isolando le sole porzioni in media e bassa tensione, le più rilevanti per garantire la continuità di fornitura e l'allacciamento in condizioni di robustezza e sostenibilità degli impianti di generazione da fonti rinnovabili (col. B). Di contro, una minore sperequazione territoriale emerge ove la consistenza della rete elettrica venga rapportata a un indicatore composito costruito aggregando popolazione, superficie territoriale e PIL, ossia i tre aggregati plausibilmente più rilevanti per giudicare dell'adeguatezza della dotazione di una qualsiasi infrastruttura a rete (col. C).

Tavola II.21 - RETE ELETTRICA DI TRASMISSIONE E DISTRIBUZIONE: RAPPORTI CARATTERISTICI, 2006

	Potenza totale/rete (A)	Potenza rinnovabili/rete (B)	Dotazione rete/superficie (C)
- Nord-Ovest	118	36	123
- Nord-Est	80	23	99
- Centro	65	10	86
- Centro-Nord	88	23	104
- Mezzogiorno	61	11	96
Italia	78	18	100

Nota:

(A): Potenza totale lorda per km lineare di rete (GW per Km).

(B): Potenza lorda degli impianti a fonti rinnovabili per km lineare di rete in media e bassa tensione (GW per Km).

(C): Rapporto fra la lunghezza totale della rete e un indicatore composito dato dalla media geometrica semplice della popolazione superficie e PIL (numeri indice Italia = 100).

Fonte: elaborazioni DPS – UVAL su dati Terna SpA ed ISTAT

⁴⁸ Tale evidenza potrebbe alternativemente segnalare la presenza di congestioni nella prima area o denotare una sotto-dotazione infrastrutturale nella seconda.

Dal punto di vista funzionale, la rete elettrica presenta alcuni punti di debolezza chiaramente identificabili: il transito con la frontiera slovena, l'area attorno a Firenze, l'intera dorsale adriatica, la connessione fra Puglia (regione con un forte *surplus* elettrico) e Campania (area che, di contro, presenta un forte squilibrio), le connessioni sottomarine con le isole maggiori⁴⁹. Queste strozzature ostacolano la fluidità dei transiti interregionali e contribuiscono a segmentare i mercati locali; in parte influiscono sulla continuità della fornitura agli utenti, la cui determinante primaria va comunque ricercata nella robustezza della rete di distribuzione in media e bassa tensione.

Strozzature
nella rete

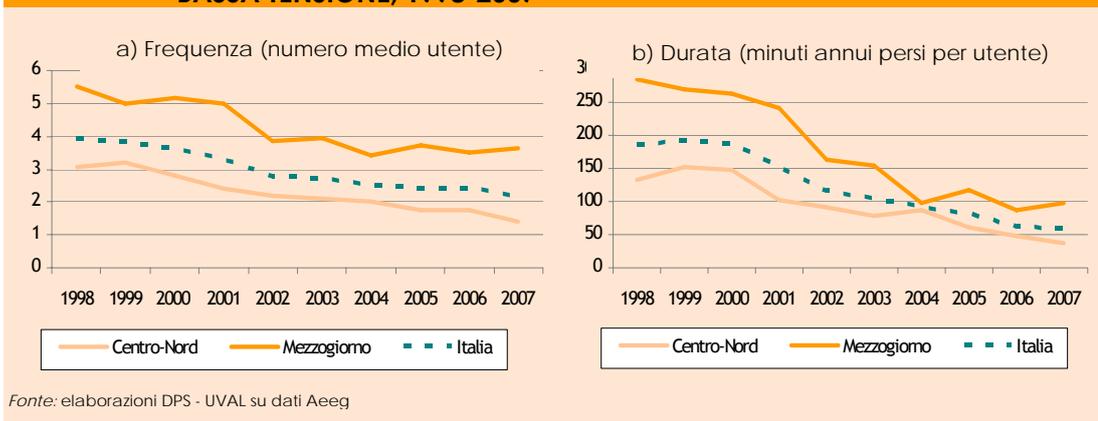
Oltre un decennio di regolazione incentivante la continuità di fornitura, assicurata dall'Autorità di settore, ha permesso di ridurre i fenomeni di interruzione di fornitura e di contenerne le differenze territoriali. Tra il 1998 e il 2007 il numero di interruzioni non istantanee complessivamente subite dai clienti elettrici in bassa tensione (essenzialmente, le famiglie e le micro-imprese artigianali) si sono ridotte, a livello nazionale, di circa il 45 per cento; nel medesimo arco di tempo la loro durata media⁵⁰ è scesa in misura più marcata, passando da 185 a 58 minuti persi per cliente, con una flessione del 70 per cento circa. Anche i divari territoriali si sono fortemente ridotti in termini assoluti⁵¹, anche se non annullati: nel 2007 un utente meridionale subiva interruzioni 2,6 volte superiori – sia in numero, sia in durata – a quelle che colpivano un utente del Centro-Nord (cfr. Figura II.22). Queste tendenze trovano sostanziale conferma nei dati relativi al biennio 2008-2009, diffusi dall'Autorità nel corso del mese di giugno in forma aggregata e secondo definizioni non immediatamente riconducibili a quelle considerate nell'analisi precedente. Si osserva, in particolare, una lieve flessione della durata media annua delle interruzioni accidentali lunghe attribuibili alla diretta responsabilità del fornitore che, su base nazionale, scendono da 48 a 46 minuti persi per cliente tra il 2007 e il 2009; risulta in controtendenza la durata media di quelle complessive (ivi incluse anche quelle non imputabili al fornitore), che sale da 58 a 78 minuti nel biennio, essenzialmente per l'effetto sfavorevole di eventi meteorologici avversi. Informazioni territorialmente disaggregate sono disponibili per l'indicatore del numero delle interruzioni accidentali lunghe in bassa tensione, la cui frequenza per utente aumenta leggermente da 2,2 a 2,4 nel biennio per il totale nazionale. Il peggioramento sembrerebbe interessare entrambe le macro-ripartizioni, apparendo più marcato nel Mezzogiorno.

Interruzioni
del servizio
elettrico

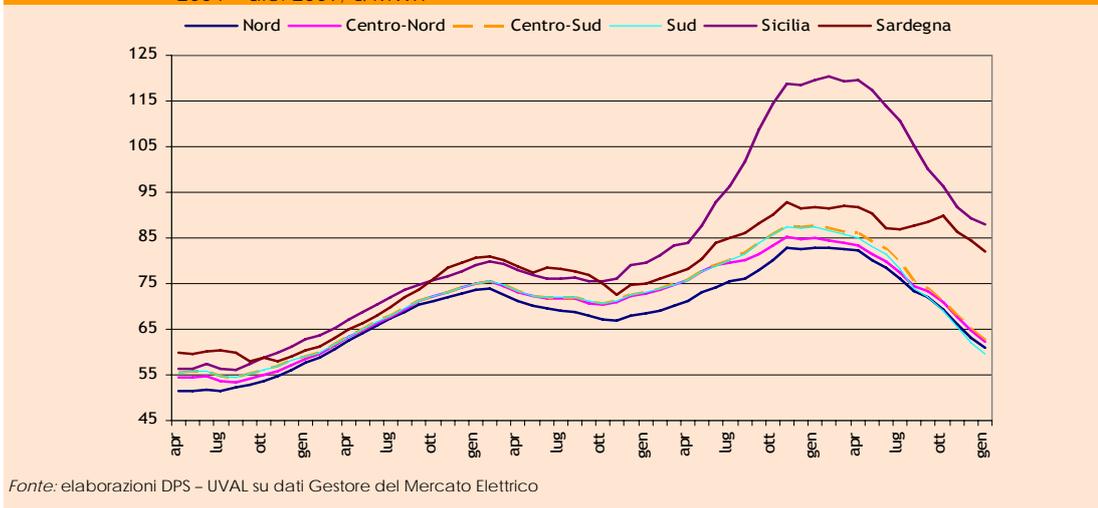
⁴⁹ Nel caso della Sardegna, la connessione con il continente avviene sia indirettamente tramite la Corsica, sia con un vecchio collegamento diretto con il Lazio. Non a caso, Terna – il gestore e proprietario della rete ad alta tensione – nel suo piano strategico quinquennale 2010-14 prevede di investire risorse significative nel potenziamento delle connessioni con le isole, anche attraverso la realizzazione di un secondo elettrodotto sottomarino fra la Sardegna e il continente e il collegamento in costruzione fra Sicilia e Calabria.

⁵⁰ Si può plausibilmente immaginare che, per le famiglie, generalmente prive di sistemi autonomi di protezione dal rischio di *black out* e di gruppi di continuità, la *durata* dell'interruzione della fornitura possa essere percepita come potenzialmente più "dannosa" – in termini di disutilità marginale – dell'evento che la determina (colto dal *numero* delle interruzioni).

⁵¹ Non così, invece, quelli relativi che si sono lievemente ampliati, soprattutto nel caso dell'indicatore di frequenza media.

Figura II.22 - INTERRUZIONI ACCIDENTALI LUNGHE DEL SERVIZIO ELETTRICO IN MEDIA E BASSA TENSIONE, 1998-2007**Prezzi dell'energia**

Una seconda ripercussione della debolezza strutturale della rete elettrica consiste, come già ricordato, nella segmentazione dei mercati che implica il formarsi di prezzi di offerta fortemente divergenti tra le 6 “zone” in cui è suddiviso il Paese, in esito alle contrattazioni orarie condotte nella Borsa Elettrica per i piani di produzione relativi alle 24 ore successive (cd. *Mercato del Giorno Prima*). Come indicato dal grafico riportato nelle Figura II.23, il prezzo corrisposto ai generatori ubicati nelle due isole maggiori risulta sistematicamente e significativamente più elevato di quello prevalente nelle altre 4 zone di mercato⁵².

Figura II.23 - PREZZI ZONALI DELL'ENERGIA ELETTRICA SCAMBIATA SUL “MERCATO DEL GIORNO PRIMA” (MGP) (media mobile centrata a 12 termini di dati mensili: apr. 2004 – dic. 2009; €/MWh)

Secondo l'*Autorità per energia elettrica e il gas*, tra il 2005 al 2008 alla sostenuta crescita dei prezzi in tutte le zone ha corrisposto un'evoluzione ancora più marcata in Sicilia, con un aumento cumulato di circa 90 per cento, a fronte di un incremento del 45-50 per cento nelle altre zone. Anche la brusca flessione dei prezzi

⁵² Come noto, i divari nei prezzi di offerta non si riflettono (ancora) nel costo delle forniture sostenuto dagli utenti finali dei territori in quanto viene applicato a questi ultimi, un meccanismo di perequazione territoriale che assicura un prezzo uniforme sul territorio – *Prezzo Unico Nazionale*. Pur essendo vigente sin dall'avvio della Borsa Elettrica (aprile 2004), il meccanismo ha formalmente carattere transitorio.

registrata nel 2009, attribuibile ai riflessi della crisi finanziaria sulla domanda di energia, si è manifestata in misura inferiore in Sardegna (il calo nell'isola è stato dell'11 per cento, contro una caduta del 25-30 per cento nelle altre zone).

Elementi fattuali raccolti attraverso un'indagine conoscitiva svolta dall'Autorità suggeriscono che questi differenziali di prezzo, che trovano origine nei vincoli di rete derivanti dal basso grado di interconnessione con il continente, sono amplificati dai comportamenti strategici dei pochi produttori delle due isole maggiori, capaci di sfruttare il potere di mercato di cui godono, soprattutto nelle ore di maggior "pregio". Nel caso della Sicilia l'istruttoria ha però segnalato l'inadeguatezza strutturale del sistema elettrico, tanto che in alcune passate circostanze si è profilata la concreta possibilità di attivare il cd. *Piano di emergenza per la sicurezza del sistema elettrico*, che prevede distacchi programmati e a rotazione dei carichi nelle aree interessate⁵³.

Il forte impegno delle politiche di sviluppo per favorire il consolidamento di una filiera produttiva delle energie rinnovabili, gli impegni internazionali assunti dall'Italia nel settore i citati effetti distorsivi sui prezzi zonali dell'energia, lo stesso sforzo di adeguamento delle reti elettriche locali verso l'adozione su ampia scala delle cd. "reti intelligenti" (o *smart grids*) e della generazione distribuita impongono pertanto uno sforzo consistente ma selettivo per ammodernare i sistemi di trasmissione e distribuzione dell'elettricità nel Paese.

II.3.3 Servizi di trasporto

Le infrastrutture di trasporto in corso di realizzazione nel Nord, nel Centro e nel Sud del Paese man mano che si renderanno disponibili daranno nuove possibilità di aumentare e velocizzare gli scambi interni al Paese e migliorare i servizi offerti alla popolazione e alle imprese per il trasporto e la mobilità individuale e per gli scambi commerciali.

Migliorare l'offerta dei "vecchi" servizi di trasporto e introdurre di "nuovi" con caratteristiche fortemente innovative è azione indispensabile sia strutturalmente che per favorire la ripresa economica del Paese.

Infrastrutture e servizi di trasporto sono infatti argomenti centrali di ogni politica di sviluppo e non solo in Italia, come confermato dal recente Consiglio d'Europa del 25-26 marzo 2010⁵⁴ nelle cui Conclusioni si legge: "*gli Stati membri elaboreranno programmi nazionali di riforma in cui saranno indicate in modo dettagliato le azioni che intraprenderanno per attuare la nuova strategia, ponendo in particolare l'accento sugli sforzi per centrare gli obiettivi nazionali nonché sulle misure per rimuovere le strozzature che ostacolano la crescita a livello nazionale*".

⁵³ Le stesse descritte esigenze di sicurezza di funzionamento del sistema elettrico nazionale nelle isole maggiori hanno indotto il Consiglio dei Ministri ad emanare il decreto legge 22 gennaio 2010, n. 3.

⁵⁴ Cfr. Conclusioni del Consiglio Europeo del 25 e 26 marzo 2010, documento disponibile all'indirizzo http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/113597.pdf

Questi indirizzi strategici, che dovranno essere declinati dai governi nazionali in passi concreti e azioni necessarie alla ripresa, contribuiscono ad aumentare la responsabilità del settore pubblico nel trovare soluzioni - anche di *second best* - ai problemi dell'adeguamento dei servizi, anche di trasporto, quando le loro carenze diventano esse stesse ostacolo alla crescita.

A tal fine è utile partire da un quadro chiaro dei flussi di mobilità interna che permetta di cogliere le grandi potenzialità di innovazione e trasformazione tecnologica dei trasporti per migliorare l'accessibilità, soprattutto nel Mezzogiorno.

Flussi di mobilità interna

Oggi grazie a molte innovazioni, muoversi in Italia è indubbiamente molto più agevole che in passato. Si pensi, ad esempio, alla forte espansione del traffico aereo interno (cresciuto tra il 2000 e il 2009 da 45 a 56 milioni di passeggeri, cfr. Tavola II.22) che ha di fatto risposto al *gap* storico di accessibilità del Mezzogiorno sulle lunghe distanze e al ruolo dell'aeroporto di Roma per mettere in relazione le stesse città del Sud tra loro. Si pensi però anche alla trasformazione delle reti per i servizi ferroviari veloci che hanno avvicinato Milano - Roma - Napoli e alla crescita dei servizi regionali ferroviari che hanno spinto verso la riorganizzazione locale del servizio integrato treno-bus.

Tavola II.22 - ITALIA: TRAFFICO AEREO INTERNO, 2000, 2005, 2009 (numero di passeggeri sbarcati e imbarcati in migliaia)

Aeroporto	Numero di passeggeri			Distribuzione percentuale		
	2000	2005	2009	2000	2005	2009
Alghero	559	632	944	1,2	1,3	1,7
Ancona	245	195	119	0,5	0,4	0,2
Bari	1.211	1.234	2.185	2,7	2,5	3,9
Bergamo	452	542	1.748	1,0	1,1	3,1
Bologna	1.104	1.164	1.429	2,4	2,4	2,6
Bolzano	28	48	50	0,1	0,1	0,1
Brescia	39	111	77	0,1	0,2	0,1
Brindisi	533	655	947	1,2	1,4	1,7
Cagliari	1.913	2.118	2.565	4,2	4,4	4,6
Catania	3.064	4.183	4.710	6,8	8,6	8,4
Crotone	50	81	52	0,1	0,2	0,1
Cuneo	8	5	32	0,0	0,0	0,1
Firenze	484	616	378	1,1	1,3	0,7
Foggia	29	6	66	0,1	0,0	0,1
Forlì	9	229	286	0,0	0,5	0,5
Genova	611	645	667	1,4	1,3	1,2
Lamezia Terme	558	926	1.323	1,2	1,9	2,4
Milano Linate	4.187	6.595	5.834	9,3	13,6	10,4
Milano Malpensa	5.431	3.121	3.038	12,0	6,4	5,4
Napoli	2.613	2.548	2.934	5,8	5,3	5,2
Olbia	1.139	1.116	1.100	2,5	2,3	2,0
Palermo	2.817	3.069	3.651	6,2	6,3	6,5
Parma	54	43	186	0,1	0,1	0,3
Perugia	28	24	19	0,1	0,0	0,0
Pescara	86	101	145	0,2	0,2	0,3
Pisa	575	393	1.096	1,3	0,8	2,0
Reggio Calabria	538	392	441	1,2	0,8	0,8
Rimini	6	38	33	0,0	0,1	0,1
Roma Ciampino	28	309	971	0,1	0,6	1,7
Roma Fiumicino	12.440	12.080	12.563	27,6	24,9	22,5
Siena	0	0,732	0,619	0,0	0,0	0,0
Torino	1.477	1.705	1.930	3,3	3,5	3,4
Trapani	0	386	758	0,0	0,8	1,4
Treviso	0	114	355	0,0	0,2	0,6
Trieste	442	364	379	1,0	0,8	0,7
Venezia	1.446	1.752	1.716	3,2	3,6	3,1
Verona	913	900	1.216	2,0	1,9	2,2
Totale	45.121	48.441	55.940	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministero delle infrastrutture

Nel traffico aereo interno, se si escludono i grandi scali nazionali – Roma e Milano – gli aeroporti che concentrano il maggior numero di passeggeri sono Catania, Palermo, Napoli, Cagliari e Bari, tutte città del Mezzogiorno. I servizi aerei nel Mezzogiorno hanno quindi risposto alla domanda di mobilità dell'area non soddisfatta da altri mezzi di trasporto.

Traffico
aereo interno

Va ricordato infatti che, per molto tempo, la marginalità geografica del Sud è sembrata essere un limite fisico insuperabile, anche perché l'unico riferimento concreto per un paragone era la lunghezza del viaggio "via terra" (treno, bus, autovettura) che dava risultati proibitivi. Ancora oggi tuttavia un viaggio da Milano a Palermo in ferrovia, nonostante le tratte in alta velocità, richiede non meno di 15 ore e un costo molto elevato rispetto al servizio reso. Così, l'aereo oggi sta alle relazioni fra Nord e Sud rispetto a treno e ferrovia, come le navi veloci stanno ai vecchi e lenti traghetti nelle relazioni Continente - Sardegna.

I viaggi per lavoro e per vacanze della popolazione residente in Italia per mezzo di trasporto utilizzato, aiutano a capire come si caratterizza la mobilità del Paese, dato di cui tener conto nel disegno delle politiche di miglioramento dei servizi di trasporto (cfr. Tavola II.23).

Viaggi e mezzi di
trasporto

Tavola II.23 - VIAGGI PER PRINCIPALE MEZZO UTILIZZATO E TIPOLOGIA DEL VIAGGIO, 2006-2008 (valori in migliaia e composizione percentuale)

Tipologie dei viaggi	ANNI	Mezzi di trasporto				Totale
		Aereo	Treno	Auto	Altro	
Lavoro	2006	4.426	2.342	6.135	1.103	14.006
	2007	4.403	2.499	7.040	1.254	15.196
	2008	5.065	2.638	7.485	940	16.128
Totale viaggi	2006	15.454	10.168	69.725	12.549	107.895
	2007	16.339	9.897	73.455	12.678	112.369
	2008	19.197	10.804	78.147	14.791	122.938
Composizioni percentuali						
Lavoro	2006	31,6	16,7	43,8	7,9	100,0
	2007	29,0	16,4	46,3	8,3	100,0
	2008	31,4	16,4	46,4	5,9	100,0
Totale viaggi	2006	14,3	9,4	64,6	11,7	100,0
	2007	14,5	8,8	65,4	11,3	100,0
	2008	15,6	8,8	63,6	11,9	100,0

Fonte: ISTAT, Indagine sui viaggi e le vacanze degli Italiani, 2009

Tra il 2006 e il 2008, nel complesso dei viaggi effettuati dai residenti, il mezzo di gran lunga più utilizzato resta l'auto privata (64 per cento circa) seguita dall'aereo (16 per cento circa). Ancora nel 2008, usa il treno meno del 9 per cento dei viaggiatori, con un peso peraltro in riduzione rispetto al 2006.

L'analisi di origine e destinazione dei viaggi per macro area territoriale (cfr. Tavola II.24) evidenzia che il Nord attiva oltre la metà della domanda di mobilità nazionale (52 per cento circa), con un rapporto viaggi per ogni residente pari a 2,4; il

Sud, al contrario, attiva meno del 20 per cento dei viaggi totali, con un rapporto per abitante pari a 1,5.

Tavola II.24 - ORIGINE E DESTINAZIONE DEI VIAGGI TOTALI, 2008 (valori in migliaia e peso percentuale)

	Popolazione residente	Provenienza		Destinazione	
		Numero viaggi	Peso percentuale	Numero viaggi interni	Peso percentuale
Nord	26.919	64.167	52,2	45.384	44,0
Centro	11.601	26.846	21,8	24.490	23,7
Mezzogiorno	20.740	31.925	26,0	33.275	32,3
Totale viaggi	59.260	122.938	100,0	103.149	100,0

Fonte: ISTAT, Indagine sui viaggi e le vacanze degli italiani, 2009

Guardando alle destinazioni, escluso l'estero, l'area di maggiore attrazione si conferma il Nord, ma il Sud attrae più viaggi (il 32 per cento circa) rispetto a quanti ne attiva per il peso relativamente maggiore della mobilità turistica.

I mezzi di trasporto utilizzati per raggiungere le diverse macro aree del Paese indicano con evidenza la diversa accessibilità ferroviaria del Mezzogiorno: solo il 5 per cento dei viaggiatori che utilizzano il treno lo usano per raggiungere il Sud. Se si escludono le destinazioni estere, la fotografia al 2008 mostra ancora con maggiore chiarezza come l'accessibilità del Mezzogiorno sia segnata da un utilizzo modesto della ferrovia rispetto alle altre aree del Paese, cui corrisponde specularmente un maggior ricorso all'aereo e, in parte, ad altri mezzi di trasporto (cfr. Tavola II.25).

Tavola II.25 - VIAGGI PER DESTINAZIONE E PRINCIPALE MEZZO UTILIZZATO, 2008 (valori in migliaia e composizione percentuale)

Destinazione dei viaggi	Mezzi di trasporto				
	Aereo	Treno	Auto	Altro	Totale
Nord	1.908	5.552	34.294	3.630	45.384
Centro	1.535	3.147	17.324	2.484	24.490
Mezzogiorno	3.092	1.636	22.573	5.974	33.275
Italia	6.535	10.335	74.190	12.089	103.149
Estero	12.662	469	3.957	2.702	19.789
Totale viaggi	19.197	10.804	78.147	14.791	122.938
Composizioni percentuali (inclusi viaggi dall'estero)					
Nord	4,2	12,2	75,6	8,0	100,0
Centro	6,3	12,8	70,7	10,1	100,0
Mezzogiorno	9,3	4,9	67,8	18,0	100,0
Italia	6,3	10,0	71,9	11,7	100,0
Estero	64,0	2,4	20,0	13,7	100,0
Totale viaggi	15,6	8,8	63,6	12,0	100,0
Composizioni percentuali (esclusi viaggi dall'estero)					
Nord	29,2	53,7	46,2	30,0	44,0
Centro	23,5	30,4	23,4	20,5	23,7
Mezzogiorno	47,3	15,8	30,4	49,4	32,3
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISTAT, Indagine sui viaggi e le vacanze degli italiani, 2009

Focalizzando ora l'attenzione sui viaggi per motivi di lavoro⁵⁵, segmento di domanda di mobilità che richiede maggiore efficienza nei servizi di trasporto, in quanto lo spostamento è parte integrante della funzione di produzione, sia nel settore privato che in quello pubblico, emerge con maggiore evidenza il peso del trasporto aereo e la difficoltà del trasporto ferroviario di catturare quote di domanda. Anche negli spostamenti per lavoro, in media nazionale, l'automobile è il mezzo relativamente più utilizzato (46 per cento) e peraltro in crescita nel triennio 2006-2008 (+22 per cento), l'aereo conferma una quota del 31 per cento, doppia rispetto alla quota di domanda di mobilità soddisfatta dal treno, ferma al 16 per cento (cfr. precedente Tavola II.23).

Il flusso dei viaggi per lavoro, nel 2008 pari ad oltre 16 milioni (erano 14 milioni nel 2006) corrispondenti a circa 75 mila persone al giorno, si somma, sulle stesse reti di trasporto, al ben più ampio flusso interregionale della mobilità per turismo (circa 560 mila persone al giorno). Ma, è soprattutto l'analisi dei flussi tra macroaree che permette di meglio qualificare le direttrici principali degli spostamenti (cfr. Tavola II.26).

Tavola II.26 - ORIGINE E DESTINAZIONE DEI VIAGGI DI LAVORO, 2008 (viaggi in migliaia)

Origine dei viaggi	Destinazioni					
	Italia			Totale interno	Estero	Totale generale
	Nord	Centro	Mezzogiorno			
Nord	3.639	1.694	501	5.834	1.814	7.648
Centro	1.529	565	646	2.740	1.068	3.808
Mezzogiorno	1.407	1.156	1.547	4.110	559	4.669
Totale viaggi	6.575	3.415	2.694	12.684	3.441	16.125
Nord	47,6	22,1	6,6	76,3	23,7	100,0
Centro	40,2	14,8	17,0	72,0	28,0	100,0
Mezzogiorno	30,1	24,8	33,1	88,0	12,0	100,0
Totale viaggi	40,8	21,2	16,7	78,7	21,3	100,0

Fonte: ISTAT, Indagine sui viaggi e le vacanze degli italiani, 2009

Al Nord è diretto il 41 per cento circa dei viaggi (di cui quasi la metà interna al Nord stesso, il 22 per cento circa al Centro e poco meno del 7 per cento al Sud). Nel Centro gli scambi sono ancora in prevalenza con il Nord, con modesti flussi sia interni alla macroarea che verso il Sud. Il Mezzogiorno, destinazione di solo il 17 per cento circa dei viaggi di lavoro, scambia meno, rispetto alle altre ripartizioni geografiche, con l'estero (solo il 12 per cento) e, tra i flussi nazionali, distribuisce i viaggi in modo quasi uniforme nel territorio, con una quota di rilievo (33 per cento) di viaggi interni alla stessa macroarea.

⁵⁵ Secondo la definizione ISTAT si intende un viaggio svolto per motivi prevalenti di lavoro temporaneo fuori sede o più in generale per motivi professionali (missioni, partecipazione e congressi, convegni, ecc.). In questi viaggi sono inclusi anche quelli effettuati per formazione/aggiornamento professionale o per sostenere concorsi.

Accessibilità
ferroviaria e
servizi

È evidente allora come si possano leggere i processi in corso di infrastrutturazione e di riconversione di parti del sistema dei trasporti esistenti al Nord, al Centro e al Sud. Si tratta di processi assai differenti: quello del Nord interessa di fatto due versanti, quello peninsulare per migliorare i rapporti economici con il Centro e con Roma e quello dell'allargamento del sistema infrastrutturale e dei trasporti centroeuropeo. Quello del Sud, la parte più debole del sistema dei trasporti italiano, con carenze di servizi di collegamento, in particolare ferroviari sia esterni che interni all'area; carenze che, in misura minore, si riscontrano anche nel Centro Italia (ad esempio, nei collegamenti dal Tirreno all'Adriatico).

Mentre il sistema dei trasporti del Nord è strutturato, ma è messo in crisi dalla congestione locale specie nell'area metropolitana diffusa della valle padana e dai valichi, il Sud deve ancora completare il proprio sistema "interno" dei trasporti, per renderlo, appunto, "sistema".

Una riduzione degli squilibri di accessibilità, di servizi e di costi di trasporto per le imprese e per le famiglie richiede soprattutto nel Mezzogiorno il completamento di opere infrastrutturali e un parallelo forte impegno nel miglioramento dei servizi esistenti e per sfruttarne al meglio le potenzialità.

In questa direzione si muovono le politiche regionali di sviluppo 2007-2013 con una consistente mobilitazione di risorse finanziarie, pari a livello nazionale, e a valere solo sulla programmazione comunitaria, a circa 8 miliardi di euro (l'87 per cento concentrato in Sicilia, Calabria, Puglia e Campania) e per quasi la metà destinata ai sistemi ferroviari, con beneficio anche dei servizi di trasporto pubblico locale.

III. POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO

In questa edizione il capitolo si concentra su una analisi della spesa pubblica consolidata a livello territoriale attraverso la lettura dell'intera serie storica dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) e delle analisi effettuate dalla Rete dei Nuclei Regionali CPT nell'ambito del progetto Monografie Regionali¹. Esso dà conto inoltre delle principali innovazioni normative e procedurali intervenute in corso d'anno: in particolare la riforma federale, la riforma della legge di contabilità e il Patto per la salute.

Il taglio prescelto è quindi strutturale, in parziale discontinuità con le precedenti edizioni del Rapporto, in cui il capitolo evidenziava soprattutto le modifiche congiunturali intervenute nell'anno precedente sui principali aggregati della spesa, con particolare riferimento alla spesa per lo sviluppo.

Tale scelta deriva dalla volontà di valorizzare la ricchezza e la profondità temporale dei dati CPT osservando, anche attraverso l'utilizzo di altri strumenti di cui il DPS dispone, alcuni macrofenomeni (distribuzione e composizione della spesa primaria, rapporto tra spesa ordinaria e spesa aggiuntiva, rapporti relativi tra territori regionali); di dar conto dei risultati di un ampio lavoro realizzato dalla rete dei soggetti produttori dei dati CPT che ha portato, attraverso la redazione di volumi regionali, a ricostruire lo sforzo prodotto dalla finanza pubblica ai fini dello sviluppo territoriale e le dinamiche messe in atto dal processo di decentramento nelle singole realtà regionali; di approfondire e valutare l'impatto sulle politiche di sviluppo di importanti riforme e procedure di finanza pubblica intervenute nel 2009.

Nel determinare l'impianto del capitolo ha pesato tuttavia anche l'indisponibilità, nei tempi previsti per la redazione del Rapporto, del conto consolidato CPT relativo al 2008, la cui elaborazione ha subito un ritardo rispetto ai tempi previsti dal cronogramma di rilascio dei dati, in seguito a difficoltà finanziarie, oltre che procedurali e amministrative².

La prima parte del capitolo è dedicata ad una analisi della spesa primaria della Pubblica Amministrazione (PA) basata sulla serie storica CPT 1996-2007, utilizzata per lo più a valori costanti (deflazionata a prezzi 2000³) e articolata per componenti, sia con riferimento alla dimensione economica e settoriale che alla origine del flusso (cfr. paragrafo III.1). La spesa della PA italiana viene anche confrontata con quella degli altri Paesi europei (cfr. *Riquadro G - Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei*). Indicazioni per il 2008 e il 2009 vengono fornite, con riferimento alla spesa in

¹ L'intera serie storica CPT è disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/banca_dati_home.asp. Per approfondimenti sulla Rete e sul Progetto Monografie regionali cfr. http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_nuclei_regionali.asp e http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_monografie.asp.

² Il conto 2008 sarà tuttavia reso disponibile, grazie al ripristino delle risorse umane dedicate al progetto, secondo le consuete modalità di diffusione nel corso del mese di giugno 2010.

³ I dati assoluti sono stati deflazionati utilizzando il deflatore del PIL, calcolato come rapporto tra il valore del PIL reale a prezzi 2000 e il valore del PIL corrente.

conto capitale nel Mezzogiorno e alle sue componenti (investimenti e trasferimenti a famiglie e imprese, pubbliche e private), utilizzando le stime dell'Indicatore anticipatore⁴ (cfr. *Riquadro H - La spesa in conto capitale per lo sviluppo nel 2008 e 2009: stime dell'Indicatore anticipatore dei CPT*).

La seconda parte del capitolo ricostruisce i flussi di spesa nelle regioni italiane, spostando l'attenzione dalla PA al Settore Pubblico Allargato (SPA) e ricostruendo i comportamenti territoriali con riferimento a molteplici fenomeni (cfr. paragrafo III.2). Il lavoro di sintesi è stato effettuato costruendo delle cartografie tematiche grazie allo strumento CPT Explorer (cfr. *Riquadro P - Explorer uno strumento interattivo per dati e indicatori territoriali*).

L'ultima parte del capitolo approfondisce i nuovi sistemi di regole e di relazioni finanziarie tra livelli di governo stabiliti dalla legge n.42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla legge n.196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e dal Patto per la Salute 2010-2012 (cfr. paragrafo III.3). Vengono in particolare approfondite, alla luce dei forti divari strutturali esistenti nel Paese, la complessità e la delicatezza delle modalità di attuazione delle nuove regole relative al federalismo; le disposizioni della riforma di contabilità che incideranno sulle politiche di sviluppo e sulle procedure di rendicontazione e controllo dei programmi di investimento; alcune scelte in materia di finanziamento del settore sanitario, con un approfondimento sui livelli essenziali di assistenza (LEA), evidenziando come il nuovo sistema nel suo complesso può condizionare il futuro delle politiche di sviluppo (cfr. *Riquadro I - Livelli essenziali di assistenza*).

III.1 Politiche nazionali e politiche regionali: un'analisi della spesa primaria della Pubblica Amministrazione

La spesa pubblica italiana risulta in linea con i valori medi degli altri Paesi dell'Unione Europea. La quota della spesa pubblica complessiva della Pubblica Amministrazione sul PIL corrente nel periodo 2000-2008 è pari al 47,9 per cento, secondo i dati Eurostat, a fronte del 46,9 per cento per il resto dei paesi; la sola spesa pubblica in conto capitale è pari al 4,0 per cento⁵ (cfr. *Riquadro G - Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei*).

Tuttavia, benché il volume complessivo della spesa in termini di PIL appaia allineato, anzi superiore, a quanto emerge dal confronto internazionale, la sua

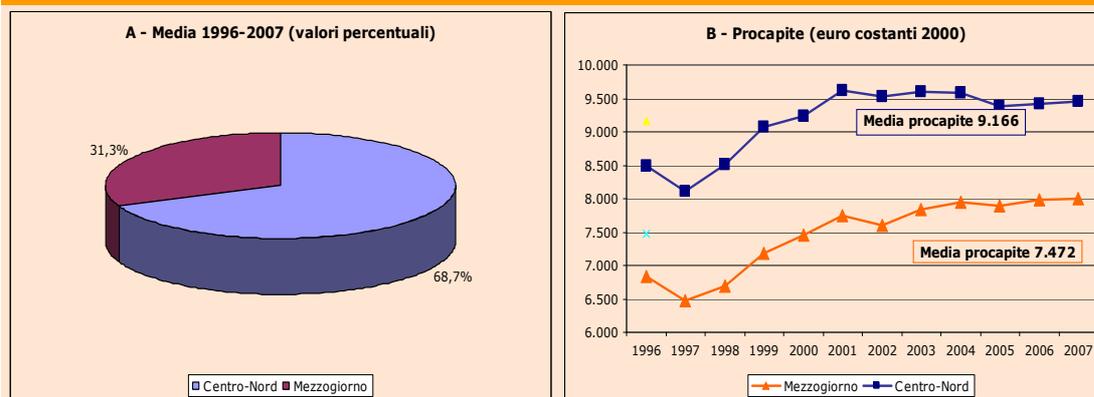
⁴ L'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico elaborato dal DPS che fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento. Per dettagli metodologici cfr. "L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale", Materiali UVAL, Numero 1, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze (disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/materialiuvall) e quanto pubblicato all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_indicatore.asp.

⁵ I dati analizzati da EUROSTAT sono di competenza economica e si riferiscono alle informazioni della Contabilità Nazionale; essi risultano pertanto diversi dai quelli, di fonte CPT, utilizzati nella parte restante del capitolo che sono invece dati di cassa.

allocazione risulta squilibrata soprattutto a causa di un insoddisfacente livello nell'area meridionale e di una sperequata distribuzione della spesa per servizi collettivi e per la competitività.

Il 68,7 per cento della totalità della spesa della Pubblica Amministrazione italiana – calcolata al netto degli interessi e delle partite finanziarie e pari in media annua a circa 522 miliardi di euro a prezzi costanti nel periodo 1996-2007 - è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, solo il 31,3 per cento nel Mezzogiorno. Ogni cittadino del Centro-Nord si è dunque avvalso mediamente, in termini costanti, di circa 9.166 euro pro capite rispetto ai 7.472 euro del cittadino del Mezzogiorno (cfr. Figura III.1B).

Figura III.1 - PA: SPESA PRIMARIA AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE (euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Nelle due aree l'andamento della spesa totale pro capite appare simmetrico in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 1.694 euro pro capite tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

RIQUADRO G - INDICATORI DELLA SPESA IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

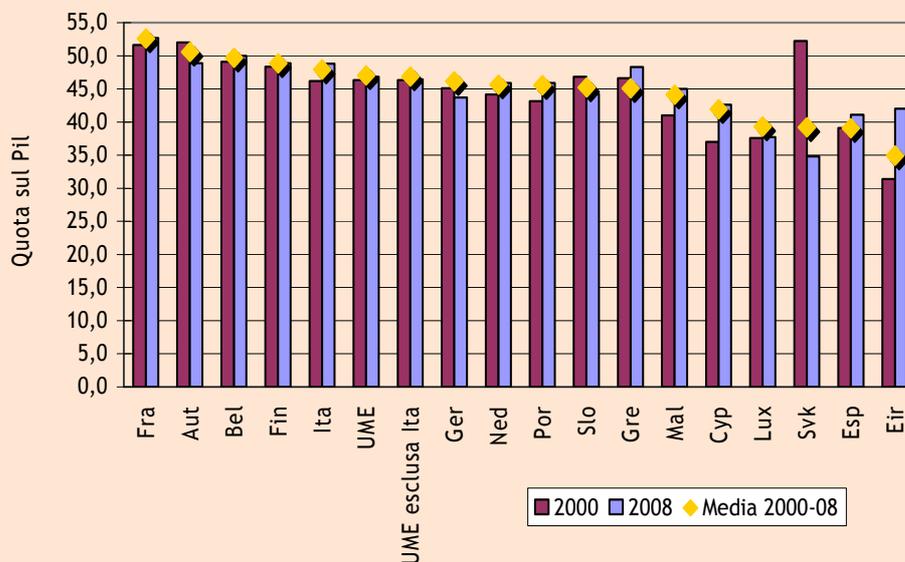
Nel periodo 2000-2008, la quota della spesa pubblica¹ italiana sul PIL è risultata superiore a quella del resto dell'Eurozona, con un'incidenza del 47,9 per cento sul PIL a fronte del 46,9 degli altri 15 Paesi che hanno adottato la moneta unica². Continua a spiccare, sino al 2008, la grande riduzione dell'incidenza in Slovacchia. Nel complesso del periodo esaminato, tale quota risulta in media variare fra il 52,6 per cento della Francia ed il 34,9 per cento dell'Eire: la differenza fra le incidenze di questi due Paesi si è quindi ridotta a 17,7 punti percentuali (cfr. Figura G.1).

¹ Viene presa in considerazione la spesa delle amministrazioni centrali e locali e degli enti previdenziali e assistenziali. Si tratta quindi del settore Pubblica amministrazione che viene definito su base funzionale, includendo tutte le unità istituzionali che non producono per il mercato ma per il consumo individuale e collettivo e finanziate per lo più da somme obbligatorie sborsate da unità appartenenti ad altri settori. Vengono escluse invece le imprese pubbliche sia locali che nazionali, ovvero tutte le unità istituzionali partecipate o possedute dallo Stato o dagli enti locali.

² Dal 1° gennaio 2009 anche la Slovacchia ha lasciato il Meccanismo del Tasso di Cambio II (MTC II) ed è entrata a far parte dell'Unione Monetaria vera e propria (fase 3), adottando quindi l'Euro: la corona slovacca ha avuto valore legale sino al 16 gennaio 2009. All'interno del MTC II rimangono gli Stati baltici (Lituania, Lettonia, Estonia) e la Danimarca le cui monete hanno delle particolari bande di oscillazione (ufficiali ed effettive) rispetto alla parità centrale contro l'Euro. Ungheria e Bulgaria entreranno nel MTC II nel 2010, mentre la Svezia e la Romania nel biennio 2011-2012. Più in particolare, l'Estonia dovrebbe adottare l'Euro dal 2011 e l'Ungheria la potrebbe seguire nell'anno successivo.

Anche relativamente al periodo 2000-2008 questo range continua quindi a ridursi. In effetti, quello medio del periodo 2000-2007 era di 19 punti mentre quello del 2000-2006 era risultato pari a 19,4 punti³. Ciò rappresenta un sintomo di come l'intermediazione pubblica cominci ad estendersi anche in Paesi come la Spagna o, appunto, l'Eire dove tradizionalmente essa era meno forte.

Figura G.1 - SPESA PUBBLICA NELL'EUROZONA, ANNI 2000-2008 (valori percentuali)



N.B.: i valori sono ordinati in base alla quota media 2000-08

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2009.

Considerando le incidenze medie dei due sottoperiodi 2000-2004 e 2005-2008 si vede come l'incidenza aumenta in Eire, Cipro e Spagna – Paesi che partivano da posizioni di retroguardia – ma anche in Portogallo, Italia e Francia (cfr. Tavola G.1). Per quel che riguarda il nostro Paese, la dinamica del rapporto spesa pubblica su PIL si incrementa di 9 decimi di punto fra il quinquennio 2000-2004 ed il quadriennio 2005-2008. L'incomprimibilità delle molte voci di spesa corrente (al numeratore del rapporto) e la troppo contenuta dinamica del PIL nominale (al denominatore) non possono essere prese a giustificazione di questo risultato: in un Paese abbastanza simile come la Germania, il PIL nominale è cresciuto in media meno dell'Italia e tuttavia l'incidenza della spesa pubblica è andata anch'essa abbassandosi nel corso del decennio (cfr. Tavola G.1).

Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi pubblici nel periodo 2000-2008 la loro incidenza in Italia è risultata costante e piuttosto contenuta (2,3 per cento del PIL), al di sopra solo di quella verificatasi in Austria, Germania e Belgio. La Slovacchia registra una flessione di questa quota dal 2,8 del periodo 2000-2004 al 2 per cento del periodo 2005-2008. Fra i Paesi con un'incidenza alta si segnalano l'Irlanda (4,1 per cento del PIL nei nove anni oggetto dello studio), Lussemburgo (4 per cento), Spagna e Slovenia (3,6 per cento).

³ In entrambi i casi la quota media più alta era stata quella della Francia e quella più bassa dell'Eire.

Tavola G.1 - INCIDENZA DELLA SPESA PUBBLICA NELL'EUROZONA E DINAMICA DEL PIL
(valori percentuali)

Paesi	media 2000-08	media 2000-04	media 2005-08	diff m 05-08/m 00-04	crescita media PIL nominale 2000-08
Fra	52,6	52,5	52,7	0,3	3,9
Aut	50,6	51,9	49,2	-2,7	3,9
Bel	49,7	49,7	49,7	0,0	4,0
Fin	48,8	49,0	48,7	-0,3	4,3
Ita	47,9	47,5	48,4	0,9	3,5
UME	47,0	47,3	46,7	-0,7	4,0
UME sn ITA	46,9	47,4	46,4	-1,0	4,1
Deu	46,1	47,3	44,8	-2,4	2,4
Ned	45,6	45,8	45,4	-0,4	4,5
Por	45,6	44,8	46,4	1,6	3,9
Slo	45,2	46,6	44,0	-2,5	9,1
Gre	45,1	45,4	44,8	-0,6	7,3
Mal	44,1	44,2	44,0	-0,2	4,6
Cyp	41,9	40,9	42,9	2,0	7,2
Lux	39,3	40,5	38,3	-2,2	7,5
Svk	39,2	43,3	35,9	-7,4	10,1
Esp	39,1	38,8	39,3	0,6	7,1
Eir	34,9	33,1	36,6	3,6	7,1

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2009.

I valori concatenati pro capite mostrano come i Paesi a PIL più alto siano quelli che hanno anche spesa pubblica per abitante più alta⁴. La spesa italiana è giunta nel 2008 a poco meno di 10.400 euro a persona, con valore medio dell'intero periodo pari a circa 10.200 euro. L'Irlanda – Paese che si trova sopra l'Italia in questa graduatoria supera ormai i 14.000 euro, con un valore medio di 10.950 euro (cfr. Tavola G.2).

Tavola G.2 - SPESA PUBBLICA PRO CAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2000-2008 (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lux	18.955	19.483	21.843	22.038	23.105	23.398	22.454	22.247	22.757
Fin	12.345	12.456	12.923	13.451	13.962	14.364	14.500	14.734	15.340
Aut	13.456	13.337	13.312	13.508	14.429	13.624	13.912	14.093	14.365
Fra	12.244	12.373	12.658	12.856	13.058	13.264	13.288	13.420	13.493
Bel	12.077	12.147	12.413	12.780	12.689	13.568	12.901	13.138	13.614
Ned	11.591	12.036	12.197	12.407	12.367	12.232	12.837	13.261	13.589
Deu	11.312	12.058	12.177	12.238	12.031	12.070	12.071	11.931	12.124
Eir	8.638	9.541	10.056	10.235	10.617	11.093	11.580	12.708	14.081
Ita	9.654	10.212	10.071	10.212	10.132	10.221	10.496	10.405	10.371
Gre	5.826	5.883	6.017	6.301	6.688	6.536	6.633	7.150	7.967
Esp	6.120	6.188	6.307	6.314	6.500	6.551	6.696	6.959	7.243
Cyp	5.266	5.587	5.944	6.659	6.444	6.656	6.773	6.809	7.044
Por	5.152	5.376	5.363	5.427	5.605	5.772	5.663	5.690	5.708
Slo	4.344	4.554	4.591	4.722	4.863	5.000	5.194	5.280	5.663
Mal	4.222	4.282	4.371	4.793	4.582	4.651	4.661	4.678	5.014
Svk	3.017	2.668	2.824	2.638	2.595	2.795	2.944	3.027	3.249

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base alla media 2000-08, non riportata nella tavola.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2009

La spesa corrente italiana deflazionata si è attestata attorno ai 9.600 euro nel 2008, con una media pari a 9.353 euro, appena al di sopra della corrispondente media dell'Irlanda (9.333 euro). Questo Paese aveva già superato l'Italia dal 2005 (cfr. Tavola G.3).

⁴ Per il calcolo delle serie a prezzi costanti per ognuno dei 15 Paesi è stato utilizzato il deflatore del PIL calcolato come rapporto fra serie storica nominale e serie storica reale (a valori concatenati, con anno di riferimento 2000). Le correlazioni di rango fra PIL pro capite a valori concatenati e corrispondente spesa pubblica pro capite a valori concatenati calcolate con il metodo di Spearman per ognuno degli anni dal 2000 al 2008, sono sempre risultate più alte di 0,85.

Tavola G.3 – SPESA PUBBLICA CORRENTE PRO CAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2000-2008 (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lux	16.512	17.533	18.593	18.924	19.920	20.031	19.361	19.434	19.866
Fin	11.610	11.670	12.102	12.624	13.070	13.521	13.726	13.867	14.430
Aut	12.597	12.427	12.431	12.665	12.651	12.731	12.998	13.128	13.452
Bel	11.293	11.524	11.774	11.985	12.035	12.176	12.220	12.373	12.853
Fra	11.313	11.455	11.742	11.914	12.078	12.215	12.265	12.357	12.437
Ned	10.819	10.951	11.090	11.306	11.419	11.280	11.897	12.215	12.412
Deu	11.142	11.214	11.361	11.439	11.291	11.341	11.368	11.224	11.354
Ita	9.113	9.325	9.299	9.296	9.292	9.348	9.414	9.521	9.573
Eir	7.389	7.985	8.525	8.818	9.220	9.631	10.005	10.741	11.683
Gre	5.020	5.131	5.301	5.518	5.793	5.880	6.025	6.510	6.960
Cyp	4.771	5.091	5.419	6.064	5.814	6.107	6.190	6.217	6.466
Esp	5.404	5.417	5.487	5.518	5.623	5.713	5.812	5.995	6.299
Por	4.565	4.727	4.846	4.918	5.061	5.253	5.246	5.256	5.372
Slo	3.906	4.111	4.190	4.256	4.381	4.552	4.687	4.640	4.943
Mal	3.743	3.859	3.918	3.992	4.128	4.139	4.178	4.250	4.657
Svk	2.318	2.356	2.420	2.439	2.399	2.516	2.707	2.791	2.940

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base alla media 2000-08, non riportata nella tavola

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2009

Per quanto riguarda i valori concatenati degli investimenti fissi lordi pubblici pro capite, nel 2008 l'Italia si è attestata anche al di sotto di Cipro (488 contro 473 euro). Nel complesso del periodo, il nostro Paese rimane indietro rispetto a Irlanda (seconda nella graduatoria con quasi 1.300 euro e 1.760 nell'ultimo anno della serie) e Spagna (media di 600 euro ed investimenti pro capite dell'ultimo anno attestatisi a 675 euro). Anche la Grecia, nel 2008, mostra valori simili a quelli italiani (cfr. Tavola G.4).

Tavola G.4 – INVESTIMENTI PUBBLICI PRO CAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2000-2008 (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lux	1.932	2.197	2.597	2.412	2.309	2.533	2.100	2.043	2.153
Eir	967	1.229	1.279	1.136	1.117	1.164	1.279	1.607	1.760
Ned	823	863	932	936	865	898	931	978	1.030
Fra	732	722	704	742	764	820	808	844	820
Fin	642	668	719	779	821	753	717	783	810
Esp	493	531	575	590	565	606	648	718	675
Ita	487	505	370	519	511	501	503	506	473
Cyp	418	427	440	496	605	478	465	469	488
Gre	454	463	449	488	516	420	462	469	472
Bel	481	419	413	413	414	470	422	437	452
Mal	402	342	415	473	387	490	421	410	278
Deu	448	441	425	394	366	348	370	386	416
Slo	296	309	293	330	367	351	430	526	553
Por	448	468	429	371	379	355	291	287	270
Aut	390	301	336	313	297	308	304	296	323
Svk	163	185	205	168	165	154	173	164	183

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base alla media 2000-08 non riportata nella tavola

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2009

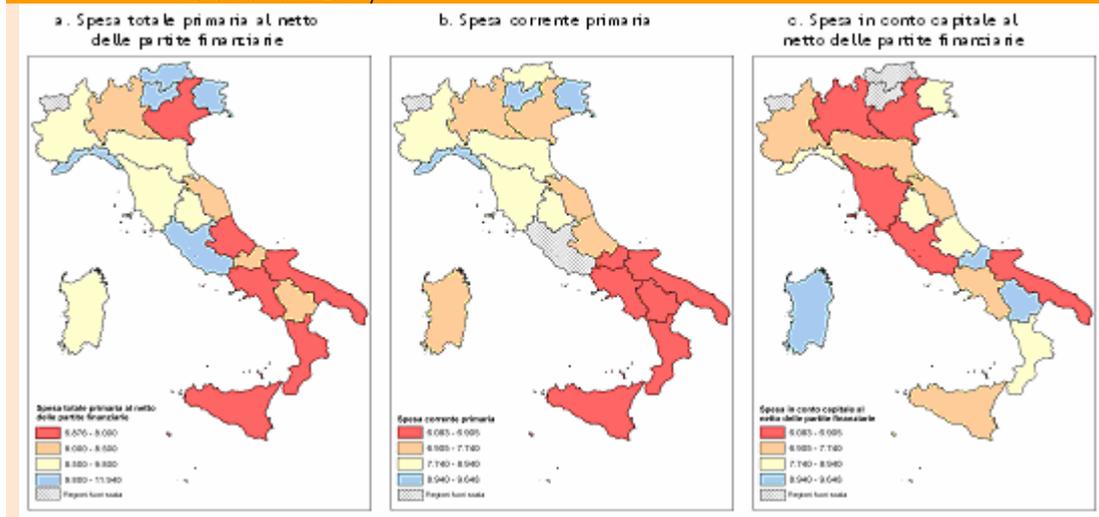
La spesa corrente, pari a circa il 90,5 per cento della spesa complessiva, determina la quota maggiore della differenziazione territoriale tra Centro-Nord e Mezzogiorno (cfr. paragrafo III.1.1).

La spesa in conto capitale, pari solo al 9,5 per cento della spesa pubblica complessiva, ha mantenuto negli anni un andamento favorevole alle regioni meno sviluppate. Tale tendenza è stata sostenuta soprattutto (cfr. paragrafo III.1.2) dalla componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo

territoriale (alimentata dalle risorse nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), e dai Fondi Strutturali comunitari).

Se si considera la distribuzione regionale pro capite, la sperequazione determinata dalla spesa complessiva e, soprattutto, dalla spesa corrente, e il ruolo riequilibratore pur modesto, della spesa in conto capitale appaiono ancora più evidenti (cfr. Figura III.2).

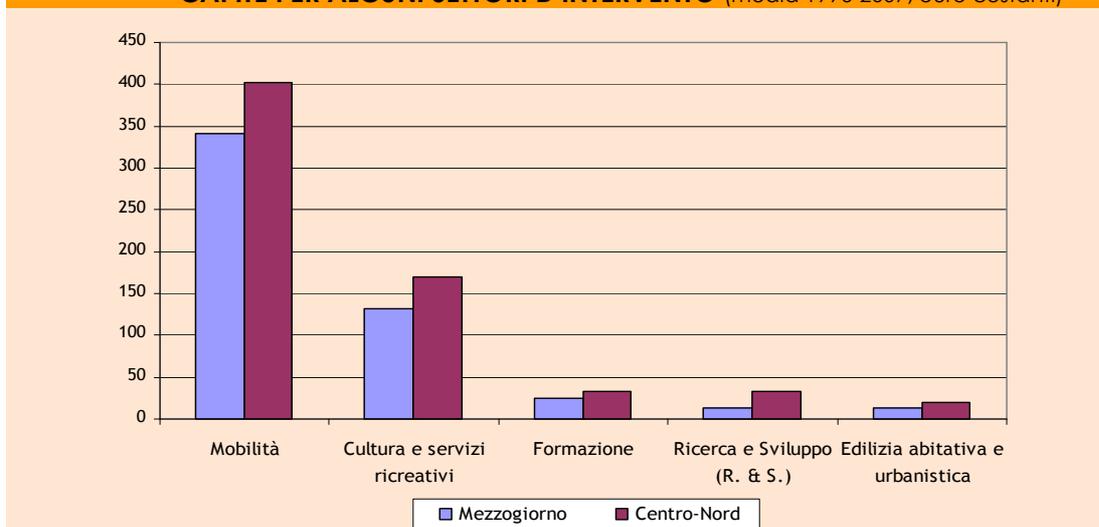
Figura III.2 - PA: DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA SPESA PRO CAPITE (media 1996-2007, euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

La sperequazione, rilevante e persistente in molti servizi essenziali, quali i trasporti, la cultura, la formazione, la ricerca, l’edilizia abitativa, (cfr. Figura III.3), rimane elevata, né sembra ridursi negli anni recenti, nonostante il notevole trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie locali.

Figura III.3 - PA: SPESA PRIMARIA AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE TOTALE PRO CAPITE PER ALCUNI SETTORI D'INTERVENTO (media 1996-2007, euro costanti)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

A fronte di un divario territoriale così evidente, le risorse per la politica regionale aggiuntiva costituiscono una quota esigua della spesa pubblica totale; infatti il volume di risorse speso annualmente ai fini della politica di sviluppo regionale, come ricordato di recente dal Governatore della Banca d'Italia⁶, ha rappresentato in media nel periodo 1998-2007⁷, solo il 5,9 per cento della spesa pubblica primaria destinata al Mezzogiorno e l'1,7 per cento di quella italiana complessiva (cfr. Tavola III.1), riproponendo l'importanza del complesso delle politiche di spesa pubblica e la necessità di concentrare l'attenzione sulle politiche generali.

Tavola III.1 - PA: SPESA PRIMARIA E RISORSE AGGIUNTIVE (miliardi di euro costanti 2000)

Italia		Media 1998-2007
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie		545,8
spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie		47,7
<i>di cui:</i>		
<i>risorse aggiuntive</i>		11,8
risorse aggiuntive su spesa primaria		2,2%
Mezzogiorno		Media 1998-2007
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie		157,7
spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie		18,1
<i>di cui:</i>		
<i>risorse aggiuntive</i>		9,3
risorse aggiuntive su spesa primaria		5,9%
risorse aggiuntive Mezzogiorno su spesa primaria Italia		1,7%

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali e Quadro finanziario unico

III.1.1 La spesa corrente

La maggior parte dell'effetto di differenziazione territoriale tra il Centro-Nord ed il Mezzogiorno è imputabile alla spesa corrente che, oltre a costituire circa il 90,5 per cento del bilancio pubblico, è la componente più rigida e meno manovrabile a fini di *policy*, poiché segue il processo di sviluppo piuttosto che anticiparlo e concorre in definitiva al mantenimento degli squilibri. Al tempo stesso la natura della spesa è pressoché integralmente ordinaria, a differenza della spesa in conto capitale, sostenuta soprattutto (cfr. paragrafo III.1.2) dalla componente aggiuntiva esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale.

⁶ Banca D'Italia relazione introduttiva del Governatore M. Draghi al Convegno "Mezzogiorno e politica economica dell'Italia", Roma 26 novembre 2009, disponibile sul sito www.bancaditalia.it. Il valore riportato dalla Banca d'Italia differisce leggermente da quello costruito su dati CPT (5,6 per cento rispetto a 5,9 per cento) sia perché costruito su dati diversi (Contabilità Nazionale) sia perché riferito ad un arco temporale diverso (2000-2008).

⁷ L'arco temporale è in questo caso più breve (1998-2007) poiché la disponibilità informativa per le risorse aggiuntive è limitata a tale periodo.

La distribuzione regionale della spesa corrente pro capite mostra come, a fronte di una media italiana di 8.383 euro pro capite, la media del Mezzogiorno è di 6.599 Euro.

Circa il 43 per cento di tale spesa è costituita da spesa previdenziale (cfr. Tavola III.2), in cui è particolarmente forte l'effetto inerziale, essendo riflesse nella sua dinamica alcune condizioni strutturali dell'economia, come la struttura per età della popolazione, i livelli e la composizione dell'occupazione, la struttura delle qualifiche e, in generale, la maggiore solidità dell'apparato economico e produttivo.

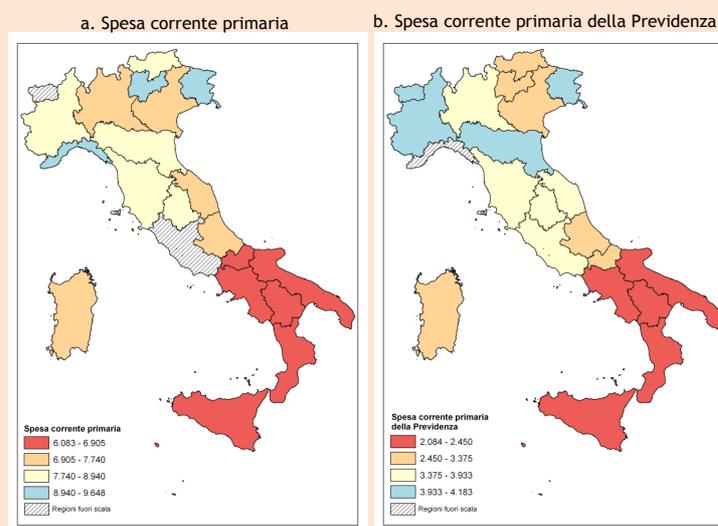
Tavola III.2 - PA: SPESA CORRENTE PRIMARIA PER MACRO-SETTORI (quote sul totale; media 1996-2007)

	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
Amministrazione Generale	12,3	12,0	12,2
Servizi Generali	6,0	8,2	6,7
Conoscenza, Cultura e Ricerca	10,7	14,2	11,8
Ciclo Integrato dell'Acqua	0,2	0,6	0,3
Ambiente e Gestione del Territorio	1,5	1,9	1,6
Sanità	13,8	15,7	14,4
Politiche sociali	50,8	42,3	48,2
di cui Previdenza	46,0	35,5	42,8
Attività Produttive e Opere Pubbliche	1,9	2,0	2,0
Mobilità	2,5	2,7	2,6
Reti Infrastrutturali	0,3	0,4	0,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

La distribuzione regionale di tale spesa influenza quindi notevolmente la distribuzione complessiva della spesa corrente (cfr. Figura III.4).

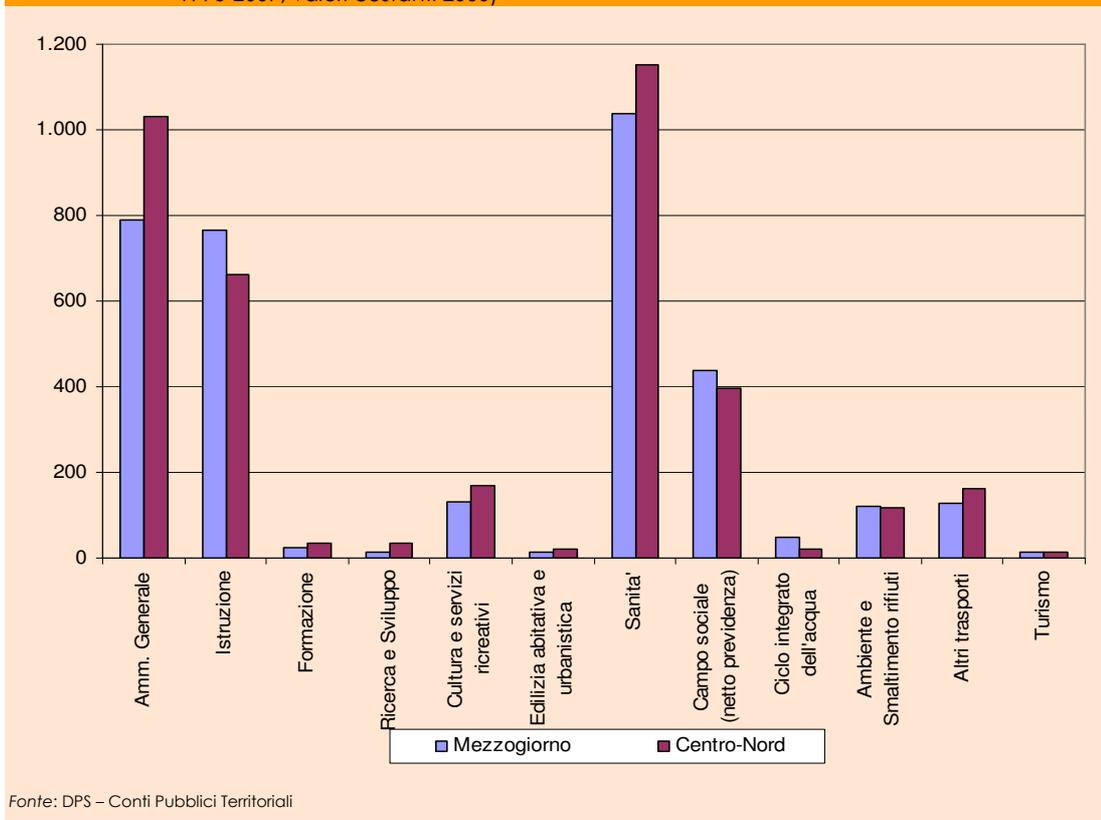
Figura III.4 - PA: DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA SPESA PRO CAPITE (media 1996-2007, euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Escludendo le prestazioni sociali e concentrando l'analisi sulla parte corrente al netto di tale componente, i divari sembrano attenuarsi (cfr. Figura III.5). In molti settori si evidenzia un sostanziale allineamento alla distribuzione della popolazione; più elevata risulta nel Mezzogiorno la spesa pro capite per Istruzione, soprattutto a causa della diversa struttura per età della popolazione e nel Ciclo Integrato dell'Acqua; nell'Amministrazione Generale, Sanità e Mobilità, la cui spesa è direttamente destinata alla erogazione di servizi pubblici la spesa pro capite rimane inferiore. I fattori esplicativi di tali differenze dovrebbero essere meglio indagati anche alla luce delle capacità amministrative e dei servizi offerti.

Figura III.5 - PA: SPESA CORRENTE PRIMARIA PRO CAPITE IN ALCUNI SETTORI (media 1996-2007, valori costanti 2000)



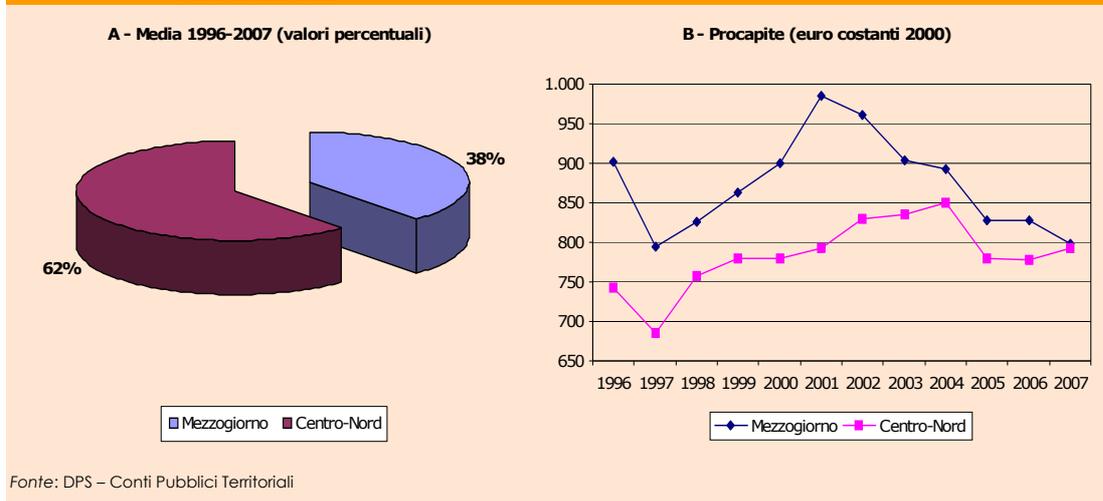
III.1.2 La spesa in conto capitale

In Italia la spesa in conto capitale della PA (investimenti e trasferimenti alle imprese) in media è stata pari a 49,6 miliardi di euro all'anno tra il 1996 e il 2007, di cui 19 miliardi nelle regioni del Mezzogiorno.

Tale spesa, pari solo al 9,5 per cento della spesa pubblica complessiva, ha mantenuto un andamento favorevole alle regioni meno sviluppate, in linea con gli obiettivi di riequilibrio.

La funzione riequilibratrice a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale si è andata tuttavia riducendo negli ultimi anni (cfr. Figura III.6B) – pervenendo ad un sostanziale allineamento della spesa tra le due aree nel 2007.

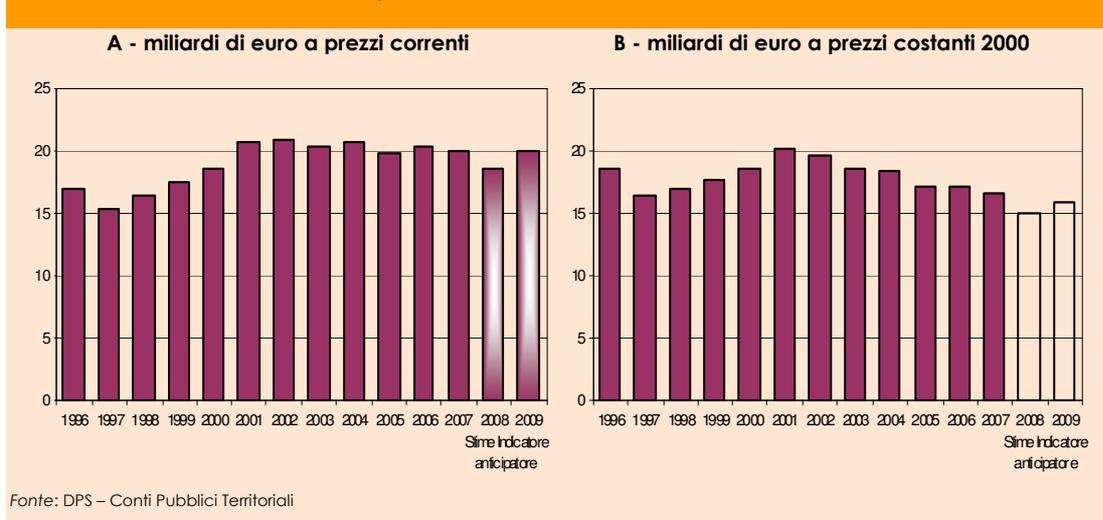
Figura III.6 - PA: SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE



Nel complesso la spesa in conto capitale diretta al Mezzogiorno è stata pari al 38,3 per cento del totale, con una quota inferiore al target programmato, pari al 45 per cento.

Il flusso di risorse in termini monetari nel periodo è stato sostanzialmente stabile, con una erosione in termini reali (cfr. Figura III.7).

Figura III.7 - PA: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2001-2008

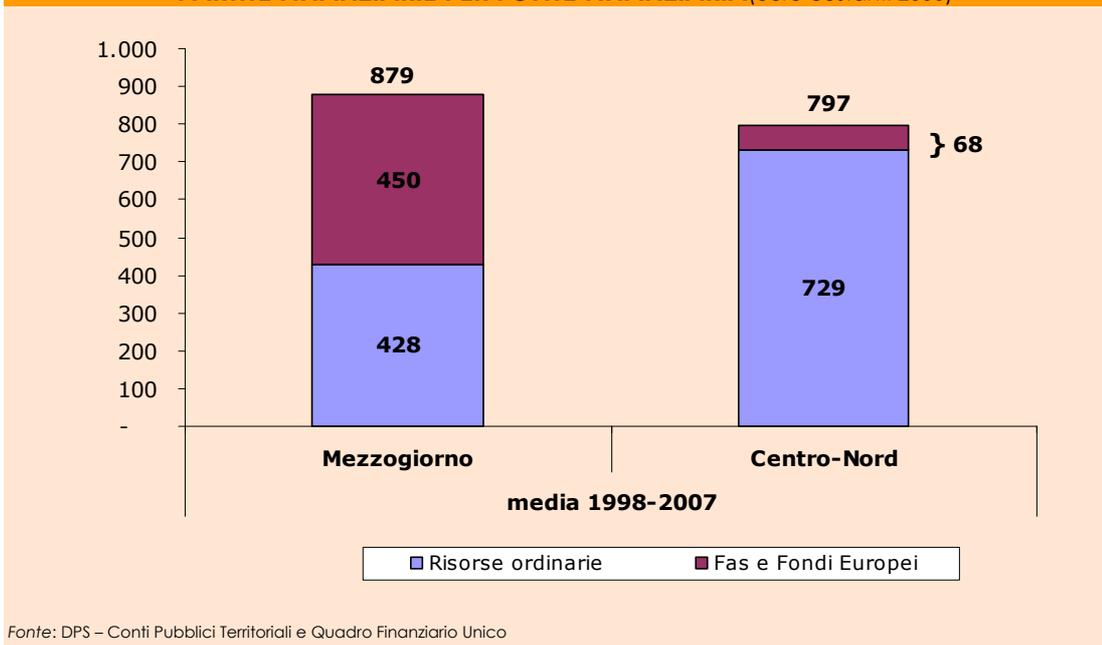


Il dato 2008, per la Pubblica Amministrazione, pari a 18,6 miliardi (valori correnti), conferma quanto precedentemente stimato dall'Indicatore anticipatore.

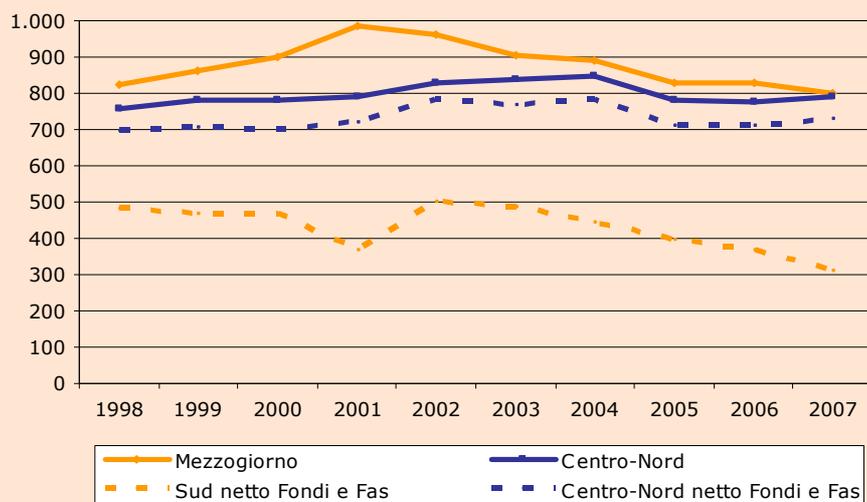
Le indicazioni preliminari relative al 2009 effettuate sulla base dei modelli statistici elaborati per questo strumento di anticipazione, mostrano un'espansione, seppur modesta, della spesa nel Mezzogiorno in rapporto al totale nazionale con una inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti (cfr. *Riquadro H – La spesa in conto capitale per lo sviluppo nel 2008 e 2009: stime dell'indicatore anticipatore dei CPT*).

Come già segnalato, la funzione di sostegno allo sviluppo è stata sostenuta nel Mezzogiorno soprattutto dalla componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale (alimentata dalle risorse nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e dai Fondi Strutturali comunitari), che ha rappresentato circa il 50 per cento delle risorse complessive. Ciò vuol dire in termini pro capite che, in assenza delle risorse aggiuntive, gli 879 euro pro capite del cittadino del Mezzogiorno si ridurrebbero a 428, pari a meno del 50 per cento, mentre i 797 del cittadino del Centro Nord rimarrebbero sostanzialmente invariati (cfr. Figura III.8).

Figura III.8 - PA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER FONTE FINANZIARIA (euro costanti 2000)



L'evoluzione temporale della spesa in conto capitale al netto e al lordo della politica aggiuntiva (cfr. Figura III.9) evidenzia un ulteriore peggioramento negli ultimi anni.

Figura III.9 - PA EVOLUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER FONTE FINANZIARIA (euro costanti 2000)

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali e Quadro Finanziario Unico

RIQUADRO H - LA SPESA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO NEL 2008 E 2009: STIME DELL'INDICATORE ANTICIPATORE DEI CPT

La lettura delle prime anticipazioni sul 2009 della spesa in conto capitale della PA articolata per area geografica, voce di spesa ed ente erogatore, permette di cogliere gli ultimi sviluppi di un fenomeno che nella Figura H.1 viene rappresentato in serie storica a partire dal 2000, mediante l'apporto dei CPT per quanto riguarda i dati che vanno dal 2000 al 2007 e dell'IA per quanto riguarda i dati 2008 e 2009. La validità statistica delle stime presentate, consolidatasi nel tempo anche in virtù del costante aggiornamento metodologico e del controllo di qualità sulle basi dati che alimentano l'Indicatore Anticipatore (IA) dei Conti Pubblici Territoriali¹, consente di disporre di prime indicazioni su eventuali cambiamenti di tendenza o su conferme di comportamenti già consolidatisi nel passato e di leggere quindi il comportamento di spesa del comparto pubblico, con una tempestività che i dati CPT non possono altrimenti offrire per le caratteristiche proprie delle fonti di cui si alimentano. Nel 2009 la spesa italiana in conto capitale della PA stimata dall'IA ammonta a circa 56,4 miliardi di euro in valori correnti e fa registrare un incremento di poco superiore al 5 per cento rispetto all'anno precedente (cfr. Tavola H.1). Investimenti e trasferimenti mostrano entrambi dinamiche positive, tuttavia i primi fanno registrare un incremento di circa il 2 per cento rispetto all'anno precedente, confermando l'andamento osservato nei due anni precedenti, mentre i secondi, dopo la forte contrazione subita nel 2008, riprendono vigore attestandosi su una crescita del 12 per cento circa. Tali andamenti determinano una riduzione della quota degli investimenti sulla spesa totale, che passa da circa il 67 per cento del 2008 al 64,5 per cento del 2009.

¹L'Indicatore Anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali è uno Strumento statistico che, sulla base delle informazioni disponibili in corso d'anno, fornisce una stima preliminare della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione per l'intero anno di riferimento. Tale stima è soggetta a revisioni sulla base della disponibilità di informazioni complete e, successivamente, a sostituzione con il dato definitivo dei Conti Pubblici Territoriali (dopo circa 12 mesi). Per dettagli metodologici sull'IA è possibile consultare il paragrafo 6 della Nota metodologica alle tavole dei CPT nell'Appendice statistica di questo Rapporto.

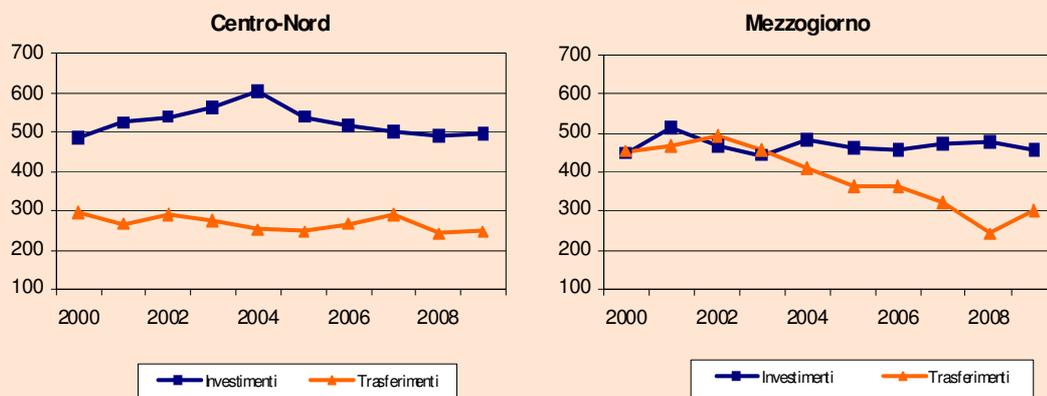
Tavola H.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA 2008-2009 (milioni di euro e percentuali)

Ripartizioni	Investimenti (a)		Trasferimenti (b)		Totale (c)		Quota investimenti su spesa totale	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Centro-Nord	23.325	24.188	11.534	12.056	34.859	36.244	66,9	66,7
Mezzogiorno	12.327	12.155	6.276	7.970	18.603	20.125	66,3	60,4
Totale Italia	35.652	36.343	17.810	20.026	53.462	56.369	66,7	64,5
Mezzogiorno su totale Italia	34,6	33,4	35,2	39,8	34,8	35,7		

Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008-2009

I comparti territoriali evidenziano dinamiche complessivamente positive, ma di diversa intensità, con la spesa per investimenti generalmente penalizzata rispetto a quella per trasferimenti. In termini di spesa pro capite (in valori costanti 2000), il Centro Nord mostra una sostanziale stabilità (+1,0 per cento) attribuibile ad un tasso di crescita prossimo allo zero per gli investimenti (+0,7 per cento) e pari all'1,5 per cento per i trasferimenti.

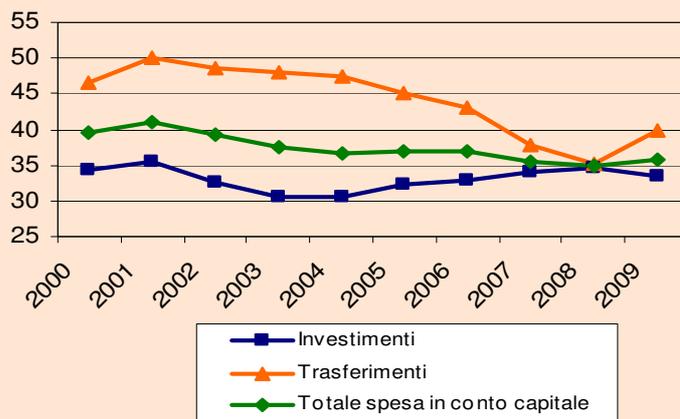
Nel Mezzogiorno, invece, a fronte di una crescita della spesa più decisa (circa il 6 per cento), si osserva una contrazione degli investimenti (-4 per cento circa) e una forte ripresa dei trasferimenti (+24 per cento). I dati osservati nell'area meridionale rappresentano un'inversione di tendenza (da verificare nel futuro) rispetto all'andamento, coerente con le linee programmatiche della politica economica nazionale, registrato per investimenti e trasferimenti a partire dal 2006, ma in realtà apprezzabile seppur con qualche tentennamento sin dal 2004 (cfr. Figura H.1).

Figura H.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACRO AREE (euro pro capite costanti 2000)

Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008-2009

Tali andamenti determinano una, seppure modesta, espansione della spesa del Mezzogiorno in rapporto al totale nazionale, che passa dal 34,8 per cento del 2008 al 35,7 per cento del 2009. Essa dipende dalla sola componente dei trasferimenti, la cui quota sul totale nazionale subisce un incremento passando dal 35,2 per cento nel 2008 a 39,8 per cento nel 2009, in controtendenza con la discesa sistematica osservata già dal 2001. Al contrario gli investimenti si contraggono passando da quota 34,6 per cento nel 2008 a quota 33,4 per cento nel 2009 (cfr. Tavola H.1 e Figura H.2).

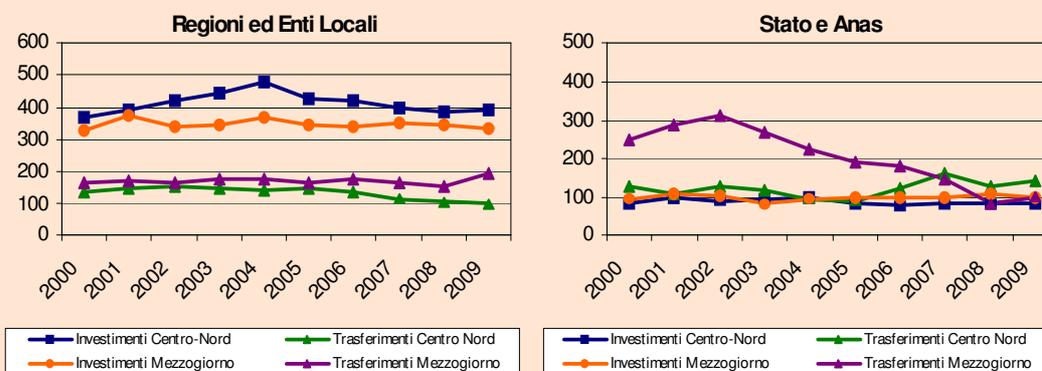
Figura H.2 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA: QUOTA MEZZOGIORNO SU TOTALE ITALIA



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008-2009

Analizzando gli stessi dati per ente, per interpretare al meglio le determinanti degli andamenti sopra illustrati, si osserva una dinamica più debole delle Regioni e degli Enti Locali rispetto a quella dello Stato e dell'Anas (cfr. Figura H.3). Complessivamente, la spesa pro capite di Regioni e Enti Locali è in lieve aumento (+1,2 per cento), per effetto di una leggera contrazione degli investimenti (-0,4 per cento) e del positivo andamento dei trasferimenti (+6 per cento circa). L'analisi territoriale mostra andamenti opposti tra le due aree con riferimento alle due poste di spesa: nel Centro Nord, a fronte di un lieve incremento degli investimenti (+1,1 per cento), i trasferimenti subiscono una contrazione superiore all'8 per cento; nel Mezzogiorno, viceversa, gli investimenti si contraggono del 3,5 per cento, mentre i trasferimenti crescono del 24 per cento. Con riferimento allo Stato, la spesa pro capite cresce del 5,5 per cento per effetto dell'espansione dei trasferimenti (+13,2 per cento) che compensa la contrazione degli investimenti (-4,0 per cento). L'analisi territoriale mostra questa volta dinamiche simili tra le aree: una positiva performance dei trasferimenti (+9 per cento nel Centro Nord, +26 per cento nel Mezzogiorno) e una contrazione degli investimenti (-1 per cento circa nel Centro Nord, -8 per cento nel Mezzogiorno).

Figura H.3 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACRO AREE E PRINCIPALI LIVELLI DI GOVERNO (euro pro capite costanti 2000)



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2000-2006 e stime Indicatore Anticipatore 2007

L'analisi per ente consente dunque di "spiegare" la migliore performance complessiva del Mezzogiorno come effetto di dinamiche simili fatte osservare dai due gruppi di enti analizzati, in particolare con riferimento al positivo andamento dei trasferimenti, laddove invece nel Centro Nord gli andamenti delle due poste di spesa tra Regioni ed Enti Locali e Stato ed Anas sono opposti e tendono quindi in parte ad annullarsi traducendosi in una performance dell'area piuttosto debole.

III.2 I flussi di spesa nelle regioni italiane: un'analisi comparata degli aggregati finanziari del Settore Pubblico Allargato

La lettura comparata dei flussi di spesa pubblica nelle regioni italiane illustrata nel presente paragrafo, si basa sugli approfondimenti contenuti nei volumi dell'edizione 2009 delle Monografie regionali dei CPT⁸. Si tratta di una raccolta di pubblicazioni, strutturate secondo un indice comune e condiviso, che illustra in dettaglio, per ciascun territorio regionale, i flussi di spesa e di entrata degli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato (SPA). La base dati sottostante le Monografie regionali CPT⁹ è anche messa a disposizione attraverso *CPT eXplorer*, uno strumento innovativo di esplorazione dinamica di indicatori con il quale costruire mappe tematiche, analizzare contemporaneamente più dimensioni di uno stesso fenomeno e creare network interattivi per lo scambio di dati, informazioni e analisi (cfr. *Riquadro P - Explorer uno strumento interattivo per dati e indicatori territoriali*).

Gli approfondimenti pubblicati nelle Monografie 2009, qui ripresi per un'analisi comparata dei territori regionali italiani, assumono le scelte metodologiche, non sempre omogenee con quanto presentato in altri paragrafi del presente capitolo, adottate per la realizzazione delle pubblicazioni e riferite a un universo di riferimento e definizioni economiche. In particolare, per una corretta interpretazione di dati e fenomeni, è utile precisare:

- a. Universo di riferimento: Settore Pubblico Allargato (SPA)¹⁰ – Tale aggregato di enti, non riferito dunque alla sola PA, consente di dare maggior risalto alle realtà territoriali e al processo di decentramento di funzioni a livello locale esplicitato generalmente attraverso la costituzione di Imprese Pubbliche Locali.
- b. Aggregato finanziario: Spesa totale – Si tratta di un aggregato che, oltre alla Spesa primaria, include anche interessi e partite finanziarie. Il dato complessivo considerato consente di tracciare un quadro completo dei flussi

⁸ Per consultare i testi delle Monografie regionali CPT cfr. www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_monografie.asp

⁹ Si tratta di indicatori di contesto (Popolazione, PIL, Superficie, ecc.), serie storiche dei principali flussi di spesa e di entrate in valori pro capite a prezzi costanti 2000, indicatori sul decentramento amministrativo e sul fenomeno della societizzazione.

¹⁰ Il Settore Pubblico Allargato è costituito dalla Pubblica Amministrazione e dagli enti dell'Extra PA, aggregato in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche Nazionali e Locali), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la PA ha affidato la *mission* di fornire alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc.

che transitano sui territori. È opportuno precisare come la spesa per interessi, oltre che di non poca rilevanza e presente nei bilanci di tutti i soggetti rilevati, non modifichi significativamente i rapporti relativi tra le diverse aree¹¹.

Assumendo dunque le definizioni sopra specificate, una prima rappresentazione dei diversi modelli territoriali esistenti in Italia, della loro complessità, della loro già nota esistenza o della necessità di ulteriori approfondimenti per scoprirne cause, logiche o nessi, è offerta dalla Tavola III.3, dove è riportata la distribuzione regionale dei flussi complessivi di spesa e entrata di fonte CPT e dei due indicatori strutturali più tipici, PIL e Popolazione.

Tavola III.3 - SPA - INDICATORI DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI POPOLAZIONE, PIL E AGGREGATI FINANZIARI (media 1996-2007 - quote su totale Italia)

	Popolazione	Pil	Spesa Totale	Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	Entrate Totali
Nord	44,9	54,7	48,3	42,6	54,6
Piemonte	7,4	8,3	7,6	6,9	8,2
Valle d'Aosta	0,2	0,3	0,4	0,7	0,3
Lombardia	15,9	20,8	17,8	12,5	20,8
Liguria	2,8	2,9	3,5	3,4	3,1
P. A. Trento	0,8	1,0	1,0	1,9	1,0
P. A. Bolzano	0,8	1,1	1,0	1,8	1,0
Veneto	7,9	9,3	7,0	6,1	8,6
Friuli Venezia Giulia	2,1	2,3	2,5	2,6	2,5
Emilia Romagna	7,0	8,8	7,5	6,7	9,0
Centro	19,2	21,2	23,1	25,7	22,4
Toscana	6,1	6,7	6,3	5,8	6,8
Umbria	1,5	1,4	1,5	1,8	1,4
Marche	2,6	2,6	2,4	2,3	2,5
Lazio	9,0	10,5	13,0	15,7	11,8
Sud	35,9	24,1	28,5	31,7	22,9
Abruzzo	2,2	1,9	1,9	2,3	1,8
Molise	0,6	0,4	0,5	0,7	0,4
Campania	10,0	6,4	7,3	8,3	6,1
Puglia	7,0	4,6	5,2	4,6	4,4
Basilicata	1,0	0,7	0,9	1,5	0,7
Calabria	3,5	2,2	2,8	3,8	2,0
Sicilia	8,7	5,7	7,1	7,1	5,4
Sardegna	2,9	2,2	2,9	3,5	2,2
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Emergono evidentemente, in Italia, due modelli distinti di comportamento per macro area: nel Centro-Nord si registra una percentuale di spesa pubblica totale superiore a quella della popolazione e inferiore a quella del PIL; nelle regioni meridionali, le percentuali di spese risultano invece generalmente inferiori alle quote di popolazione, ma superiori a quelle di PIL.

La fotografia del territorio non è però del tutto omogenea all'interno delle macro aree appena delineate e l'analisi delle singole realtà regionali segnala come,

¹¹ Per tutti i dettagli metodologici circa la regionalizzazione di tale voce cfr. http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_nuclei_regionali.asp e http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_monografie.asp e AA.VV., Guida Metodologica ai Conti Pubblici Territoriali, UVAL 2007.

rispetto al primo modello, facciano eccezione soprattutto, Liguria, Friuli Venezia Giulia e Lazio, che presentano quote di spesa superiori sia al PIL che alla popolazione, mentre il Veneto mostra una quota di spesa inferiore a entrambi gli indicatori macroeconomici. Le cause di tali disallineamenti dal modello del Centro-Nord sono rintracciabili nelle caratteristiche specifiche di tali territori: la Liguria e il Friuli Venezia Giulia, infatti, assorbono alte quote di spesa corrente per una maggiore presenza di trasferimenti in conto corrente alle famiglie da parte degli enti previdenziali la prima e di spese di personale la seconda. Nel Lazio, regione in cui incide significativamente la presenza della capitale, sono invece collocate una parte consistente delle spese delle Amministrazioni Centrali (per la presenza dei Ministeri, ma anche della maggior parte delle sedi principali di altri enti).

Riferendosi al modello proprio del Sud, l'Abruzzo e la Sardegna sono le uniche regioni che se ne discostano. L'Abruzzo, infatti, registra una quota di spesa pari al PIL, dovuta a una quota significativa dei trasferimenti in conto corrente alle famiglie, che risentono di un forte aumento a partire dal 2002 della popolazione residente. La Sardegna, invece, ha una quota di spesa pari a quella della popolazione, probabilmente in virtù della specialità del proprio statuto.

Un discorso a parte merita la spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, voce economica che riveste tipicamente un ruolo riequilibratore nella politica economica: in questo caso, infatti, le percentuali maggiori vengono assorbite da Lazio, Lombardia e Campania, mentre si riscontrano forti similitudini tra Sicilia e Piemonte, Liguria e Sardegna, Marche e Abruzzo, analogie che sottolineano la mancanza di modelli territoriali specifici.

La spesa totale

La spesa totale del Settore Pubblico Allargato, comprensiva degli interessi passivi, esaminata in termini percentuali nella Tavola III.1, può essere rappresentata in termini pro capite (cfr. Figura III.11 - prima a sinistra). Da questa si evince che, nella media 1996-2007, i valori minimi sono registrati da regioni del Mezzogiorno quali Puglia, Campania e Sicilia (con valori compresi fra gli 8.100 e gli 8.800 euro per abitante), mentre i valori più alti sono erogati in Liguria, Lazio e Valle d'Aosta (con una spesa media tra 16.000 e 19.000 euro).

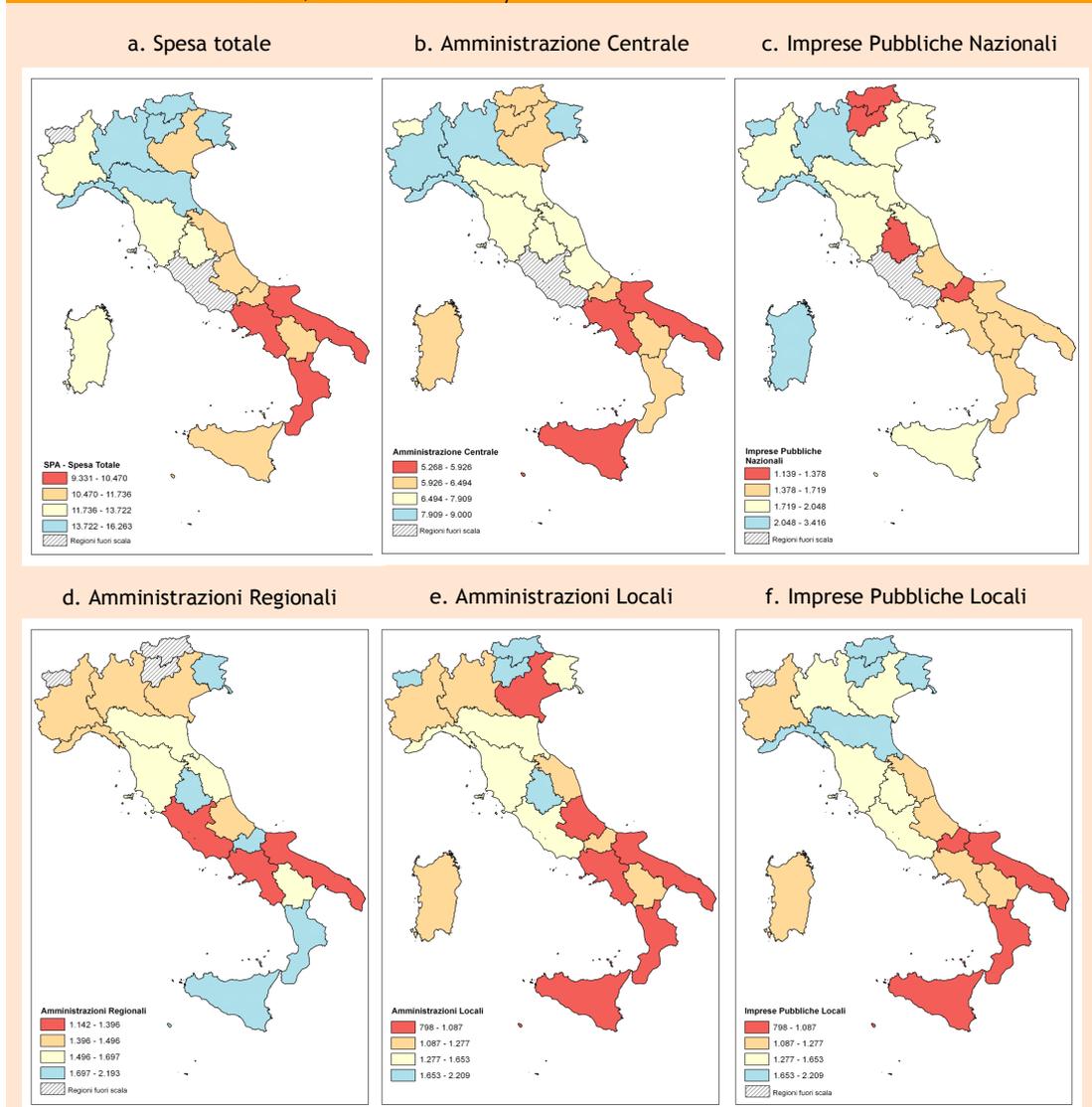
All'interno di tali intervalli estremi è importante sottolineare come alcune regioni, quali Umbria e Sardegna, pur appartenendo ad aree diverse e con differenti statuti, presentano una spesa pro capite del tutto simile (11.472 contro 11.496 euro). Al contrario, in regioni geograficamente prossime, come ad esempio Veneto ed Emilia Romagna, le erogazioni del SPA sono molto diverse (10.314 la prima, 13.115 la seconda).

Spesa totale per livelli di governo

Ulteriori spiegazioni dei comportamenti territoriali prima evidenziati possono essere tratti dall'analisi delle altre cartografie riportate nella Figura III.10, dove è rappresentata la spesa totale secondo il livello di governo che la eroga ed a colori più intensi corrisponde un minor valore pro capite. Da queste si evince che le regioni del Sud (e soprattutto Puglia, Campania e Sicilia) sono particolarmente penalizzate da quasi

tutti i livelli di governo ad eccezione delle Amministrazioni Regionali di Sardegna e Sicilia (regioni a statuto speciale) e, a livelli inferiori, Calabria e Basilicata.

Figura III.10 - SPA – SPESA PRO CAPITE TOTALE E PER LIVELLO DI GOVERNO (media 1996-2007, euro costanti 2000)



Nota: Le classi rappresentate nelle cartine sono state costruite calcolando i quintili.
Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Più in dettaglio si osserva come la spesa totale delle Amministrazioni Centrali (AC) è indirizzata soprattutto alla Lombardia, che assorbe alte quote di spesa corrente per una maggiore presenza di lavoratori (e quindi di trasferimenti in conto corrente alle famiglie da parte degli enti previdenziali) nonché per una maggiore allocazione sul suo territorio di interessi sul debito pubblico, e al Lazio, per i motivi prima specificati. Anche Liguria e Friuli Venezia Giulia presentano un'alta spesa da parte delle AC, in virtù di un alto tasso di persone anziane presenti sul territorio interessate dalla spesa pensionistica.

Le spese delle Imprese Pubbliche Nazionali (IPN) segue una distribuzione più indirizzata al mercato che non di sostegno allo sviluppo, nonostante alcune

indicazioni normative, in particolare per la spesa in conto capitale, come sarà più dettagliatamente esposto nel seguito. La spesa IPN è concentrata nelle regioni del Centro-Nord (con l'eccezione di Umbria e Province Autonome che presentano al contrario valori molto bassi). Tra le regioni del Mezzogiorno costituiscono una eccezione Sardegna e Sicilia, che, in virtù di consistenti erogazioni di ENI e ENEL, presentano invece alti livelli di spesa.

La spesa totale delle Amministrazioni Regionali (AR) raggiunge ovviamente i valori massimi nelle Regioni a statuto speciale, ma le indicazioni più rilevanti riguardo le regioni ordinarie possono essere tratte solo da una lettura congiunta di tutti i livelli locali. Un'alta spesa delle AR, infatti, è accompagnata spesso da una rigidità nel trasferimento di competenze ai livelli più bassi, Amministrazioni Locali (AL) e Imprese Pubbliche Locali (IPL) ed è dunque segnale di un lento processo di decentramento amministrativo. È questo il caso della Calabria in cui, a fronte di una spesa delle AR mediamente alta, si registrano erogazioni di AL e IPL tra le più basse d'Italia. Situazione diametralmente opposta, indice di un palese e consistente trasferimento di competenze, è quella dell'Emilia Romagna che, a fronte di una spesa delle AR e AL tra le più basse del Centro-Nord, registra valori molto alti da parte delle IPL.

Il trasferimento di funzioni da AR e AL a Soggetti a rilevanza regionale e locale¹² è uno dei temi più interessanti da analizzare per comprendere l'evoluzione del processo di riorganizzazione e/o privatizzazione della PA. Nel corso degli anni Novanta il processo di snellimento della Pubblica Amministrazione ha avuto un'importante accelerazione. Si è sviluppata, infatti, la tendenza degli Enti territoriali a trasferire la gestione dei servizi a soggetti terzi, di natura sempre più imprenditoriale. Già la legge n.142/1990 aveva introdotto la possibilità di affidare a Società per azioni, a prevalente capitale pubblico, la gestione dei servizi pubblici locali. In seguito è venuto meno il vincolo della proprietà maggioritaria pubblica e infine, con il Testo Unico degli Enti locali del 2000, la Società per azioni è diventata l'unica forma di gestione per i servizi di rilevanza economica¹³. La lettura delle informazioni della Banca dati CPT, unica fonte statistica pubblica in grado di fornire informazioni specifiche e dettagliate su tale comparto, consente dunque di approfondire tale fenomeno, verificando le diverse realtà esistenti nel panorama nazionale. Nella Figura III.11 viene riportata, nella media 2000-2007¹⁴, la spesa totale pro capite dei Soggetti a rilevanza locale (graduata secondo la scala cromatica della cartina) nonché la relativa composizione per tipologia di enti (grafici a torta rappresentati in cartina per ciascuna regione).

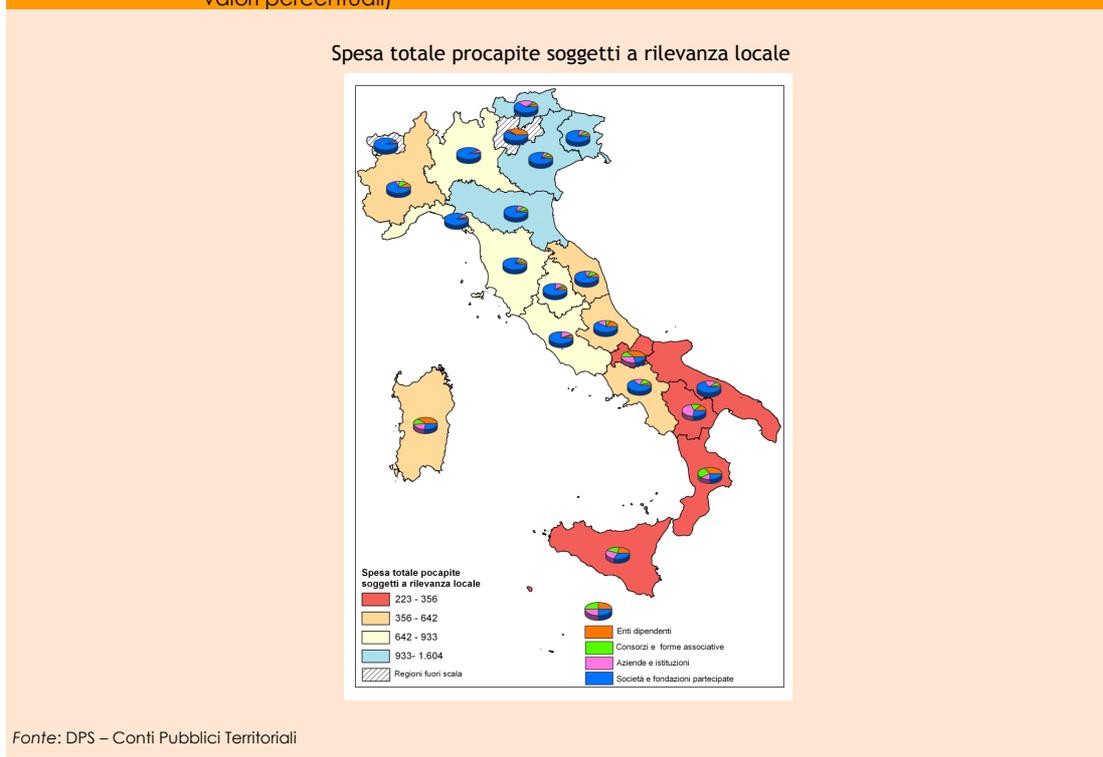
¹² Si prendono qui in considerazione Enti dipendenti e delle Imprese Pubbliche Locali, queste ultime costituite da Società e Fondazioni partecipate, Consorzi e forme associative e Aziende e istituzioni.

¹³ Scarpa C., Bianchi P., Bortolotti B., Pellizzola L. "Comuni S.p.A.. Il capitalismo municipale in Italia", Il Mulino.

¹⁴ Trattandosi di enti che hanno assunto rilevanza nell'assetto istituzionale a partire dalle riforme attuate alla fine degli anni Novanta, l'analisi proposta considera il solo periodo 2000-2007.

Dalla mappa tematica si evince che le regioni con una più alta spesa pro capite dei soggetti a rilevanza locale, oltre a Valle d'Aosta e Province Autonome che scontano effetti dimensionali, sono il Veneto, l'Emilia Romagna e il Friuli Venezia Giulia, territori in cui si registra anche un'alta presenza di Società e fondazioni partecipate. Al contrario, Puglia, Molise, Calabria, Basilicata e Sicilia presentano valori minimi della spesa del comparto accompagnata da una distribuzione tra le varie categorie di enti generalmente più uniforme, con l'eccezione della Puglia che presenta un'alta quota delle Società, dovuta alla presenza dell'Acquedotto pugliese S.p.A. L'analisi in serie storica segnala infine che la spesa dei soggetti a rilevanza locale è andata crescendo in tutte le Regioni e che le Società assorbono quote sempre più consistenti, pur se tali fenomeni si sono verificati con intensità e tempistiche diverse nel Centro-Nord e nel Sud. In particolare, mentre le regioni centro-settentrionali hanno intrapreso il processo di decentramento di funzioni a partire dal periodo 1998-2000, le regioni meridionali si sono adeguate solo negli ultimi anni ed il processo è oggi ancora parziale.

Figura III.11 - SPA – SPESA TOTALE PRO CAPITE DEI SOGGETTI A RILEVANZA LOCALE E DISTRIBUZIONE PER CATEGORIA DI ENTI (media 2000-2007, euro costanti 2000 e valori percentuali)



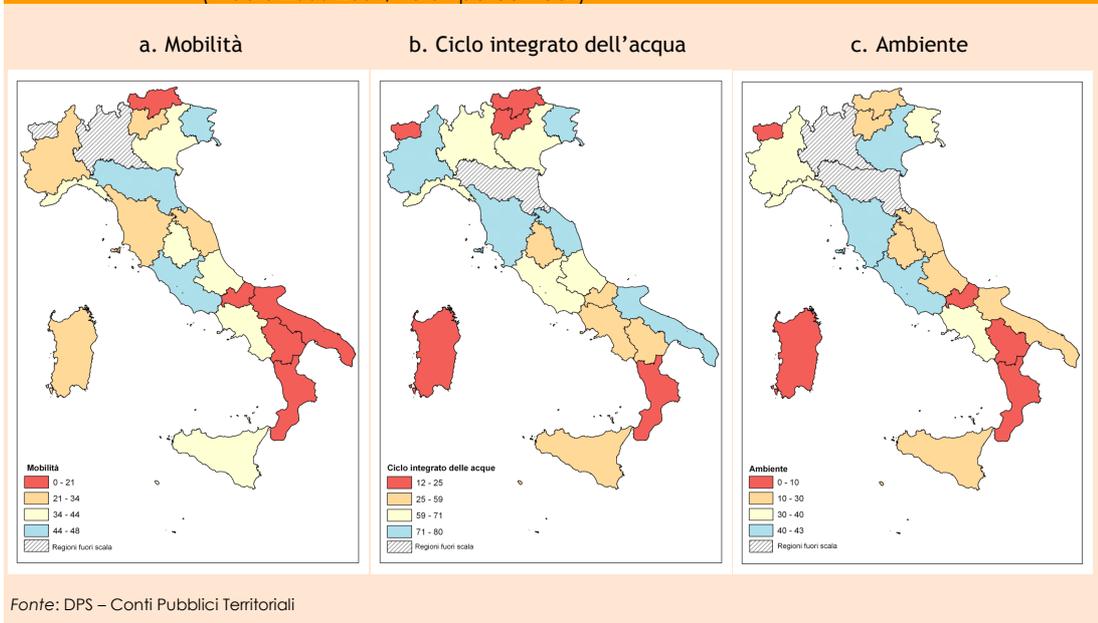
Una lettura di maggior dettaglio sul decentramento di funzioni, che arricchisce ulteriormente il quadro fin qui delineato, può trarsi dall'analisi settoriale della Quota della spesa totale delle IPL sulla spesa regionale e locale (cfr. Figura III.12) incentrata sui tre macrosettori funzionali nei quali sono stati effettuati importanti interventi

Esternalizzazione di funzioni a IPN

legislativi e dove l'azione dei governi locali è dunque oggi di particolare rilievo: Mobilità, Ciclo integrato dell'acqua e Ambiente e gestione del territorio¹⁵.

L'analisi comparata delle mappe tematiche evidenzia come, ad esempio, la Valle d'Aosta, che detiene la più alta quota di spesa delle IPL in Mobilità, è invece all'ultimo posto per quanto riguarda gli altri due settori. La Puglia, d'altra parte, anche grazie alla presenza, come detto, dell'Acquedotto Pugliese S.p.A., registra nel settore del Ciclo integrato quote di decentramento particolarmente elevate. Un processo di esternalizzazione significativa in questo settore è riscontrabile anche in Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana e Marche, soprattutto in virtù della costituzione e del buon funzionamento di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) che gestiscono il Ciclo integrato dell'acqua.

Figura III.12 - SPA – QUOTA DELLA SPESA TOTALE DELLE IPL SULLA SPESA REGIONALE E LOCALE PER MOBILITÀ, CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA E AMBIENTE
(media 2000-2007, valori percentuali)



Il decentramento di funzioni nel campo dell'Ambiente e gestione del territorio, in cui le quote in oggetto registrano la massima variabilità, vede l'Emilia Romagna e la Lombardia con percentuali fuori scala (59 e 51 per cento rispettivamente), dovute alla presenza di grosse Società partecipate di capitale tra le quali risaltano HERA e ENIA, nel primo caso, e AEM e AMSA nel secondo. All'interno della scala di riferimento, Toscana, Lazio e Veneto registrano il maggior decentramento (quote intorno al 43 per cento), in virtù, soprattutto, della spesa di Quadrifoglio S.p.A. e GEOFOR S.p.A. nella prima, di AMA S.p.A. e del Consorzio

¹⁵ L'analisi di questi tre macrosettori è rilevante, oltre che per la significatività a livello locale, anche per il collegamento con quanto riportato nel Capitolo II del presente Rapporto. Tali macrosettori sono ottenuti dall'aggregazione di settori CPT. In Mobilità sono compresi Viabilità e Altri trasporti; il Ciclo integrato dell'acqua è composto da Acqua e Fognature e depurazione delle acque; in Ambiente e gestione del territorio confluiscono Ambiente, Smaltimento dei rifiuti, e Altri interventi igienico sanitari.

GAIA nel Lazio, e, infine, di VERITAS e AMIA S.p.A. per l'ultima. Di non trascurabile importanza è l'indicazione data dalla quota molto bassa di Calabria, Basilicata e Sardegna in cui la spesa in questo macrosettore è ancora quasi esclusivamente a carico delle Amministrazioni Locali.

L'approfondimento, sul tema del decentramento, è da collegarsi ad un'analisi di dettaglio della spesa totale del Settore Pubblico Allargato, ripartito nelle sue due componenti principali: conto corrente e conto capitale.

La spesa corrente rappresenta in Italia, nella media 1996-2007, l'86 per cento del totale con punte minime nelle regioni più piccole (Valle d'Aosta, Province Autonome di Trento e Bolzano, Basilicata e Molise) e quote più alte in Lombardia, Veneto e Puglia. La spesa corrente è composta principalmente da Spesa di personale (che assorbe sulla media italiana del periodo in esame il 18 per cento), Acquisto di beni e servizi (27 per cento) e Trasferimenti in conto corrente alle famiglie (33 per cento), questi ultimi imputabili soprattutto al pagamento delle pensioni. Dal valore medio si discostano, per le spese di personale, la Lombardia (12 per cento) e la Campania (25 per cento). Le spese di personale della Lombardia sono allocate soprattutto nei macrosettori Sanità e Conoscenza, cultura e ricerca, mentre nel caso della Campania, oltre a questi macrosettori, si aggiunge anche quello dei Servizi generali.

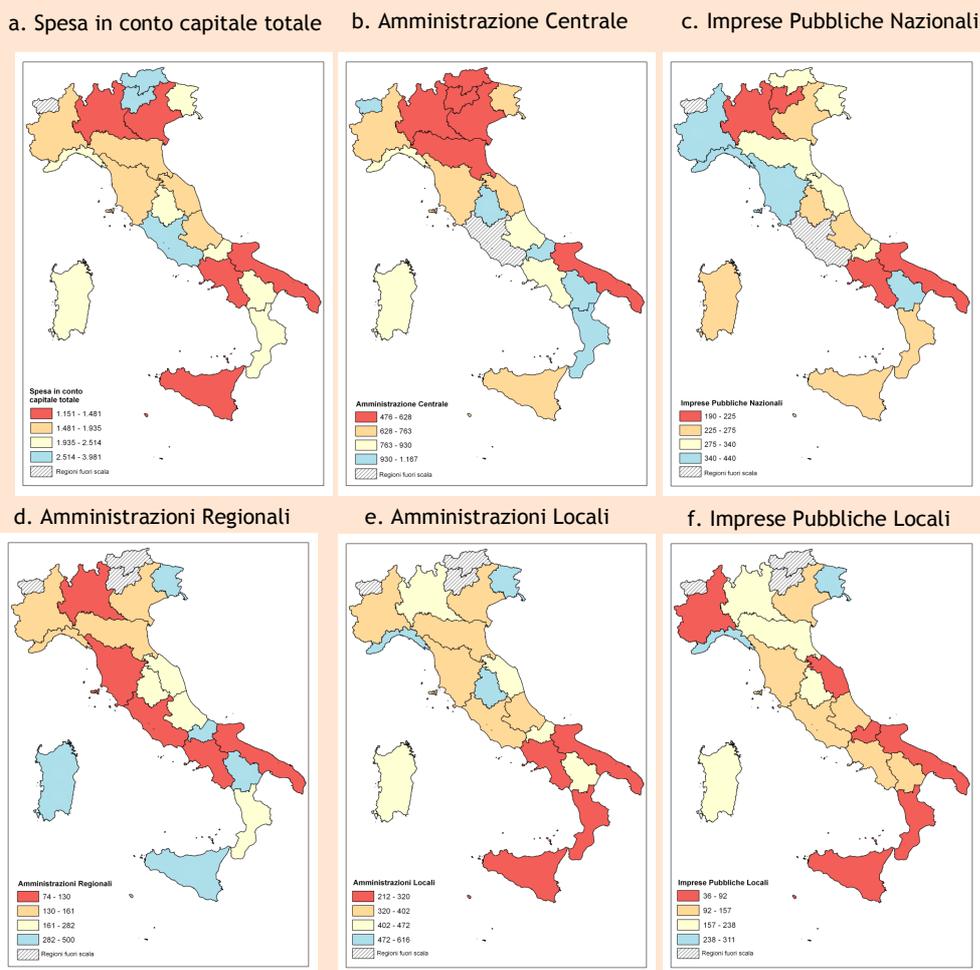
Nell'Acquisto di beni e servizi l'Umbria e la Sardegna rappresentano le regioni con quote più lontane dalla media italiana, 22 per cento la prima e 31 per cento la seconda. Per entrambe queste regioni i maggiori acquisti avvengono in Sanità e Reti infrastrutturali, a cui si aggiungono, per la Sardegna, le Attività produttive e opere pubbliche.

Le percentuali registrate dalle diverse regioni italiane nell'ambito dei Trasferimenti in conto corrente a famiglie e istituzioni sociali sono quelle che registrano la maggiore variabilità con un minimo del 25 per cento del Lazio e un massimo del 41 per cento dell'Umbria, valore, quest'ultimo, da attribuirsi a una forte presenza di popolazione anziana e, di conseguenza, a rilevanti spese pensionistiche.

La seconda componente della spesa totale è quella in conto capitale, rappresentata nella Figura III.13. La distribuzione territoriale del complesso di tale spesa (prima cartina a sinistra), mostra come, nel territorio italiano, non esistano modelli caratteristici per aree. Infatti, tra le regioni con i valori più bassi si collocano sia la Sicilia (1.470 euro costanti per abitante) che la Lombardia (1.464 euro), mentre, all'interno della classe medio alta, si collocano, con analoghi valori pro capite, Sardegna (2.186 euro) e Liguria (2.148 euro).

Spesa corrente

Spesa in
conto capitale

Figura III.13 - SPA – SPESA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE, TOTALE E PER LIVELLO DI GOVERNO (media 1996-2007, euro costanti 2000)

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Il complesso della spesa in conto capitale rappresenta ovviamente la situazione media registrata nei diversi livelli di governo, fra i quali invece si manifestano situazioni più articolate. Dalle mappe tematiche della Figura III.13 si nota, infatti, come l'apporto di risorse in conto capitale delle Amministrazioni Centrali raggiunga i livelli più bassi soprattutto in alcune regioni del Nord: Lombardia, dove la spesa pro capite è inferiore in assoluto (476 euro pro capite), seguita da Veneto (500 euro), Emilia Romagna (627 euro) e dalle due Province Autonome (625 euro Trento e 628 euro Bolzano). A queste si aggiunge lo scarso apporto in conto capitale delle AC in Puglia, informazione particolarmente rilevante, visto che tale regione beneficia delle risorse per il sostegno alle aree svantaggiate sia nazionali che comunitarie. La spiegazione di tale fenomeno può essere rintracciata per un minore impiego in valori assoluti di risorse da parte dell'Amministrazione Centrale, che si combina con la presenza di un'alta quota di popolazione nella regione.

I territori che presentano al contrario una forte incidenza dell'intervento pubblico centrale sono le tre regioni con superficie più piccola (Molise, Valle

d'Aosta e Basilicata) e la Calabria. Quest'ultima, oltre a beneficiare delle risorse aggiuntive, riceve forti investimenti da parte dell'ANAS per l'adeguamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria e della SS106 Ionica. Ovviamente il dato relativo al Lazio risulta molto al di sopra di quanto registrato nelle altre regioni, in virtù della presenza delle sedi dei Ministeri e di molti enti centrali, ma anche da una forte incidenza delle partite finanziarie (partecipazioni azionarie e concessioni di crediti) dello Stato verso soggetti residenti in tale regione.

Nel caso delle Imprese Pubbliche Nazionali (IPN), le evidenze che si possono cogliere dalla cartina tematica sono l'alto impiego di risorse di capitali in Piemonte, Liguria, Basilicata e Toscana. Per la Basilicata, in particolare, l'ENI investe in maniera consistente sul territorio attraverso l'attività estrattiva, mentre in Toscana sono gli interventi strutturali delle Ferrovie dello Stato a sostenere la spesa del comparto. Per la Liguria si registrano apporti da parte di ENEL, Aziende ex IRI e Ferrovie, che pur non essendo, in valore assoluto, particolarmente alti, si combinano con una popolazione piuttosto limitata. Il Lazio e la Valle d'Aosta presentano valori anomali (fuori scala) dovute, nel primo caso, alla concentrazione delle sedi delle Imprese e, nel secondo, a un'area estremamente ridotta.

Tra le regioni meno interessate dalla spesa delle IPN spicca la presenza della Lombardia, fenomeno determinato dall'alta quota di popolazione residente, più che da una scarsa attenzione al territorio da parte delle Imprese.

La distribuzione della spesa in conto capitale delle Amministrazioni Regionali (formata dall'unione dei flussi di Regione e ASL) è interessante, più che per gli alti valori pro capite della Valle d'Aosta e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che sono territori piccoli con un'amministrazione di tipo speciale, per la similitudine del dato pro capite in Campania (130 euro per abitante) e Toscana (126 euro): tale risultato discende da un valore assoluto delle ASL più alto in Toscana e da una spesa in conto capitale nell'Ente Regione Campania decisamente più elevata rispetto all'altro territorio in esame.

L'esame della spesa in conto capitale delle Amministrazioni Locali risulta maggiormente omogeneo: si nota, infatti, come siano in genere le regioni del mezzogiorno ad assumere i valori inferiori, alle quali si unisce il Lazio. Tra i valori più alti spiccano solo l'Umbria, in virtù delle opere per la ricostruzione post terremoto, e il Friuli Venezia Giulia, in cui è stata attuata una specifica politica a favore dell'Edilizia abitativa e urbana. Tutte le altre regioni si muovono su un *range* molto ristretto (da 333 euro a 472 euro per abitante).

Le informazioni relative alle Imprese Pubbliche Locali presentano, diversamente dal comparto appena esaminato, una grossa variabilità: si va, infatti, da un minimo di 36 euro pro capite della Calabria, ai 310 euro del Friuli Venezia Giulia, anche escludendo gli *outlier* di Valle d'Aosta e Province Autonome di Trento e Bolzano (759 euro per la prima, 512 euro la seconda e 473 la terza). Tale variabilità è

riconducibile, come già sottolineato per la spesa totale, al diverso grado di decentramento di funzioni e servizi raggiunto nelle varie regioni.

Dal punto di vista dell'allocazione per funzioni della spesa in conto capitale, dalla banca dati CPT si può desumere che questa è concentrata principalmente su quattro macrosettori: Attività Produttive e Opere Pubbliche (27 per cento), Politiche sociali (21 per cento), Mobilità (19 per cento) e Reti infrastrutturali (9 per cento). Gli interventi relativi alle Attività Produttive sono imputabili, essendo l'aggregato comprensivo delle partite finanziarie, ai mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti, cui si aggiungono gli incentivi alle imprese da parte dello Stato e gli interventi delle Regioni.

Le erogazioni nel campo delle Politiche sociali riflettono essenzialmente le operazioni effettuate dagli Enti di Previdenza sul proprio patrimonio immobiliare allocato in gran parte in Lazio, Lombardia, Campania e Sicilia.

La spesa del macrosetto Mobilità è alimentata, oltre, ovviamente, da Ferrovie e ANAS, dallo Stato e dalle Amministrazioni Comunali. Queste ultime sono infatti preposte alla gestione di viabilità, circolazione stradale e servizi connessi all'interno delle proprie circoscrizioni.

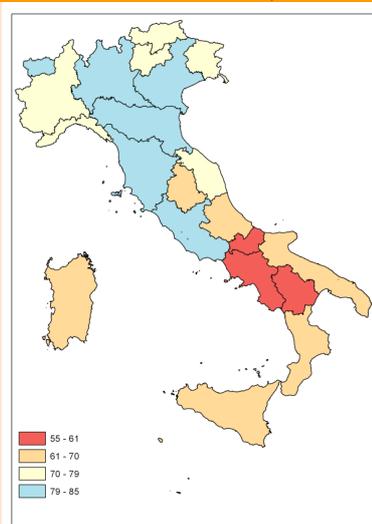
ENEL, ENI e Società partecipate alimentano gli interventi nel campo delle Reti infrastrutturali, allocati principalmente in Lombardia, Lazio e Emilia Romagna.

Spesa per investimenti

Gli investimenti diretti degli enti del Settore Pubblico Allargato hanno effetti importanti sullo sviluppo economico dei territori nel medio-lungo periodo e il rapporto tra questo tipo di spesa e il conto capitale al netto delle partite finanziarie dà indicazioni importanti circa l'attenzione dei *policy makers* alla crescita dei vari territori.

Nella Figura III.14 viene riportata la distribuzione regionale del suddetto rapporto, che evidenzia come le quote maggiori sono registrate nel Lazio (85 per cento), in Emilia Romagna (84 per cento), Valle d'Aosta e Toscana (entrambe 83 per cento) e Lombardia (81 per cento).

Figura III.14 - SPA – QUOTA DEGLI INVESTIMENTI SULLA SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE (media 1996-2007, euro costanti 2000)



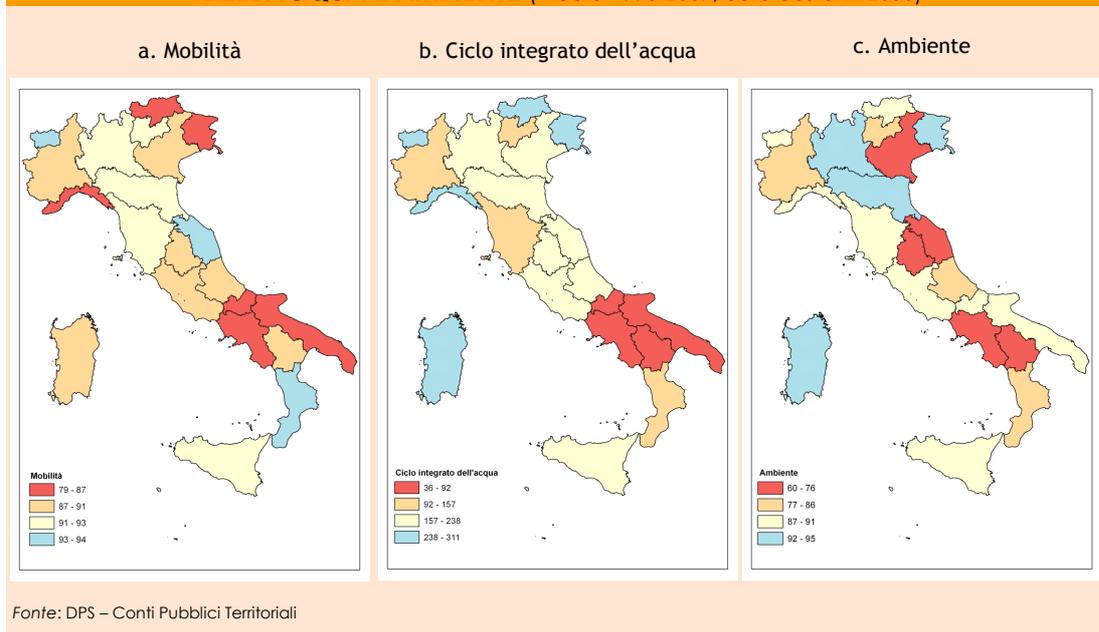
Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Le regioni del Mezzogiorno si collocano sui livelli più bassi, con un minimo del 55 per cento (Basilicata) e un massimo del 70 per cento (Sicilia). Tale evidenza trova giustificazione nel fatto che gli interventi a favore delle aree svantaggiate del Paese sono stati perseguiti dai *policy makers* soprattutto attraverso lo strumento dell'incentivazione alle imprese private (che si configura come trasferimento in conto capitale), e solo negli ultimi anni questa tendenza è stata leggermente modificata. A ciò si aggiunge un minore flusso di risorse destinato a questi territori da parte delle IPN. A valori comparabili con quelli registrati nelle regioni del Mezzogiorno, si colloca l'Umbria: tale risultato deriva non da un minor livello di investimenti, ma dal peso dei Trasferimenti a imprese e famiglie connesso con il processo di ricostruzione *post* terremoto.

La distribuzione della quota degli investimenti sul totale della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie mostra una maggiore variabilità se analizzata a livello di macrosettore. Nella Figura III.15 sono considerati nuovamente la Mobilità, il Ciclo integrato dell'acqua e l'Ambiente e gestione del territorio.

La quota relativa alla Mobilità varia da un minimo del 79 per cento in Campania a un massimo del 94 per cento della Valle d'Aosta.

Figura III.15 - SPA – QUOTA DEGLI INVESTIMENTI SUL CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE IN MOBILITÀ, CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA E AMBIENTE (media 1996-2007, euro costanti 2000)



All'interno di tali valori estremi si possono evidenziare alcune particolarità. È interessante notare, infatti, come il Friuli Venezia Giulia (87 per cento) e la Provincia Autonoma di Bolzano (85 per cento) registrino una quota leggermente inferiore a quella di Abruzzo e Basilicata (entrambe 89 per cento), fenomeno da imputarsi ad una scarsa propensione agli investimenti delle Società partecipate nel macrosettore. Ancora, si sottolinea l'alta percentuale di investimenti della Sicilia (92 per cento), con quote simili

a quelle di Emilia Romagna (92 per cento) e Lombardia (91 per cento), in virtù dell'opere effettuate dall'ANAS per l'ammodernamento di alcune arterie principali della regione, tra cui le autostrade Catania-Siracusa e Messina-Palermo.

La quota relativa al Ciclo integrato dell'acqua presenta una variabilità poco più alta rispetto a quanto visto per il precedente macrosettore: si passa, infatti, da un minimo del 70 per cento registrato in Molise ad un massimo del 97 per cento di Liguria, Provincia Autonoma di Bolzano e Friuli Venezia Giulia. L'altra particolarità di questo settore è che ben otto regioni ricadono nell'intervallo medio alto, accomunando territori appartenenti ad aree diverse, quali Sicilia ed Emilia Romagna, Abruzzo e Lombardia, Umbria e Veneto, tutte con quote molto vicine al 96 per cento. Il comparto è dominato generalmente dagli investimenti delle Amministrazioni Comunali e, per le regioni centro-settentrionali, dalle Società partecipate.

Nel settore Ambiente sono l'Emilia Romagna e la Sardegna (94 per cento) a presentare le maggiori quote di investimenti, mentre Basilicata e Umbria registrano le percentuali minori (64 e 60 per cento rispettivamente). Anche in questo caso le quote di investimenti di otto regioni sono concentrate nella classe medio alta con un intervallo molto ristretto (87-91 per cento). Tali risultati discendono direttamente dall'impegno delle Amministrazioni Comunali, soprattutto nell'ambito dell'Ambiente in senso stretto e degli Altri interventi igienico sanitari, e delle Imprese Pubbliche Locali, che invece concentrano i propri investimenti nel settore dello Smaltimento dei rifiuti.

Il quadro territoriale dei flussi finanziari pubblici è dunque, nell'insieme, ricco e complesso ed offre un'Italia dalle mille sfaccettature che, dopo essere stata descritta ed approfondita grazie alla ricchezza informativa dei CPT, può rappresentare un bagaglio importante per tutti coloro che devono intervenire sui territori effettuando scelte di politica economica e realizzando e valutando le *policy* stesse.

III.3 Riforme e procedure di controllo della finanza pubblica intervenute nel 2009

III.3.1 Federalismo fiscale e implicazioni sulle politiche di sviluppo

Inquadramento generale

La legge n.42/2009 in materia di federalismo fiscale delega il Governo ad emanare i decreti attuativi per il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le Autonomie, il coordinamento della finanza pubblica e i relativi meccanismi di perequazione in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione riformato nel 2001. Disciplina altresì i principi per l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali (di cui al comma 5, art. 119 Cost.) "...perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese¹⁶". Tale finalità, sottolineata nelle premesse della legge delega, evidenzia quale

¹⁶ Articolo 1 comma 1 , legge 5 maggio 2009, n. 42.

rilevanza assumano le politiche di coesione ai fini dell'equilibrata realizzazione di una importante riforma istituzionale destinata a produrre profondi cambiamenti nel sistema di finanziamento di Regioni ed enti locali. Cambiamenti che devono essere valutati anche alla luce delle implicazioni che questi determinano sull'efficacia delle politiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale del Paese.

L'obiettivo è il passaggio da un modello di finanziamento a "finanza derivata", basato sui trasferimenti dallo Stato (con il relativo finanziamento a "piè di lista") con il principio della "*spesa storica*" (ovvero quanto si è speso finora, incorporando anche le inefficienze implicite), a un modello di decentramento fiscale fondato sulla maggiore autonomia finanziaria di entrate recuperate nel proprio territorio; ciò consentirebbe il relativo aumento della trasparenza dei flussi dei finanziamenti e l'implementazione del principio di responsabilizzazione gestionale dei diversi livelli di Governo. L'applicazione dei "*fabbisogni e costi standard*" (ovvero i costi di produzione dei servizi pubblici in condizioni di efficienza e appropriatezza), potrà garantire maggiore efficienza ed equità della spesa pubblica e miglioramento dei servizi collettivi offerti dagli Enti decentrati, in misura uniforme su tutto il territorio nazionale. Tutto ciò dovrà avvenire mantenendo la sostenibilità della finanza pubblica senza nuovi o maggiori oneri.

I forti divari strutturali esistenti nel Paese rendono, tuttavia, particolarmente delicate le modalità di attuazione delle regole del federalismo fiscale in particolare della funzione di perequazione.

Vengono di seguito evidenziati e sintetizzati in maniera semplificata i punti salienti del meccanismo di funzionamento delle disposizioni, con particolare attenzione alle questioni riguardanti il finanziamento delle politiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale e sociale.

La riforma delega il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore, uno o più decreti legislativi (art. 2)¹⁷.

Strutture di supporto

Nel definire i principi generali per il finanziamento delle Regioni a Statuto Ordinario (per analogia estendibili agli Enti locali, vedi oltre), che sostituiranno i trasferimenti dallo Stato, la delega distingue le funzioni e le connesse modalità di finanziamento nei seguenti raggruppamenti (art. 7):

- 1) Spese determinate dall'esercizio delle funzioni connesse alle "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" per i quali la Costituzione prevede che vengano garantiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) uniformi su tutto il territorio nazionale (di cui alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117

Finanziamento livelli essenziali delle prestazioni

¹⁷ Questi decreti saranno adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le Regioni e del Ministro delle politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica Amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata sono trasmessi alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso il parere delle commissioni parlamentari competenti entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale terminale procedura viene reiterata con i pareri del Consiglio dei Ministri e del Parlamento .

della Costituzione); in esse rientrano la spesa per la sanità, l'assistenza e l'istruzione (limitatamente alle spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti) a cui deve essere garantita la copertura integrale dei fabbisogni¹⁸; per il finanziamento della spesa per il trasporto pubblico locale si terrà conto della fornitura di un "...livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale...".

La misurazione dei fabbisogni di spesa corrispondenti a questi livelli di prestazione avverrà non sulla base della "spesa storica", ma sulla base dei "costi *standard*", fissati da legge statale in piena collaborazione con le Autonomie. Per la convergenza ai costi standard la legge fissa un periodo di transizione di 5 anni prolungabili in alcuni casi¹⁹.

Queste spese verranno finanziate con il gettito proveniente dai tributi propri derivati delle Regioni (ad aliquota e base imponibile uniforme), dall'addizionale regionale all'IRPEF e della compartecipazione all'IVA (e transitoriamente anche con l'IRAP) e con il fondo perequativo. Le aliquote verranno determinate "a livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno... in una sola regione" (probabilmente la Lombardia essendo la regione con maggiore capacità fiscale). Per le altre regioni verrà assicurato un trasferimento dal fondo perequativo, finanziato attraverso la compartecipazione all'IVA, che garantirà la copertura integrale dei costi/fabbisogni *standard* per i LEP (scostamento gettito regionale – fabbisogno).

- 2) Spese con natura diversa dalle precedenti che non riguardano funzioni essenziali (spese non LEP) per cui possono essere fissati livelli di prestazioni non uniformi a livello nazionale e variare in base alle specificità territoriali anche in base all'esercizio dell'autonomia gestionale (ad esempio, la formazione professionale, il sostegno delle autonomie locali).

Queste funzioni verranno finanziate in base al criterio della capacità fiscale con il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF (stabilita al livello sufficiente ad assicurare l'esatta compensazione tra gettito e trasferimenti soppressi per il complesso delle Regioni) e dal fondo perequativo; non ci sarà perequazione per le regioni in cui il gettito pro-capite dell'addizionale è superiore a quello medio nazionale. Le Regioni con minore capacità fiscale (ove il gettito per abitante è inferiore al gettito medio nazionale per abitante) partecipano alla ripartizione del Fondo perequativo alimentato dal gettito dell'addizionale all'IRPEF delle

¹⁸ La spesa per la sanità e l'assistenza rappresentano per le Regioni circa l' 80 per cento della spesa corrente del bilancio delle Regioni a Statuto Ordinario.

¹⁹ Articolo 20 co. 1 lett.c. "...Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera:".

regioni più ricche, riducendo adeguatamente (senza annullare) le differenze interregionali, nel periodo transitorio.

- 3) Spese finanziate con contributi speciali, con finanziamenti dell'UE e con cofinanziamenti nazionali (Fas, Fondo di rotazione politiche comunitarie, altri finanziamenti speciali per opere pubbliche)²⁰: si tratta di finanziamenti specifici per lo sviluppo (previsti dal comma 5 del art. 119 della Costituzione), gli unici trasferimenti pubblici (ad eccezione dei fondi perequativi e delle rate di ammortamento dei mutui già in essere) che rimarranno a seguito dell'introduzione dell'autonomia finanziaria.

Contributi speciali

Questi contributi speciali dal Bilancio dello Stato con vincolo di destinazione, dovrebbero confluire in appositi fondi destinati ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, favorendo alcune specificità territoriali²¹; “L'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate” vengono organizzate in piani organici e finanziati con risorse pluriennali. Infine viene stabilito che la definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato sono oggetto di intesa in sede di Conferenza Unificata e disciplinati con la manovra finanziaria.

Per gli Enti locali l'impostazione è analoga (art. 11): nella classificazione delle spese (di cui al punto 1 precedente) cambia il riferimento alle spese riconducibili alle “funzioni fondamentali” (di cui alla lettera p del secondo comma dell'art. 117 della Cost.), la cui individuazione è rimessa alla legislazione statale; viene anche qui garantito il finanziamento integrale in base ai fabbisogni *standard* assicurato dai tributi propri, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, dalle addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo²²; viene inoltre prevista, l'istituzione di “imposte di scopo” per la realizzazione di opere pubbliche, mobilità urbana, turismo, servizi sociali, nonché la piena autonomia nella fissazione delle tariffe. Analogamente allo schema di finanziamento delle Regioni, le spese riconducibili ad altre “funzioni non fondamentali” (di cui al punto 2 precedente) non vengono coperte integralmente ed il fondo perequativo si basa sulla capacità fiscale per abitante. Per il finanziamento degli interventi speciali valgono gli stessi principi e criteri direttivi delle Regioni (di cui al punto 3).

Principi di finanziamento per gli Enti locali

²⁰ Si sottolinea che, all'art. 16 comma 1 lett. a, viene precisato che: “I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato”.

²¹ Si veda art. 16, co. 1 lett. c) “...con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale”.

²² Specificamente l'art. 12 comma 1 lett. b) e c) individua quali entrate assegnate ai Comuni “... prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una partecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una partecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo ..”; mentre le Province “...sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla partecipazione ad un tributo erariale”.

Perequazione

Verranno istituiti nel bilancio delle Regioni due fondi perequativi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, alimentati dalla fiscalità generale mediante un fondo perequativo nel Bilancio dello Stato; questi per le funzioni fondamentali, verranno ripartiti in base a un indicatore di fabbisogno finanziario, e a indicatori di fabbisogno di infrastrutture (art. 13)²³. Per le funzioni non fondamentali la perequazione verrà finalizzata a ridurre la differenza della capacità fiscale, anche tenendo conto della dimensione demografica degli Enti.

Nelle norme transitorie per le Regioni e gli Enti locali vengono introdotte una serie di norme che stabiliscono alcuni principi per l'adeguamento del finanziamento convergenti al principio del costo *standard* e alla soppressione dei trasferimenti²⁴.

Tra queste norme si prevede l'introduzione della perequazione infrastrutturale (art. 22) mediante una ricognizione degli interventi infrastrutturali previsti da norme vigenti in alcuni settori²⁵. Successivamente alla ricognizione, al fine di recuperare il deficit infrastrutturale esistente, saranno individuati gli interventi (ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 Cost.), tenendo conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza verso i costi o i fabbisogni *standard*.

Viene, infine, riconosciuta ampia autonomia di entrata e di spesa alle città Metropolitane (art. 23) e in particolare a Roma Capitale (art. 24), mentre si richiede il concorso delle Regioni a Statuto Speciale e le province Autonome di Trento e Bolzano per il "conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti ..." (art.27).

Alcune osservazioni

La nuova architettura dell'assetto di finanziamento implica una complessa operazione di ristrutturazione dei rapporti finanziari tra Stato e Autonomie che fa emergere alcuni nodi critici e alcune questioni interpretative delle disposizioni della legge delega. Di seguito vengono riportate le più rilevanti, con particolare attenzione a quelle che hanno una relazione diretta con le politiche di sviluppo.

- Conseguenze finanziarie delle nuove assegnazioni. L'attuale disomogeneità dei bilanci e delle metodologie contabili adottate degli Enti decentrati necessita di un ampio lavoro di conoscenza e condivisione delle basi informative sottostanti, anche perché l'applicazione della riforma dovrà avvenire in un quadro di compatibilità finanziaria senza maggiori oneri a

²³ Il primo calcolato " ...come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale"; il secondo "... in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale..." tenendo conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea e del relativo vincolo di addizionalità (art. 13, comma 1, lett. c) num. 1) e 2))

²⁴ Nel periodo transitorio fino all'entrata in vigore delle norme di legge che provvederanno alla individuazione delle funzioni fondamentali, il finanziamento del fabbisogno degli enti locali verrà effettuato considerando l'80 per cento delle spese come fondamentali e il restante 20 per cento di esse come non fondamentali (art. 21, comma 1 lett. e) n. 1) e 2). Le norme recano un elenco provvisorio, per i comuni e le province, delle funzioni da considerarsi, nella fase transitoria, come fondamentali (art. 21, comma 3).

²⁵ I settori individuati nell'art. 22 comma 1 riguardano: le strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, e le strutture portuali ed aeroportuali. Vengono, inoltre, indicati gli elementi in base ai quali effettuare la ricognizione.

carico della finanza pubblica. Su questo tema, i lavori svolti in seno alla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) ha prodotto alcuni primi risultati in tema di armonizzazione dei bilanci e delle informazioni contabili.

- Definizione dei costi *standard* e dei livelli essenziali delle prestazioni. La costruzione statistica di questi indicatori standardizzati determina immediate conseguenze sul livello della perequazione, che deve essere integrale per le funzioni di cui alla lettera m) dell'articolo 117 della Costituzione, ed anche sull'effettiva possibilità per le Regioni di erogare il LEP richiede non solo un'ampia condivisione tecnica, ma anche una forte concertazione politica sulle scelte da effettuare, che incidono profondamente sugli equilibri economico-finanziari dei diversi livelli di governo. Le medesime osservazioni valgono anche per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.
- Contributi speciali dello Stato. Nell'individuazione di questi interventi speciali, che rimarranno a seguito della soppressione dei trasferimenti, si dovrà tenere conto del principio dell'aggiuntività (come prescritto dal comma 5 dell'art. 119 della Cost. senza interferenze con il principio della perequazione ordinaria²⁶), della specificità degli interventi (con vincolo di destinazione), della titolarità che resta in capo allo Stato (l'intesa in seno alla Conferenza unificata), del principio del riequilibrio territoriale e della pluriennalità della programmazione (coerente con la programmazione comunitaria). L'utilizzazione e soprattutto l'entità delle risorse dovrebbero essere decise preliminarmente dallo Stato e successivamente ripartite agli enti decentrati in progetti territoriali, in particolare per quanto riguarda i fondi UE (fissati da accordi programmatici tra gli Stati membri e vincolati al principio dell'addizionalità dei fondi). Infine la definizione di obiettivi, criteri di utilizzazione ed entità delle risorse in sede di manovra finanziaria annuale deve essere resa compatibile con la pluriennalità dell'orizzonte temporale di programmazione, necessario per i programmi di investimento e per il ciclo di finanziamento dei fondi UE.
- Perequazione infrastrutturale. L'attuazione della disposizione pone in rilievo alcuni elementi di problematicità rispetto alla individuazione puntuale degli interventi, alla relazione di questi con quelli di cui al comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione ed ai tempi di realizzazione. Difficoltà che devono essere affrontate e risolte nella stesura dei decreti legislativi di attuazione.

²⁶ Il comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione recita: "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

III.3.2 La riforma della legge di contabilità e finanza pubblica

La riforma della legge di contabilità e finanza pubblica²⁷ nasce dall'esigenza di riadeguare le regole e le procedure di governo dei conti pubblici al mutato contesto derivante dal nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, dai vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento comunitario e dalle maggiori esigenze di controllo e contenimento delle risorse pubbliche.

La nuova legge di contabilità, che si raccorda con quanto previsto dalla legge in materia di federalismo fiscale (legge n.42/09) (cfr. paragrafo III.3.1), verrà completata dalla legislazione delegata, su alcune importanti disposizioni: l'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili pubblici, la razionalizzazione delle procedure e del finanziamento di spesa in conto capitale, il completamento della riforma della classificazione del bilancio dello Stato, il potenziamento del sistema dei controlli e valutazione della spesa, il passaggio alla redazione del bilancio in termini di cassa con relativo periodo di sperimentazione. Viene prevista inoltre una delega al Governo per la redazione di un Testo Unico delle leggi in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (da realizzare entro quattro anni).

Alcune disposizioni di questa riforma incideranno anche sulle politiche di sviluppo e sulle procedure di rendicontazione e controllo dei programmi di investimento.

Armonizzazione dei sistemi contabili

Ruolo importante riveste la delega al Governo per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche (art.2), che prevede l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune schema di bilancio articolato in missioni e programmi in conformità con i regolamenti comunitari (COFOG). Si prevede l'istituzione del "Comitato per i principi contabili delle Amministrazioni pubbliche" a cui parteciperanno rappresentanti dell'Amministrazione centrale e delle Autonomie, che dovrà operare in reciproco raccordo con la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale²⁸.

Ciclo e strumenti della programmazione

Il ciclo e gli strumenti della programmazione economico-finanziaria e di bilancio (art. 7) viene ridisegnato nelle sue fasi temporali e nei suoi documenti tipici, prevedendo un maggiore coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella definizione e condivisione degli obiettivi di bilancio e delle connesse responsabilità (cfr. Tavola III.4); il "Patto di stabilità interno", il "Patto di Convergenza" (previsto dalla legge di attuazione del federalismo fiscale) nonché le "linee guida per la ripartizione degli obiettivi finanziari" per gli enti territoriali, divengono strumenti che fanno parte integrante degli strumenti di governo dei conti della Pubblica Amministrazione.

²⁷ Legge n. 196, 31 dicembre 2009, pubblicata nella G.U. n. 303 del 31/12/2009 – Suppl. Ordinario n. 245 che sostituisce la legge n. 468, 5 agosto 1978

²⁸ Ai fini dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, viene istituita la banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (art. 13), finalizzata ad acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale e coadiuvare l'attività di analisi e valutazione della spesa.

Altra novità, al fine di acquisire un quadro previsivo più stabile, è lo spostamento temporale a settembre della presentazione della Decisione di finanza pubblica (DFP *ex* DPEF), poco prima della presentazione della manovra finanziaria; quest'ultima inoltre dovrà essere predisposta su un quadro almeno triennale coincidente con l'orizzonte temporale della programmazione.

Tavola III.4 - CICLO E STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE E DI BILANCIO

Legge di contabilità precedente (L.468/78)		Legge di contabilità attuale (L.196/09)	
Documenti	Data	Documenti	Data
Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF)	28 febbraio	Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF) <i>(in Allegato il MISE presenta la Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate)</i> ¹	15 Aprile
Disegno di legge di assestamento	30 Giugno	Disegno di legge di assestamento	30 Giugno
Rendiconto generale dello Stato	30 Giugno	Rendiconto generale dello Stato	30 Giugno
Documento di Programmazione economico e finanziaria (DPEF)	30 giugno	Decisione di finanza pubblica (DFP)	15 Settembre
Disegno di legge Finanziaria	30 settembre	Disegno di legge di stabilità	15 Ottobre
Disegno di legge del bilancio dello Stato	30 settembre	Disegno di legge del bilancio dello Stato	15 Ottobre
Relazione Previsionale e Programmatica (RPP)	30 settembre	soppressa	
Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica	15 novembre	Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica	28 Febbraio
Programma di stabilità e Aggiornamento	secondo calendario UE	Aggiornamento del Programma di stabilità	secondo calendario UE

¹ La precedente legge di contabilità prevedeva la Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate a complemento della Relazione Previsionale e Programm. da presentare entro il 31 gennaio

La Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF) riporta l'analisi dell'andamento dell'economia, del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche con riferimento all'anno precedente ed espone l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per il periodo di riferimento della programmazione (art. 12). In allegato alla Relazione, il Ministro dello sviluppo economico presenta (entro il 15 aprile) una "Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti, con particolare riguardo alla ricaduta occupazionale, alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale, nonché alla ripartizione territoriale degli interventi".

La DFP contiene l'esposizione dei dati tendenziali a legislazione vigente del conto economico della Pubblica Amministrazione, del saldo di cassa, e del debito, sia nel loro complesso, che ripartiti per i diversi sottosettori istituzionali e la manovra necessaria al conseguimento degli obiettivi (art 10). I correttivi di finanza pubblica sono volti a conseguire per ciascun anno del triennio gli obiettivi prefissati, indicando gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica da

presentare alle Camere entro il successivo mese di febbraio²⁹. Alla DFP viene allegata, a cura del Ministero dell'economia in collaborazione con i Ministeri competenti, una relazione sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali e dei limiti d'impegno (con un quadro riassuntivo delle scadenze, delle autorizzazioni, delle erogazioni e dei residui).

La Legge di Stabilità, presenta un contenuto più snello della precedente Legge Finanziaria e interventi più circoscritti (art. 11). Non include le norme per lo sviluppo comportanti maggiori spese o riduzioni di entrate; questi provvedimenti insieme alle norme a carattere ordinamentale/organizzatorio, alle norme di delega nonché a quelle relative ad interventi di natura locale/microsettoriale troveranno collocazione in appositi disegni di legge collegati³⁰.

Il Bilancio dello Stato

Viene confermata la struttura classificatoria (adottata dal 2008 in via sperimentale) per missioni e programmi e le novità recentemente introdotte in tema di flessibilità nella gestione delle risorse. I sistemi e gli schemi di bilancio dovranno essere raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per disavanzi eccessivi e coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari (COFOG). La gestione finanziaria dello Stato, confermando la legislazione vigente, si svolge in base al bilancio annuale di previsione redatto in termini di competenza e di cassa (art. 20); tuttavia mediante attuazione di una delega si prevede il passaggio (dopo una sperimentazione della durata massima di due esercizi finanziari) ad una redazione di tutti i documenti di bilancio in termini di sola cassa, corredato da un prospetto in termini di competenza (art. 42).

Le unità di voto oggetto di approvazione Parlamentare si riducono notevolmente (da 579 a 162) e vengono fatte coincidere con i programmi di spesa³¹; la realizzazione di ciascun programma, che verrà illustrato da una "scheda di programma", viene affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, che deve corrispondere all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri.

Nell'ambito della dotazione finanziaria del programma di spesa, si distingue la quota di spesa non rimodulabile (corrispondente agli oneri inderogabili) e rimodulabile (ovvero le spese da fattore legislativo e di adeguamento al fabbisogno). Per quest'ultima sarà possibile, in sede di proposta di bilancio, effettuare compensazioni all'interno di uno stesso programma o tra programmi di una stessa missione; una maggiore flessibilità di bilancio sarà possibile anche in "sede

²⁹ Nell'ambito della procedura di formazione della DFP viene definito il quadro di riferimento normativo del Patto di stabilità interno (art. 8), che dovrà essere caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti.

³⁰ La legge viene accompagnata da una Nota tecnico-illustrativa sul raccordo tra il disegno di legge di bilancio dello Stato e il conto economico delle amministrazioni pubbliche, i contenuti della manovra e i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica e sui principali settori di intervento.

³¹ In luogo delle unità previsionali di base, il comma 2 dell'articolo 21 prevede che le unità di voto siano individuate: per le entrate, con riferimento alla tipologia; per le spese, con riferimento ai programmi, intesi quali aree omogenee di attività dirette al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni

gestionale” (con decreto del Ministero dell’Economia) tra le dotazioni interne a ciascun programma relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno.

Nell’ambito delle attività volte a garantire maggiore trasparenza, efficienza ed efficacia dell’azione pubblica si pone la delega (da predisporre entro un anno dall’entrata in vigore della legge) per la razionalizzazione delle procedure di spesa in conto capitale finalizzata alla realizzazione di opere pubbliche (art. 30, co. 8). La delega, che appare di particolare interesse anche in base alle competenze del Ministero dello Sviluppo Economico, individua alcuni principi e criteri direttivi:

Procedure di spesa in conto capitale

- a) l’introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere (al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità);
- b) la predisposizione da parte del Ministero competente di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti;
- c) la garanzia di indipendenza e professionalità dei valutatori anche attraverso l’utilizzo di competenze interne agli organismi di valutazione esistenti, e eventuale ricorso a competenze esterne per valutazioni particolarmente complesse;
- d) il potenziamento e sistematicità della valutazione ex post sull’efficacia e sull’utilità degli interventi infrastrutturali;
- e) la separazione del finanziamento dei progetti da quello delle opere attraverso la costituzione di due appositi fondi (“fondo progetti” e “fondo opere” a cui si accede solo dopo il completamento della progettazione definitiva);
- f) l’adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere;
- g) la previsione di un sistema di verifica per l’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti.

La riforma contabile conferma le attuali modalità di copertura finanziaria delle leggi (utilizzo degli accantonamenti dei Fondi speciali, riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa e ricorso a nuove o maggiori entrate), ribadendo altresì il vigente divieto di coprire nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l’utilizzo di proventi derivanti da entrate in conto capitale. Viene inoltre previsto che ciascuna legge di spesa indichi il limite massimo autorizzato oppure le relative previsioni di spesa, il cui rispetto dovrà essere garantito da una clausola di salvaguardia automatica (art. 17); essa dovrà indicare misure compensative di riduzione delle spese o di aumento delle entrate nel caso in cui si verificano scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi. Viene infine rafforzata l’informativa sulla quantificazione degli oneri derivanti dalle disposizioni con le relative prospettazioni nelle relazioni tecniche ai provvedimenti.

Copertura delle leggi

L’istituzionalizzazione dell’attività di analisi e valutazione della spesa, compiuta dal Ministero dell’economia e delle finanze con le Amministrazioni centrali, trova attuazione nell’istituzione di appositi nuclei di analisi e valutazione

Analisi e valutazione della spesa

della spesa ed è finalizzata alla verifica dei risultati conseguiti dalle Amministrazioni rispetto agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dalla DFP, nonché al monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza dei programmi di spesa (art. 39)³².

III.3.3 Il Patto per la Salute 2010-2012

Il quadro generale

L'evidenziarsi dei problemi di squilibrio finanziario nel settore della sanità (in particolare nel Lazio e nelle regioni meridionali) e il processo di definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) per l'implementazione del nuovo disegno di federalismo fiscale (cfr. paragrafo III.3.1 e *Riquadro I – Livelli essenziali di assistenza*), incidono - direttamente ed indirettamente - in misura decisiva sulle politiche di sviluppo e sul riequilibrio delle aree meridionali. Le politiche adottate per il rientro dai deficit sanitari assorbono infatti risorse utili per il rilancio delle economie e per la riduzione dei divari territoriali. In particolare con le misure adottate con il recente Patto per la salute viene istituzionalizzata la facoltà delle Regioni di utilizzare parte dei fondi FAS destinati ai programmi strategici regionali per la copertura dei debiti sanitari³³. Le risorse finalizzate alla riduzione dei divari strutturali (secondo il comma quinto dell'art 119 Cost.), vengono dunque indirizzate al ripiano di disavanzi gestionali correnti, in difformità rispetto agli obiettivi originari. La rilevanza delle questioni merita dunque un approfondimento sul finanziamento del settore e sulle regole del Patto per la salute e del relativo sistema di monitoraggio (cfr. paragrafo II.2 Servizi Sanitari).

Finanziamento della sanità

I meccanismi di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale, istituito nel 1978, finora hanno evidenziato distorsioni che hanno portato all'accumularsi di un debito annuale elevato. Le Regioni spendono per assicurare il principio dell'universalità che dà diritto alla salute a tutti i cittadini in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, mentre lo Stato con funzioni di indirizzo e controllo finanzia a "piè di lista". Le accuse sono reciproche: da una parte lo Stato imputa alle Regioni incapacità ed inefficienza gestionale, dall'altra le Regioni contestano allo Stato il taglio delle spese e l'insufficienza delle risorse per soddisfare i fabbisogni minimi di assistenza.

Dalla metà degli anni Novanta, sono state poste in essere normative più stringenti tese a porre sotto controllo la spesa sanitaria e responsabilizzare maggiormente le Regioni. Tuttavia ciò non è stato sufficiente a ridurre la tendenza

³² Sulla base delle attività svolte dai nuclei, il Ministero dell'economia e delle finanze, con cadenza triennale, elabora un Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, che illustra la composizione e l'evoluzione della spesa e i risultati conseguiti (art. 41).

³³ La legge finanziaria 2010 (191/2009) all'art. 1 comma 90 recita: "Le regioni interessate dai piani di rientro, d'intesa con il Governo, possono utilizzare, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, a copertura dei debiti sanitari, le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate relative ai programmi di interesse strategico regionale di cui alla delibera del CIPE n. 1/2009 del 6 marzo 2009, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 137 del 16 giugno 2009, nel limite individuato nella delibera di presa d'atto dei singoli piani attuativi regionali da parte del CIPE".

alla formazione dei deficit sanitari e a migliorare l'efficienza e la qualità della spesa, che peraltro incorpora alcune componenti automatiche di crescita, come le tendenze demografiche e gli sviluppi delle tecnologie mediche più costose. Nel 2009 il deficit delle Regioni ammonta a circa 4 miliardi (comprendendo la parte coperta direttamente dalle regioni), che si aggiunge al debito cumulato che nel periodo 2003-2008 ha raggiunto i 25 miliardi (attribuibile per lo più a Lazio, Campania e Sicilia).

Il livello della spesa sanitaria italiana tuttavia non appare elevato rispetto alla media europea: nell'anno 2006 pari al 6,9 per cento del PIL, contro l'8,8 per cento di Francia, l'8,2 per cento di Germania e il 7,3 per cento dell'Inghilterra. La spesa Sanitaria Pubblica nei conti consolidati della Pubblica Amministrazione nel 2008 è stata pari a circa 109 miliardi di euro, rappresentando una quota assai rilevante della spesa della PA (pari a circa il 17 per cento del totale della spesa corrente complessiva al netto degli interessi) insieme alle spese per la previdenza e il pubblico impiego; nei bilanci delle Regioni la spesa sanitaria assorbe circa l'80 per cento del budget complessivo³⁴.

Il finanziamento del SSN proviene, per il 95 per cento circa, dalla imposizione fiscale diretta (sui redditi delle imprese e delle persone fisiche) e da quella indiretta (sui consumi); per la rimanente parte, da ricavi ed entrate proprie varie delle aziende sanitarie nonché dalla compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria pubblica³⁵.

La fissazione del fabbisogno sanitario annuale e il riparto delle risorse ad esso strumentali vengono individuati con una procedura di riparto a livello statale e con un Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni che definisce i criteri di ripartizione³⁶.

A partire dal 2000, si è consolidata la prassi della stipula tra lo Stato e le Regioni di Patti di stabilità funzionali a definire gli impegni finanziari dei diversi livelli territoriali di governo della sanità promuovendo una responsabilità condivisa degli equilibri di bilancio³⁷; un'azione incisiva di monitoraggio e controllo che non si è limitata agli aspetti finanziari, ma ha riguardato anche il rispetto di obiettivi di miglioramento della qualità ed accessibilità del servizio e delle prestazioni³⁸.

**Regole del Patto
per la salute
2010 - 2012**

³⁴ Dati finanziari sono riportati nel sito del Ministero della sanità al link Programmazione Sanitaria e Qualità - Dati economico-finanziari del SSN - Approfondimenti - Costi

³⁵ Le fonti di finanziamento del SSN (dopo l'entrata in vigore del D.L.vo 56/2000 e la revisione costituzionale sul federalismo fiscale) sono rappresentate da: risorse regionali, quali IRAP e addizionale IRPEF, compartecipazione all'IVA, accise sulla benzina; ulteriori trasferimenti dal settore pubblico (regioni, province, comuni, etc.) e da quello privato, risorse proprie delle aziende sanitarie (tra cui i ticket versati dai cittadini), e da risorse statali, quali Fondo Sanitario Nazionale.

³⁶ La determinazione delle risorse da erogare a ciascuna Regione a copertura della spesa sanitaria viene effettuata tenendo presenti: il fabbisogno sanitario; la popolazione residente; la capacità fiscale; la dimensione geografica di ciascuna regione. Nella prassi, il riparto avviene sulla base del criterio della quota capitaria ponderata, sulla base di alcune variabili destinate a rappresentare il bisogno di assistenza di ogni singolo individuo (età, genere, tasso di mortalità perinatale e di mortalità infantile, densità abitativa), poi moltiplicata per il numero di residenti in ciascuna Regione.

³⁷ Il recepimento degli accordi, dal 2007 denominati anche Patti per la salute, è avvenuto annualmente in Legge finanziaria.

³⁸ A differenza di altri settori il monitoraggio del settore sanitario è assai ben strutturato da un punto di vista informativo con una serie di banche dati e una complessa struttura di osservazione e Governance; si elencano,

Il Nuovo Patto per la Salute 2010–2012, è dunque un accordo finanziario e programmatico tra il Governo e le Regioni, di valenza triennale, in merito alla spesa e alla programmazione del Servizio Sanitario Nazionale, finalizzato a migliorare la qualità dei servizi, a promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e a garantire l'unitarietà del sistema³⁹.

Attualmente le Regioni in disavanzo strutturale che hanno concordato con il Governo un Piano di Rientro dal disavanzo sono il Lazio, l'Abruzzo, il Molise, la Campania, la Liguria e la Sicilia a cui recentemente si è aggiunta la Calabria (che ha siglato lo scorso dicembre).

Il meccanismo in sintesi regola la prassi che, a fronte dell'impegno del Governo del finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale (FSN), le Regioni si impegnano contestualmente all'approvazione degli atti di programmazione nazionali e regionali con garanzia di riequilibrio finanziario e di adeguamento dei livelli essenziali delle prestazioni; il monitoraggio degli adempimenti e le eventuali penalità contribuiscono ad assicurare il rispetto degli obiettivi posti dal Patto.

Di seguito vengono riportati i principali punti e azioni regolate.

**Piani di rientro
dal deficit**

Le procedure di rientro dal deficit scattano nel caso di raggiungimento o superamento del livello del 5 per cento del disavanzo sanitario strutturale rispetto al finanziamento ordinario; in tal caso, la Regione è tenuta a presentare entro il successivo 10 giugno un piano di rientro di durata non superiore al triennio, elaborato con l'ausilio dell'AIFA e dell'AGENAS che contenga le misure di riequilibrio del profilo di funzionamento dei livelli essenziali di assistenza, per renderlo conforme a quello desumibile dal vigente Piano sanitario nazionale e dai livelli essenziali di assistenza. Il piano di rientro, approvato dalla Regione, è valutato dalla Struttura tecnica di monitoraggio (vedi oltre) che verifica anche lo stato dell'attuazione, con periodicità trimestrale ed annuale, ferma restando la possibilità di procedere a verifiche ulteriori.

Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto col Ministro della salute, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, accerta l'adeguatezza del piano presentato e lo approva; altrimenti nomina il

oltre ai tavoli di monitoraggio previsti dal Patto descritti nel testo, alcune delle principali strutture: Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (SiVeAS), Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni, Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), Cabina di regia per il Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), Nucleo di supporto per l'analisi delle disfunzioni e la revisione organizzativa (SAR), Agenzia Italiana del farmaco (AIFA), Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie (Ccm), Istituto Superiore di Sanità (ISS), Consiglio Superiore di Sanità, Commissione unica sui dispositivi medici (CUD). La programmazione Sanitaria viene inoltre governata a vari livelli istituzionali mediante: Piano sanitario nazionale (PSN), Piano sanitario regionale (PSR), Relazione sullo stato sanitario del Paese, i Piani nazionali di settore, le intese istituzionali e gli accordi di programma, il Piano attuativo locale (PAL), il Programma delle attività territoriali (PAT).

³⁹ Il Patto, che aggiorna precedenti accordi, è stato siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in sede di conferenza unificata (nella seduta della Conferenza de 3 dicembre 2009) e successivamente recepito nella Legge Finanziaria per il 2010.

Presidente della Regione commissario *ad acta* per la predisposizione del piano di rientro e contestualmente⁴⁰:

- vengono sospesi i trasferimenti erariali a carattere non obbligatorio e, sempre in via automatica, decadono i direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale, nonché dell'assessorato regionale competente;
- vengono incrementate in via automatica di 0,15 punti percentuali l'aliquota IRAP e di 0,30 punti percentuali l'addizionale IRPEF rispetto al livello delle aliquote vigenti.

Lo Stato da parte sua si impegna ad adottare misure legislative dirette ad agevolare le Regioni interessate dai piani di rientro mediante:

Impegni dello Stato

- il rinvio di dodici mesi di azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni (con il computo dei soli interessi legali);
- la facoltà di utilizzare le risorse FAS relative ai programmi di interesse strategico regionale a copertura dei debiti sanitari, nel limite individuato nella delibera di presa d'atto dei singoli PAR da parte del CIPE.

Viene inoltre ampliato lo spazio di programmabilità degli interventi previsti nel programma straordinario di investimenti di edilizia sanitaria, elevandolo dagli attuali 23 miliardi di euro, a 24 miliardi di euro e concessa la possibilità di utilizzare a tali fini anche le risorse FAS di competenza regionale. Viene infine confermata una quota di finanziamento premiale (circa 3 miliardi) condizionata alla verifica positiva degli adempimenti regionali nella misura del 3 per cento delle somme dovute a titolo di finanziamento⁴¹.

Le Regioni e le Province autonome da parte loro, si impegnano ad adottare una serie di provvedimenti per il miglioramento delle prestazioni e la riduzione dei costi.

Impegni delle Regioni

La riduzione dello *standard* dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del Servizio Sanitario Regionale, non superiore a 4 posti letto per mille abitanti (comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungo degenza post-acuzie), è finalizzata a promuovere il ricovero diurno e l'assistenza in regime ambulatoriale e a favorire l'assistenza residenziale e domiciliare⁴². Verrà predisposto uno specifico atto di programmazione integrata per agevolare i processi di de-ospedalizzazione mediante l'organizzazione dell'assistenza domiciliare per i pazienti anziani e altri soggetti non autosufficienti.

⁴⁰ Qualora il Presidente della regione, nominato commissario ad acta per la redazione e l'attuazione del piano non adempia in tutto o in parte all'obbligo di redazione e di rispetto del piano stesso, il Consiglio dei Ministri, sentita la Regione interessata, nomina in sua sostituzione uno o più commissari ad acta di comprovate professionalità per l'adozione degli atti indicati nel piano e non realizzati.

⁴¹ Con il nuovo Patto per la Salute, lo Stato si impegna ad assicurare 104,6 miliardi di euro per l'anno 2010 e 106,9 miliardi di euro per l'anno 2011.

⁴² Viene inoltre integrata la definizione dei livelli essenziali di assistenza, con la revisione della lista dei 43 DRG ad alto rischio di inappropriatazza.

Per la completa attuazione del Piano della prevenzione le Regioni destinano 200 milioni di euro, oltre alle risorse previste dagli accordi per la realizzazione degli obiettivi del Piano sanitario nazionale⁴³; inoltre le Regioni individuano adeguati strumenti di governo della domanda tramite accordi tra Regioni confinanti per disciplinare e ridurre la mobilità.

Monitoraggio del Patto

Per lo svolgimento dei compiti di monitoraggio vengono confermate le funzioni dei tavoli già in essere, con l'utilizzo già collaudato di un sistema di indicatori di efficienza e appropriatezza allocativa delle risorse⁴⁴.

- Il tavolo tecnico (Tavolo Tesoro/Sanità)⁴⁵, composto dal Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) dal Ministero della Salute, dal Dipartimento degli affari Regionali e dalle Regioni, che ha il compito di verificare gli adempimenti previsti dalle intese Stato – Regioni sulla gestione sanitaria ed il controllo dell'equilibrio finanziario;
- Il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (Comitato LEA)⁴⁶, istituito presso il Ministero della Salute, ha la medesima composizione del tavolo precedente (cfr. *Riquadro I – Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)*). Ha il compito di verificare l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse;
- A queste due strutture, si aggiunge una struttura tecnica di supporto della Conferenza Stato-Regioni (Tavolo Tecnico Monitoraggio)⁴⁷, con una composizione analoga che si avvale per lo svolgimento delle proprie funzioni del supporto dell'AGENAS e dell'AIFA.

RIQUADRO I – LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA (LEA)

Il concetto di livelli essenziali di assistenza è entrato nella legislazione nazionale con la riforma del 1978, che ha istituito il Servizio Sanitario Nazionale con l'introduzione della garanzia dell'uniformità e universalità delle condizioni di salute su tutto il territorio nazionale.

I LEA costituiscono le prestazioni e i servizi uniformi su tutto il territorio del Paese, che il Servizio Sanitario Nazionale è tenuto a fornire a tutti i cittadini,

⁴³ Come previsto dall'articolo 4 dell'Intesa del 23 marzo 2005

⁴⁴ Nel "Patto" (Accordo Stato-Regioni 3 dicembre 2009, art. 2) vengono individuati per il monitoraggio i seguenti settori: riorganizzazione delle reti regionali di assistenza ospedaliera, assistenza farmaceutica, governo del personale, qualificazione dell'assistenza specialistica, meccanismi di regolazione del mercato e del rapporto pubblico privato, accordi sulla mobilità interregionale, assistenza territoriale e post acuta, potenziamento dei procedimenti amministrativo contabili, rilancio delle attività di prevenzione. Gli indicatori di efficienza ed appropriatezza indicati riguardano: indicatori del rispetto della programmazione nazionale, indicatori sui costi medi, *standard* dei posti letto ospedalieri, *standard* del tasso di ospedalizzazione, *standard* del costo del personale, *standard* della numerosità del personale, *standard* di appropriatezza di efficacia ed efficienza.

⁴⁵ Intesa Stato –Regioni del 23 marzo 2005, art 12.

⁴⁶ Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 art 9.

⁴⁷ Accordo Stato Regioni 3 dicembre 2009 art. 3.

gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (ticket), con le risorse pubbliche raccolte attraverso la fiscalità generale¹. “La determinazione dei LEA e delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art 117, lett. m, Cost.), costituisce materia di legislazione esclusiva dello Stato. La loro definizione, richiesta anche per l’attuazione della riforma del Federalismo fiscale (che per Sanità, Istruzione ed Assistenza deve garantire il finanziamento dei livelli uniformi sul territorio nazionale), è affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell’Economia e la Conferenza permanente per i rapporti Stato – Regioni; la definizione dei LEA (a partire da quella - Dpcm 23 febbraio 2002) può essere aggiornata periodicamente.

I LEA sono organizzati in tre grandi Aree:

- assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro;
- assistenza distrettuale;
- assistenza ospedaliera.

Le prestazioni e i servizi inclusi nei LEA rappresentano il livello “essenziale” garantito a tutti i cittadini; tuttavia ogni Regione, per garantire ulteriori servizi e prestazioni rispetto a quelle incluse nei LEA, potrà utilizzare risorse proprie aggiuntive.

Il Ministero della Sanità vigila sull’effettiva applicazione a tutti i cittadini dei livelli essenziali, avvalendosi dei dati rilevati dal Sistema informativo nazionale organizzati in un complesso sistema di indicatori.

Il Ministero provvede, insieme alle Regioni, all’aggiornamento periodico dei LEA, valutando, da un lato, l’evolversi delle condizioni di salute della popolazione e dei relativi bisogni sanitari, dall’altro, il miglioramento delle conoscenze scientifiche e lo sviluppo tecnologico.

Le Regioni, responsabili in via esclusiva della localizzazione e dell’organizzazione delle strutture e dei servizi sanitari saranno direttamente impegnate ad assicurare l’effettiva erogazione delle prestazioni incluse nei LEA sulla base delle esigenze specifiche del territorio regionale.

¹ La Corte costituzionale ha di recente ribadito come la determinazione dei LEA riconosce allo Stato “il potere di fissare la quantità, la qualità e la tipologia delle prestazioni cui tutti gli utenti hanno diritto nell’intero territorio nazionale. Nel porre tali livelli essenziali, lo Stato ha facoltà di dettare norme di principio o di dettaglio, avendo cura di operare con legge le scelte di carattere generale...”.

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

Nel 2009 la politica di sviluppo regionale nazionale e comunitaria ha dovuto affrontare diverse sfide: provvedere alle attività di chiusura del ciclo 2000-2006, la cui attuazione è stata prorogata per tutti gli Stati membri al 30 settembre 2009; garantire l'effettiva entrata a regime dei programmi comunitari del ciclo 2007-2013, anche in vista della prima applicazione al 31 dicembre 2009 della regola del disimpegno automatico; contribuire all'azione di contrasto alla crisi attraverso gli interventi più idonei, nel quadro della più vasta azione di natura strutturale, a fronteggiare gli effetti del ciclo sul sistema produttivo, il mercato del lavoro e le condizioni di vita delle persone. Ciò nel quadro della più stretta integrazione con le politiche di rilancio della competitività dell'Unione europea, traguardate al 2020, e del necessario coordinamento con le politiche di risanamento finanziario.

In questo capitolo, prima di passare all'analisi delle politiche di sviluppo territoriale, vengono sinteticamente illustrati i principali provvedimenti adottati per contrastare gli effetti sociali della crisi economica e il pacchetto per agevolare l'accesso al credito (cfr. paragrafo IV.1 e IV.4).

Vengono poi analizzati i principali risultati conseguiti dalle politiche regionali, sia in termini finanziari che reali evidenziando i progressi registrati, insieme alle difficoltà e criticità non ancora risolte (cfr. paragrafi IV.2 e IV.3).

Si da conto, infine, del dibattito sul futuro della politica di coesione europea, anche nel più ampio quadro del confronto sulla ridefinizione dei grandi obiettivi di sviluppo dell'Unione, così come delineati dal documento UE 2020 (cfr. paragrafo IV.5).

IV.1 La politica regionale nel contesto della politica economica 2009: le azioni anticrisi

La crisi economica che ha caratterizzato l'ultimo biennio ha dato luogo a un ampliamento dei disavanzi e debiti pubblici in tutte le principali economie avanzate. L'Italia, che da anni fronteggia il peso di un elevato debito pubblico, ha attuato nel gestire la crisi una strategia fiscale prudente. L'ampliamento del disavanzo e del debito pubblico è stato limitato¹ in virtù di una politica orientata a contemperare l'esigenza di contenimento delle pressioni sulla spesa con quella di fronteggiare tempestivamente gli effetti socio economici della crisi finanziaria. A tal fine, oltre a reperire nuove risorse, si è proceduto al riorientamento di fondi resi disponibili da altre destinazioni.

¹ Il bilancio pubblico dell'Italia, con un rapporto deficit/Pil stimato per il 2010 al 5 per cento, si presenta più sostenibile di quello di altri Paesi, come la Gran Bretagna (12 per cento) e gli Stati Uniti (10 per cento). La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2010 presentata il 6 maggio 2010 al Parlamento, coerentemente con le richieste formulate in sede europea, propone di riportare il disavanzo al di sotto del 3 per cento entro il 2012, indicando una correzione dello 1,6 per cento nel biennio 2011-2012.

**Interventi
congiunturali**

Per il rilancio del Paese sono stati messi in atto provvedimenti sia di carattere congiunturale che strutturale².

Sono stati garantiti nel pieno della crisi i depositi bancari e, a tutela dei risparmiatori, è stato ammesso l'intervento dello Stato nel capitale delle banche. Si è quindi provveduto ad estendere il Fondo centrale di garanzia agli artigiani e sono state aumentate le autorizzazioni di cassa per il pagamento dei residui passivi. È stato inoltre attivato il Fondo di garanzia per le opere pubbliche presso la Cassa depositi e prestiti e Sace (cfr. paragrafo IV.4.2).

Sono stati potenziati gli ammortizzatori sociali e autorizzate alcune forme in deroga al fine di assicurare la tutela delle categorie più svantaggiate, in linea con gli obiettivi di coesione sociale (cfr. paragrafo IV.4.1).

Si è provveduto a detassare il salario di produttività³ e a ridurre il peso dell'IRAP, mentre sono state agevolate le ristrutturazioni edilizie, eliminata l'ICI sulla prima casa, introdotto il bonus per l'acquisto di diversi beni di consumo. Altre misure concernono la reintroduzione del premio fiscale per le concentrazioni di aumenti di capitale, la detassazione degli utili reinvestiti nei beni strumentali delle imprese e il potenziamento del credito d'imposta per le spese di ricerca.

Per sostenere il sistema produttivo sono stati previsti incentivi al consumo⁴ per 300 milioni di euro, a cui si aggiungono 120 milioni di sgravi fiscali per le imprese operanti nei comparti del tessile e della cantieristica. I punti cardine intorno ai quali si sono indirizzati gli interventi sono il miglioramento dell'eco-sostenibilità ambientale, l'innovazione e la sicurezza sul lavoro. Con questi criteri di fondo si sono indirizzate le risorse verso i settori che hanno avuto maggiore difficoltà nella crisi e quelli che hanno una significativa capacità di produzione nazionale. Le grandi filiere produttive individuate sono: la mobilità sostenibile, il sistema casa per le famiglie, la sicurezza del lavoro e l'efficienza energetica. Oltre agli incentivi, sono state disposte norme sul contrasto all'evasione fiscale internazionale e la semplificazione burocratica in materia di edilizia privata.

A marzo 2010 è stato completato l'iter per la costituzione della Società che gestirà i capitali del Fondo italiano d'investimento, con dotazione iniziale di un miliardo e durata complessiva fino a 15 anni, rivolto alle piccole e medie imprese in

² Il piano anticrisi, al netto degli interventi per il settore bancario, ha mobilitato un ammontare di risorse lorde pari a circa 35,5 miliardi per il quadriennio 2008-2011 (2,7 miliardi nel 2008; 14,1 nel 2009; 10,1 nel 2010 e 8,7 nel 2011), corrispondenti a circa il 2,3 per cento del PIL. Cfr. Programma Nazionale di Riforma dell'Italia 2008-2010 - Stato di attuazione al 2009 e risposta alla crisi economica, trasmesso alla Commissione europea il novembre 2009; Rapporto Strategico nazionale 2009, trasmesso alla Commissione europea il 31 dicembre 2009.

³ Cfr. legge 28 gennaio 2009, n. 2 di conversione del decreto legge 28 novembre 2008, n. 185, recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale".

⁴ Cfr. decreto legge 26 marzo 2010, n. 40 recante: "Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori". Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 26 marzo 2010, n. 71.

fase di sviluppo e con ambizioni di crescita interna ed esterna. Il potenziale è di 15 mila imprese di cui circa 10 mila manifatturiere.

Un significativo contributo al rilancio economico è venuto dagli interventi promossi direttamente dalle Regioni⁵, sia mobilitando risorse proprie, nazionali trasferite e strumenti ordinari, sia attivando misure dei programmi cofinanziati che, sebbene orientati a obiettivi di medio-lungo periodo, possono contribuire all'azione di contrasto alla crisi⁶.

Sono state impostate riforme di carattere strutturale per la scuola e l'università⁷, la pubblica amministrazione⁸ e la competitività del sistema produttivo.

Con la legge per lo sviluppo⁹ si è intervenuti in vari ambiti per rilanciare e rafforzare l'economia del Paese.

Al fine di ridurre in misura consistente sia la dipendenza energetica nazionale dall'estero sia l'elevato tasso di inquinamento legato all'attuale tipologia di produzione energetica è stato dato impulso alle fonti di energia rinnovabile e a una maggiore efficienza del settore, rilanciando l'opzione nucleare.

Sono state adottate misure di politica industriale da un lato mediante l'introduzione del "contratto di rete d'impresa", che supera il concetto fisico di distretto, dall'altro attraverso l'avvio della riforma degli incentivi alle imprese, che poggia, in particolare, su forti snellimenti delle procedure e dei tempi, su una migliore valutazione dei progetti imprenditoriali e su un maggior ricorso ai cofinanziamenti pubblico-privato grazie ai nuovi Contratti di Sviluppo.

Ulteriori misure a favore dell'attività imprenditoriale, soprattutto delle piccole e medie imprese, si riferiscono, in particolare, a un migliore accesso al credito assicurato dalle nuove disposizioni sul Fondo di Garanzia (cfr. paragrafo IV.4.2).

Ugualmente indirizzati alle PMI sono il sostegno dei progetti di innovazione industriale e dei programmi ad alta tecnologia, la tutela della proprietà industriale, il riordino degli strumenti di internazionalizzazione e per la promozione all'estero del "made in Italy", la razionalizzazione degli enti operanti sul territorio al servizio delle imprese, quali le camere di commercio e i consorzi agrari.

Per la maggior tutela dei consumatori e per una migliore qualità e un'offerta

**Interventi
strutturali**

⁵ Il contributo dei Programmi cofinanziati dal FESR all'azione di contrasto alla crisi è stato oggetto di una specifica ricognizione, effettuata d'intesa con la Commissione europea in occasione della riunione del 20 marzo 2009 e di un successivo aggiornamento in sede di Incontri annuali (19-20 ottobre 2009) ulteriormente sviluppato Nel Rapporto Strategico nazionale presentato alla Commissione Europea a dicembre 2009.

⁶ Solo in pochi casi, peraltro riguardante il solo FESR (Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Marche, Molise, Basilicata e Campania) si è dovuto ricorrere a modifiche dei Programmi, comunque limitate, per migliorarne la capacità di contrasto alla crisi.

⁷ Cfr. il decreto legge 1° settembre 2008 n. 137 recante "Disposizioni urgenti in materia di istruzione e di università" convertito con modificazioni dall'art. 1, comma1, legge 30 ottobre 2008 n. 169, nonché il decreto legge 10 novembre 2008 n. 180 recante "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma1 legge 9 gennaio 2009 n. 1.

⁸ Il 9 ottobre 2009 il Consiglio dei Ministri ha definitivamente approvato il decreto legislativo di attuazione della Legge Brunetta di riforma della Pubblica Amministrazione (legge n. 15 del 4 marzo 2009).

⁹ Legge 23 luglio 2009, n. 99 "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia".

più trasparente dei servizi pubblici sono stati riconosciuti ai cittadini da un lato la possibilità di agire, autonomamente o attraverso un'associazione di consumatori, a risarcimento di un danno causato loro da un'impresa (class action), dall'altro diritti più incisivi o migliore accesso all'informazione in vari settori, dal comparto assicurativo a quello energetico o delle telecomunicazioni e, più in generale, maggiori strumenti idonei alla rimozione degli ostacoli alla libera concorrenza nel settore dei servizi. È stata recepita la "direttiva servizi" che consentirà una libera circolazione dei servizi nei territori dell'Unione Europea.

Innovazioni investono anche il comparto dei servizi pubblici locali¹⁰ nella direzione di: aumentare il grado di liberalizzazione del settore, in un quadro regolatorio certo e chiaro, agevolare l'iniziativa dei soggetti privati, ridurre i costi per le pubbliche amministrazioni e garantire la migliore qualità dei servizi resi agli utenti. La normativa attuale stabilisce, come regola generale, che il conferimento della gestione dei servizi per tutti i settori deve avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica e che, nel caso di costituzione di una società mista pubblica e privata, la quota di partecipazione del socio privato non sia inferiore al 40 per cento.

Per l'avvio di una nuova fase di sviluppo del Paese e del Mezzogiorno e per contrastare il pessimismo di fondo sulle possibilità di fare e di cambiare è stato impostato il Piano per il Sud, ispirato a criteri di recupero d'efficienza del sistema e sviluppo delle capacità d'innovazione delle imprese (cfr. *Riquadro J – Il Piano Sud*).

RIQUADRO J – IL PIANO SUD

In attuazione dello specifico mandato che il Consiglio dei Ministri del 15 ottobre 2009 ha conferito al Ministro dello Sviluppo Economico, con il coordinamento del DPS, sono stati definiti i principi cardine di razionalizzazione, concentrazione, raccordo, accelerazione della spesa, misurazione dei risultati, da porre a base della proposta di Piano.

La proposta di Piano intende rimuovere concretamente gli ostacoli che impediscono un recupero del ritardo di sviluppo del Sud rispetto al resto del Paese: i) rafforzando il coordinamento della spesa pubblica ordinaria con quella aggiuntiva delle politiche regionali, comunitarie e nazionali, ii) attirando nel Mezzogiorno maggiori risorse private, nazionali e internazionali, iii) massimizzando l'efficacia degli strumenti di programmazione già in essere e promuovendo nuove iniziative di alto profilo strategico, iv) potenziando e innovando le azioni di governance delle politiche, a vantaggio anche dell'attuazione delle iniziative d'intervento già in campo, v) rilanciando e diffondendo l'attenzione sui risultati delle scelte d'intervento, rendendoli concreti, comprensibili e costantemente misurabili.

Per quanto attiene in particolare alle politiche per le imprese, l'elaborazione prende le mosse dall'evidenza statistica di una struttura produttiva meridionale con tassi di natalità e di mortalità più elevati del resto del Paese, un'elevata incidenza di imprese di piccolissime dimensioni e un peso assai più contenuto del resto del Paese

¹⁰ Legge n.133/2008, modificata dall'art. 15 del decreto legge n.135/2009.

di imprese quasi medie, medie e grandi con l'aggravante di una totale mancanza di leadership di filiera e sistemi a rete, incompatibili con adeguati livelli di competitività.

Il superamento di questi limiti strutturali richiede prevalentemente l'incentivazione della crescita dimensionale delle imprese, in funzione di "testa di ponte" verso i mercati e l'utilizzazione della riorganizzazione degli incentivi come occasione di accesso alla finanza, di sostegno dell'innovazione e dell'internazionalizzazione delle imprese, di concentrazione di risorse in cooperazione istituzionale tra Regioni e Governo centrale, di miglioramento qualitativo del capitale umano, di snellimento delle procedure amministrative.

IV.2 L'attuazione della politica regionale nei territori: ambiti e strumenti di intervento nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord

Nel 2009 è proseguita l'attuazione della politica regionale impostata alla fine degli anni novanta con finanziamenti a valere su risorse comunitarie e nazionali pari a oltre 125 miliardi euro.

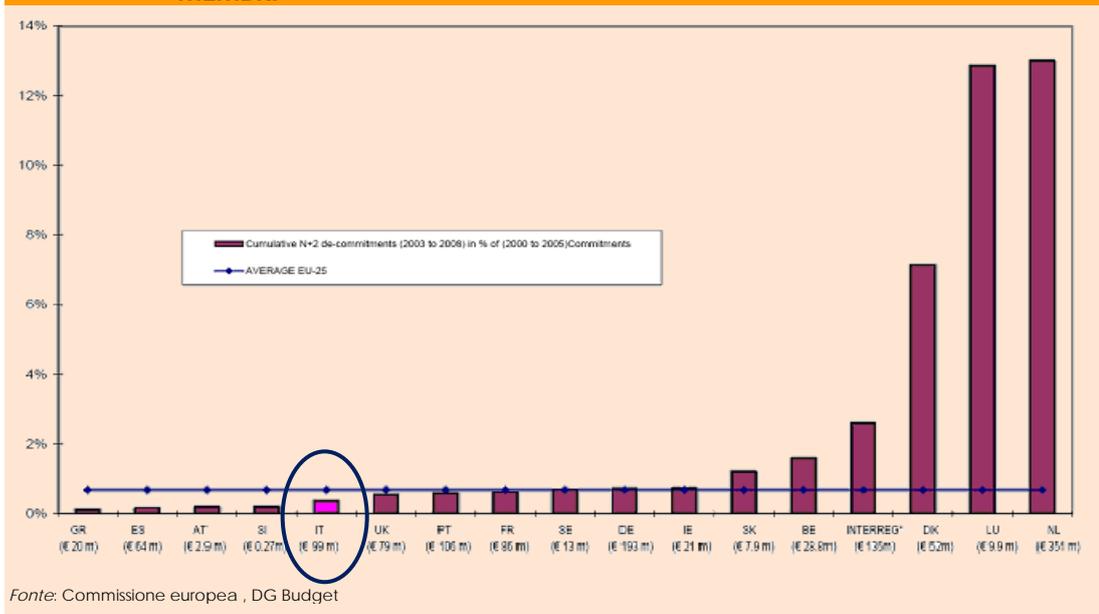
Un'ampia parte degli interventi previsti fa riferimento al ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006, concluso il 30 giugno 2009¹¹. La politica di coesione nei nove anni considerati ha potuto contare su un volume di risorse significativo (61,3 miliardi di euro per gli obiettivi 1, 2 e 3), evidenziando su tutte le aree obiettivo¹² una capacità di spesa che ha raggiunto in media il 100 per cento delle risorse programmate, in molti casi risultando anche superiore a tale soglia, a salvaguardia da rischi di eventuali decurtazioni da parte della Commissione Europea in sede di chiusura contabile dei programmi.

Dal confronto con gli altri Stati membri emerge chiaramente la posizione dell'Italia, ai vertici della graduatoria come capacità di utilizzo delle risorse. Nel complesso, per tutte le aree obiettivo e tutti i programmi e fondi strutturali, il disimpegno totale subito dall'Italia nel ciclo 2000-2006, ammonta a 106 milioni di euro, un importo corrispondente allo 0,33 per cento delle risorse attribuite al Paese (cfr. Figura IV.1).

¹¹ La Commissione europea per contrastare gli effetti della crisi economica anche assicurando l'integrale mobilitazione delle risorse disponibili ha concesso a tutti i paesi una proroga della data limite di attuazione dei programmi operativi del ciclo 2000-2006 (originariamente fissata al 31 dicembre 2008). La proroga è stata formalizzata con la Decisione della Commissione C(2009)1112 del 18 febbraio 2009.

¹² Obiettivi 1, 2, 3 e fuori Obiettivo AI, Equal, Leader, Urban, SFOP fuori obiettivo. Per totali di assegnazioni pari a 63,17.

Figura IV.1 – DISIMPEGNO AUTOMATICO A FINE 2008: CONFRONTO FRA GLI STATI MEMBRI



Oltre alle risorse comunitarie, dal 1999 per il riequilibrio territoriale tra le diverse aree del Paese sono state assegnate alle Amministrazioni Centrali e alle Regioni fondi aggiuntivi nazionali per oltre 63 miliardi di euro riconducibili al Fondo aree sottoutilizzate (FAS).

La trattazione che segue, articolata per le due grandi aree del paese e per obiettivi della politica di coesione comunitaria, dà conto di quanto realizzato attraverso l'attuazione dei programmi dei fondi strutturali e dello stato di avanzamento di quelli programmati in Intese Istituzionali di programma stipulate con le Regioni.

Dall'analisi dei dati emergono significativi risultati, accompagnati da criticità e carenze. Peralto la valutazione complessiva della politica regionale, attuata in Italia nell'ultimo decennio, condotta dalla Commissione europea¹³, oltre a segnalare puntualmente le principali carenze della politica stessa, indica fra i punti critici, per quanto riguarda in particolare il Sud la limitata addizionalità degli interventi e lo scarso apporto delle politiche ordinarie. Queste valutazioni evidenziano, anche, che la politica di coesione comunitaria ha aiutato le Regioni dell'Obiettivo 1 a evitare un allargamento del divario con il resto del Paese anche se non è riuscita a rimuovere i fattori alla base della loro mancanza di competitività (cfr. *Riquadri K - Politica regionale: principali risultati* e *L - Gli interventi 2000-2006: le valutazioni ex post della Commissione europea*).

Come autorevolmente osservato¹⁴, un contributo significativo al raggiungimento degli obiettivi della politica regionale deve provenire dal

¹³ Cfr. Rapporto di valutazione ex post sul sito http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1_tsk4_italy.pdf e oltre Riquadro L in questo Capitolo.

¹⁴ Cfr. Banca d'Italia atti del Convegno e "Mezzogiorno e politica economica dell'Italia", Roma 26 novembre 2009. Nel convegno sono stati presentati i risultati di un ciclo di ricerche, dedicate all'economia regionale, al

rafforzamento e da una più coerente declinazione di alcune politiche ordinarie nazionali con rilevanti effetti regionali – quali l’istruzione, la giustizia, la concorrenza, la sicurezza, il miglioramento della pubblica amministrazione.

Una valutazione degli effetti macroeconomici della politica di coesione economica, sociale, territoriale in Europa nei trascorsi due cicli di programmazione conferma, peraltro, l’apporto positivo di tale politica sulla crescita delle regioni europee in ritardo di sviluppo¹⁵.

IV.2.1 Le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno

Nel Mezzogiorno le assegnazioni di risorse ai programmi di investimento attivati nell’ambito della politica regionale, nel periodo 2000-2009¹⁶, sono pari a oltre 100 miliardi di euro, di cui il 44 per cento a valere sui Fondi strutturali comunitari e cofinanziamento nazionale e per la parte restante sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS).

Le risorse dei fondi strutturali nel Mezzogiorno¹⁷, presentano una concentrazione decisamente elevata nel settore industria e servizi (18,7 per cento), seguito dai settori trasporti, ciclo integrato dell’acqua, ambiente e viabilità (cfr. Tavola IV.1).

Risorse Fondi strutturali

I pagamenti cumulati al 2009 si attestano a 49 miliardi con un incremento di circa 5 miliardi¹⁸ rispetto all’anno precedente (cfr. paragrafo IV.2.1.1).

funzionamento di importanti servizi prestati dal settore pubblico nei territori meridionali e al ruolo delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno che l’Istituto ha condotto in circa due anni di lavoro. Le Analisi e le ricerche raccolte nel volume *“Mezzogiorno e politiche regionali”* sono disponibili sul sito www.bancaditalia.it. Sull’argomento cfr. nello stesso volume citato lo studio a cura di L.Cannari, M. Magnani, G. Pellegrini *“Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell’ultimo decennio”*.

¹⁵ Cfr. F. Busillo, T. Muccigrosso, G. Pellegrini, O. Tarola, F. Terribile *“La valutazione degli effetti della Politica regionale europea sulla crescita: un approccio basato sul Regression Discontinuity Design”*, Collana Materiali Uval, disponibile all’indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval>. Lo studio valuta gli effetti della Politica regionale europea mediante un approccio di inferenza causale denominato Regression Discontinuity Design (RDD) che consente di confrontare lo scenario economico che si presenta a seguito di interventi di policy con uno scenario “controfattuale” che stima quello che sarebbe successo in assenza di tali interventi. I risultati dell’analisi segnalano come vi sia stato un positivo effetto della Politica regionale europea sulla crescita delle regioni Obiettivo 1 espresso da un maggiore tasso di crescita medio annuo del PIL pro capite di tali regioni rispetto a quelle non Obiettivo 1 nei due cicli di programmazione compresi nel periodo 1994-2006. La maggiore crescita del PIL pro capite delle regioni Obiettivo 1 è misurata in un range tra lo 0,6 per cento e lo 0,9 per cento a seconda del metodo di analisi utilizzato, non parametrico o parametrico.

¹⁶ Si considera l’arco temporale corrispondente al ciclo di programmazione dei fondi strutturali “2000-2006” che riguarda il periodo dal 2000 al 2009. In tale arco temporale si considerano le risorse comunitarie e di cofinanziamento assegnate per la programmazione comunitaria 2000-2006 a titolo dell’Obiettivo 1 e degli Obiettivi 2 e 3 limitatamente alla Regione Abruzzo e quelle nazionali assegnate dal CIPE per le aree sottoutilizzate al 31 dicembre 2008 (cfr. Appendice Tavole aIII.3.b, aIII.1.d).

¹⁷ Comprendenti quindi le regioni dell’obiettivo 1 2000-2006, incluso il Molise in *phasing-out* dall’obiettivo 1 e per la regione Abruzzo il DOCUP obiettivo 2, il POR obiettivo 3 e la quota destinata alla regione del PON obiettivo 3.

¹⁸ Incluso l’overbooking.

Tavola IV.1 – PROGRAMMAZIONE E SPESA DEI FONDI STRUTTURALI NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE, ANNI 2000-2009

Settore CPT	Numero Progetti		Costo ammesso Totale ¹		Pagamenti cumulati al 2009 ²	
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%
Agricoltura e pesca	73.437	25,1	5.927	9,8	5.107	10,4
Altri Trasporti	733	0,3	5.912	9,8	5.220	10,7
Ambiente	7.508	2,6	4.088	6,7	3.256	6,6
Amministrazione generale	-	-	-	-	-	-
Ciclo integrato dell'acqua	2.993	1,0	4.919	8,1	3.572	7,3
Cultura e servizi ricreativi	5.066	1,7	3.115	5,1	2.541	5,2
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	894	0,3	1.269	2,1	1.248	2,5
Edilizia abitativa e urbanistica	3.234	1,1	2.769	4,6	1.766	3,6
Energia	8.861	3,0	616	1,0	405	0,8
Formazione	28.587	9,8	1.706	2,8	1.456	3,0
Industria e Servizi	57.274	19,6	11.359	18,7	8.589	17,5
Interventi in campo sociale	1.495	0,5	556	0,9	454	0,9
Istruzione	50.187	17,2	1.353	2,2	1.228	2,5
Lavoro	23.875	8,2	3.485	5,7	2.940	6,0
Ricerca e sviluppo	4.701	1,6	3.496	5,8	3.029	6,2
Rifiuti	3.117	1,1	1.612	2,7	1.150	2,3
Sanità	-	-	-	-	-	-
Telecomunicazioni	9.184	3,1	1.449	2,4	1.196	2,4
Turismo	5.255	1,8	2.272	3,7	1.710	3,5
Varie	4.744	1,6	955	1,6	917	1,9
Viabilità	1.304	0,4	3.762	6,2	3.207	6,5
Totale Mezzogiorno 2009	292.449	100,0	60.621	100,0	48.989	100,0

¹ Il costo ammesso totale indica il valore complessivo dei progetti ammessi a finanziamento nell'ambito del sistema di monitoraggio della programmazione comunitaria. Esso può risultare superiore al totale delle risorse stanziare dagli strumenti di programmazione (OCS e POR e DOCUP Regione Abruzzo), ma approssima correttamente il valore complessivo della programmazione secondo i principi e i criteri di selezione comunitari. Il valore qui riportato, come il numero di progetti avviati e conclusi è riferito a dicembre 2009.

² I pagamenti sono riferiti al 31 dicembre 2009.

Fonte: elaborazioni DPS

Risorse FAS in Intese Istituzionali di programma

Il 35 per cento circa delle risorse del Fondo aree sottoutilizzate (FAS), programmate nelle Intese Istituzionali di programma, sono destinate ai settori dei “trasporti” e della “viabilità”, seguiti dai comparti “ciclo integrato dell’acqua” e “industria e servizi” (cfr. Tavola IV.2). La concentrazione nel settore trasporti è ancora più accentuata se si considera che nell’ambito degli Accordi di Programma Quadro si riversano risorse provenienti da fonti finanziarie diverse¹⁹, includendo quindi anche le risorse di altre fonti finanziarie (il FAS costituisce nel Mezzogiorno circa un terzo del valore complessivo degli Accordi), al settore è destinato nel complesso circa il 49 per cento del valore degli Accordi per il finanziamento di oltre 2.300 progetti²⁰. Nei settori “ciclo integrato dell’acqua” e “cultura e servizi ricreativi” è concentrato oltre il 43 per cento dei circa 12 mila progetti previsti.

Il costo realizzato al 2009 per l’insieme di tali progetti ha raggiunto i 18,5 miliardi sul complesso delle risorse (cfr. paragrafo IV.2.1.2).

¹⁹ Le Intese istituzionali di programma si attuano mediante Accordi di Programma Quadro che fanno convergere sugli obiettivi fonti finanziarie di diversa natura: pubbliche ordinarie (nazionali e regionali), fondi strutturali e relativo cofinanziamento, Fondo aree sottoutilizzate, risorse private (cfr. paragrafo IV.3.1.2).

²⁰ In questo settore è molto rilevante il contributo alla programmazione da parte delle risorse statali ordinarie. Il valore complessivo delle risorse di diversa fonte destinate all’ambito trasporti (viabilità e altri trasporti) in APQ è dell’ordine di 20 miliardi, cfr. oltre.

Tavola IV.2 - PROGRAMMAZIONE E SPESA IN INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE, ANNI 2000-2009

Settore CPT	Numero progetti		Valore Accordi ¹			di cui risorse FAS		Progetti conclusi ²			Costo realizzato al 2009 ³	
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%		
Agricoltura e Pesca	138	1,1	1.053	2,1	351	2,0	76	1,3	379	2,0		
Altri trasporti	631	5,0	10.329	20,2	1.527	8,7	269	4,6	3.688	20,0		
Ambiente	1.225	9,7	1.672	3,3	1.127	6,4	545	9,2	612	3,3		
Amministrazione generale	19	0,2	190	0,4	121	0,7	8	0,1	28	0,2		
Ciclo integrato dell'acqua	3.008	23,8	6.994	13,7	2.974	16,9	1.438	24,4	2.892	15,7		
Cultura e servizi ricreativi	2.563	20,2	2.435	4,8	1.570	8,9	1.271	21,5	1.266	6,9		
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	78	0,6	59	0,1	58	0,3	28	0,5	20	0,1		
Edilizia abitativa e urbanistica	370	2,9	444	0,9	363	2,1	119	2,0	161	0,9		
Energia	391	3,1	777	1,5	211	1,2	196	3,3	115	0,6		
Formazione	73	0,6	80	0,2	27	0,2	31	0,5	26	0,1		
Industria e Servizi	660	5,2	7.397	14,5	1.896	10,8	269	4,6	3.238	17,5		
Interventi in campo sociale	292	2,3	293	0,6	91	0,5	228	3,9	213	1,2		
Istruzione	202	1,6	468	0,9	329	1,9	53	0,9	138	0,7		
Lavoro	2	0,0	10	0,0	-	-	-	-	5	0,0		
Ricerca e sviluppo	313	2,5	643	1,3	406	2,3	62	1,1	286	1,5		
Rifiuti	65	0,5	555	1,1	145	0,8	8	0,1	36	0,2		
Sanità	120	0,9	288	0,6	84	0,5	46	0,8	136	0,7		
Telecomunicazioni	336	2,7	1.164	2,3	644	3,7	212	3,6	761	4,1		
Turismo	175	1,4	1.010	2,0	337	1,9	44	0,7	508	2,8		
Varie	299	2,4	187	0,4	149	0,8	133	2,3	92	0,5		
Viabilità	1.704	13,5	15.043	29,4	5.150	29,3	864	14,6	3.875	21,0		
Totale Mezzogiorno	12664	100,0	51.090	100,0	17.562	100,0	5.900	100,0	18.472	100,0		

¹ Il valore complessivo dell'accordo (qui inteso all'ultimo monitoraggio) può variare nel corso del tempo a causa di integrazioni o rimodulazioni rispetto al valore iniziale alla stipula. Il valore qui riportato, riferito a fine 2009, può pertanto differire dal valore alla stipula. Analoghe considerazioni valgono per il valore delle risorse del FAS programmate negli Accordi. Sono riferiti a fine 2009 anche il numero di progetti inclusi in accordi e i progetti conclusi.

² In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti che hanno terminato la fase di "Esecuzione lavori" ovvero che si trovano nelle fasi successive quali "Conclusione lavori", "Collaudo", "Entrata in funzione".

³ Il costo realizzato approssima l'avanzamento della spesa degli APQ stipulati nel periodo 1999-2009. La quota è calcolata sul valore dell'accordo all'ultimo monitoraggio al netto delle economie. Il valore del costo realizzato nell'anno 2009, rilevato nel sistema di monitoraggio a marzo 2010, può subire ulteriori integrazioni in corso d'anno. L'avanzamento delle realizzazioni è influenzato sia dall'anno di stipula degli accordi, sia dal settore di intervento.

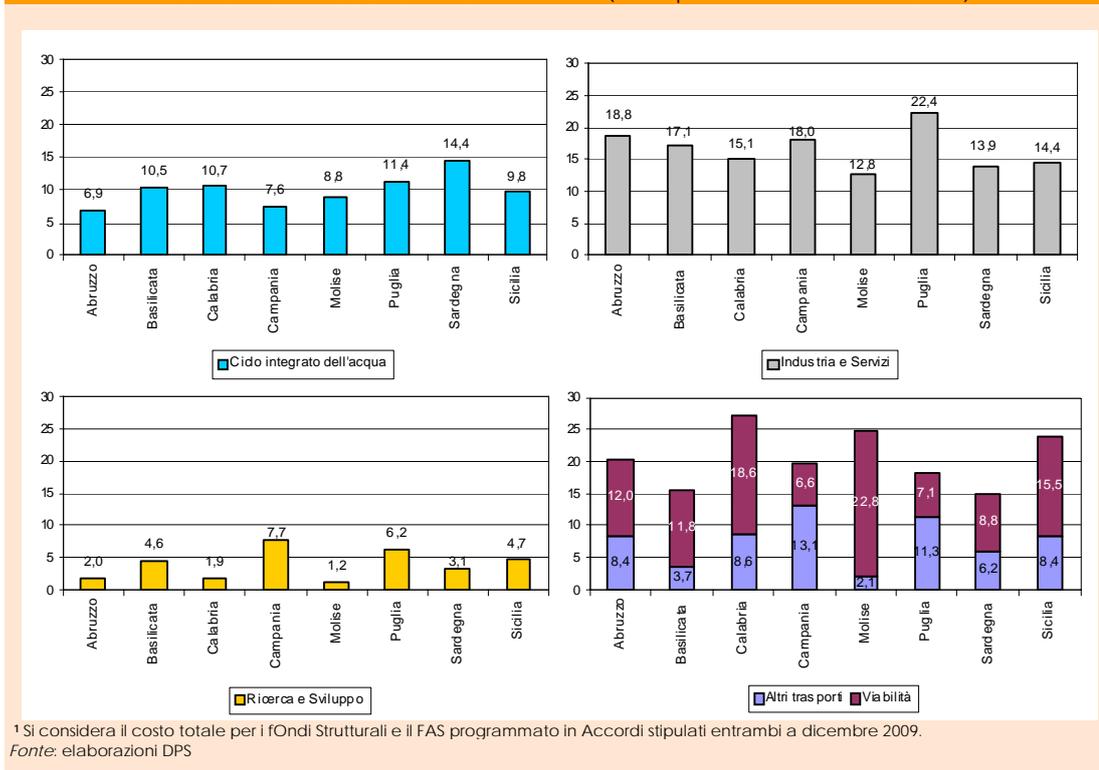
Fonte: elaborazioni DPS

La programmazione delle risorse aggiuntive nei territori presenta una forte valenza regionale perché a questo livello di governo è affidata la responsabilità di gestione e le scelte di destinazione delle risorse. Le risorse programmate nel periodo 2000-2009²¹ a valere su Fondi strutturali e FAS in APQ (circa 78 miliardi di euro), presentano differenziazioni settoriali anche elevate fra le regioni del Mezzogiorno (cfr. Figura IV.2).

Articolazione della programmazione per regione

²¹ Le variabili considerate sono il costo pubblico ammesso per i Fondi strutturali comunitari e il valore della componente FAS negli Accordi di programma quadro. Entrambe sono considerate al monitoraggio di fine 2009.

Figura IV.2 - ARTICOLAZIONE PER REGIONE E ALCUNI SETTORI DELLA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE¹: FONDI STRUTTURALI E FAS IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO 2000-2009 (valori percentuali e milioni di euro)

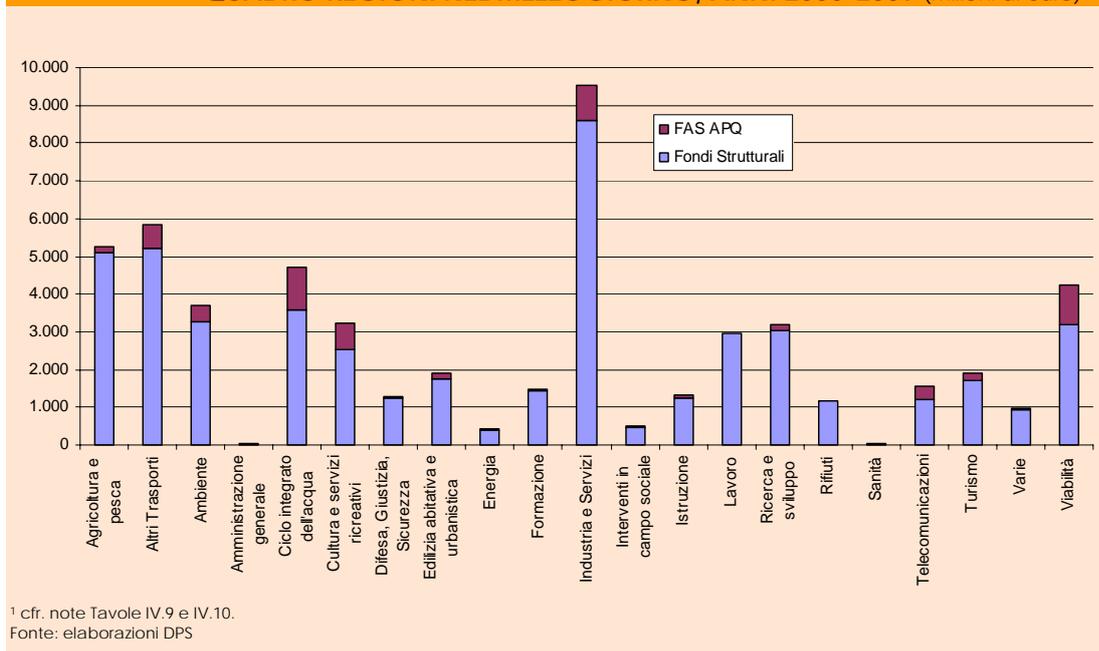


Quadro generale della spesa per settori

La spesa nel Mezzogiorno, a valere sui Fondi Strutturali e sul FAS programmato in APQ con le Regioni, nell'intero periodo 2000-2009 è stata pari a oltre 55 miliardi di euro. In linea con l'articolazione settoriale della programmazione, la quota prevalente dei pagamenti è stata assorbita dai settori "industria e servizi", "viabilità" e "trasporti" e "ciclo integrato dell'acqua" (cfr. Figura IV.3).

Nel 2009 la chiusura della programmazione dei fondi strutturali ha determinato un'accelerazione dei pagamenti su tali interventi e un rallentamento su quelli finanziati dalle risorse nazionali. Inoltre, come già menzionato nei Rapporti precedenti, la capacità di spesa è risultata influenzata dalla presenza di tipologie progettuali la cui tempistica di attuazione è significativamente differenziata nell'ambito dei Fondi strutturali sono stati finanziati anche aiuti alle imprese a più rapida attuazione (cfr. paragrafo IV.2.1.1); nell'ambito degli APQ investimenti in opere pubbliche con tempi di realizzazione più lunghi (cfr. paragrafo IV.2.1.2).

Figura IV.3 - DESTINAZIONE PER SETTORE DI INTERVENTO DELLA SPESA¹ DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FAS PROGRAMMATO IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO REGIONI NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2000-2009 (milioni di euro)



IV.2.1.1 La programmazione comunitaria

I programmi attuativi del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)²², in virtù della possibilità di impiegare le risorse finanziarie programmate nel ciclo di programmazione 2000-2006, fino al 30 giugno 2009, sono in fase di chiusura contabile. I Regolamenti comunitari fissano, infatti, il termine ultimo per la presentazione delle domande di saldo finale al 30 settembre 2010.

Il QCS, la cui dotazione finanziaria è pari a circa 46 miliardi di euro, distribuiti in sei assi tematici più un asse di supporto tecnico è stato attuato attraverso 7 programmi operativi regionali (POR) e 7 programmi operativi nazionali (PON) (cfr. Tavola IV.3).

Il programma è stato dedicato per circa il 50 per cento alla realizzazione di opere infrastrutturali e per la restante parte a progetti di natura immateriale (come ad esempio interventi nel campo della ricerca, dell'istruzione e della formazione e di servizi a imprese, istituzioni e persone) e di trasferimento (soprattutto incentivi a imprese). Tale finalizzazione ha determinato una elevata numerosità di progetti; in particolare queste ultime due tipologie, rappresentano la metà del valore delle risorse e l'88 per cento dei progetti (cfr. Figura IV.4).

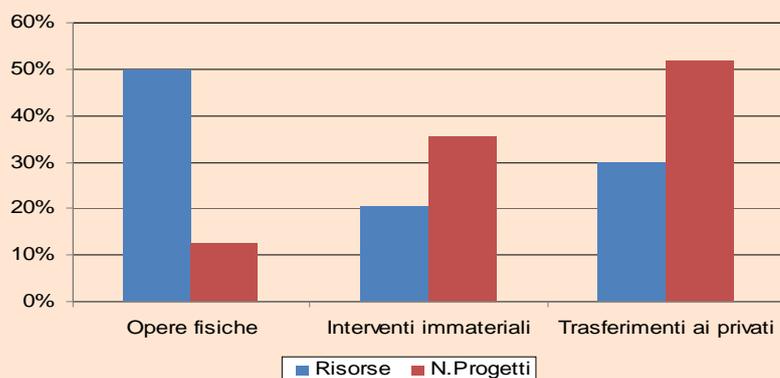
²² Il Quadro Comunitario di sostegno è il documento che, per il ciclo di programmazione 2000-2006, definisce la strategia, gli obiettivi, le priorità di azione, nonché la quota di partecipazione dei Fondi strutturali e delle altre risorse finanziarie alla realizzazione della strategia per lo sviluppo delle Regioni dell'Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia).

Tavola IV.3 - CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI AMMESSI A COFINANZIAMENTO NEL QCS OBIETTIVO 1, 2000-2006 (valori percentuali sul totale delle risorse del QCS)

Classificazione sintetica	Assi Prioritari							
	TOTALE	RISORSE NATURALI	RISORSE CULTURALI	RISORSE UMANE	SISTEMI LOCALI	CITTA'	RETI E NODI DI SERVIZIO	ASSISTENZA TECNICA
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	7,9	6,8	0,4	-	0,6	0,1	-	-
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	4,7	0,1	4,0	-	0,4	0,2	-	-
Infrastrutture di trasporto	17,4	-	-	-	1,2	0,6	15,7	-
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	8,4	7,2	-	-	0,2	0,1	0,9	-
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	1,6	1,4	-	-	0,2	-	-	-
Infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria	3,0	-	-	0,8	1,9	0,1	0,2	-
Infrastrutture urbane	3,1	-	-	-	-	2,9	0,2	-
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	2,4	-	-	1,5	-	0,5	0,4	-
Strutture sportive, ricreative	1,3	0,1	-	-	0,9	0,3	-	-
Totale opere fisiche	49,8	15,6	4,4	2,3	5,5	4,8	17,3	-
Piani, studi e monitoraggio	5,6	1,2	0,2	0,7	-	0,1	2,2	1,2
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	1,5	0,2	0,2	0,2	0,6	-	0,1	0,1
Ricerca	1,1	-	-	1,1	0,1	-	-	-
Servizi alle imprese	1,5	-	-	0,1	0,8	0,1	0,4	0,1
Servizi alle persone	0,7	-	-	0,4	0,1	-	0,3	-
Attività ricreative e culturali	0,1	-	-	-	-	-	-	-
Formazione dipendenti pubblici	0,3	-	-	0,2	-	-	-	0,1
Formazione a privati non-occupati	5,5	-	0,1	5,1	0,1	-	0,1	-
Formazione a privati occupati	1,8	-	0,1	1,3	0,1	-	0,2	-
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	2,1	-	-	2,0	-	0,1	-	-
Totale interventi immateriali	20,4	1,5	0,7	11,1	1,9	0,4	3,2	1,5
Trasferimenti ad individui	0,8	-	-	0,7	-	-	-	-
Trasferimenti a enti Non-Profit	0,1	-	-	-	-	0,1	-	-
Trasferimenti ad imprese: 1 innovazione-ricerca	2,0	-	-	1,9	-	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 2 ambiente	0,7	0,7	-	-	0,1	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 3 occupazione-training-organizzazione interna	0,5	-	-	0,4	0,1	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 4 qualità-certificazione	-	-	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 5 generalisti	25,0	1,1	0,1	-	23,4	0,2	0,1	-
Trasferimenti a consorzi di imprese	0,8	-	-	-	0,8	-	-	-
Totale trasferimenti a privati	29,8	1,7	0,1	3,0	24,5	0,3	0,1	-
Totale QCS	100,0	18,8	5,2	16,4	31,9	5,5	20,7	1,5
Per memoria								
Totale risorse (milioni di euro)	59470,8	11.181,72	3.067,33	9.763,02	18.974,57	3.282,29	12.292,25	909,66
Totale progetti (numero progetti)	283282,0	22.782	4.805	100.259	134.243	4.379	12.223	4.591

Note: le quote sono calcolate sul valore del costo ammesso a giugno 2009; nella Tavola i valori nulli sono identificati con il simbolo " - "; i valori che non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo considerato sono segnalati con il valore "0,0".

Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT) al 31.12.2009

Figura IV.4 - QCS-DISTRIBUZIONE DEI PROGETTI IN INFRASTRUTTURE, INTERVENTI IMMATERIALI E TRASFERIMENTI PER VALORE E NUMEROSITÀ A FINE 2009 (valori percentuali)

Fonte: elaborazioni DPS

Con riferimento al valore dei progetti ammessi al finanziamento, il 49,8 per cento delle risorse destinato ad opere infrastrutturali (per circa 35.000 progetti) è concentrato soprattutto negli assi Risorse Naturali e Reti e nodi di servizio. L'impiego finanziario è assai rilevante nelle infrastrutture di trasporto (17,4 per cento delle risorse, corrispondente a circa 5.450 progetti) e nel sostegno generale all'investimento delle imprese (28 per cento delle risorse corrispondenti a oltre 134.000 progetti).

I più recenti dati di monitoraggio finanziario mostrano un livello di pagamenti, per il QCS, pari al 104,6 per cento del totale delle risorse disponibili con performance al di sopra della media per l'asse 6 Reti e Nodi di Servizio, l'asse 1 Risorse Naturali e l'asse 5 Città (cfr. Figura IV.5).

Figura IV.5 - QCS- PAGAMENTI PER ASSE AL 31 DICEMBRE 2009 (valori percentuali sulla dotazione finanziaria per asse e totale QCS)



Relativamente all'avanzamento della spesa dei singoli programmi, i livelli di attuazione sono pienamente soddisfacenti per tutti i programmi ad eccezione del PON Pesca che registra valori decisamente lontani dall'obiettivo finale, e dei PON ATAS, Scuola e Sicurezza, la cui distanza dall'obiettivo è tuttavia da attribuire unicamente all'ancora incompleta registrazione della spesa "sul terreno", tale da consentire il completo utilizzo delle risorse (cfr. Figura IV.6).

Figura IV.6 - QCS- PAGAMENTI PER PROGRAMMA OPERATIVO AL 31 DICEMBRE 2009 (valori percentuali sul totale della dotazione dei programmi)



Risultati:

Al di là dei risultati finanziari, l'analisi delle principali realizzazioni effettuate e dei più significativi risultati conseguiti da evidenza di significativi progressi nelle diverse aree del Mezzogiorno che, pur se inferiori alle attese, segnalano importanti trasformazioni del territorio meridionale (cfr. Capitolo II).

Trasporti

In particolare, nell'ambito dei servizi di trasporto, rilevanti sono i progressi registrati nel trasporto aereo con investimenti cofinanziati a favore del sistema aeroportuale meridionale pari a 673,4 Meuro. Sono stati realizzati: moderni sistemi di controllo di volo in tutti gli aeroporti meridionali; nuove aerostazioni passeggeri negli aeroporti di Catania, Cagliari e Bari e nuova aerostazione merci nell'aeroporto di Napoli; l'adeguamento dell'aerostazione e delle infrastrutture di volo, per una maggiore efficienza, negli aeroporti di Bari, Cagliari, Catania, Crotone, Lamezia Terme, Lampedusa, Napoli, Olbia, Palermo, Pantelleria e Reggio Calabria. Tali interventi hanno contribuito in misura significativa all'aumento dei passeggeri degli aeroporti del Mezzogiorno, che nel periodo 2000-2008 hanno visto incrementare il loro traffico passeggeri del 52,2 per cento a fronte di un aumento del 42,3 per cento negli aeroporti del Centro-Nord. In termini di origine/destinazione, gli aeroporti meridionali hanno visto aumentare i passeggeri dei voli nazionali di 5.451 mila unità (più 36,3 per cento) e quelli internazionali di 4.258 mila unità (più 125,5 per cento). Gli interventi hanno consentito anche l'aumento dei voli (movimenti) che, nel totale degli aeroporti del Mezzogiorno, passano dai 278.304 del 2000 ai 344.063 del 2007, con un incremento del 23,6 per cento a fronte dell'incremento del 16,9 per cento nel Centro-Nord.

Sempre nel settore trasporti, va segnalato il rafforzamento del sistema metropolitano campano, programma di interventi avviato dal POR Campania nel periodo 2000-2006 con un ammontare di risorse pari a circa 339 Meuro e che sta proseguendo nell'attuale periodo 2007-2013, con ulteriori 400 Meuro. In particolare, sono stati cofinanziati interventi di completamento delle opere civili e la realizzazione delle opere tecnologiche della Linea 1 della Metropolitana di Napoli che congiunge la stazione Dante, attualmente in esercizio in quanto termine della "tratta alta" della Linea 1 che porta da Secondigliano al centro, con le stazioni della cosiddetta "tratta bassa" (Toledo, Municipio, Università, Duomo e Garibaldi) per una lunghezza totale di 5,1 km. Il completamento della Linea 1, con un miglioramento dell'accessibilità da e per Napoli, nella sola tratta Dante-Garibaldi interessa un bacino di utenza di circa 72.000 residenti e 70.000 addetti alle unità locali che si aggiungono a quello della tratta attualmente in esercizio che è di circa 280.000 residenti e 102.000 addetti alle unità locali.

Istruzione

Significativo anche l'impegno della programmazione comunitaria per il miglioramento dei sistemi di istruzione. In particolare sono stati finanziati interventi per circa 930 Meuro volti a migliorare la qualità dell'istruzione, elevare le competenze dei giovani e ridurre la dispersione scolastica.

Rilevanti sono i risultati conseguiti:

- oltre l'80 per cento delle scuole del Sud ha realizzato progetti cofinanziati dai Fondi Europei, coinvolgendo più di 1 milione di persone, con un numero di allievi delle scuole secondarie di secondo grado coinvolti pari a circa il 50 per cento della popolazione scolastica presente nel Mezzogiorno;
- sono state coinvolte 338.000 persone, tra studenti, genitori, nei progetti contro l'abbandono scolastico, con un tasso di copertura del 64,8 per cento, a fronte del 40 per cento prefissato in fase di programmazione; alcuni progetti sono stati riservati alle scuole ubicate nelle aree a rischio criminalità;
- grazie all'azione svolta dal Programma è aumentato il numero dei ragazzi che frequenta la scuola superiore: dall'80 nel 1999 al 93 per cento nel 2007, annullando di fatto il divario storico con il resto del Paese;
- sono stati realizzati 6.811 progetti di potenziamento delle dotazioni tecnologiche e informatiche a fronte dei 3.000 previsti, coinvolgendo l'83 per cento del complesso delle istituzioni scolastiche. Oggi nelle scuole del Sud c'è un computer ogni 11 studenti, come nel resto del Paese; nel 2001 ce n'era uno ogni 33 studenti;
- fra gli studenti, 108.000 hanno partecipato a corsi di informatica e 115.508 delle scuole superiori hanno preso parte a stage aziendali;
- infine con riferimento allo sviluppo dell'educazione degli adulti, sono stati finanziati 4.124 interventi, che hanno coinvolto 81.252 utenti, a fronte dei 30.000 previsti. Tale dato appare in linea con il progresso registrato nella partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente nelle Regioni Obiettivo 1, passato dal 4,7 per cento del 2000 al 5,7 per cento del 2008.

Per quanto riguarda gli interventi rivolti allo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, sono aumentate dal 25,4 per cento nel 2003 al 77,5 per cento nel 2009 le imprese del Mezzogiorno connesse a Internet a banda larga e dall'11 per cento del 2000 al 41,8 per cento nel 2009 le famiglie connesse a Internet. Sono anche aumentati i laureati in queste materie: da 3,7 ogni 1000 abitanti nel 2000 a 7,9 nel 2007. Circa il 20 per cento delle imprese coinvolte nei progetti di ricerca cofinanziati dai Fondi Europei non aveva mai investito in Ricerca e Sviluppo in precedenza. Il 67 per cento dei giovani che hanno conseguito il dottorato di ricerca ha trovato lavoro entro sei mesi; di questi quasi l'84 per cento ha trovato lavoro nella propria Regione.

Gli interventi finanziati dai fondi strutturali per la valorizzazione delle risorse naturali e culturali hanno contribuito al raggiungimento di risultati importanti in termini di numero di visitatori del patrimonio culturale del Sud (nel 2007 sono stati 12,6 milioni) e di afflusso dei turisti stranieri che in queste regioni è aumentato del 20 per cento dal 2000 al 2006.

Risorse naturali e culturali

Sono stati realizzati 563 interventi sul patrimonio monumentale e culturale e rafforzato il sistema museale del Sud con 63 interventi, fra i quali il Museo Archeologico Nazionale di Taranto, il Museo dei Menir a Laconi in Sardegna. Per la sua rilevanza si segnala il Museo d'arte contemporanea Donna Regina (M.A.D.RE) di Napoli, opera cofinanziata per un ammontare pari a 45,4 Meuro. Il M.A.D.RE, primo museo di arte contemporanea realizzato nel centro storico di Napoli attualmente ospita le installazioni di undici artisti di fama internazionale per una superficie complessiva di circa 8.000 mq. Il museo si è rivelato un'esperienza di particolare successo in quanto ha consentito di riqualificare diverse zone del quartiere attraverso la messa in sicurezza di edifici in disuso e pericolanti, nonché di creare e rivitalizzare piccole imprese artigiane, grazie alla spinta che sull'economia del quartiere ha esercitato la nuova presenza di visitatori. Il Museo svolge anche una funzione sociale per la presenza, dal 2008, di un progetto che coinvolge oltre 400 bambini all'anno con particolari problematiche sociali ed ambientali. Il Museo arricchisce la sua offerta culturale anche in termini di numero di visitatori, con mostre tematiche (dal 2005 al 2009 ne sono state allestite 43), i risultati sono positivi: negli anni 2007 e 2008 sono stati registrati rispettivamente 54.760 e 72.586 ingressi, con un trend di crescita annuo di oltre il 30 per cento, in controtendenza con i dati sulle presenze censite negli altri musei regionali che hanno registrato negli ultimi anni una flessione.

Significativi sono stati anche gli interventi sulle aree e sui parchi archeologici che hanno riguardato siti noti come Paestum, i Parchi Archeologici di Scolacium, Velia, l'Antica Tindari, Villa Imperiale del Casale di Piazza Armerina la Valle dei Templi di Agrigento. Si è intervenuto inoltre su alcuni siti UNESCO come Siracusa e la Val di Noto.

Sicurezza e legalità

Particolarmente significativi per le aree del Mezzogiorno più esposte all'azione della criminalità organizzata, infine, sono i progetti di utilizzo dei beni confiscati alla mafia. Questi rappresentano una modalità particolarmente efficace di contrasto alla pervasività dell'attività criminale e di affermazione della legalità. Con tali progetti i beni immobili confiscati vengono, infatti, reinseriti nel circuito produttivo legale, contribuendo alla bonifica dei territori degradati, al miglioramento del contesto urbano e sociale, anche attraverso il coinvolgimento di associazioni di promozione sociale e di cooperative sociali per la realizzazione di iniziative a beneficio di categorie deboli (minori, donne vittime di tratta o sfruttamento, detenuti ed ex-detenuti, comunità di recupero per tossicodipendenti, soggetti discriminati ecc.). Tra i progetti finanziati si segnalano il "Giardino della memoria" a San Giuseppe Jato (Palermo); le "Terre di Corleone" a Corleone (Palermo) trasformate in una fattoria agricola; il centro "Centopassi" a San Cipriello (Palermo), ubicato in un'area estesa 17 mila metri quadri e circondata da altri 6 ettari di terreno anch'essi sottratti alla mafia e trasformati in una azienda vitivinicola; l'immobile confiscato a San Marcellino (Campania) trasformato in centro polifunzionale per i giovani; la

“Portella della Ginestra” vicino Monreale (Palermo) tenuta trasformata in un centro agricolo e di vacanze.

Nell’analizzare i risultati conseguiti dalla programmazione 2000-2006 non può essere sottaciuto che una quota delle spese effettuate in attuazione dei programmi è relativa a progetti originariamente definiti sulla base di altre fonti di finanziamento. Si tratta di progetti che la normativa comunitaria e le disposizioni di attuazione del QCS consentono di inserire nella programmazione comunitaria in quanto coerenti con gli obiettivi del Quadro, con la tipologia, la tempistica di attuazione e gli altri requisiti di coerenza e conformità previsti dai documenti di programmazione. Questa possibilità è intrinsecamente legata alle regole di gestione contabile della programmazione comunitaria, in base alle quali il contributo dei fondi strutturali avviene a rimborso di spese effettivamente sostenute. Tale categoria di progetti ammonta complessivamente a 19,4 miliardi di euro: si tratta di un importo rilevante che denuncia evidenti criticità nella capacità di generare, con la necessaria tempestività, progettazione adeguata, che persistono ben oltre la fase di avvio dei programmi. In questa fase infatti, il ricorso ai progetti coerenti rappresenta una modalità appropriata per sostenere l’entrata a regime dei programmi, largamente applicata dagli Stati membri.

Progetti coerenti

A tali progetti si riferiscono pagamenti, eseguiti dai beneficiari finali, per circa 15,9 miliardi di euro, su un totale di oltre 48 miliardi di spesa contabilizzata dal QCS. Di questi pagamenti generano rimborsi comunitari solo quelli riferiti a progetti rendicontati nel limite del costo totale del singolo programma operativo, con l’esclusione quindi dei progetti in *overbooking*. I pagamenti scendono quindi a 13,8 miliardi di euro concentrati largamente in tipologie di intervento a carattere infrastrutturale, relative agli assi 1- Risorse naturali (19,0 per cento) e 6 - Reti e nodi di servizio (39,1 per cento) e in progetti di sostegno all’investimento privato, nell’asse 4 – Sviluppo locale (23,5 per cento). Emerge quindi chiaramente come il ricorso ai progetti coerenti sia strettamente correlato alla tempistica di attuazione delle opere pubbliche, sostanzialmente incompatibile, soprattutto nel caso delle grandi infrastrutture di trasporto, con la tempistica dei programmi comunitari.

Secondo le disposizioni del QCS, sia i rimborsi comunitari, sia le quote nazionali, a carico dello Stato (con esclusione della quota a carico delle Regioni) relativi a tali progetti (Risorse liberate) devono essere totalmente reinvestite per la realizzazione di ulteriori nuovi progetti, anch’essi da identificare in ottemperanza ai contenuti definiti dai programmi operativi e ai criteri di selezione previsti dal QCS. L’ammontare delle Risorse liberate, che è possibile stimare sulla base delle informazioni ad oggi disponibili, è pari a 12,7 miliardi.

In vista dell’aprossimarsi della chiusura del ciclo 2000-2006, ad integrazione delle disposizioni del Quadro, il Comitato di Sorveglianza del QCS, con decisione del luglio 2008, ha fissato in modo più puntuale la tempistica di riutilizzo delle risorse liberate. Con tale decisione è stato anche stabilito che la quantificazione

definitiva delle risorse liberate potrà essere effettuata solo a chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006, sulla base dell'elenco definitivo dei progetti da questa finanziati. Successivamente la legge n.133/2008, nel dettare ulteriori disposizioni in merito alla ricognizione e al riutilizzo delle risorse liberate, ha richiesto di verificare gli impegni giuridicamente vincolanti assunti a valere sui rimborsi effettivamente acquisiti.

Ad oggi, il quadro dei progetti da inserire nelle certificazioni finali di spesa, è ancora in corso di assestamento nell'ambito delle attività di chiusura dei Programmi da concludersi entro il 30 settembre 2009. Pertanto, sia l'ammontare complessivo dei progetti coerenti (e, di conseguenza, l'importo delle risorse destinate a progetti finanziati con le risorse così liberate), non possono ancora considerarsi come dati definitivi.

Tavola IV.4 – QCS 2000-2006 -DOTAZIONE INIZIALE, VALORE DEI PROGETTI COERENTI E STIMA DELLE RISORSE LIBERATE PER ASSE A FINE 2009 (milioni di euro)

ASSE QCS	DOTAZIONE	PAGAMENTI TOTALI	PAGAMENTI PROGETTI COERENTI	PAGAMENTI GENERATORI DI RIMBORSI COMUNITARI	STIMA DELLE RISORSE LIBERATE
RISORSE NATURALI	7.658,27	8.339,86	3.306,55	2.688,6	2.363,09
RISORSE CULTURALI	2.516,94	2.498,31	702,78	760,5	704,85
RISORSE UMANE	8.281,92	8.406,21	1.187,04	1.104,1	1.029,67
SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO CITTÀ'	14.742,17	14.901,62	3.377,02	3.188,6	2.993,44
RETI E NODI DI SERVIZIO ASSISTENZA TECNICA	2.040,50	2.185,30	865,77	729,0	653,38
	9.775,08	10.810,93	6.441,80	5.388,1	4.981,60
	883,14	873,4	21,12	15,5	14,23
Totale complessivo	45.898,03	48.015,63	15.902,07	13.874,4	12.740,25

Fonte: elaborazioni su dati Monit

IV.2.1.2 La programmazione nazionale nel Mezzogiorno

Nel ciclo di programmazione 2000/2006, comprendendo anche l'anno 1999, il CIPE ha assegnato e ripartito, in favore di Regioni e Province Autonome, risorse per le aree sottoutilizzate per un valore pari a quasi 20.300 milioni di euro che sono stati finalizzati in APQ per 19.900 milioni di euro nel periodo 1999/2008. Di queste risorse, 16.300 milioni di euro sono stati programmati in APQ sottoscritti con Regioni dell'area Mezzogiorno.

La differenza tra le risorse programmate in APQ e quelle assegnate dal CIPE, pari a circa 400 milioni di euro, si riferisce a revoche per il mancato rispetto dei termini previsti dalla legge n.133/2008. Parte di queste risorse sono state riassegnate nel 2009 e parte saranno riassegnate nel medio periodo²³.

²³ A seguito della la presa d'atto, da parte della Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 26 febbraio 2009, dell'Accordo siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome il 12 febbraio 2009, il CIPE, con delibera 6 marzo 2009 n. 1, ha provveduto: a) a riassegnare alle Regioni e Province autonome con decorrenza immediata le risorse non poste a copertura delle riduzioni FAS disposte con la delibera CIPE n.112/2008 e già assegnate con le delibere adottate fino al 31 dicembre 2006 ma oggetto di revoca in base a provvedimenti legislativi; b) a riassegnare alle Regioni e Province autonome, con decorrenza differita, le risorse, pari a 276 milioni di euro, già poste a copertura delle riduzioni apportate al FAS con la delibera n. 112/2008.

Le risorse del FAS stanziare successivamente al 2006 sono da includere, viceversa, nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione settennale - inserito nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 - e disciplinate dalla Delibera CIPE n. 166/2007 (cfr. paragrafo IV.3.2).

In APQ è altresì confluita una minima parte delle risorse a valere sul FAS assegnate alle varie Amministrazioni centrali per le quali le relative delibere CIPE di riparto ne prescrivevano l'obbligatoria programmazione attraverso tale strumento. Per gli interventi localizzati nel Mezzogiorno tale caso si è verificato, per esempio, per le risorse assegnate al Ministero dell'istruzione e della ricerca e al Dipartimento dell'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel corso del 2009, pertanto, sono stati stipulati unicamente APQ, o atti equivalenti, finalizzati alla riprogrammazione di risorse derivanti principalmente da economie sopravvenute nel corso dell'attuazione di interventi già finanziati o alla finalizzazione di ulteriori nuove risorse, diverse dal FAS, per le quali le amministrazioni coinvolte hanno scelto, quale strumento attuativo, l'utilizzo dello strumento negoziale dell'APQ.

Tali nuove risorse ammontano, nel Mezzogiorno, a 44,9 milioni di euro (150,3 su base nazionale) e sono state programmate attraverso la sottoscrizione di 6 APQ (14 su base nazionale) (cfr. Tavola aIII.2.b Appendice).

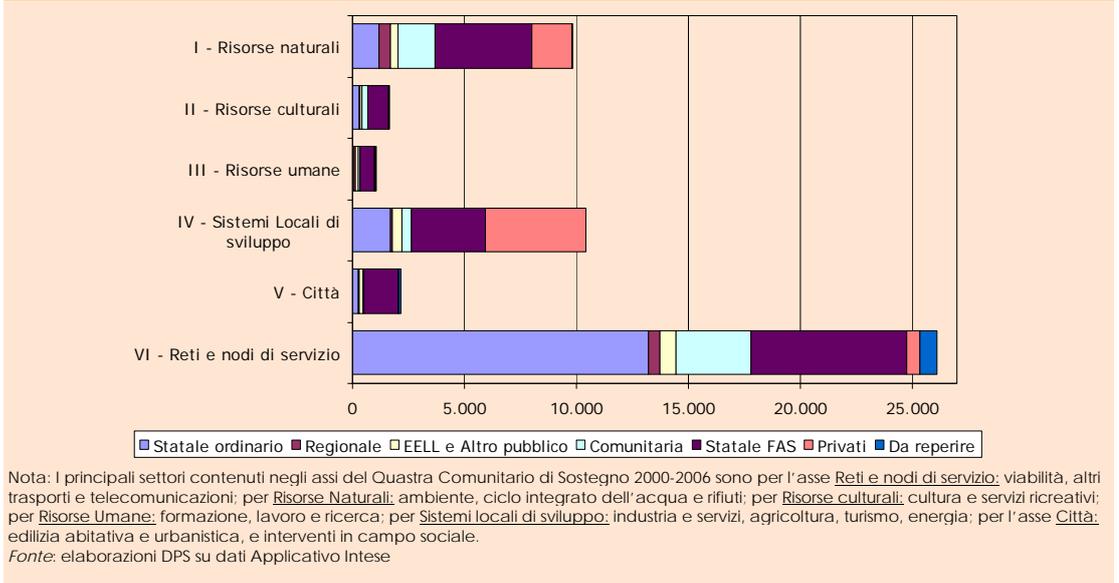
Complessivamente, al 31 dicembre 2009, il 59 per cento degli APQ sottoscritti su base nazionale riguarda Regioni dell'area Mezzogiorno per un totale di 371 APQ attraverso i quali sono stati attivati 12.700 interventi per un valore di oltre 51.200 milioni di euro (cfr. Tavola a.III.2.c Appendice)²⁴.

Il 51 per cento circa delle risorse complessivamente programmate nel Mezzogiorno è concentrato nell'asse "Reti e nodi di servizio", per un valore pari a circa 26.100 milioni di euro. Seguono l'asse "Sistemi locali di sviluppo" e "Risorse naturali" con un valore di circa 10.000 milioni di euro. I relativi APQ sono finanziati da risorse pubbliche ordinarie, da risorse private, nonché da risorse aggiuntive, sia di carattere comunitario che, soprattutto, di carattere nazionale a valere sul FAS. La ripartizione per fonte di finanziamento mostra come le risorse statali ordinarie finanzino per oltre il 50 per cento l'asse "Reti e nodi di servizio" (si tratta in particolar modo di risorse allocate dagli Enti gestori di infrastrutture a rete come ANAS e RFI), seguite dal FAS con il 27 per cento circa. Le risorse private, invece, hanno una importanza rilevante per l'asse "Sistemi locali di sviluppo", rappresentando il 43 per cento circa (trattasi in particolare del cofinanziamento privato di iniziative destinate all'incentivazione di impresa), e per l'asse "Risorse naturali", rappresentando il 18 per cento circa (trattasi del cofinanziamento dei soggetti gestori dei servizi idrici integrati, rilevante sugli APQ in materia di risorse idriche) (cfr. Figura IV.7).

**Settori di
intervento e fonte
di finanziamento**

²⁴ Su base nazionale gli APQ sottoscritti sono 769 per un valore pari a quasi 87.400 milioni di euro di investimenti globali programmati (dati all'ultimo monitoraggio disponibile) che hanno attivato 21.800 interventi.

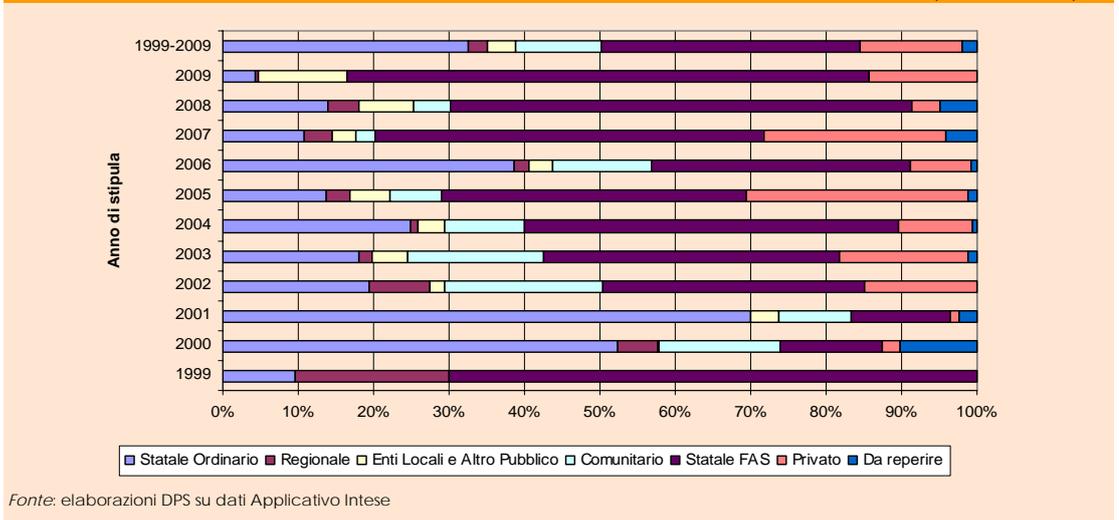
Figura IV.7 – INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA – MEZZOGIORNO – RISORSE PROGRAMMATE PER ASSE E FONTE DI FINANZIAMENTO AL 31 DICEMBRE 2009 (milioni di euro)



Complessivamente, nel Mezzogiorno, circa il 35 per cento delle risorse programmate provengono dal FAS (contro una media del 25 per cento circa a livello nazionale), il 33 per cento da risorse statali ordinarie (contro il 36 per cento circa a livello nazionale).

Le fonti di finanziamento degli APQ assumono combinazioni diverse per anno di stipula. A fronte di un costante e scarso apporto delle risorse regionali ordinarie nell'arco di tempo 1999-2009, è crescente il peso delle risorse a valere sul FAS, compensato da una diminuzione di risorse statali ordinarie, sintomo di una decrescente attitudine dello strumento APQ a fungere da catalizzatore di risorse diverse dal FAS verso obiettivi condivisi di sviluppo e di spesa. In particolare, nel 2009, anno caratterizzato dall'attività di riprogrammazione di risorse già utilizzate in precedenza, il peso del FAS sul totale delle risorse in APQ ha sfiorato il 70 per cento (cfr. Figura IV.8).

Figura IV.8 – INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO - FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA DEGLI APQ PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



A valle dell'intensa attività di programmazione portata avanti nella prima metà degli anni 2000, gli interventi finanziati dal FAS 1999-2006 sono ormai entrati in piena fase attuativa.

Da un punto di vista strettamente economico, per il complesso degli APQ siglati nel Mezzogiorno tra il 1999 ed il 2008, il valore delle attività completate (costo realizzato) - rilevata dai dati disponibili al monitoraggio del 30 giugno 2009 - è pari a oltre 18.400 milioni di euro, circa il 36 per cento del valore degli investimenti attivati (cfr. Tavola aIII.2.d Appendice).

In dettaglio, le performance migliori in termini di spesa realizzata si registrano per gli APQ siglati tra il 2002 ed il 2004 (cfr. Figura IV.10), i cui interventi hanno spesso raggiunto la fase di apertura dei cantieri, con percentuali di attività realizzate oscillanti tra il 53 ed il 63 per cento (cfr. Figura IV.9).

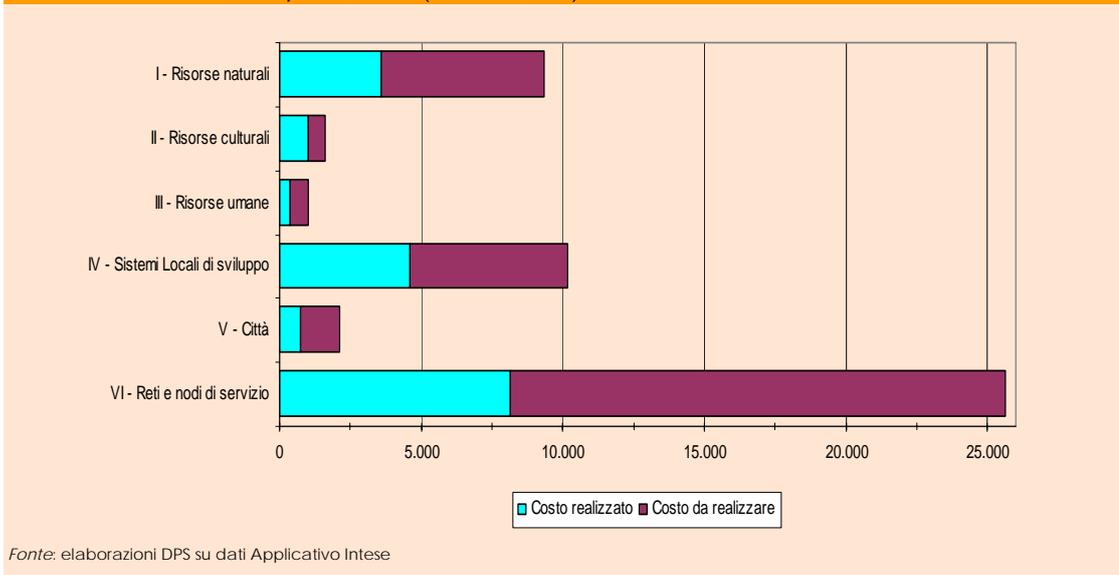
Figura IV.9 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO - VALORE COMPLESSIVO E AVANZAMENTO DEGLI APQ SOTTOSCRITTI FINO AL 2008, PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



Lo stato di avanzamento economico per asse di intervento mostra la più bassa percentuale di realizzazione (31 per cento circa) per l'asse di importo maggiormente rilevante, ovvero quello delle "Reti e nodi di servizio". È necessario sottolineare, tuttavia, che tale asse include interventi - come grandi reti ferroviarie e stradali - che necessitano di un lungo e spesso complesso iter progettuale/autorizzatorio prima di poter giungere all'apertura dei cantieri e, di conseguenza, a produrre spesa.

Le migliori performance di spesa si registrano per gli assi "Risorse culturali (61 per cento) e "Sistemi locali di sviluppo" (44 per cento) (cfr. Figura IV.10).

Figura IV.10 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO - VALORE COMPLESSIVO E AVANZAMENTO DEGLI APQ SOTTOSCRITTI FINO AL 2008, PER ASSE (milioni di euro)

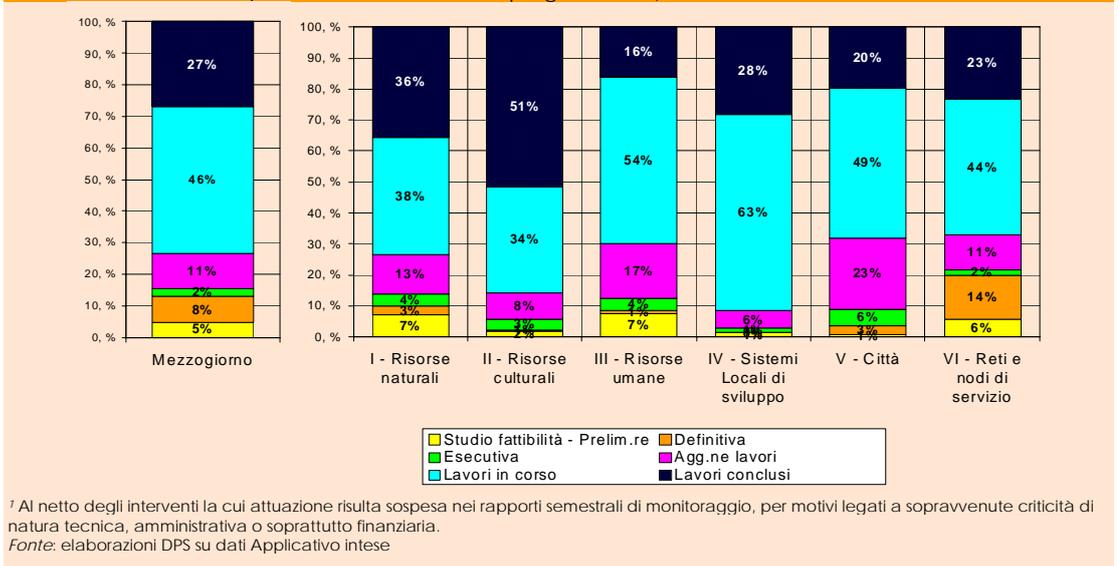


I dati a carattere procedurale consentono di esaminare lo stato di avanzamento anche da un diverso punto di vista, ovvero rispetto all'avanzamento progettuale e cantieristico delle opere programmate.

Nel Mezzogiorno per il 27 per cento dei progetti sono state completate le opere finanziate, il 46 per cento ha ormai aperto i cantieri (fase di aggiudicazione lavori) e l'11 per cento degli interventi è prossimo all'apertura. Solo il 15 per cento degli interventi si trova ancora in fase progettuale, ed in particolare per il 5 per cento non è stata ancora approvata la progettazione preliminare).

Gli interventi conclusi si concentrano nell'ambito degli assi "Beni culturali" (51 per cento) e "Risorse naturali" (36 per cento) (cfr. Figura IV.11).

Figura IV.11 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO - AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI PER ASSE¹ (valori in percentuale delle risorse programmate)



IV.2.1.3 Politiche per le imprese nel Mezzogiorno

La materia dell'aiuto alle imprese è oggi oggetto di una profonda ristrutturazione.

I nuovi aiuti di Stato cercano di favorire le imprese da un lato riducendo il carico fiscale, dall'altro privilegiando misure volte a sostenere il rilancio della competitività del Paese mediante interventi ad alto contenuto innovativo, collegati ad azioni di contesto quali la realizzazione di infrastrutture, sviluppo di filiere produttive sul territorio, semplificazioni normative, in una sorta di continuità con i principi ispiratori dei Programmi di innovazione tecnologica. In tale contesto si collocano, ad esempio, la riforma dei contratti di programma ora denominati "Contratti di sviluppo"²⁵ e le riforme introdotte dalla legge sviluppo (legge n. 99/2009) che, oltre a rivisitare, nel senso predetto, le misure per la reindustrializzazione delle aree di crisi industriale (art. 2), delega il Ministero dello sviluppo economico al riordino e alla riforma di fondamentali interventi di incentivazione delle imprese con la finalità precipua di rilanciare l'intervento dello Stato nelle aree o distretti in situazione di crisi, con particolare riferimento al Mezzogiorno, in un'ottica di crescita unitaria del sistema produttivo nazionale (art. 3, comma 2).

L'analisi che segue si riferisce al quadro dei finanziamenti a favore delle imprese stratificatosi nel corso degli anni nell'attesa che venga definito il nuovo assetto. Per altro, come da molte parti si viene viepiù evidenziando²⁶, l'efficacia degli strumenti di incentivazione a favore delle imprese risulta abbastanza debole, sebbene nel Mezzogiorno d'Italia l'addizionalità degli investimenti ottenuta attraverso queste forme di sussidio raggiunga percentuali più che doppie rispetto al Nord sia con riguardo al totale degli investimenti effettuati che a quello degli incentivi ricevuti²⁷. Proprio per tali ragioni si fa sempre più forte l'idea che risultati migliori in termini di efficacia dell'aiuto possano essere raggiunti grazie a regimi fiscali opportunamente differenziati nel rispetto delle direttive europee sulla fiscalità territoriale di vantaggio, magari aventi carattere automatico (come quello del credito di imposta) senza limitazioni temporali. L'introduzione di nuovi strumenti di incentivazione è d'altra parte vincolato al rispetto della compatibilità di finanza pubblica del Paese.

L'importo totale degli investimenti agevolati nel Mezzogiorno nel 2008 è risultato pari a più di 14.000 milioni di euro: essi si sono quindi più che quintuplicati rispetto al minimo di 2,7 miliardi di euro del 2007 e sono quindi tornate ad essere superiori a quelle del Centro-Nord. Anche le agevolazioni concesse sono cresciute di quasi tre volte e mezza rispetto all'anno precedente, mentre le erogazioni si sono

²⁵ Cfr. decreto legge n.112/2008 art. 43.

²⁶ Cfr. "Mezzogiorno e politiche regionali. Seminari e convegni", Banca d'Italia.

²⁷ Cfr. "The effectiveness of investment subsidies: evidence from survey data" L. Cannari, L. D'Aurizio, G. De Blasio, Banca d'Italia. Peraltro neanche al Sud vi sarebbero benefici in termini di riduzione di sostituzione intertemporale degli investimenti o di inefficienza fattoriale, a prescindere dalla natura valutativa o negoziale del sussidio ricevuto.

ridotte di circa l'11 per cento, scendendo sotto quota 2 miliardi di euro. Nel 2008 si è rialzata la quota di quelle a valere su strumenti nazionali che è stata pari al 78,6 per cento del totale (cfr. Tavola IV.5).

Le erogazioni nazionali si sono ridotte di circa il 7,5 per cento dal punto di vista tendenziale: tuttavia Sicilia e Sardegna sono andate in controtendenza con aumenti percentuali annui rispettivi del 35,5 e del 19,4 per cento. Nelle altre 6 Regioni della macro-area si registrano invece riduzioni comprese fra il 40,1 per cento per l'Abruzzo (-25 milioni) e l'11,9 per cento per la Puglia (-40 milioni). La Campania registra una riduzione assoluta delle erogazioni su strumenti nazionali di 82,5 milioni di euro che però è più contenuta in termini tendenziali percentuali per via dei livelli del 2007 assai elevati (-14,3 per cento). Molto consistente in termini assoluti è anche la riduzione delle erogazioni nazionali in Calabria.

Tavola IV.5 – MEZZOGIORNO, INCENTIVI ALLE IMPRESE¹, ANNI 2004-2008 (milioni di euro e valori percentuali)

	2004	2005	2006	2007	2008	Media annua 2004-08	Variazione annua 2007-08
Investimenti	10.444,4	7.630,2	17.566,0	2.669,8	14.230,9	10.508,2	433,0
Agevolazioni	5.372,0	4.078,5	9.074,9	1.789,9	6.071,9	5.277,4	239,2
Erogazioni ²	3.221,5	2.720,3	2.359,3	2.234,2	1.981,2	2.503,3	-11,3
composizione percentuale erogazioni							
Nazionali	84,9	81,9	72,8	75,5	78,6	79,3	
Regionali ³	15,1	18,1	27,2	24,5	21,4	20,7	
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

¹ Sono considerati tutti gli strumenti di incentivazione negoziali, automatici e valutativi

² Le erogazioni annuali non si riferiscono necessariamente alle agevolazioni approvate nell'anno poiché possono corrispondere ad agevolazioni approvate negli anni precedenti

³ I cosiddetti "regimi trasferiti" (interventi istituiti da norme statali ma non espressamente riservati alla gestione delle Amministrazioni centrali dall'anno 2000 nei confronti dei quali le Regioni hanno iniziato ad assumerne la gestione) sono stati dal 2008 inclusi all'interno degli interventi regionali (questi ultimi stabiliti sulla base di specifiche leggi regionali con la possibilità di includere aiuti erogati a valere su risorse dei Programmi operativi regionali).

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2009

Le erogazioni regionali nell'intera ripartizione invece si riducono di 22,5 punti percentuali. Esse scendono soprattutto in Campania e Basilicata (di poco meno del 60 per cento), mentre crescono in Sardegna (di quasi 59 punti percentuali rispetto all'anno precedente) ed in Calabria (di circa 11 punti percentuali). In termini assoluti scendono rispetto al 2007 soprattutto in Campania (-65,4 milioni di euro) ed in Puglia (-44,9 milioni, cfr. Figura IV.12).

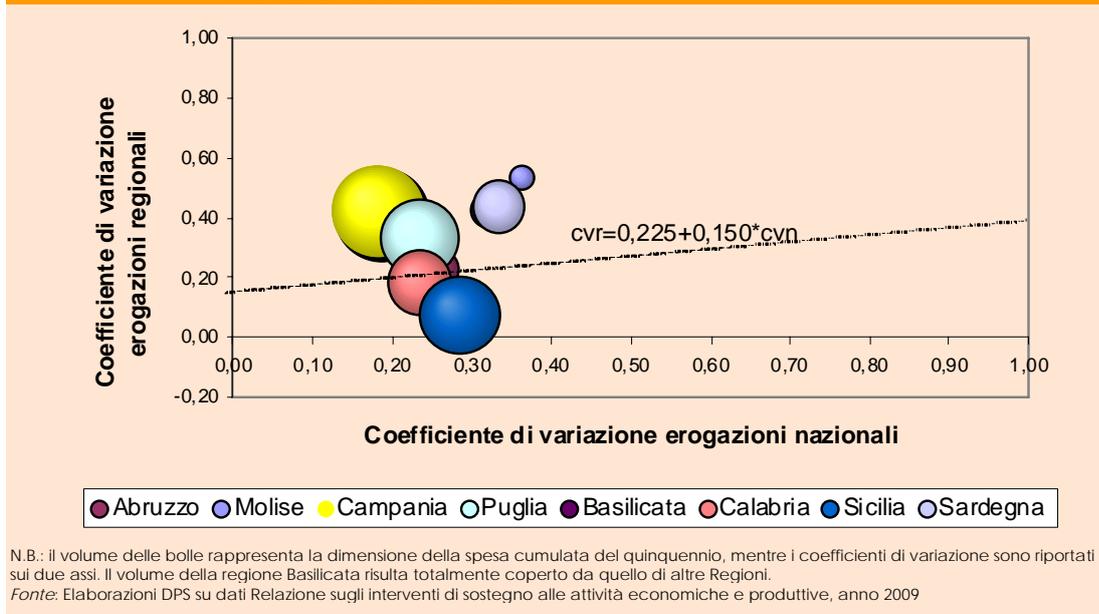
Figura IV.12 – REGIONI DEL MEZZOGIORNO: EROGAZIONI PER INCENTIVI ALLE IMPRESE ANNI 2007-2008 (milioni di euro)



Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2009

Nel periodo 2004-2008, le erogazioni di incentivi nazionali e regionali nel Mezzogiorno hanno registrato una bassa variabilità ad indicare una discreta continuità dei flussi di aiuto finanziario²⁸. Tale variabilità è stata inferiore nel caso degli strumenti nazionali e superiore per gli strumenti regionali rispetto a quella del Centro-Nord²⁹. In Abruzzo, Calabria e Sicilia le erogazioni regionali sono comunque risultate meno variabili di quelle su strumenti nazionali³⁰.

Figura IV.13 - REGIONI DEL MEZZOGIORNO, EROGAZIONI PER INCENTIVI ALLE IMPRESE- ANNI 2004-2008



Nelle altre 5 Regioni le erogazioni nazionali risultano molto più stabili di quelle regionali, a testimonianza del fatto che molti territori del meridione ancora non hanno acquisito livelli di conoscenza, capacità gestionali e responsabilità finanziaria e contabile tali da permettere la gestione e l'elargizione di ampie risorse a valere su strumenti di policy che possano di volta in volta essere implementati. A differenza del Centro-Nord poi, la correlazione fra la variabilità delle une e delle altre erogazioni è positiva³¹ (cfr. Tavola IV.5).

²⁸ La variabilità qui è calcolata attraverso il coefficiente di variazione, misura data dal rapporto fra la deviazione standard dell'intera popolazione della variabile oggetto di misurazione e la sua media (in questo caso la variabile è costituita dalle erogazioni disponibili in serie storica per il periodo analizzato). Questo coefficiente è un numero puro che varia da un minimo di zero (variabilità nulla) ad un massimo di uno (variabilità massima). Il suo utilizzo elimina i problemi determinati dalla scala degli aiuti che altrimenti risentirebbe della magnitudine assoluta (in altre parole, la Val D'Aosta avrà sempre un flusso di erogazioni inferiore a quello della Lombardia: per questo occorre standardizzare le deviazioni standard degli aiuti conferiti alle due regioni così diverse in termini di abitanti e di presenza di imprese dividendo per le rispettive medie). Nell'analisi finanziaria la variabilità è negativamente correlata al rendimento di un investimento o all'efficacia di un intervento.

²⁹ Per le erogazioni nazionali 0,24 contro 0,35 del Centro-Nord. Per quelle regionali 0,14 contro 0,08 del Centro-Nord.

³⁰ In Sicilia la variabilità delle erogazioni a valere su strumenti di aiuto regionale è risultata pressoché nulla (coefficiente di variazione pari a 0,08).

³¹ La correlazione pari a 0,150 è risultata comunque non significativa.

Strumenti
d'incentivazione

Fra il 2005 ed il 2008 lo strumento del credito di imposta ha registrato gli importi più consistenti in termini di agevolazioni concesse (poco meno di 2.526 milioni di euro), seguito dagli incentivi a favore dell'autoimpiego, dal PIA Innovazione, dal Fondo di garanzia, dai contratti di programma e dalla legge n.488/1992.

Quanto al numero di domande approvate il prestito d'onore continua ad essere lo strumento principale con quasi 25.000 richieste che hanno avuto risposta positiva su un totale di 51.000 per gli strumenti considerati. Ad esso seguono credito di imposta e fondo di garanzia con poco più di 11.600 richieste accolte (cfr. Tavola IV.6).

Il 36,7 per cento delle agevolazioni a valere sugli strumenti considerati è riconducibile alla politica nazionale aggiuntiva (risorse FAS), mentre l'11,2 per cento è legato a quella comunitaria (risorse Fondi Strutturali).

Tavola IV.6 – MEZZOGIORNO, PRINCIPALI STRUMENTI DI AGEVOLAZIONE¹ – ANNI 2005-2008 (numero e ammontare delle agevolazioni in milioni di euro)

	2005		2006		2007		2008		TOTALE 2005-2008	
	numero	mIn €	numero	mIn €						
L.388/2000 art.8 Credito d'imposta per le aree sottoutilizzate*	4.691	1006,8	6.939	1520,0	0	0,0	0	0,0	11.630	2.526,8
D.lgs. 185/2000 titolo II Incentivi a favore dell'autoimpiego (ex l.608/96 prestito d'onore)*	8.046	514,2	6.971	467,4	5.256	288,2	4.546	269,3	24.819	1.539,0
PIA Innovazione PON 2000-2006	0	0,0	546	1480,3	0	0,0	0	0,0	546	1.480,3
L.662/96 art.2 c.100 lett.a Fondo di garanzia	2.186	161,2	3.367	305,6	19	506,9	6.077	443,7	11.649	1.417,4
L.488/92 art. 1 c.3 Contratti di programma*	15	366,9	20	880,3	0	0,0	0	0,0	35	1.247,2
L.488/92 art.1 c.2: attività produttive nelle aree depresse*°	316	194,4	371	1031,3	0	0,0	0	0,0	687	1.225,8
Legge 488/92 Turismo (e l.449/97 art.9) *	391	354,3	352	551,6	0	0,0	0	0,0	743	905,9
D.lgs. 297/99, DM 593/00, artt. 5,6,9,10,11,14,16 Fondo agevolazione alla ricerca (FAR)°	218	284,5	121	181,4	64	178,5	37	50,3	440	694,7
D.lgs. 297/99, DM 593/00, artt. 12 e 13 Fondo agevolazione alla ricerca (FAR)°	5	18,2	51	273,2	21	138,3	0	0,0	77	429,7
D.lgs. 185/2000 titolo I Autoimprenditorialità *	81	87,2	73	78,5	24	27,7	32	73,3	210	266,7
Legge 181/89 Reindustrializzazione aree siderurgiche	8	78,1	4	28,3	8	30,2	4	14,0	24	150,6
Programmi industriali per le imprese aerospaziali e alla difesa (l.808/85 et al.)	8	13,9	0	36,3	0	29,4	1	48,7	9	128,2
Totale strumenti considerati¹	16.044	3.110	19.071	6.905	5.554	1.234	10.704	908	51.373	12.158
TOTALE GENERALE²	31.752	4.078,5	53.435	9.074,9	24.994	1.789,9	48.538	6.071,9	158.719	21.015,2

* Regime cofinanziato con risorse FAS

° Regime cofinanziato con risorse dei Fondi strutturali

¹ Nella tavola sono considerati gli strumenti nazionali automatici o valutativi e negoziali più rilevanti nella media del periodo, presentati in ordine decrescente secondo l'ammontare totale delle agevolazioni approvate nel periodo 2005-2008. Non sono inclusi gli ammontari di finanziamento diretto agevolato agli investimenti.

² Nel totale generale della macro-ripartizione riportato per memoria sono inclusi sia strumenti negoziali che regionali.

N.B.: sono inclusi finanziamenti cumulati pari a 733 milioni per l'autoimpiego, a 590,3 milioni per il PIA Innovazione, 892,1 per la legge 488 a favore delle aree depresse, 392,6 per la legge 488 turismo, 343,9 per il FAR valutativo e a 307,9 milioni di euro per il FAR negoziale.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2009

IV.2.2 Le politiche di sviluppo nel Centro-Nord

Nell'ambito della politica regionale al Centro-Nord sono state assegnate risorse aggiuntive per circa 21 miliardi di euro nel periodo 2000-2009³², programmati per il 79 per cento sui Fondi strutturali comunitari e relativo cofinanziamento e il restante sul Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) in Intese istituzionali di programma.

I fondi strutturali rappresentano pressoché l'unica fonte di finanziamento delle politiche per la formazione (dove si registra il numero più alto di progetti, oltre 135.000). I tre settori "lavoro", "formazione" e "industria e servizi", con quote ciascuno superiori al 20 per cento, assorbono il 65 per cento delle risorse di tali fondi (pari a circa 12 dei 18 miliardi di euro complessivi). I pagamenti hanno raggiunto 15,4 miliardi di euro con un incremento di 1 miliardo rispetto all'anno precedente.

Risorse fondi strutturali

Tavola IV.7 - PROGRAMMAZIONE E SPESA DEI FONDI STRUTTURALI NEL CENTRO-NORD PER SETTORE, ANNI 2000-2009

Settore CPT	Numero Progetti		Costo ammesso Totale ¹		Pagamenti cumulati al 2009 ²	
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%
Agricoltura e pesca	-	-	-	-	-	-
Altri Trasporti	303	0,1	503	2,8	486	3,2
Ambiente	2.168	0,7	1.183	6,5	1.126	7,3
Amministrazione generale	-	-	-	-	-	-
Ciclo integrato dell'acqua	675	0,2	383	2,1	366	2,4
Cultura e servizi ricreativi	1.265	0,4	584	3,2	564	3,7
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	-	-	-	-	-	-
Edilizia abitativa e urbanistica	-	-	-	-	-	-
Energia	1.530	0,5	129	0,7	113	0,7
Formazione	135.313	42,7	3.756	20,7	3.112	20,3
Industria e Servizi	38.524	12,1	3.668	20,2	2.360	15,4
Interventi in campo sociale	594	0,2	25	0,1	24	0,2
Istruzione	10.020	3,2	297	1,6	278	1,8
Lavoro	110.613	34,9	4.684	25,8	4.296	28,0
Ricerca e sviluppo	5.389	1,7	397	2,2	367	2,4
Rifiuti	215	0,1	240	1,3	239	1,6
Sanità	485	0,2	219	1,2	208	1,4
Telecomunicazioni	390	0,1	167	0,9	167	1,1
Turismo	3.679	1,2	846	4,7	646	4,2
Varie	5.520	1,7	870	4,8	831	5,4
Viabilità	443	0,1	196	1,1	165	1,1
Totale Centro-Nord 2009	317.126	100,0	18.148	100,0	15.347	100,0

¹ Il costo ammesso totale indica il valore complessivo dei progetti ammessi a finanziamento nell'ambito del sistema di monitoraggio della programmazione comunitaria. Esso può risultare superiore al totale delle risorse stanziare dagli strumenti di programmazione (QCS e POR e DOCUP Regione Abruzzo), ma approssima correttamente il valore complessivo della programmazione secondo i principi e i criteri di selezione comunitari. Il valore qui riportato, come il numero di progetti avviati e conclusi è riferito a dicembre 2009.

² I pagamenti sono riferiti al 31 dicembre 2009.

Fonte: elaborazioni DPS

³² Si considera l'arco temporale corrispondente al ciclo di programmazione dei fondi strutturali "2000-2006" che riguarda il periodo dal 2000 al 2009 (ultimo anno di attuazione dei programmi comunitari 2000-2006). In tale arco temporale si considerano le risorse comunitarie e di cofinanziamento assegnate per la programmazione comunitaria 2000-2006 a titolo degli Ob. 2 e 3 (ad esclusione di quelle a favore della Regione Abruzzo che vengono considerate per il Mezzogiorno, cfr. paragrafo IV.2.1).

Le risorse FAS in APQ³³ sono concentrate nei settori viabilità (per circa il 30 per cento) e altri trasporti (circa il 13 per cento) per un valore complessivo di 1,6 miliardi di euro. Quasi il 16 per cento delle risorse, per un valore di 605 milioni, riguardano progetti del settore ambiente, mentre quote vicine al 10 per cento ciascuna sono dedicate ai settori ciclo integrato dell'acqua e cultura e servizi ricreativi (cfr. Tavola IV.8).

Tavola IV.8 - PROGRAMMAZIONE E SPESA IN INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEL CENTRO-NORD PER SETTORE, ANNI 2000-2009

Settore CPT	Numero progetti		Valore Accordi ¹ di cui risorse FAS			Progetti conclusi ²		Costo realizzato al 2009 ³		
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%
Agricoltura e Pesca	39	0,4	58	0,2	8	0,2	30	0,5	56	0,3
Altri trasporti	304	3,3	11.583	32,0	482	12,8	185	3,1	7.611	37,9
Ambiente	2.243	24,5	2.493	6,9	605	16,1	1.490	25,1	1.353	6,7
Amministrazione generale	10	0,1	40	0,1	1	0,0	6	0,1	37	0,2
Ciclo integrato dell'acqua	1.771	19,4	2.372	6,5	352	9,3	1.147	19,3	1.439	7,2
Cultura e servizi ricreativi	1.364	14,9	1.773	4,9	422	11,2	870	14,6	1.196	6,0
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	27	0,3	498	1,4	10	0,3	15	0,3	154	0,8
Edilizia abitativa e urbanistica	132	1,4	249	0,7	50	1,3	85	1,4	172	0,9
Energia	44	0,5	598	1,7	3	0,1	29	0,5	531	2,6
Formazione	49	0,5	67	0,2	7	0,2	41	0,7	29	0,1
Industria e Servizi	163	1,8	534	1,5	157	4,2	69	1,2	232	1,2
Interventi in campo sociale	294	3,2	115	0,3	20	0,5	173	2,9	60	0,3
Istruzione	156	1,7	127	0,4	58	1,5	103	1,7	84	0,4
Lavoro	3	0,0	1	0,0	-	-	-	-	0	0,0
Ricerca e sviluppo	705	7,7	447	1,2	158	4,2	503	8,5	231	1,2
Rifiuti	45	0,5	61	0,2	19	0,5	23	0,4	47	0,2
Sanità	157	1,7	2.082	5,7	8	0,2	100	1,7	1.265	6,3
Telecomunicazioni	475	5,2	539	1,5	227	6,0	303	5,1	324	1,6
Turismo	66	0,7	71	0,2	40	1,1	45	0,8	59	0,3
Varie	117	1,3	97	0,3	22	0,6	88	1,5	58	0,3
Viabilità	977	10,7	12.407	34,3	1.116	29,6	639	10,8	5.141	25,6
Totale Centro-Nord	9.141	100,0	36.214	100,0	3.766	100,0	5.944	100,0	20.080	100,0

¹ Il valore complessivo dell'accordo (qui inteso all'ultimo monitoraggio) può variare nel corso del tempo a causa di integrazioni o rimodulazioni rispetto al valore iniziale alla stipula. Il valore qui riportato, riferito a fine 2009, può pertanto differire dal valore alla stipula. Analoghe considerazioni valgono per il valore delle risorse del FAS programmate negli Accordi. Sono riferiti a fine 2008 anche il numero di progetti inclusi in accordi e i progetti conclusi.

² In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti che hanno terminato la fase di "Esecuzione lavori" ovvero che si trovano nelle fasi successive quali "Conclusione lavori", "Collaudo", "Entrata in funzione".

³ Il costo realizzato approssima l'avanzamento della spesa degli APQ stipulati nel periodo 1999-2009. La quota è calcolata sul valore dell'accordo all'ultimo monitoraggio al netto delle economie. Il valore del costo realizzato nell'anno 2009, rilevato nel sistema di monitoraggio a marzo 2010, può subire ulteriori integrazioni in corso d'anno. L'avanzamento delle realizzazioni è influenzato sia dall'anno di stipula degli accordi, sia dal settore di intervento.

Fonte: elaborazioni DPS

Le regioni del Centro-Nord hanno privilegiato il settore trasporti e viabilità nella programmazione operata nell'ambito degli APQ. Al comparto è destinato il 66 per cento delle risorse complessive programmate in APQ, per il finanziamento di oltre 1.280 progetti (di cui 824 risultano conclusi).

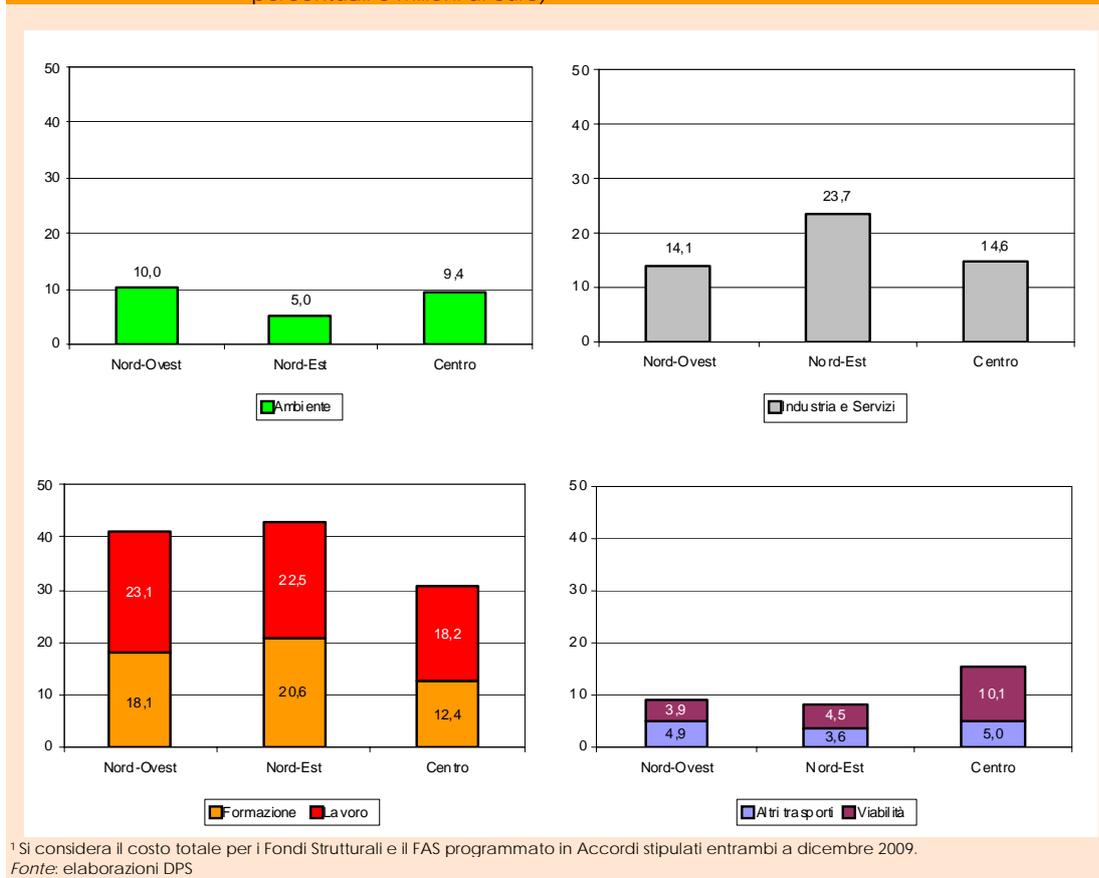
³³ Le Intese istituzionali di programma si attuano mediante Accordi di Programma Quadro che fanno convergere sugli obiettivi fonti finanziarie di diversa natura: pubbliche ordinarie (nazionali e regionali), fondi strutturali e cofinanziamento, Fondo aree sottoutilizzate, risorse private (cfr. paragrafo IV.3.2.2).

Sono ammessi al finanziamento circa 4.000 progetti nel settore ambiente e 1.400 in quelli del ciclo integrato dell'acqua e di cultura e servizi ricreativi (il 44 per cento del totale).

Le scelte di programmazione, interne alla macroarea del Centro-Nord esprimono le diverse esigenze dei territori, che hanno trovato collocazione nell'ambito della politica regionale aggiuntiva.

Articolazione della programmazione per macroarea

Figura IV.14 - ARTICOLAZIONE PER MACROAREA E ALCUNI SETTORI DELLA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE¹: FONDI STRUTTURALI E FAS IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO 2000-2009 (valori percentuali e milioni di euro)



La spesa a valere sulle risorse aggiuntive nel periodo 2000-2009 è risultata pari a oltre 17,6 miliardi, di cui l'87,3 per cento sui Fondi strutturali e il 12,7 per cento sul FAS in APQ (cfr. Figura IV.15).

Quadro generale della spesa per settori

Come già segnalato, per i fondi strutturali il 2009 è stato l'anno di chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006. In particolare nel Centro-Nord, in accordo con gli orientamenti comunitari, sono state finanziate essenzialmente le politiche per la formazione e il lavoro, interventi di sostegno alle imprese, nonché piccole infrastrutture. Mentre il FAS ha concorso, insieme ad altre fonti finanziarie, soprattutto di natura ordinaria, integrate all'interno dello strumento dell'APQ, alla realizzazione di infrastrutture, settore che vede crescere tale spesa (soprattutto negli

ultimi anni e mano a mano che i progetti avanzano nella realizzazione) ma che ha tempi di realizzazione più lunghi (cfr. paragrafi IV.3.2.1 e IV.3.2.2).

Figura IV.15 - DESTINAZIONE PER SETTORE DI INTERVENTO DELLA SPESA¹ DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FAS PROGRAMMATO IN ACCORDI DI PROGRAMMA - ANNI 2000-2009 (milioni di euro)



IV.2.2.1 Fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord

Nel ciclo di programmazione 2000-2006 i Fondi strutturali comunitari sono intervenuti in tutte le Regioni del Centro-Nord ed in Abruzzo a titolo degli Obiettivi 2 e 3. A seguito della proroga del termine ultimo di ammissibilità delle spese decisa dalla Commissione Europea³⁴, tutti i programmi relativi a quest'area si sono conclusi il 30 giugno 2009, ad eccezione del Documento unico di programmazione (DOCUP) Obiettivo 2 della Regione Valle d'Aosta e del Programma operativo regionale (POR) Obiettivo 3 della Provincia Autonoma di Trento, per i quali non era stata richiesta la proroga e che si sono quindi chiusi al 31 Dicembre 2008. Il DOCUP Obiettivo 2 della Regione Abruzzo è stato prorogato di un ulteriore anno³⁵, ossia fino al 30 giugno 2010, a seguito del sisma del 6 aprile 2009.

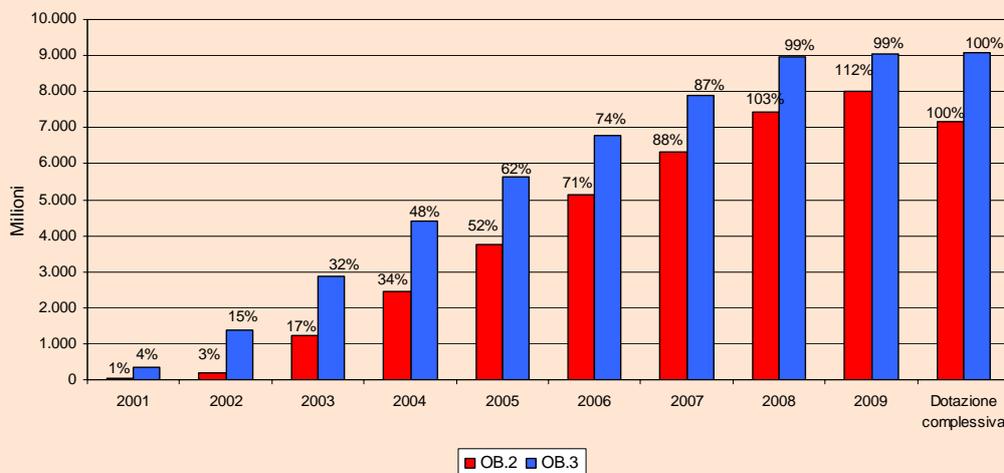
Nel complesso, la spesa realizzata alla chiusura dei programmi è pari al 112 per cento della dotazione dei DOCUP Obiettivo 2 e al 99 per cento della dotazione dei Programmi dell'Obiettivo 3 (cfr. Figura IV.16 e IV.17).

Il valore dei progetti finanziati è superiore all'importo delle risorse programmate per tutti i DOCUP Obiettivo 2, con un overbooking variabile in ampiezza ma presente in tutte le Regioni, particolarmente consistente in Emilia Romagna, Valle d'Aosta e Veneto.

³⁴ Decisione della Commissione C(2009)1112 del 18 febbraio 2009

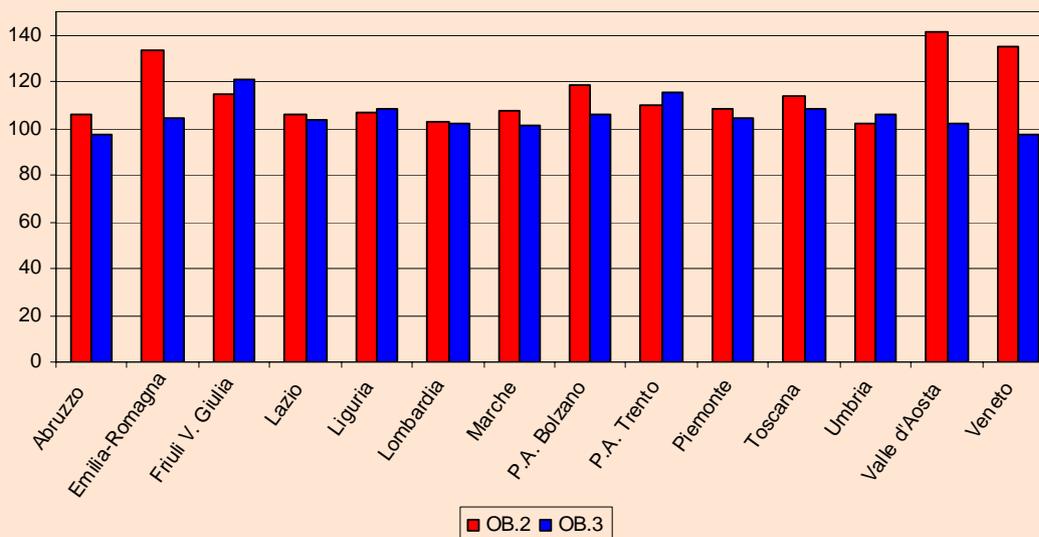
³⁵ Decisione della Commissione C(2009)3851 del 11 maggio 2009.

Figura IV.16 – SPESE REALIZZATE PER ANNO E AVANZAMENTO DEI DOCUP E DEI POR PER GLI OBIETTIVI 2 E 3 DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006* (milioni di euro e valori percentuali delle dotazioni)



*dati consolidati al 31 dicembre di ogni anno
Fonte: elaborazioni MISE-DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Figura IV.17 – DOCUP E POR PER REGIONE: SPESA CONSOLIDATA A CHIUSURA DEI PROGRAMMI* (valori in percentuale delle dotazioni)



* ad eccezione del Docup della Regione Abruzzo prorogato fino al 30 giugno 2010
Fonte: elaborazioni MISE-DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Ben il 53,2 per cento delle risorse sono state utilizzate per la realizzazione di opere fisiche, con particolare riguardo alle opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente (12,1 per cento), alle infrastrutture di trasporto (7,4 per cento) ed alle infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria (8,9 per cento); particolarmente importante risulta, sul totale dei trasferimenti ai privati (38,0 per cento) la quota di risorse che hanno finanziato progetti a favore delle imprese (30,7 per cento). Il rimanente 10,5 per cento delle risorse ha finanziato interventi

immateriali tra i quali quelli per lo sviluppo della ricerca e innovazione dei servizi alle imprese (cfr. Tavola IV.9).

Risultati

Tra i progetti di maggiore interesse realizzati tramite il cofinanziamento FESR si ricordano:

- in Piemonte il “Bioindustry Park Canavese”, parco scientifico e tecnologico operativo dal 1998, co-finanziato dal FESR e gestito da una società a maggioranza pubblica. Il parco promuove e sviluppa un network di imprese nel settore delle scienze della vita (biochimica, farmacologia, diagnostica medica, bioingegneria, bioinformatica, etc.) offrendo al suo interno strutture di ricerca e un set completo di servizi di supporto quali mediazione tecnologica, supporto alla brevettazione, incubatore di start-up e spin-off, supporto finanziario e al project management. I principali beneficiari dell'iniziativa sono spin-off biotecnologiche, piccole e medie imprese e anche grandi imprese operanti nel settore e attratte dalla prospettiva di condurre ricerca in un ambiente specificatamente concepito per le scienze della vita. Il parco è stato concepito come una struttura capace di generare profitti, attesi a partire dai prossimi anni. Gli investitori privati condividono il rischio negli investimenti in trasferimento tecnologico e hanno moltiplicato gli investimenti inizialmente previsti a valere sul FESR. Il successo dell'intervento è dipeso principalmente dall'interazione tra partner pubblici e privati e dalla loro capacità di valorizzare le risorse locali;
- il Complesso de La Venaria Reale che si colloca al centro del Circuito delle Residenze Reali del Piemonte; tutti gli interventi di recupero del Complesso, così come previsto nel Docup della Regione Piemonte, sono stati cofinanziati dai Fondi europei. Parte delle risorse sono state anche destinate ad interventi connessi all'informatizzazione e alla migliore fruibilità del complesso (bookshop, accoglienza, parcheggi, ecc.). L'intervento, in fase di completamento, interessa 240.000 mq di superficie e 900.000 mq di giardini e parchi. Ad oggi il Complesso de La Venaria Reale rappresenta la quinta realtà museale d'Italia. Il Centro del Restauro costituisce il terzo polo sul restauro in Italia ed il Centro del Cavallo una realtà unica in Italia nel settore equestre. Nel giugno 2007 sono stati inaugurati una parte dei Giardini della Reggia mentre nell'ottobre dello stesso anno è stato inaugurato il percorso di visita museale. Da tale data sono state allestite anche alcune mostre temporanee negli spazi che gradualmente venivano restaurati. Complessivamente dal giugno 2007 al mese di novembre 2009 i visitatori del Complesso sono stati circa 2 milioni. In precedenza il Complesso non era fruibile al pubblico. Eccezionale per complessità e dimensioni, il Progetto “La Venaria Reale” dal 1997 rappresenta il più rilevante programma di conservazione e valorizzazione di un bene culturale in Europa, promosso dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e dalla Regione Piemonte, con il sostegno

- dell'Unione Europea, in collaborazione con la Provincia di Torino, i Comuni di Torino, Venaria Reale e Druento. Il progetto ha richiesto un investimento finanziario di oltre 200 milioni di euro. Le risorse finanziarie assegnate al recupero del Complesso e la certezza dei trasferimenti hanno permesso la predisposizione di un Piano Operativo con Delibera della Regione Piemonte – nell'anno 2003 – che si è pienamente realizzato;
- completamento dell'intervento di recupero e valorizzazione del Forte di Bard in Valle d'Aosta. La riqualificazione è stata oggetto di cofinanziamento da parte dell'Unione europea, a partire dal 1992, con la realizzazione di specifico studio di fattibilità e successivo piano economico urbanistico³⁶ che, considerando le potenzialità del sito di giocare un ruolo importante nella diversificazione dell'economia della Bassa Valle dalla prevalenza industriale, ha previsto di destinare il Forte a funzioni museali, espositive, di informazione e promozione dei circuiti di turismo culturale e naturalistico. I primi interventi infrastrutturali, avviati nel 1995 in applicazione dei programmi comunitari a titolo dell'obiettivo 2 per il periodo 1994/99, sono terminati nel giugno 2002 e sono consistite nel restauro dell'immobile superiore e in opere viabili per l'accesso alla struttura³⁷;
 - il Progetto Centro Meccano, cofinanziato con il DOCUP Marche 2000-2006, è nato dall'esigenza di realizzare un centro per l'offerta di servizi per le piccole e medie imprese (PMI) nel campo della prototipazione integrata, e delle prove di apparecchiature a gas, ambientali e resistenza, materiali per l'edilizia, metrologiche e tarature con l'obiettivo di riqualificare l'offerta di servizi al sistema produttivo, per garantire prestazioni innovative. Il centro Meccano è in grado di svolgere le attività di controllo e prototipazione integrata sopra illustrate, dato che i temi della taratura della strumentazione e della prototipazione integrata richiedono delle economie di scala che solo un centro servizi costituito a sostegno delle imprese può realizzare. A titolo di esempio, l'area prove apparecchiature a gas copre un ampio segmento di imprese con più di 3.000 dipendenti e un fatturato che supera i 500 milioni di euro; l'area prove materiali per l'edilizia è un'attività estremamente complessa e poco diffusa sul territorio nazionale e copre l'attività di circa 600 imprese marchigiane; l'area tarature consente di supportare le aziende certificate Iso 9000 con 500 potenziali fruitori.

³⁶ Finanziato a valere sul programma Ob. 2 1992/93 per un valore pari a €667.689 e concluso nel 1995.

³⁷ In particolare, a valere sul Docup Ob. 2 1994/96, è stata finanziata la progettazione definitiva ed esecutiva dell'intero intervento, mentre nell'ambito del Docup Ob. 2 1997/99 e del Docup Ob. 2 2000/06 sono stati realizzati i lavori infrastrutturali principali per il restauro del forte. Infine, il completamento del programma museografico del Forte di Bard e la realizzazione di opere di corollario indispensabili alla piena fruizione dell'offerta culturale, ricettiva e commerciale del Forte, è inserito tra le attività previste dal POR FESR 2007/13 che finanzia anche interventi di allestimento delle strutture per manifestazioni teatrali e musicali, di adeguamento dei locali per conferenze e mediateca e di spazi espositivi per mostre temporanee. La conclusione degli interventi è prevista entro il I trimestre del 2010.

Per quanto concerne i programmi cofinanziati con il Fondo sociale europeo, infine, il 42,7 per cento delle risorse è stato destinato alla formazione per privati non occupati, mentre il 21,6 per cento è stato destinato al finanziamento della formazione per privati occupati ed il 6,8 per cento per i servizi e percorsi integrati per l'impiego.

Tavola IV.9 – DISTRIBUZIONE PER TIPOLOGIA DEI PROGETTI NEI DOCUP DELL'OBIETTIVO 2 (FESR) E NEI POR DELL'OBIETTIVO 3 (FSE) DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006 AL 31 DICEMBRE 2009 (valori percentuali)

CLASSIFICAZIONE SINTETICA	FESR			FSE		
	% risorse nella tipologia	% progetti	% progetti conclusi	% risorse nella tipologia	% progetti	% progetti conclusi
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	12,1	3,7	3,4	-	-	-
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	5,9	2,2	2,1	-	-	-
Infrastrutture di trasporto	7,4	0,9	1,0	-	-	-
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	5,6	1,9	1,4	-	-	-
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	0,5	0,0	0,0	-	-	-
Infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria	8,9	1,7	1,7	-	-	-
Infrastrutture urbane	4,9	2,4	2,4	-	-	-
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	2,6	1,0	0,9	2,4	0,9	0,9
Strutture sportive, ricreative	5,2	2,1	2,1	-	-	-
Totale opere fisiche	53,2	15,8	15,1	2,2	0,9	0,9
Piani, studi e monitoraggio	1,9	2,2	2,1	11,4	3,3	3,3
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	1,2	1,0	0,9	2,6	2,5	2,5
Ricerca	1,1	0,3	0,3	-	-	-
Servizi alle imprese	5,4	21,0	23,8	2,6	1,3	1,3
Servizi alle persone	0,4	0,3	0,2	1,5	1,2	1,2
Attività ricreative e culturali	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Formazione dipendenti pubblici	-	-	-	1,8	1,5	1,5
Formazione a privati non-occupati	-	-	-	42,7	23,0	23,0
Formazione a privati occupati	-	-	-	21,6	36,8	36,8
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	-	-	-	6,8	7,1	7,1
Totale interventi immateriali	10,5	24,8	27,3	92,5	76,6	76,6
Trasferimenti ad individui	-	-	-	3,4	17,6	17,6
Trasferimenti a enti Non-Profit	0,3	1,1	1,2	0,3	0,2	0,2
Trasferimenti ad imprese: innovazione-ricerca	1,2	1,7	2,0	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: ambiente	1,8	7,6	7,5	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: occupazione-training-organizzazione interna	-	-	-	1,9	4,4	4,4
Trasferimenti ad imprese: qualità-certificazione	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: generalisti	30,7	48,1	46,0	1,1	0,3	0,3
Trasferimenti a consorzi di imprese non disponibile	2,8	0,8	0,9	-	-	-
	-	-	-	-	-	-
Totale trasferimenti a privati	38	59,4	57,6	5,3	22,4	22,4
TOTALE	100	100	100	100	100	100
TOTALE valore assoluto (migliaia di euro e numero progetti)	929.274.999.500	5.342.900	4.347.000	1.000.490.240.500	27.295.500	18.761.000

Fonte: elaborazioni MISE-DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

IV.2.2.2 La programmazione nazionale nel Centro-Nord

Numerosità degli APQ e valore dell'investimento

Sono 398 gli APQ stipulati al 31 dicembre 2009 nel Centro-Nord, per un totale di oltre 9.100 interventi ed un valore, all'ultimo monitoraggio disponibile, di quasi 36.200 milioni di euro (di cui 3.800 milioni a valere sul FAS), pari al 41 per cento del totale nazionale (cfr. Tavola aIII.2.c Appendice).

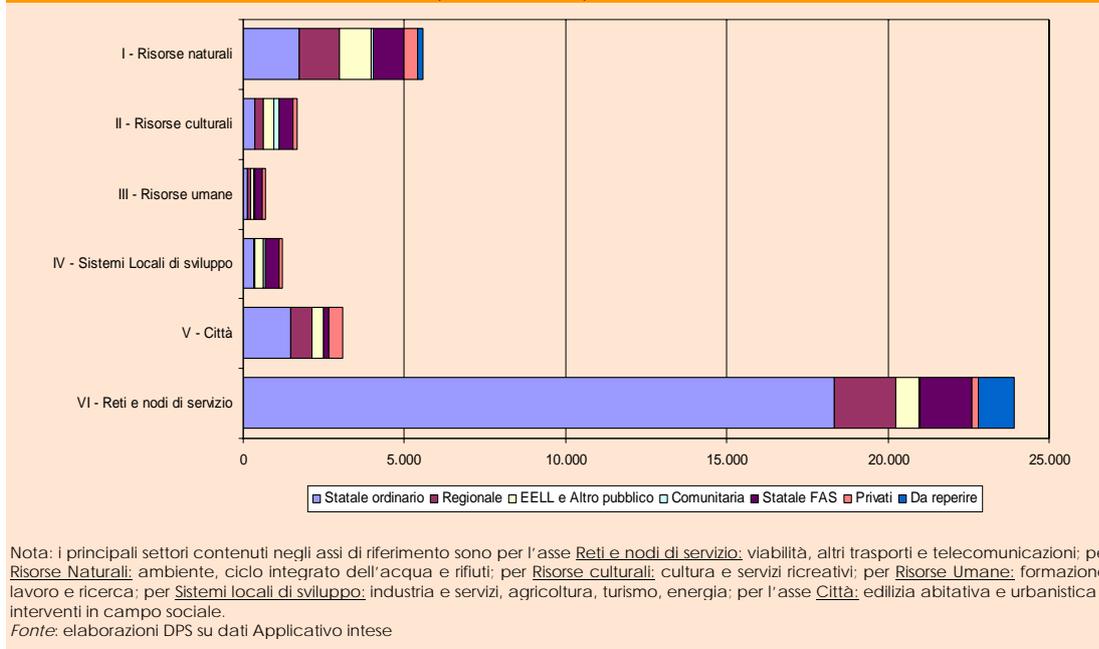
Nel corso del 2009 sono stati firmati solamente 8 APQ (al netto di quelli contenenti unicamente riprogrammazione di risorse già inserite in precedenti APQ),

per un valore alla stipula di circa 110 milioni di euro, riguardanti esclusivamente i settori delle risorse idriche e dell'e-government e società dell'informazione (cfr. Tavola aIII.2.b Appendice).

I due terzi circa delle risorse programmate in APQ dalle Regioni del Centro-Nord sono concentrate nell'asse "Reti e nodi di servizio", per un valore pari a oltre 23.900 milioni di euro. Seguono gli assi "Risorse naturali" e "Città", con risorse programmate rispettivamente pari a 5.600 e a 3.100 milioni di euro. Per tali assi si riscontra un peso prevalente delle risorse statali ordinarie, soprattutto di ANAS, RFI e Autostrade per l'Italia, allocate, in particolar modo, su due rilevanti APQ in materia di infrastrutture di trasporto sottoscritti con la Toscana e l'Emilia-Romagna. Il peso delle risorse a valere sul FAS assume maggiore rilevanza nei restanti tre assi, con percentuali oscillanti tra il 24 e il 35 per cento (cfr. Figura IV.18).

Settore di
intervento e fonte
di finanziamento

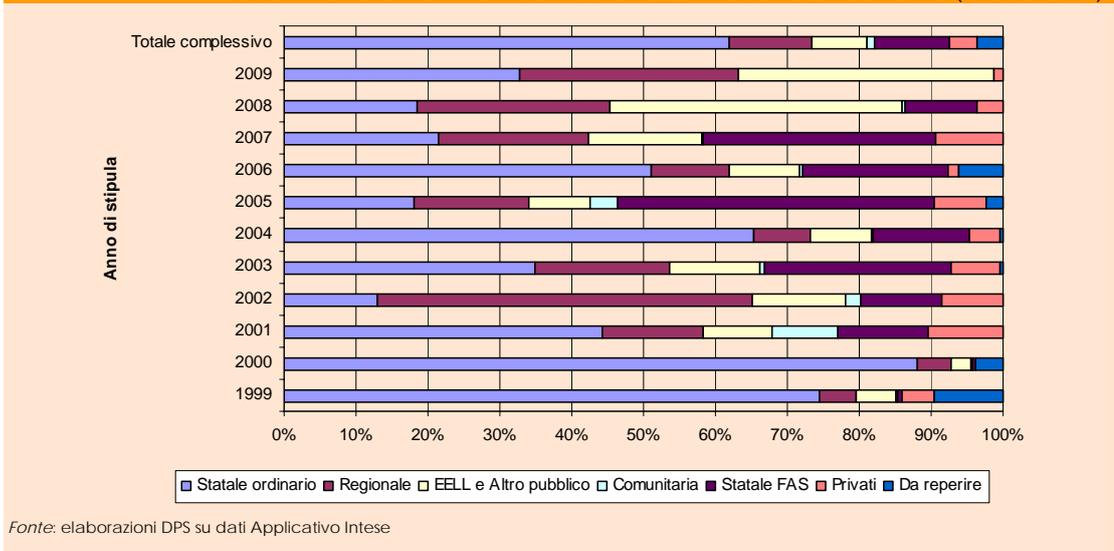
Figura IV.18 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD - RISORSE PROGRAMMATE PER ASSE E FONTE DI FINANZIAMENTO AL 31 DICEMBRE 2009 (milioni di euro)



Complessivamente gli APQ stipulati nel Centro-Nord sono finanziati per il 62 per cento circa da risorse statali ordinarie, per il 12 per cento da risorse regionali ordinarie, per il 10 per cento dal FAS e, per la restante parte, da risorse ordinarie degli Enti locali e altri Enti pubblici, da risorse comunitarie e private.

Negli ultimi tre anni si è sensibilmente ridotto il peso delle risorse statali ordinarie a favore di quelle ordinarie regionali e degli enti locali e altri enti pubblici. Il peso del FAS, invece, passa da una media del 10 per cento per gli APQ stipulati nel periodo 1999-2003 a una media del 24 per cento per quelli stipulati nel periodo 2004-2008 (cfr. Figura IV.19).

Figura IV.19 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD - FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA DEGLI APQ PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



Stato di attuazione degli interventi

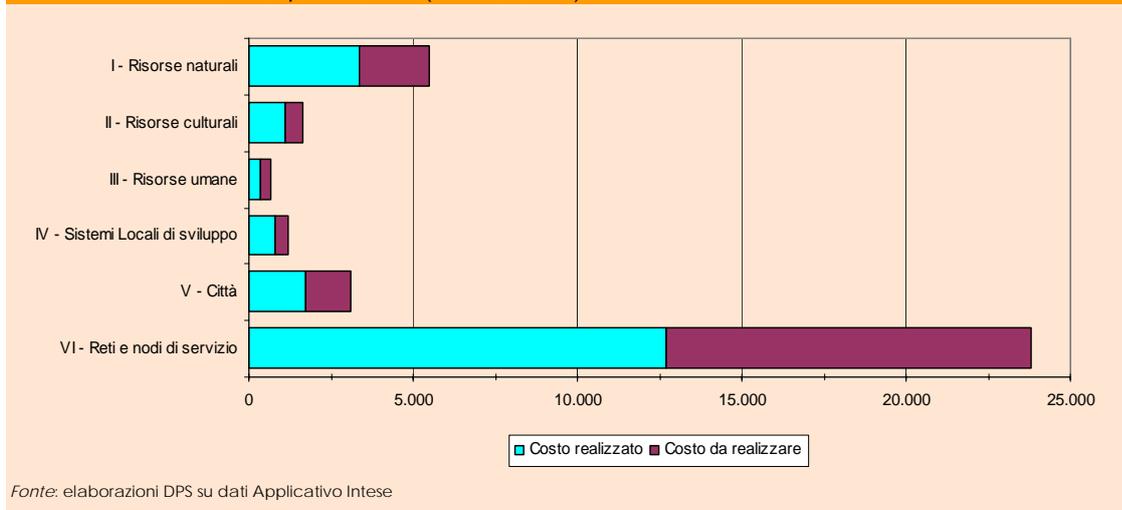
La spesa realizzata dagli APQ stipulati nel Centro-Nord dal 1999 a 2008 ammonta a oltre 20.300 milioni di euro, pari al 55 per cento circa del valore degli investimenti attivati. Anche se il valore assoluto degli investimenti attivati risulta inferiore a quello degli altri anni, le percentuali di avanzamento più elevate si rilevano per gli APQ stipulati tra il 2001 ed il 2003, con quote oscillanti tra il 70 ed il 73 per cento. Gli APQ stipulati nel periodo 2006-2008, invece, presentano uno stato di avanzamento oscillante tra il 47 ed il 20 per cento (cfr. Figura IV.20).

Figura IV.20 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD- VALORE COMPLESSIVO E AVANZAMENTO DEGLI APQ SOTTOSCRITTI FINO AL 2008, PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



Come rilevato per il Mezzogiorno, le migliori performance di spesa si riscontrano per gli assi “Risorse culturali” e “Sistemi locali di sviluppo”, con un avanzamento pari al 66 per cento circa degli investimenti complessivamente attivati. Segue l’asse “Risorse naturali con una percentuale pari al 60 per cento circa. Percentuali oscillanti tra il 52 ed il 56 per cento sono distribuite nei rimanenti assi (cfr. Figura IV.21).

Figura IV.21 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD VALORE COMPLESSIVO E AVANZAMENTO DEGLI APQ SOTTOSCRITTI FINO AL 2008, PER ASSE (milioni di euro)



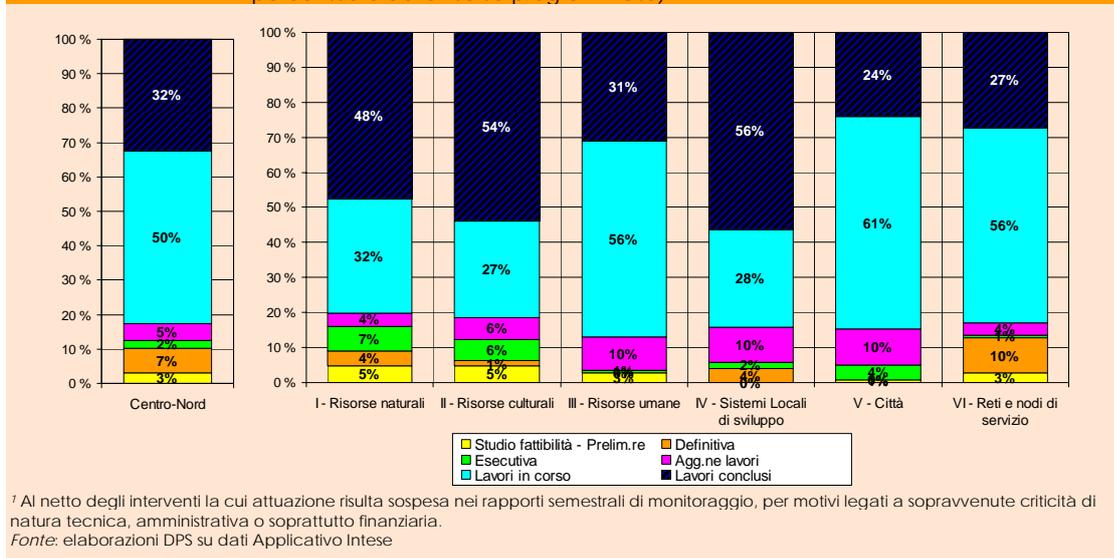
I dati a carattere procedurale consentono invece di esaminare lo stato di avanzamento progettuale e cantieristico delle opere programmate.

Complessivamente, l'82 per cento in valore degli interventi localizzati nel Centro-Nord è in avanzato stato di attuazione (50 per cento con cantieri aperti ed il restante 32 per cento con lavori già portati a termine).

Il restante 18 per cento riguarda interventi che sono in fase di aggiudicazione lavori (5 per cento) o ancora in fase progettuale (13 per cento).

Circa la metà degli interventi inclusi negli assi "Risorse culturali" e "Sistemi locali di sviluppo" hanno concluso i lavori. Gli assi che, invece, presentano le percentuali più elevate in valore di interventi con cantieri aperti sono quelli relativi a "Città", "Risorse umane" e "Reti e nodi di servizio", con percentuali oscillanti tra il 56 ed il 61 per cento (cfr. Figura IV.22).

Figura IV.22 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD - AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI PER ASSE¹ (valori in percentuale delle risorse programmate)



IV.2.2.3 Politiche per le imprese nel Centro-Nord

Gli investimenti agevolati concessi alle regioni centro-settentrionali³⁸ sono risultati, nel 2008, pari a poco meno di 14.000 milioni di euro, con un incremento del 59,7 per cento rispetto al 2007. Nonostante ciò, essi tornano ad essere inferiori a quelli del Mezzogiorno come era già avvenuto nel 2006. Le agevolazioni concesse hanno registrato un aumento annuo pari al 24,6 per cento, mentre per le erogazioni l'incremento è risultato più contenuto (7,2 per cento). Prosegue la riduzione del peso delle erogazioni a valere su strumenti nazionali: nel 2008 la loro quota si è fermata infatti a meno del 30 per cento del totale (cfr. Tavola IV.10).

Tavola IV.10 – CENTRO-NORD, INCENTIVI ALLE IMPRESE¹ – ANNI 2004-2008 (milioni di euro e valori percentuali)

	2004	2005	2006	2007	2008	Media annual	Variazione annua
						2004-08	2007-08
Investimenti	15.676,2	14.372,6	14.994,6	8.744,9	13.964,7	13.550,6	59,7
Agevolazioni	3.257,9	3.207,3	3.541,1	3.276,4	4.082,4	3.473,0	24,6
Erogazioni ²	2.788,9	2.240,0	1.857,9	1.882,3	2.018,5	2.157,5	7,2
composizione percentuale erogazioni							
Nazionali	49,3	44,4	37,7	31,6	29,4	39,5	
Regionali ³	50,7	55,6	62,3	68,4	70,6	60,5	
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

¹Sono considerati tutti gli strumenti di incentivazione negoziali, automatici e valutativi.

²Le erogazioni annuali non si riferiscono necessariamente alle agevolazioni approvate nell'anno poiché possono corrispondere ad agevolazioni approvate negli anni precedenti.

³ Al loro interno si trovano da quest'anno anche gli strumenti detti conferiti: si trattava dei cosiddetti "regimi trasferiti" ovvero di interventi istituiti da norme statali ma non espressamente riservati alla gestione delle Amministrazioni centrali, dall'anno 2000 le Regioni hanno iniziato ad assumerne la gestione.

N.B.: Gli incentivi erogati a valere sui Fondi comunitari non sono inclusi in modo esaustivo nella rilevazione.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, anno 2009

La riduzione di tale incidenza rispetto alle erogazioni regionali viene spiegata soprattutto dalle riduzioni tendenziali percentuali registratesi in Lombardia (-17 per cento), in Veneto (-16 per cento) e in Piemonte (-15,1 per cento)³⁹. Al contrario, nel Lazio esse sono aumentate di più di 30 punti rispetto al 2007, attestandosi a poco meno di 127 milioni di euro. Conseguentemente, questa Regione diviene quella a cui, nel Centro-Nord, si indirizza il flusso maggiore di denaro pubblico per incentivi alle imprese valutato in termini assoluti. Nel totale, su 12 Regioni della macro-area, per 5 di esse si registra una riduzione e per altre 7 un aumento. La spesa per incentivi alle imprese a valere su strumenti nazionali è rimasta pressoché stabile rispetto al 2007, ma sono cambiate radicalmente le Regioni verso cui essa si è indirizzata.

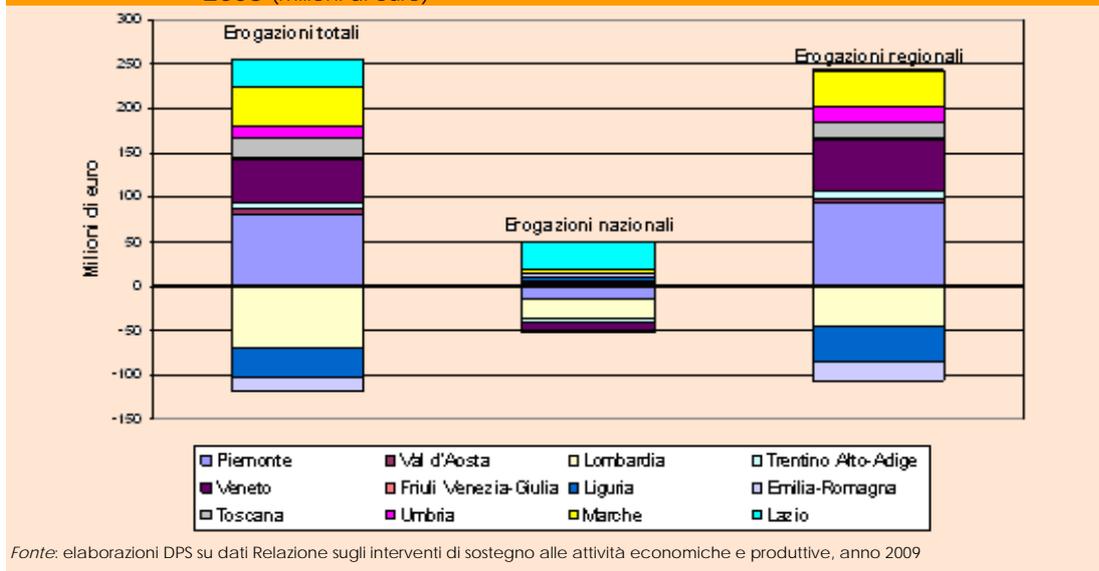
Per quanto riguarda la spesa per incentivi effettuata a valere su strumenti regionali, essa diminuisce in termini tendenziali percentuali in Liguria (-53,4 per cento), in Lombardia (-43,8 per cento) e in Emilia-Romagna (-25,5 per cento),

³⁸ Per questo paragrafo si utilizzano le informazioni della Relazione sugli interventi di sostegno alle attività produttive del 2009, presentata dal MSE al Parlamento come documento allegato al DPEF 2009-2011.

³⁹ Se le erogazioni nazionali in queste Regioni fossero rimaste al livello del 2007, l'afflusso sarebbe aumentato del 5,9 per cento.

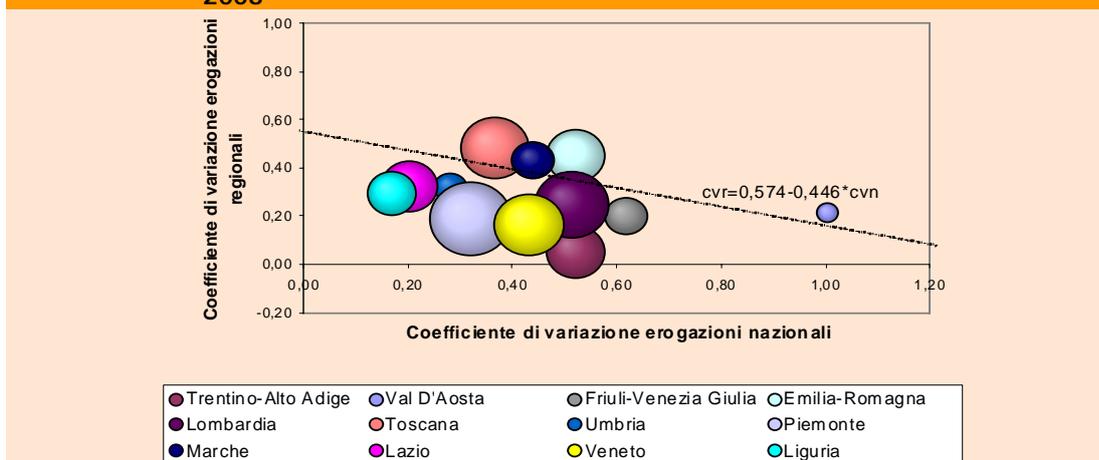
mentre aumenta negli altri territori, in maniera particolare nelle Marche (163,7 per cento rispetto al 2007). In termini assoluti, la Regione che ha registrato il flusso di spesa per incentivi di origine regionale maggiore è stata il Piemonte con quasi 326 milioni di euro. L'incremento tendenziale delle erogazioni regionali (1.426 milioni di euro) è stato dello 10,7 per cento (cfr. Figura IV.23).

Figura IV.23 – CENTRO-NORD: EROGAZIONI PER INCENTIVI ALLE IMPRESE ANNI 2007-2008 (milioni di euro)



Nel periodo 2004-2008 la variabilità delle erogazioni nazionali e regionali nel Centro-Nord è risultata bassa a indicare, anche nella parte più sviluppata del Paese, un buon grado di certezza sugli incentivi alle imprese⁴⁰ (cfr. paragrafo IV.2.1.3 e Figura IV.24).

Figura IV.24 – CENTRO-NORD, EROGAZIONI PER INCENTIVI ALLE IMPRESE – ANNI 2004-2008



⁴⁰ Per le erogazioni nazionali il coefficiente di variazione è stato pari a 0,35 nel Centro-Nord, contro 0,24 del Mezzogiorno. Per quelle regionali 0,08 contro 0,14 del Mezzogiorno.

Strumenti di incentivazione

Nel Centro-Nord i due principali strumenti a valere sui quali sono state concesse agevolazioni si confermano il Fondo di Garanzia (2.186 milioni di euro nel periodo 2005-2008) e il credito agevolato alle esportazioni (709 milioni di euro nello stesso periodo). In termini percentuali essi risultano rispettivamente pari al 10,2 e al 3,3 per cento del totale delle agevolazioni concesse in questa macro-ripartizione.

In termini di domande approvate invece al Fondo di garanzia si affiancano gli incentivi a favore dell'autoimpiego. I primi costituiscono il 5,5 per cento di tutte le domande di agevolazione comprensive di quelle rivolte a sussidi di origine regionale (17.780 richieste), mentre i secondi sono circa l'1 per cento di quel totale (3.230 richieste, cfr Tavola IV.11).

La quota di incentivazione riconducibile al FAS è pari al 3,6 per cento del totale degli strumenti, mentre quella dei FS è pari a circa l'1,3 per cento.

Tavola IV.11 – CENTRO-NORD, PRINCIPALI STRUMENTI NAZIONALI DI AGEVOLAZIONE ANNI 2005-2008 (numero e ammontare delle agevolazioni concesse)

	2005		2006		2007		2008		TOTALE 2005-2008	
	numero	mln €	numero	mln €						
L.662/96 art.2 c.100 lett.a Fondo di garanzia	4.330	348,8	5.520	477,1	59,0	644,5	7871	715,6	17.780	2.185,9
Credito agevolato all'export (L.143/98)	78	152,3	121	139,8	116	108,3	220	308,8	535	709,3
Penetrazione commerciale extra UE (L.394/81)	116	117,0	101	103,0	70	78,0	69	75,2	356	373,2
D.lgs. 185/2000 titolo II Incentivi a favore dell'autoimpiego (ex L.608/96 prestito d'onore)*	1.068	112,4	1.223	119,8	936	73,6	3,0	0,9	3.230	306,7
L.488/92 art. 1 c.3 Contratti di programma*	4	56,9	10	182,7	0	0,0	0	0,0	14	239,6
L.488/92 art.1 c.2: attività produttive nelle aree depresse*°	7	13,7	191	204,35**	0	0,00	0	0,00	198	218,1
Programmi industriali per le imprese aerospaziali e alla difesa (L.808/85, L.266/97, L.421/97, L.388/00)	37	23,8	0	40,2	0	32,0	6	16,2	43	112,1
L.46/82 art.14 Fondo di innovazione tecnologica°	6	13,3	175	25,5	37	11,6	47	15,9	265	66,3
Investimenti per l'innovazione tecnologica e la tutela ambientale - Ambiente L.598/94 art.11*	1.688	48,7	3.132	84,9						
Incentivi automatici per la ricerca e l'innovazione L.140/97 ⁺	221	7,5	5	0,1						
Totale strumenti nazionali considerati¹	5.646	838,1	7.341	1.115,5	1.218	948,0	8.216	1132,5	22.421	4211,1
Totale strumenti considerati¹	7.555	894,3	10.478	1568,7	1.218	1065,3				
TOTALE GENERALE²	92.497	3.207,3	68.865	3.541,1	78.658	3.276,4	84.764	4.082,4	324.784	21.380,3

* Regime cofinanziato con risorse FAS

° Regime cofinanziato con risorse dell'Unione Europea.

¹ Nella tavola sono considerati gli strumenti automatici o valutativi e negoziali più rilevanti nella media del periodo, presentati in ordine decrescente secondo il peso percentuale dell'ammontare delle agevolazioni approvate sul totale. Non sono inclusi gli ammontari di finanziamento diretto agevolato agli investimenti.

² Nel totale generale della macro-ripartizione, riportato per memoria sono inclusi anche gli strumenti regionali.

** I 191 interventi sono finanziati anche con finanziamento diretto di 176,96 milioni di euro che sono compresi nella cifra riportata nella tabella.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2009

I progetti di Innovazione industriale (PII) previsti nell'ambito del programma Industria 2015 e disciplinati dalla legge finanziaria per l'anno 2007⁴¹ sono diretti a favorire lo sviluppo di prodotti e servizi ad alto contenuto innovativo, per sostenere il rilancio di competitività del Paese. Ad essi sono collegate ulteriori azioni di contesto (realizzazione di infrastrutture scientifiche e tecnologiche; innovazioni e semplificazioni normative, sostegno alla ricerca e all'industrializzazione, sviluppo di filiere produttive sul territorio) che hanno come scopo principale quello di massimizzare l'impatto dell'azione strategica. I finanziamenti sino ad oggi ammessi a valere sui tre bandi conclusi riguardano soprattutto progetti di aziende con sede legale nel Centro-Nord con poche eccezioni.

I PII mirano al riposizionamento competitivo del sistema economico italiano nel mercato mondiale, attraverso la collaborazione fra imprese private, mondo finanziario, centri di ricerca ed università, amministrazioni pubbliche centrali e locali. Le aree tecnologico-produttive individuate dal legislatore sono cinque: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per il Made in Italy, tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e turistiche e le nuove tecnologie per la vita. Il loro finanziamento è stato assicurato dalla finanziaria per il 2007 attraverso l'istituzione del Fondo per la competitività e lo sviluppo cui sono stati assegnati 990 milioni di euro per il triennio 2007-2009, di cui 250 milioni di euro al PII efficienza energetica, 220 a quello mobilità sostenibile, 220 a quello riguardante le nuove tecnologie per il Made in Italy, 150 milioni al PII per le tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e turistiche e altri 150 milioni di euro al PII relativo alle nuove tecnologie per la vita. Queste risorse sono state in seguito ridotte per un importo pari a 344 milioni di euro per il finanziamento del fondo TFR dei dipendenti del settore privato, per far fronte ad esigenze di potenziamento degli interventi nelle aree sottoutilizzate, per la stabilizzazione della finanza pubblica e per coprire quota parte degli oneri derivanti dal finanziamento disposto a favore di Alitalia ai sensi dell'art. 1 del decreto legge n.80/2008. In aggiunta, sono previste risorse a valere sul PON Ricerca e competitività 2007-2013 attribuite al PII efficienza energetica per 46,5 milioni di euro e per 4,8 milioni di euro⁴² e al PII mobilità sostenibile per 22,4 milioni di euro⁴³. Nel corso del 2008 sono stati definiti ed adottati i primi tre PII che hanno portato all'ammissione al finanziamento di 30 progetti sui 92 presentati nell'ambito del PII efficienza energetica (500 milioni di euro di investimenti che si stima verranno attivati), di 25 progetti per il PII mobilità sostenibile (con 250 imprese e 100 organismi di ricerca complessivamente coinvolti e 450 milioni di euro di investimenti che verranno attivati), e di 104 progetti nell'ambito del PII nuove tecnologie per il Made in Italy

⁴¹ Legge n.296/2006, art. 1 commi 842-846.

⁴² Decreti ministeriali 22 luglio 2009 e 23 novembre 2009.

⁴³ Decreto ministeriale 30 luglio 2009.

con 638 milioni di euro di investimento complessivo ed un incremento dei fondi ad esso destinati che hanno raggiunto i 280 milioni di euro.

RIQUADRO K – POLITICA REGIONALE: PRINCIPALI RISULTATI

Molte opere finanziate nell'ambito della politica regionale 2000-2006 e incluse nelle Intese Istituzionali di Programma sono entrate in funzione, divenendo fruibili per i cittadini e le imprese.

*Nel **Centro-Nord** sono stati portati a termine circa 5.900 cantieri, per un valore complessivo pari a circa 11.200 milioni di euro. Circa 3.200 dei suddetti cantieri, per un valore complessivo pari a quasi 3.000 milioni di euro, risultano finanziati dal FAS, anche solo in parte, per un valore pari a 1.800 milioni di euro.*

Le opere si concentrano nei settori delle: infrastrutture di trasporto, con cantieri conclusi per un valore pari a oltre 6.200 milioni di euro; infrastrutture ambientali e risorse idriche per quasi 2.000 milioni di euro; infrastrutture sociali, soprattutto opere destinate al recupero, alla valorizzazione e alla fruizione dei beni culturali, per un valore pari a oltre 1.600 milioni di euro. Circa 150 opere, riguardanti quasi esclusivamente i settori delle infrastrutture di trasporto, sono di importo superiore ai 10 milioni di euro, per un valore complessivo pari a quasi 6.700 milioni di euro, di cui oltre 400 a valere sul FAS.

*Nel **Mezzogiorno** sono stati chiusi quasi 5.900 cantieri, per un valore complessivo pari a quasi 12.500 milioni di euro. Quasi 4.100 dei suddetti cantieri, per un valore complessivo pari a oltre 5.800 milioni di euro, risultano finanziati dal FAS, anche solo in parte, per un valore pari a 4.100 milioni di euro.*

Anche nel Mezzogiorno le opere si concentrano nei settori delle: infrastrutture di trasporto, con cantieri chiusi per un valore pari a oltre 5.000 milioni di euro; infrastrutture ambientali e risorse idriche, per oltre 2.900 milioni di euro; infrastrutture sociali, soprattutto opere destinate al recupero, alla valorizzazione ed alla fruizione dei beni culturali, per un valore pari a quasi 1.200 milioni di euro. Tra le opere concluse, circa 200 – riguardanti prevalentemente il settore delle infrastrutture di trasporto - sono di importo superiore ai 10 milioni di euro, per un valore complessivo pari a oltre 7.100 milioni di euro, di cui oltre 1.500 a valere sul FAS.

Nel rapporto 2008, sono state illustrate le principali opere concluse in Italia nei settori delle infrastrutture di trasporto e delle risorse naturali¹. Nella presente edizione si dedica un focus agli interventi portati a termine in altri settori ritenuti altrettanto strategici per lo sviluppo del tessuto socio-economico dei territori, ovvero quello dei beni culturali, della ricerca scientifica e della società dell'informazione.

*Tra le opere più rilevanti a oggi concluse nel settore dei **beni culturali** si segnalano, nel Centro-Nord:*

- *il recupero e la valorizzazione del complesso monumentale e dei giardini, allestimento museale compreso, della Reggia di Venaria Reale;*
- *il restauro e la valorizzazione della Cattedrale di S. Stefano Martire (Duomo di Pavia);*
- *il restauro ed il riallestimento del Museo di Arte Antica presso il Palazzo Madama di Torino;*
- *il recupero ed il restauro della Villa Reale di Monza;*

¹ Cfr. Rapporto DPS 2008 Capitolo IV.

- la realizzazione dell'Auditorium Dal Verme di Milano;
- il recupero del Castello e delle serre del Parco di Racconigi in provincia di Cuneo;
- il recupero ed il restauro del Palazzo Mauri di Perugia.

Nel Mezzogiorno le principali opere:

- la realizzazione del Museo Madre di Arte Contemporanea, presso il Palazzo Donna Regina di Napoli;
- il recupero e la valorizzazione del Rione Terra di Pozzuoli in provincia di Napoli. In particolare, i lavori conclusi si riferiscono ai lotti II, III e IV relativi agli scavi archeologici ed al restauro archeologico del Tempio di Augusto;
- la riqualificazione degli immobili e dei giardini della Reggia di Caserta;
- la ricostruzione ed il restauro del Teatro Petruzzelli di Bari;
- il restauro e la valorizzazione del Parco e del Museo archeologico di Paestum, in provincia di Salerno;
- il restauro, la sistemazione e la musealizzazione dei complessi monumentali e della cinta muraria degli scavi dell'Antica città di Velia, presso Ascea, in provincia di Salerno;
- il restauro e la valorizzazione dell'area degli Scavi di Pompei, in provincia di Napoli;
- il restauro e la riqualificazione del Parco archeologico di Crotona;
- il restauro e la valorizzazione dell'Area archeologica di S. Vincenzo al Volturno, in provincia di Isernia.

*Per quanto riguarda il settore della **Ricerca scientifica**, si segnalano, per il Centro-Nord:*

- la partecipazione della Regione Lazio alla cooperazione per il volo della Soyuz nella primavera del 2005 verso la stazione spaziale internazionale;
- la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnico scientifiche nella Regione Lazio, inclusi laboratori e impianti prototipali;
- il progetto "Interfaccia fascio-paziente" relativo all'utilizzo di tecnologie innovative per la realizzazione di radioterapie di alta precisione, realizzato sull'intero territorio lombardo;
- la realizzazione del Distretto tecnologico dei Sistemi intelligenti integrati di Genova;
- la concessione di varie forme di aiuti alle imprese della regione Toscana per la realizzazione di progetti di ricerca industriale e pre-competitiva;
- l'acquisto di attrezzature e macchinari funzionali per ampliamento Laboratorio di Venezia dedicato alle nanotecnologie;
- la promozione dell'innovazione e degli spin-off da ricerca in Umbria.
- Per il Mezzogiorno si segnalano, invece:
 - la realizzazione del Distretto tecnologico di Portici nel settore dell'ingegneria dei materiali polimerici e compositi;
 - la realizzazione del progetto "CyberSar", una Rete di poli di calcolo e simulazione ad alte prestazioni nella Regione Sardegna;
 - la realizzazione di nuovo centro di ricerca in materia di energie rinnovabili in Sardegna;
 - uno studio sulle tecnologie sensoristiche e sui sistemi automatici intelligenti per l'innalzamento competitivo delle attività produttive della provincia di Catania.

Nel settore della e-government e della società dell'informazione, i principali progetti conclusi, localizzati nel Centro-Nord riguardano:

- la realizzazione della rete dei medici di medicina generale e dei pediatri del Lazio;*
- i Servizi Integrati del Portale regionale della Liguria, con relativa rete di accesso;*
- il Progetto “Liguria in Rete” relativo al processo di decentramento e semplificazione dei procedimenti amministrativi;*
- il “Progetto ISAC” per la Provincia di Brescia, riguardante l'informatizzazione dei servizi associati comunali;*
- la realizzazione di interventi per la diffusione della larga banda nelle aree marginali della Regione Piemonte.*

In questo campo il Mezzogiorno è caratterizzato da una notevole vivacità di realizzazioni. Al riguardo si segnalano:

- il progetto “E-Enterprise”, finalizzato alla diffusione della società dell'informazione nelle PMI della Regione Calabria;*
- l'ampliamento dei servizi regionali a banda larga e del sistema pubblico di connettività della Regione Campania;*
- il progetto “Distretti Digitali Tessile-Abbigliamento (DDTA)” riguardante la realizzazione di centri specializzati e l'erogazione di aiuti alle PMI del settore in Campania;*
- il progetto “Centro Servizi Territoriale (CST)” relativo alla realizzazione di infrastrutture tecnologiche per i comuni medio piccoli della Campania;*
- il “Sistema Pubblico di Connettività (Rupar 2)” della Regione Puglia;*
- il “Progetto SAX” per la realizzazione di sistemi avanzati per la connettività sociale in Puglia;*
- il “Progetto M@rte”, riguardante la costruzione e la valorizzazione di una piattaforma per la cooperazione nei processi didattici attraverso un ambiente condiviso, con l'obiettivo di costituire un sistema scolastico coeso, capace di coinvolgere tutti i soggetti collettivi interessati all'innalzamento della qualità e del livello del sistema dell'istruzione in Sardegna;*
- la realizzazione di infrastrutture e servizi a banda larga nelle aree svantaggiate della Sardegna;*
- il “Sistema Informativo Territoriale (SIT) della Regioni Sardegna, Sicilia e Puglia, riguardante l'estensione dei servizi informativi integrati per la gestione dei territori regionali.*

Figura K.1 – INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA ELENCO DELLE PRINCIPALI OPERE CONCLUSE NEL SETTORE DEI BENI CULTURALI



Figura K.2 – INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA ELENCO DELLE PRINCIPALI OPERE CONCLUSE NEI SETTORI DELLA RICERCA E DELLA SOCIETA' DELL'INFORMAZIONE



RIQUADRO L – GLI INTERVENTI 2000-2006: LE VALUTAZIONI EX POST DELLA COMMISSIONE EUROPEA

La Commissione Europea, in base al regolamento CE 1260/99, ha la responsabilità di svolgere le valutazioni ex post dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali nel periodo di programmazione 2000-2006¹. Le Direzioni Generali (DG) della Commissione hanno scelto di ottemperare al mandato del regolamento tramite valutazioni separate, ciascuna focalizzata su un singolo strumento finanziario comunitario: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo di Coesione, Fondo Sociale Europeo (FSE) e Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA)².

Per la politica di sviluppo rurale, le Regioni stesse hanno condotto le valutazioni ex post³, mentre la DG Occupazione sta conducendo le proprie valutazioni in modo autonomo⁴. Allo stesso modo, a inizio 2010, la DG Politica Regionale ha concluso e diffuso i risultati delle valutazioni ex post dei programmi cofinanziati dal FESR⁵. Le valutazioni sono state condotte da soggetti esterni sotto la responsabilità dell'Unità di Valutazione della DG, che ha effettuato uno sforzo esplicito di esercitare una committenza consapevole ed attenta. Le valutazioni sono state organizzate in modo innovativo rispetto al passato: ciascuna riguarda un singolo tema o un aspetto della valutazione (p.e., i trasporti, o la verifica dell'utilizzabilità di indicatori e dati disponibili o, ancora, i modelli macroeconomici) ed è stata condotta da una specifica compagine, contrattata indipendentemente dalle altre⁶.

Si sintetizzano qui solo alcuni dei messaggi principali delle valutazioni, validi per l'intero spazio comunitario. Essi riguardano gli effetti dei programmi, la loro governance e la struttura stessa della programmazione 2000-2006 a livello comunitario e nazionale:

- *Gli interventi hanno fornito un sensibile contributo allo sviluppo delle aree che ne hanno beneficiato⁷. Tale contributo è stato maggiore nelle aree dell'Obiettivo 1 (Regioni in ritardo di sviluppo), in ragione anche della maggiore dimensione dei fondi interessati.*

¹ Come menzionato nel Capitolo V, Riquadro sul Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale Unitaria, le innovazioni introdotte nell'assetto delle valutazioni dai regolamenti che disciplinano il periodo di programmazione 2007-2013 e dal QSN 2007-2013, attribuiscono alle Regioni ed alle amministrazioni centrali la responsabilità di svolgere proprie valutazioni ex post sugli interventi di interesse, in un'ottica unitaria ed al fine di orientare le decisioni di attuazione relative al periodo di programmazione 2007-2013 e le discussioni relative al futuro. Le valutazioni ex post man mano concluse e rese disponibili on line possono essere reperite nel database delle valutazioni della politica regionale, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/valutazione

² Le valutazioni, pertanto, hanno riguardato ciascuna un singolo Fondo, nonostante la programmazione 2000-2006 avesse assunto un carattere integrato in numerosi Stati membri, tra cui l'Italia.

³ Le valutazioni ex post dei Piani di Sviluppo Rurale italiani sono disponibili all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/it>

⁴ I rapporti finora disponibili e le informazioni sul processo sono rintracciabili all'indirizzo <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=en>

⁵ La valutazione del Fondo di Coesione è attualmente in corso.

⁶ Il lavoro complessivo di valutazione del FESR si articola in 11 *Work Package* i cui risultati sono disponibili sul sito della Commissione: al primo, di sintesi, si accompagnano i seguenti: 2 (Utilizzabilità dei dati), 3 (Modello macroeconomico), 4 (Cambiamento strutturale e competitività, focalizzata sulle Regioni Ob.2), 5a (Trasporti), 5b (Ambiente e cambiamento climatico), 6 (Ambiente produttivo, Ricerca, Innovazione), 7 (Mutamento demografico e genere), 8 (Modelli di trasporto), 9 (Sviluppo rurale), 10 (Efficacia: Grandi Progetti), 11 (Gestione ed attuazione).

⁷ La sostanziale rilevanza della politica di coesione per lo sviluppo delle regioni europee risulta anche dalle conclusioni di uno studio a cura del DPS. Cfr. F. Busillo, T. Muccigrosso, G. Pellegrini, O. Tarola, F. Terribile *Measuring the Effects of European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Approach*, Draft Materiali UVAL, in corso di pubblicazione. Lo studio può essere consultato, per il momento in lingua inglese, all'indirizzo

www.dps.mef.gov.it/documentazione/snv/seminario_snv_10051920/Muval20_european_regional_policy_new.pdf

- *La maggior parte delle risorse è stata dedicata al supporto delle imprese e ad investimenti nel settore dei trasporti. I rapporti di valutazione evidenziano, tuttavia, problemi relativi a questi due ambiti di policy, rispettivamente nel raggiungere le piccole imprese (targeting) e nel realizzare un mix di investimenti tale da conseguire l'obiettivo di riequilibrio modale;*
- *La performance in termini di crescita delle regioni che hanno ricevuto i finanziamenti durante il periodo considerato è risultata in generale migliore rispetto a quella delle aree non eligibili;*
- *Gli interventi cofinanziati appaiono avere risultati migliori quando sono integrati nella programmazione delle Regioni o comunque dell'amministrazione nazionale e quando sono programmati e attuati tenendo in conto i legami con la politica di sviluppo rurale;*
- *Gli investimenti in servizi ambientali (gestione dei rifiuti urbani e ciclo integrato dell'acqua)⁸ non sempre hanno mostrato una diretta capacità di influire sui livelli di crescita economica.*
- *L'efficacia della modalità di considerare alcuni temi (ambiente, pari opportunità) come priorità trasversali è risultata dubbia;*
- *Le informazioni sui grandi progetti sono risultate, in linea generale, limitate e difficilmente comparabili;*
- *La regola dell'N+2⁹ appare avere accentuato la tendenza ad una concentrazione dell'attenzione delle amministrazioni e delle loro coalizioni di policy (partner socio-economici, partenariato istituzionale, soggetti attuatori) sugli aspetti formali della spesa. Essa appare, così, aver determinato effetti perversi, inclusa la pratica di utilizzare progetti "pre-finanziati" (quelli definiti "progetti coerenti" in Italia).*

Sono stati realizzati rapporti che sintetizzano quanto risulta dalle valutazioni per ciascuno Stato membro. La sintesi relativa all'Italia indica in particolare che¹⁰:

- *il supporto comunitario ha migliorato la performance delle Regioni (segnatamente quelle meridionali) in termini di crescita, nonostante il limitato apporto nazionale alla politica regionale;*
- *in particolare, "in un periodo di instabilità finanziaria e di carenza di risorse pubbliche per investimenti, il cofinanziamento comunitario della politica di coesione ha contribuito a evitare l'allargamento del divario delle regioni dell'Obiettivo 1 rispetto al resto dell'Italia, ma non è riuscito ad incidere sui fattori alla base della loro scarsa competitività"¹¹;*
- *gli obiettivi di crescita stabiliti inizialmente non sono stati conseguiti, non solo a causa dello sfavorevole contesto economico, che ha limitato la crescita dell'intero paese, ma anche a causa di un insufficiente apporto nazionale alla politica regionale, tradottosi in un minore effetto di addizionalità, ed all'elevato ricorso a progetti coerenti;*

⁸ Nel rapporto di valutazione ex post dedicato all'ambiente l'attenzione è focalizzata solo su queste due tipologie di intervento rispetto al più ampio spettro previsto nei programmi e rispetto a quanto realizzato in concreto.

⁹ Si tratta della regola che sovrintende all'esecuzione del bilancio comunitario: le risorse provenienti dai Fondi Strutturali che non vengono spese entro le due annualità successive a quella di riferimento (cioè quella per cui è iscritto il relativo impegno sul bilancio comunitario) vanno incontro a disimpegno automatico. DPS (2007) Rapporto annuale, pag. 223.

¹⁰ Disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1_tsk4_italy.pdf

¹¹ Ex post evaluation - Working package 1: Coordination, analysis and synthesis - Development and achievements in Member States: Italy: "In a period of financial instability and lack of public resources for investment, EU cohesion funding helped Objective 1 regions to avoid a widening of disparities with the rest of Italy, though it did not succeed in addressing the factors at the root of their lack of competitiveness." (pag. 5) "Structural Fund support meant that ... the North-South divide did not widen further." (pag. 35).

- *l'effetto degli incentivi alle imprese appare limitato anche in conseguenza dei rilevanti effetti di deadweight, cioè dalla circostanza che numerose imprese avrebbero realizzato gli investimenti anche in assenza di incentivi;*
- *la capacità istituzionale delle amministrazioni è cresciuta, ma, almeno nel periodo 2000-2006, tale crescita è stata limitata all'ambito degli interventi cofinanziati dall'Unione, senza estendersi alla porzione della politica regionale italiana finanziata da risorse nazionali. In particolare, dalla lettura dei rapporti di valutazione uno degli elementi di tale crescita di capacità risulta essere l'esperienza della performance reserve (premiabilità), soprattutto quando si confronti tale esperienza con quanto avvenuto negli altri Stati Membri.*

IV.2.3 I progetti di cooperazione bilaterale con i Paesi terzi

L'impegno delle politiche regionali verso i paesi terzi è diretto in primo luogo all'analisi dei contesti territoriali, anche attraverso la partecipazione attiva a studi e analisi promosse da organizzazioni internazionali e segnatamente in sede OCSE⁴⁴.

L'impegno delle politiche regionali a livello internazionale è diretto anche all'analisi delle dinamiche territoriali e delle politiche di sviluppo in altri Paesi, con una particolare attenzione a contesti differenti da quelli dell'Unione europea. Ciò avviene attraverso la partecipazione attiva a studi promossi da organizzazioni internazionali.

In ambito OCSE si è appena concluso lo studio sulla Provincia cinese del Guangdong, la più popolosa Provincia cinese che per lungo tempo ha rappresentato uno dei motori produttivi del Paese e che si trova oggi ad affrontare importanti sfide per rimanere competitiva nel mercato domestico e mondiale⁴⁴. Il Dipartimento ha partecipato attivamente alla realizzazione dello studio e ha organizzato, in collaborazione con l'OCSE, un seminario a Roma sui temi dello sviluppo territoriale in Cina⁴⁵. Il dialogo della Cina con l'OCSE che lo studio ha inteso promuovere rappresenta un momento fondamentale ai fini dell'avvicinamento di questo Paese ai modelli e agli strumenti adottati dalle economie più sviluppate sui temi dello sviluppo territoriale. Per l'Italia lo studio ha offerto importanti spunti per i numerosi soggetti istituzionali e privati che hanno interessi in questa Provincia cinese. La partecipazione dell'Italia alla realizzazione dello studio OCSE ha inoltre rappresentato l'occasione per l'avvio di relazioni bilaterali con le Autorità del Guangdong che potranno essere utili per sostenere le iniziative italiane in questa Provincia.

Una delle sfide che la Provincia cinese si trova ad affrontare è quella di promuovere una crescita più equilibrata al fine di porre rimedio alle elevate disparità nel livello di sviluppo dei suoi territori. La regione del Delta del Fiume delle Perle, che si affaccia sulla costa Sud del Guangdong, è la più sviluppata. Da tale regione, dove si concentra la metà della popolazione della Provincia, proviene oltre l'80 per

⁴⁴ Cfr. Rapporto DPS 2008 paragrafo IV.3.1.5 e Riquadro K "Review territoriale dell'OCSE sul Guangdong"

⁴⁵ Cfr. Atti del seminario "Sfide per lo sviluppo territoriale e urbano in Cina", Roma, 5 maggio 2010.

cento del suo PIL. Le regioni interne situate nella parte settentrionale, occidentale e orientale della Provincia mostrano invece un livello di sviluppo economico sensibilmente più basso. Il processo di sviluppo della regione del Delta del Fiume delle Perle è sorto in maniera spontanea grazie alla vantaggiosa posizione geografica di prossimità di quest'area rispetto alle Regioni Amministrative di Hong Kong e Macao, che sono tra i principali mercati di sbocco dell'economia cinese e rappresentano le aree di provenienza della maggior parte delle imprese presenti nella regione del Delta dei Fiume delle Perle. Tale processo di sviluppo è stato, tuttavia, anche fortemente sostenuto dalle politiche preferenziali dirette verso tale regione adottate dal Governo Provinciale, il che ha alimentato uno sviluppo diseguale dei territori della Provincia. Tra le raccomandazioni evidenziate dall'OCSE per una crescita più equilibrata dei territori della Provincia vi è quella di puntare sui fattori endogeni dei territori, cioè sulle loro già esistenti specializzazioni produttive piuttosto che cercare di indurre uno sviluppo esogeno attraverso la ricollocazione nelle aree interne di imprese manifatturiere a basso valore aggiunto presenti sulla costa. A tal fine, è fondamentale un'analisi dei territori volta ad individuarne vantaggi comparati e fattori di ostacolo alla crescita. Altra raccomandazione evidenziata dall'OCSE è quella di integrare la dimensione produttiva dei territori con altri importanti aspetti dello sviluppo che possano generare ricadute positive sia sull'ambiente di investimento sia sulla qualità delle condizioni di vita e di lavoro nei luoghi che hanno maggior bisogno di interventi. Si tratta di promuovere gli interventi strutturali di miglioramento del contesto e dei servizi offerti alla collettività presente in quei luoghi. Nel formulare tali raccomandazioni, nel suo studio l'OCSE invitava la Cina a fare riferimento alle strategie, ai metodi e agli strumenti della Politiche di sviluppo territoriale dell'Italia.

Programma multiregionale per il sostegno delle relazioni dei territori regionali con la Cina

Nel quadro delle azioni di internazionalizzazione delle politiche regionali merita una specifica menzione il “Programma multiregionale per il sostegno delle relazioni dei territori regionali con la Cina”⁴⁶. Si tratta di uno strumento d'intervento che discende dal Progetto di cooperazione bilaterale Italia Cina realizzato dal Ministero dello Sviluppo Economico nel 2008-2009 e che, pertanto, prevede di mettere a frutto le principali azioni di internazionalizzazione che le Regioni italiane hanno in cantiere con la Cina. La finalità è quella di favorire partnership multiregionali pubblico privato in settori di eccellenza del nostro sistema produttivo e istituzionale e promuovere la capacità delle imprese nazionali, soprattutto di quelle del Mezzogiorno, a attivare proficui rapporti economici con le istituzioni e gli imprenditori cinesi. Le dimensioni della Cina, la sua articolazione territoriale (più di 50 tra Province e Municipalità autonome), le differenze culturali e legislative, le difficoltà di comunicazione che ne derivano, a fronte delle intenzioni e potenzialità

⁴⁶ Il Programma MAE-Regioni-Cina, finanziato con delibera Cipe del 28 settembre 2007, è gestito dal Ministero degli Affari Esteri – Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e dell'Antartide (DGAO), in coordinamento con il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico.

degli interlocutori territoriali italiani, devono infatti trovare nel Programma gestito dal MAE il luogo per il loro superamento anche grazie all'opera strutturata dei presidi diplomatici operanti nei territori cinesi d'interesse.

L'aspettativa del Programma è quella di contribuire a posizionare le nostre eccellenze più apprezzate sui temi di politica regionale indicati come prioritari dalle autorità cinesi anche in relazione alle loro esigenze emergenti di migliorare la situazione ambientale, riconvertire le produzioni a basso costo, riqualificare i sistemi urbani, contrastare gli squilibri territoriali, elevare le condizioni di vita e protezione sociale, sostenere l'innovazione e la ricerca. In tali ambiti i sistemi regionali, supportati dal coordinamento e dall'orientamento offerti dal MAE e dal MISE DPS, potranno trasferire esperienze e buone pratiche, aprire la via alla costruzione di partenariati territoriali che creino nuovi sbocchi di mercato, discutere dei modelli di politica territoriale di successo sperimentati, cogliere opportunità di attrazione di investimenti e flussi turistici cinesi in Italia.

In concreto il Programma si sviluppa nell'arco di tre annualità su tre principali filoni d'intervento:

- 1) Azioni di sistema per la promozione del Programma, la comunicazione, il supporto tecnico-organizzativo alle attività di coordinamento, la programmazione annuale delle iniziative, il monitoraggio dei risultati.
- 2) Assistenza, accompagnamento e promozione dei partenariati territoriali delle Regioni con le Autorità locali cinesi finalizzati alla condivisione di piani d'azione e all'avvio di collaborazioni su aree geografiche e temi di interesse comune.
- 3) Selezione, approvazione e realizzazione di Progetti specifici proposti al cofinanziamento da parte di una o più Regioni, per la valorizzazione dell'economia regionale in materia di sviluppo scientifico e tecnologico, economico, culturale, formazione e tutela ambientale.

Sul primo Piano annuale approvato, accanto alle necessarie azioni di sistema e comunicazione (tra cui la presentazione dei risultati della territorial review sul Guangdong svolta per l'Italia dall'OCSE sul Progetto bilaterale 2009-2009), è pervenuta la richiesta di candidatura al cofinanziamento per i seguenti Progetti speciali:

- Marche: per la cooperazione industriale e formazione con la Provincia Jiangsu;
- Invitalia: per l'attrazione investimenti (nei settori del turismo, logistica, energie rinnovabili, mecatronica) dalle Province cinesi (Guangdong, Jiangsu e Zhejiang) alle Regioni italiane;
- Emilia Romagna: per alta formazione "School of Policy" di funzionari cinesi dello Zhejiang presso l'Università di Ferrara + altre Università del Mezzogiorno;
- Sicilia: Musica e cultura italiana per le Province della Cina "MU.C.I." tramite una rete di Conservatori coordinata dal Santa Cecilia.

Inoltre, attraverso una rilevazione on line alla quale hanno partecipato le Regioni Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia,

Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia e Veneto sono state mappate le aree cinesi e i settori d'intervento dove la presenza italiana è maggiormente significativa e dove più incalzante appare la richiesta di cooperazione espressa da parte cinese. Sono risultati come preferiti la cooperazione in materia economico commerciale, scientifico-tecnologica, universitaria e culturale e, sul piano geografico, i territori dello Jangsu, del Guangdong, e dello Zhejiang, tutti appartenenti alla costa sud orientale più sviluppata e meglio collegata via mare al resto del mondo.

In termini attuativi finora sono stati avviati i seguenti Progetti:

- i Progetti proposti e cofinanziati dalle Regioni Marche ed Emilia-Romagna ;
- il Progetto di Invitalia (partner: Puglia, Campania, Marche, Emilia Romagna) che rappresenta il follow up dei seminari svoltisi nel Guangdong e Zhejiang nel 2008-2009.

L'azione di Invitalia in Cina si inserisce nella più ampia linea di attività diretta all'attrazione degli investimenti avviata con il "Programma Operativo pluriennale di marketing finalizzato all'attrazione degli investimenti"⁴⁷. In questo ambito nel corso del 2009 e dei primi mesi del 2010 sono state realizzate diverse attività, in Italia e in Cina, riguardanti: l'organizzazione di incontri seminariali⁴⁸; l'organizzazione e l'accompagnamento di missioni imprenditoriali di aziende della Provincia del Guangdong⁴⁹ e la partecipazione a manifestazioni fieristiche e forum⁵⁰.

La realizzazione di tali attività, avvenuta in un periodo particolarmente delicato e difficile per gli investimenti diretti esteri, ha consentito di creare una solida rete di interrelazioni tra il mondo imprenditoriale, di due delle più ricche Province cinesi e il sistema territoriale italiano e avviato le procedure per alcuni primi

⁴⁷ Tale Programma, che fa capo a Invitalia (e che interviene in Cina in coordinamento con il "Programma MAE-Regioni-Cina"), traduce in un piano strategico ed operativo l'indirizzo programmatico del Governo in tema di politiche di sviluppo. Finalizzato ad accrescere l'attrattività e la competitività dei territori, si basa sul coordinamento di sistema degli attori istituzionali regionali e locali nella predisposizione dell'offerta e valorizzazione delle azioni promozionali e di marketing; definizione dei Paesi e dei settori attraverso analisi della domanda e del posizionamento competitivo dell'Italia in funzione di studi geografici e settoriali; partecipazione ad eventi promozionali istituzionali e a missioni imprenditoriali; coordinamento con partner privati strategici nell'azione di attrazione; coordinamento con soggetti istituzionali centrali. Le azioni specifiche riguardano pertanto, la gestione della filiera attrattiva nelle fasi che vanno dall'assistenza pre-investimento, al supporto all'insediamento, alla fornitura di servizi operativi quali la ricerca di opportunità insediative, agli adempimenti legali-amministrativi, alla gestione dei rapporti con la P.A., all'assistenza per l'accesso agli incentivi, e ad ogni altra attività connessa.

⁴⁸ Si citano alcune iniziative: "Investire in Italia: vantaggi ed opportunità" (Hangzhou, 1 aprile 2009) nell'ambito del programma dei partenariati territoriali promosso dal Comitato Governativo Italia-Cina e dal Programma Italia Cina promosso dal MISE; "GreenItalia: an invitation to discover the renewable energies in Italy" (Shanghai, 11 dicembre 2009) in collaborazione con SDA Bocconi e DLA Piper; "China Day" (Roma, 6 luglio 2009) in collaborazione con Confindustria ed ICE nell'ambito del Forum Italia Cina organizzato dal MISE per la presentazione dei punti di forza dell'Italia e le opportunità di investimento estero e la promozione degli scambi commerciali; "Invest in Marche" dal 29 maggio al 7 giugno 2010, come missione in loco (Shangai, Pechino, Nanchino) per la presentazione del progetto specifico di attrazione di investimenti cinesi in tale Regione.

⁴⁹ Roma, 22-23 luglio 2009

⁵⁰ Si citano alcune iniziative: "China Overseas Investment Fair" (Pechino, 3-4 novembre 2009) in collaborazione con l'ICE, con spazio espositivo dedicato e incontro seminariale; "Opportunità and Environment of Chinese-Italian Interactive Cooperation for Science, Technology, Economy and Investment" (Pechino, 5 dicembre 2009); "China International Logistics and Transportation Fair (Shenzhen, 8-11 dicembre 2009), per presentare le opportunità della logistica italiana agli operatori cinesi.

investimenti. Inoltre sono stati effettuati approfondimenti di terreno e testati gli interessi reciproci, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta di opportunità d'investimento in Italia.

IV.3 La politica regionale 2007-2013

La politica regionale 2007-2013, definita dal Quadro Strategico Nazionale approvato alla fine del 2006, sulla base di una stretta integrazione tra la componente comunitaria, finanziata dai Fondi strutturali e dalle risorse di cofinanziamento nazionale, e quella nazionale, finanziata dal FAS ha registrato significativi cambiamenti nella componente nazionale.

**Il quadro
finanziario
2007-2013**

In un triennio contrassegnato, prima, da un mutato quadro di politica economica, quindi da emergenze economiche e finanziarie, nonché da eventi calamitosi tra i quali il terremoto che ha colpito l'Abruzzo, il FAS è stato riorientato su alcuni grandi settori e complessivamente ridotto per fronteggiare esigenze di copertura dei provvedimenti e contribuire allo sforzo di risanamento finanziario (cfr. paragrafo IV.3.3).

Il perdurare degli effetti della crisi rende necessario un rafforzamento dei meccanismi di governance del patto di stabilità. Questo orientamento renderà più vincolanti gli obiettivi di riequilibrio e consolidamento dei conti pubblici, condizionando le scelte delle politiche di sviluppo e degli investimenti pur in un quadro di ripresa economica ancora fragile.

La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2010⁵¹, conferma, peraltro, la riduzione della spesa nazionale in conto capitale nelle previsioni a legislazione vigente e della relativa incidenza sul PIL che passa dal 4,3 per cento del 2009 (4,1 al netto delle "una tantum") al 3,4 per cento nel 2012.

Risulta pertanto difficilmente valutabile l'articolazione per area e per fonte finanziaria della spesa in conto capitale nel prossimo quinquennio attraverso lo strumento del Quadro finanziario unico⁵². Le proiezioni pluriennali effettuate incorporano una notevole incertezza per le ipotesi sulle politiche di spesa assunte nei quadri previsivi. Il riparto programmatico delle risorse sarà, dunque, condizionato dalla scelta di allocazione effettuata dalle politiche anticicliche e di consolidamento di finanza pubblica, che potranno discostarsi dalle scelte stabilite dalla legislazione pregressa.

Per tali motivi non vengono riportate le consuete proiezioni, ma si descrivono solamente le tendenze della quota di risorse destinata al Sud che si desume dal Quadro Finanziario Unico, che il Dipartimento provvede ad aggiornare

⁵¹ Cfr. http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Finanza-Pu/Relazione-1/2010/ruef_2010_-issn_on-line-.pdf

⁵² Il Quadro finanziario unico è stato introdotto nei documenti economici quale strumento di programmazione e verifica della spesa in conto capitale destinata allo sviluppo. Per maggiori dettagli sulla metodologia di costruzione del quadro finanziario unico cfr. *Rapporto annuale del Dipartimento Sviluppo e Coesione 2008- Appendice - Nota Metodologica*

periodicamente. La spesa indirizzata al Mezzogiorno, pari a circa il 35 per cento del totale nazionale nel 2009, aumenterebbe fino a raggiungere valori intorno al 40 per cento dal 2012 in considerazione dell'accelerazione prevista nelle autorizzazioni della componente aggiuntiva comunitaria e nazionale.

Tuttavia, queste stime scontano alcune ipotesi ed assunzioni che potrebbero avere difficoltà nel verificarsi. Nelle previsioni è stato considerato ad esempio l'intero volume delle risorse FAS che include le assegnazioni ai tre Fondi di responsabilità delle Amministrazioni centrali per un ammontare di oltre 25 miliardi, nonostante siano diretti a finanziare azioni, che seppure classificabili nella spesa in conto capitale, hanno in alcuni casi una destinazione non pienamente aderente rispetto agli obiettivi della politica aggiuntiva regionale; sono state incluse altresì le risorse specifiche dei Programmi attuativi FAS regionali e interregionali previsti dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, in corso di approvazione da parte del CIPE (per il dettaglio cfr. paragrafo IV.3).

Il perdurare di un clima di incertezza sulle scelte relative alla spesa per investimenti e lo slittamento in avanti nel tempo delle assegnazioni relative al Fondo aree sottoutilizzate, uniti a fattori strutturali, quali i lunghi tempi di attuazione dei progetti e l'assottigliarsi dei programmi di investimento pubblico finanziati da risorse ordinarie, potrebbero configurare uno scenario in linea con le tendenze registrate negli ultimi anni (cfr. paragrafo III.1).

Riveste comunque un ruolo determinante l'impegno dell'Amministrazione nell'azione di investimento finanziata sia con risorse ordinarie sia con quelle aggiuntive. Ai fini dell'efficacia dell'azione di investimento operata sulla base delle risorse aggiuntive richiede, come previsto dal QSN e dalla normativa, una quota di spesa di investimento pubblico finanziata con risorse ordinarie tendenzialmente in linea con il valore obiettivo del 30 per cento. Le stime sui flussi di spesa sulle risorse aggiuntive sono formulate in base allo stato di attuazione della programmazione dei fondi strutturali e del Fondo aree sottoutilizzate, esposto nei paragrafi che seguono. Per le risorse comunitarie si tiene conto della capacità di tiraggio dei finanziamenti comunitari relativi alla programmazione appena conclusa e dell'obiettivo di evitare il disimpegno automatico delle risorse per ognuno degli anni fino al 2015. Per il Fondo aree sottoutilizzate si fa assegnamento sul progressivo avanzamento degli interventi finanziati nel ciclo di programmazione 2000-2006 e nell'avvio di quelli previsti dal ciclo 2007-2013.

L'esposizione sull'avanzamento degli interventi è di seguito articolata per le due componenti della programmazione comunitaria e nazionale, che si distinguono per la specifica fonte di finanziamento, per il quadro regolatorio che le sostiene, per le aree obiettivo di riferimento.

IV.3.1 La programmazione comunitaria

Le risorse complessive disponibili per i Programmi comunitari 2007-2013 ammontano a 60,5 miliardi di euro (43,6 per l'Obiettivo Convergenza, 15,8 per l'Obiettivo Competitività, 1,1 per i programmi dell'Obiettivo Cooperazione), suddivise tra risorse comunitarie (28, 8 miliardi di euro) e risorse di cofinanziamento nazionale (31,7 miliardi di euro) (cfr. Tavole aIII.3f, aIII.3g, aIII.3h in Appendice).

In base ai regolamenti comunitari, tali risorse devono essere utilizzate secondo una precisa tempistica, articolata in obiettivi annuali di spesa fissati per ciascun Programma. Il mancato rispetto di questi obiettivi di spesa comporta il disimpegno automatico delle risorse da parte della Commissione europea.

Di seguito si fornisce il quadro degli obiettivi annuali di spesa degli Obiettivi Convergenza e Competitività, così come ridefiniti dalla recente modifica alle disposizioni comunitarie.

Si noti che a seguito di questa modifica la prima data di applicazione della regola del disimpegno automatico è stata posticipata dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010.

Tavola IV.12 – QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 - OBIETTIVI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ - RISORSE TOTALI FESR e FSE (*) (milioni di euro)

Obiettivo	Programmi operativi	2007/2009 (**)	2010	2011	2012	2013	2014	2015-2016 (**)	2017	Totale
CONVERGENZA	POIN		338,9	405,4	412,7	420,3	428,0		633,7	2639,0
	POR		2445,4	4601,4	4652,4	4703,8	4755,7		6913,5	28072,2
	PON		1090,7	2092,5	2128,7	2165,5	2203,0		3207,8	12888,2
	Totale		3875,0	7099,3	7193,8	7289,6	7386,7		10755,0	43599,4
COMPETITIVITÀ	POR		1528,4	2657,8	2604,3	2547,1	2590,1		3814,7	15742,4
	PON		6,1	11,7	11,9	12,1	12,3		17,9	72,0
	Totale		1534,5	2669,5	2616,2	2559,2	2602,4		3832,6	15814,4
Totale CONV+CRO			5409,5	9768,8	9810,0	9848,8	9989,1		14587,6	59413,8

(*) Ricalcolati a seguito della modifica introdotta dal Reg. (UE) N. 539/2010 del Parlamento e del Consiglio del 16 giugno 2010. Negli anni 2015 e 2016 non esistono scadenze regolamentari connesse alla regola del disimpegno automatico.

(**) La prima scadenza è fissata al 31 dicembre 2010. Gli anni 2015 e 2016 non prevedono scadenze.

Fonte: elaborazioni DPS su dati MEF IGRUE

Il primo triennio di attuazione del QSN è stato oggetto di analisi e verifica in ambito comunitario in base all'art. 29 del Regolamento (CE) 1083/2006 che prevede, per ogni Stato membro, la presentazione di un Rapporto strategico nazionale alla Commissione europea entro la fine del 2009⁵³.

Sulla base dei Rapporti Strategici presentati dagli Stati Membri, la Commissione europea, a sua volta, ha presentato un Rapporto strategico⁵⁴ che nel

⁵³ Cfr. MSE, DPS "Rapporto Strategico Nazionale 2009" disponibile all'indirizzo: http://www.dps.tesoro.it/DG-pru_comunitaria/ml.asp

⁵⁴ Il testo del Rapporto strategico elaborato dalla Commissione in data 31.3.2010 è reperibile sul sito dell'Unione Europea all'indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/index_en.htm Bruxelles, "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Politica di coesione: relazione strategica 2010 sull'attuazione dei programmi 2007-2013"

sintetizzare i Rapporti nazionali consente, assieme a questi, di disporre di solide evidenze conoscitive atte a migliorare la qualità del confronto sui progressi realizzati dalla politica di coesione, sulle problematiche affrontate e le criticità irrisolte, alimentando anche il dibattito sul futuro della coesione. Il Rapporto Strategico della Commissione europea, nel formulare una valutazione complessivamente soddisfacente sull'andamento della prima parte del ciclo di programmazione, non manca di segnalare, accanto ai progressi realizzati, i ritardi ancora presenti in taluni ambiti di intervento, nonché di evidenziare l'apporto della politica di coesione all'azione di contrasto alla crisi sviluppata a livello europeo a partire dal "Piano europeo per la ripresa economica" del novembre 2008. Tale Rapporto conferma, anche, l'attualità dell'impianto della politica di coesione pur nel mutato contesto causato dalla crisi.

Il Rapporto evidenzia altresì, che, nell'intera Unione, la quota dei pagamenti nel primo triennio della programmazione 2007-2013 è stata inferiore a quella registrata nello stesso periodo del ciclo 2000-2006.

In questo quadro, l'Italia figura fra gli Stati che presentano un tasso di attivazione dei programmi (38 per cento) superiore a quello medio comunitario (27 per cento).

**L'attuazione del
Quadro Strategico
Nazionale e dei
Programmi Operativi**

A fronte di questo livello medio di attivazione⁵⁵, rilevanti differenziazioni emergono fra le diverse aree e le priorità d'intervento. Per l'obiettivo Convergenza⁵⁶, a fronte di un importo programmato pari a 43,6 miliardi circa il 40 per cento risulta allocato su interventi definiti; parimenti per l'obiettivo Competitività⁵⁷, su 15,8 miliardi programmati, gli interventi attivati sono oltre il 33 per cento del totale (cfr. Tavola IV.13).

Per il solo Fondo di sviluppo regionale (FESR) è possibile dare l'articolazione territoriale della programmazione e del grado di attivazione degli interventi. La priorità reti e mobilità che assorbe un'ampia quota di risorse nel Mezzogiorno presenta il più elevato tasso di attivazione.

⁵⁵ L'attuazione del Quadro strategico Nazionale, riferita alla sola componente comunitaria, viene analizzata con riferimento alle Priorità ai Programmi operativi, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità di gestione relative agli interventi attivati al 30 settembre 2009, per le due aree obiettivo Convergenza e Competitività e distintamente per le due aree per le spese certificate al 31 dicembre 2009 a valere sui singoli programmi operativi. L'analisi non prende in considerazione la Priorità 9 "Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse" che, secondo quanto stabilito dal Quadro, trova attuazione con gli strumenti e le risorse della politica regionale nazionale.

Per interventi attivati, conformemente alle indicazioni comunitarie, si intendono le operazioni selezionate (come definite dall'articolo 2 del Regolamento CE del Consiglio n.1083/2006) sulle quali sono state allocate risorse finanziarie del Programma operativo. Gli ammontari sono quelli comunicati dalle Autorità di gestione dei Programmi.

⁵⁶ L'Obiettivo Convergenza: riguarda le Regioni in ritardo di sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Cfr paragrafo IV.2 Rapporto annuale 2008

⁵⁷ L'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione: punta a rafforzare la competitività e l'attrattività delle Regioni al di fuori dell'Obiettivo Convergenza. Cfr. paragrafo IV.2 Rapporto annuale 2008.

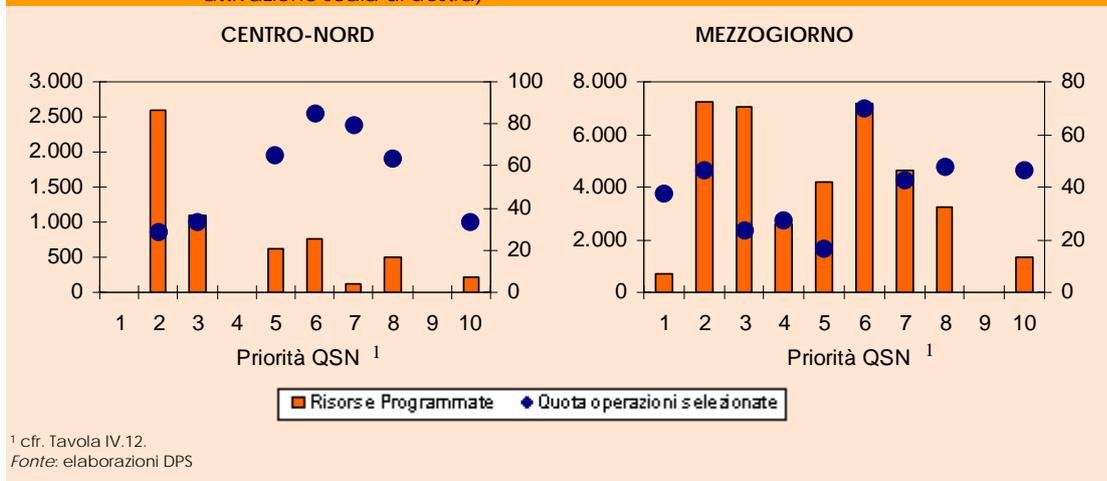
Tavola IV.13 – QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 - OBIETTIVI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ - RISORSE FESR e FSE PROGRAMMATE E ATTIVATE PER PRIORITÀ AL 30 SETTEMBRE 2009 (milioni di euro, percentuale di attivazione)

Priorità	ITALIA			CONVERGENZA			COMPETITIVITÀ		
	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	%	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	%	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	%
	(a)	(b)	(c=b/a)	(d)	(e)	(f=e/d)	(g)	(h)	(i=h/g)
Priorità 1: Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	9.395	2.922	31,1	4.712	1.693	35,9	4.683	1.229	26,2
di cui Istruzione	3.354	1.083	32,3	2.356	814	34,6	998	269	27,0
Priorità 2: Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione	10.831	4.293	39,6	6.985	3.298	47,2	3.845	995	25,9
Priorità 3: Energia e ambiente uso sostenibile ed efficiente per le risorse dello sviluppo	8.165	2.034	24,9	6.523	1.489	22,8	1.642	545	33,2
di cui Energia	4.106	599	14,6	3.049	292	9,6	1.057	307	29,0
Priorità 4: Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	3.962	1.027	25,9	3.201	839	26,2	761	189	24,8
Priorità 5: Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	4.845	1.105	22,8	3.969	674	17,0	876	431	49,2
Priorità 6: Reti e collegamenti per la mobilità	7.905	5.639	71,3	6.931	4.798	69,2	974	841	86,3
Priorità 7: Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	8.433	2.852	33,8	6.525	2.345	35,9	1.908	507	26,6
Priorità 8: Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	3.733	1.853	49,6	3.045	1.477	48,5	688	376	54,7
Priorità 9: Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Priorità 10: Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	2.148	837	39,0	1.708	677	39,6	439	160	36,4
Totale	59.417	22.562	38	43.599	17.290	40	15.816	5.273	33,3

(*) I dati sono riferiti alle dotazioni delle operazioni selezionate nell'ambito del programma operativo, in conformità con quanto disposto dall'articolo 11 del Regolamento CE della Commissione n. 1828/2006. Per operazione si intende, ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento CE del Consiglio n.1083/2006, un progetto o un gruppo di progetti selezionati secondo i criteri stabiliti dal Comitato di sorveglianza del pertinente programma operativo.

Fonte: elaborazione DGPRUC su dati forniti dalle Autorità di gestione dei programmi

Figura IV.25 – QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 – FONDO FESR RISORSE PROGRAMMATE E ATTIVATE PER PRIORITÀ AL 30 SETTEMBRE 2009 – CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO (milioni di euro scala di sinistra, percentuale di attivazione scala di destra)



Di seguito si fornisce una sintetica illustrazione dei risultati conseguiti dalle singole Priorità del Quadro, sulla base delle analisi sviluppate nel Rapporto Strategico Nazionale.

Le risorse programmate per la Priorità 1 che favorisce il rafforzamento delle competenze nelle diverse fasi della vita e nei diversi contesti ed è sostenuta in misura prevalente dal FSE, ammontano nel complesso a 9,4 Miliardi di euro, (16 per cento del totale della programmazione comunitaria - 11 per cento nell'obiettivo Convergenza e 30 per cento nell'obiettivo Competitività).

Priorità 1 “Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane”

La Priorità risulta avviata per una quota pari al 31 per cento delle risorse programmate, con un livello di avanzamento particolarmente significativo (45 per cento in media), in entrambe le aree obiettivo, degli interventi volti a garantire l'accessibilità a opportunità formative certificate per le competenze chiave. Per quanto riguarda l'istruzione nel suo complesso, nell'Obiettivo Convergenza risultano attivati interventi corrispondenti al 35 per cento della dotazione programmata, in prosecuzione e rafforzamento di una strategia che ha già dato buoni esiti nel periodo 2000-2006.

**Priorità 2
“Promozione,
valorizzazione e
diffusione della
ricerca e
dell'innovazione per
la competitività”**

Il fondamentale obiettivo del Quadro di rafforzare e valorizzare l'intera filiera della ricerca e dell'innovazione è fortemente sostenuto dalla Priorità 2 a cui sono dedicati 10,8 miliardi di euro, corrispondenti al 18 per cento del totale della programmazione comunitaria (16 per cento nell'obiettivo Convergenza; 24 per cento nell'obiettivo Competitività). Tale scelta nasce, oltre che dalla necessità di corrispondere alle indicazioni comunitarie di concentrazione delle risorse sui temi di Lisbona, dall'individuazione, nel deficit di ricerca e innovazione, di una delle principali cause di ristagno e di perdita di competitività dell'intero Paese.

All'attuazione della Priorità concorrono tutti i *Programmi regionali FESR CONV e CRO*, nonché la quasi totalità dei *Programmi FSE*; limitatamente all'obiettivo Convergenza, sono demandati al Programma Nazionale FESR “*Ricerca e Competitività*” gli interventi negli ambiti di rilevanza strategica nazionale, in grado di conseguire una massa critica adeguata e sfruttare potenzialità e vantaggi comparati comuni.

La Priorità è stata declinata nei *POR FESR* seguendo le esigenze territoriali ma rispettando l'impianto contenuto nel QSN. Per quanto riguarda l'obiettivo Convergenza, la maggior parte delle risorse sono finalizzate ad interventi per il rafforzamento delle strutture per la ricerca e il trasferimento tecnologico (43 per cento del totale) e aiuti alle imprese per la realizzazione di progetti di ricerca e di innovazione (40 per cento). Su quest'ultima tipologia si concentrano gran parte degli interventi dei Programmi CRO (53,9 per cento del totale).

I *Programmi Regionali FSE CONV e CRO*, intervengono sui temi della Priorità 2 con azioni finalizzate a: qualificare l'offerta di ricerca, favorendo la creazione di reti tra Università, centri di ricerca e mondo della produzione; valorizzare il capitale umano, promuovendo l'attrazione di talenti e l'assorbimento delle risorse umane da parte delle imprese; migliorare la capacità di ricerca, trasferimento e assorbimento dell'innovazione da parte delle Regioni.

Al 30 settembre 2009 risultano attivati interventi corrispondenti al 40 per cento circa delle risorse programmate in questa priorità (47 per cento nel caso dell'obiettivo Convergenza; 26 per cento nel caso dell'obiettivo Competitività). Emerge una evidente concentrazione nell'attivazione di risorse dedicate ad azioni sulle reti e strutture per la ricerca e il trasferimento tecnologico (distretti tecnologici; laboratori pubblico-privati; poli di innovazione; tecnopoli) e per il potenziamento di percorsi formativi (formazione a carattere non accademico, formazione post-laurea

on the job) atti a soddisfare la domanda di figure professionali tecniche di medio-alto livello, anche attraverso borse di ricerca nell'ambito delle reti tra imprese e centri di ricerca ed il sostegno a progetti di start-up per imprese innovative ai processi di spin-off.

Anche gli interventi per la riduzione del *digital divide*, attraverso la diffusione della banda larga, presentano un buon livello di attivazione (44 per cento delle risorse programmate). Gli interventi di sostegno alla ricerca industriale e alla diffusione della innovazione nelle imprese risultano attivati per una quota corrispondente al 34 per cento del valore totale programmato.

Nel complesso, la Priorità risulta ben avviata; particolarmente significativa è stata la risposta delle imprese, in entrambe le aree obiettivo, ai bandi promossi per la ricerca industriale e l'innovazione, soprattutto considerando il contesto fortemente segnato dalla crisi economica e finanziaria. In considerazione sia dell'entità delle risorse programmate, sia dei più stringenti standard di qualità richiesti dal Quadro, è stata sviluppata un'azione di accompagnamento mirata⁵⁸.

La Priorità 3 “*Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo*” ha l'obiettivo di rafforzare e migliorare l'offerta dei servizi ambientali (energetici, idrici, di gestione dei rifiuti) e garantire più idonee condizioni di sicurezza del territorio, quali essenziali fattori di competitività e attrattività. Le risorse allocate dalla programmazione comunitaria per questa Priorità ammontano a circa 8,2 miliardi di euro, (14 per cento del totale delle risorse programmate) di cui 6,5 per l'area CONV (corrispondenti al 15 per cento del totale) e 1,6 per l'area CRO (corrispondenti al 10 per cento circa del totale).

Di questi, oltre 4 miliardi di euro (3 nell'area CONV e 1 in quella CRO) sono destinati allo sviluppo delle energie rinnovabili e al risparmio ed efficienza energetica, anche attraverso l'attivazione di filiere produttive e lo sviluppo di attività di ricerca e innovazione collegate. Circa 2 miliardi, più o meno in eguale misura, sono allocati a favore delle risorse idriche e dei rifiuti nei *Programmi CONV e nel POR Sardegna*. Ben due miliardi sono complessivamente allocati sulla difesa del suolo e prevenzione dei rischi (circa 1,5 miliardi di euro) e il recupero dei siti inquinati (circa 0,5 miliardi di euro) in entrambi gli obiettivi CONV e CRO.

Priorità 3 “Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo”

⁵⁸ Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, ha promosso un “*Progetto di accompagnamento al QSN 2007-13*” di supporto all'attuazione di questa priorità, nell'ambito del quale sono state affrontate diverse problematiche di programmazione e attuazione degli interventi. In particolare sono state affrontate sia questioni relative al merito specifico delle politiche (ricerca e innovazione nelle imprese, trasferimento tecnologico, start-up innovativo, finanza per l'innovazione, servizi qualificati), sia quelle relative alle metodologie e alla governance (priority setting, dimensionamento degli interventi, selezione, monitoraggio e valutazione dei progetti e gestione della condizionalità). Cfr. MISE-DPS “Migliorare le politiche di Ricerca e Innovazione per le Regioni” aprile 2009, <http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/dpsrapportoricercaeinnovazione.pdf>. Nel 2010 è stata avviata una seconda fase di tale attività con il Progetto “Sostegno alle politiche di ricerca e innovazione delle Regioni” diretto a: fornire supporto tecnico alle Regioni per l'attuazione della programmazione in continuità con le indicazioni sui contenuti e sui processi di policy già dibattuti e ampiamente descritti nel citato Rapporto; dare seguito al Protocollo d'intesa siglato il 16/09/2009 con l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, soggetto attuatore/beneficiario.

Al 30 settembre 2009 risultano attivati interventi corrispondenti al 25 per cento delle risorse programmate (23 per cento nel caso delle regioni CONV; 33 in quello delle Regioni CRO)

L'attuazione si distribuisce in modo differenziato tra le due aree obiettivo, risultando più omogenea nell'area CRO. In sintesi, gli interventi nel servizio idrico integrato nonché gli interventi di difesa del suolo, risultano già avviati in quasi tutti i POR con un livello di attivazione pari al 33 per cento delle risorse programmate.

Per la gestione dei rifiuti e per il recupero dei siti inquinati, gli interventi in attuazione raggiungono il 39 per cento delle risorse programmate e riguardano la raccolta differenziata, ma anche impianti per il trattamento nonché la bonifica di siti industriali e di siti contaminanti da amianto.

Per quanto riguarda l'energia, nell'area CRO, sono stati attivati interventi per circa 688 milioni di euro (pari al 24 per cento delle risorse allocate su questi temi), destinati alla produzione di energie rinnovabili (solare, eolico, geotermia, idrico, biomasse) e progetti di risparmio energetico sia negli edifici pubblici che nelle imprese, anche attraverso la cogenerazione, per ulteriori 369 milioni di euro, corrispondenti al 38 per cento delle risorse programmate. Più modesti i livelli di attivazione registrati nell'area CONV, con interventi avviati per complessivi 292 milioni di euro.

Ai fini della completa attuazione di questa priorità, appare indispensabile il superamento delle criticità che in molte regioni, soprattutto del Sud continuano a condizionare il miglioramento del sistema di gestione dei rifiuti e dei servizi idrici, nonostante la spinta del meccanismo degli obiettivi di servizio. Inoltre, non si è ancora sviluppata pienamente l'azione propulsiva del Programma interregionale "Energie rinnovabili" che ha scontato forti ritardi connessi anche alla complessità di un impianto istituzionale molto innovativo.

Priorità 4
"Inclusione sociale
e servizi per la
qualità della vita e
l'attrattività
territoriale"

Obiettivo della Priorità 4 "*Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale*" è la promozione di una società inclusiva e "sicura" per conseguire le condizioni di contesto necessarie a sostenere gli obiettivi di sviluppo. Due sono le principali aree di intervento: la prima volta a favorire l'inclusione sociale attraverso il miglioramento dell'offerta dei servizi collettivi; la seconda, focalizzata esclusivamente nei territori delle Regioni Convergenza, finalizzata alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali, per garantire le migliori condizioni di sicurezza a cittadini e imprese.

Le risorse programmate per questa Priorità ammontano a circa 4 miliardi di euro, (corrispondenti a poco meno del 7 per cento delle risorse totali programmate), di cui 3,2 miliardi di euro nell'obiettivo Convergenza (CONV) e 0,8 miliardi di euro nell'obiettivo Competitività e Occupazione (CRO), dove interviene solo la Regione Sardegna.

Gli interventi promossi sul fronte dell'inclusione sociale da parte di tutti i Programmi FESR CONV, ad eccezione della Sicilia, sono volti prevalentemente a

realizzare quelle infrastrutture socio-assistenziali che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di servizio.

I Programmi FSE hanno attivato interventi rivolti alle donne, con azioni per migliorare l'accesso all'occupazione e ridurre le disparità di genere e ai soggetti svantaggiati, con misure specifiche di accompagnamento per l'inserimento, reinserimento e mantenimento nel lavoro.

Al 30 settembre 2009 risultano attivati interventi corrispondenti al 26 per cento delle risorse programmate, con percentuali sostanzialmente analoghe nelle due aree obiettivo ma con una netta differenziazione tra i diversi ambiti tematici, in ragione dei diversi contesti, obiettivi e fabbisogni di intervento. Nel caso dell'obiettivo Convergenza, si registra una evidente concentrazione sui temi della sicurezza, sostanzialmente trainata dal Programma Nazionale.

La Priorità 5 pone al centro della propria azione la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche, quale punto di forza su cui investire per lo sviluppo economico sostenibile. Attraverso la piena integrazione con le politiche di tutela e conservazione, l'obiettivo è quello di trasformare la dotazione delle risorse presenti sul territorio in vantaggio competitivo, creando opportunità e benessere per le popolazioni residenti. La strategia è attuata attraverso tutti i *Programmi Operativi Regionali FESR* ed un *Programma Operativo Interregionale*; quest'ultimo ha l'obiettivo di rafforzare le specifiche scelte regionali e sostenere il riposizionamento strategico del Mezzogiorno sul mercato turistico internazionale.

Priorità 5
“Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività e lo sviluppo”

Le risorse finanziarie complessive della Priorità 5 ammontano a oltre 4,8 miliardi di euro (8 per cento delle risorse totali programmate), di cui poco meno di 4 miliardi di euro nell'obiettivo Convergenza (9 per cento delle risorse programmate).

La Priorità si concentra sulla valorizzazione delle risorse culturali e l'attrattività turistica che rappresenta ben l'85 per cento delle risorse programmate; agli interventi sulla rete ecologica e la biodiversità è destinato il restante 15 per cento.

Al 30 settembre 2009 risultano attivati interventi corrispondenti al 23 per cento delle risorse programmate, quale risultato di un'attivazione del 17 per cento nell'area CONV e di ben il 49 per cento nell'area CRO dove si registrano livelli di avvio particolarmente significativi sia per gli interventi di valorizzazione delle risorse culturali (67 per cento) sia per quelli destinati alla promozione della rete ecologica e della biodiversità (58 per cento).

Il più modesto avanzamento di questa priorità in area CONV segnala la persistenza di criticità tra le quali ha un ruolo rilevante il prolungarsi di gravi ritardi del Programma interregionale “Attrattori naturali e culturali”. A questo si aggiungono i ritardi nella messa a punto degli strumenti di gestione e tutela delle aree protette di molte regioni, che impediscono l'ammissibilità dei relativi interventi.

La strategia prevista dal QSN per la priorità 6 “Reti e Mobilità” è finalizzata ad accelerare la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro e sostenibile fondato su una reale visione di “rete”, che assicuri

Priorità 6 “Reti e collegamenti per la mobilità”

servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo e valorizzi la dimensione territoriale mediterranea e la vocazione ambientale e turistica del Paese.

Tale strategia si declina in tre obiettivi specifici: il primo, di livello nazionale, si concentra sulla realizzazione di una rete nazionale di terminali di trasporto e di logistica, il secondo sulla mobilità urbana ed il terzo sulla mobilità e la logistica di livello regionale. Tale ripartizione è conseguente alla necessità di un'azione congiunta dei diversi programmi di intervento, secondo il principio di sussidiarietà.

Oltre al PON “Reti e Mobilità”, tutti i *Programmi Operativi Regionali* dell'Obiettivo CONV sono interessati dalla Priorità 6, mentre, per l'Obiettivo CRO i programmi interessati sono 9 su 16⁵⁹.

Le risorse programmate per la priorità 6 sono pari a 7,9 miliardi di euro complessivi corrispondenti al 13 per cento del totale della programmazione comunitaria; di questi 6,9 miliardi di euro sono destinati alle aree CONV e 1,0 miliardi di euro circa alle aree CRO. Ben l'80 per cento delle risorse programmate da questa priorità è destinato a finanziare modalità di trasporto sostenibili (78 per cento nelle aree CONV; 92 per cento in quelle CRO). Dalle scelte di programmazione emerge, inoltre, la rilevanza dei progetti di grande entità: sono infatti oltre 60 i Grandi Progetti previsti dai Programmi Operativi (22 di essi inerenti le ferrovie).

La Priorità risulta ben avviata, con interventi attivati corrispondenti al 71 per cento del totale delle risorse programmate (69 per cento nelle aree CONV e ben 86 per cento nelle aree CRO). Tuttavia, la completa, integrale attuazione di questa Priorità dipende dalla capacità di superare, in via definitiva, gli ostacoli che tradizionalmente condizionano gli investimenti in opere pubbliche nel nostro Paese (cfr. paragrafo V.6) e di dare piena attuazione agli impegni assunti ai fini dello sviluppo del trasporto ferroviario al Sud da parte di RFI.

**Priorità 7
“Competitività dei
sistemi produttivi e
occupazione”**

La Priorità 7 “*Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*” intende sostenere i sistemi produttivi locali, integrando le azioni rivolte alla competitività, l'innovazione e sostenibilità dei processi produttivi, con gli interventi a favore dell'occupazione e quelli rivolti al capitale sociale. A questa Priorità sono dedicati complessivamente 8,4 miliardi di euro, corrispondenti al 14 per cento del totale delle risorse programmate (6,5 miliardi di euro per l'obiettivo Convergenza e 1,9 per l'obiettivo Competitività). Poco meno di tre miliardi di euro sono dedicati al sostegno alla competitività dei sistemi produttivi locali, per effetto della rilevante concentrazione su questi temi delle risorse dedicate all'Obiettivo Convergenza (44 per cento del totale dell'area). Nel caso dell'Obiettivo Competitività prevalgono invece gli interventi per l'occupazione e la formazione rivolti a specifici gruppi target, che assorbono poco meno del 46 per cento delle risorse programmate in quest'area.

Al 30 settembre 2009, risultano attivati interventi complessivamente per il 34 per cento delle risorse programmate (36 per cento nel caso dell'Obiettivo Convergenza e 27 per cento nel caso dell'Obiettivo CRO). L'attivazione della

⁵⁹ Friuli V.G., Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Sardegna, Valle d'Aosta, Veneto.

priorità si presenta molto differenziata nelle due aree obiettivo in relazione anche ai diversi contesti e scelte di programmazione, ma un tratto unificante è costituito dall'azione di sostegno all'accesso al credito da parte delle PMI e da interventi combinati di politica attiva a sostegno del reddito per contrastare gli effetti della crisi.

Nell'area Convergenza gli interventi di sostegno alla competitività dei sistemi produttivi locali, sostenuti sia dai Programmi FESR sia dai Programmi FSE, raggiungono un livello di attivazione pari al 51 per cento delle risorse programmate; le azioni rivolte a specifici gruppi target arrivano al 46 per cento. Significativa è anche l'attivazione degli interventi rivolti al mercato dei capitali (31 per cento) e di quelli, finanziati da entrambi i Fondi, rivolti a rafforzare l'efficacia dei servizi alle imprese (27 per cento).

Nell'area CRO l'attuazione risulta trainata dalle azioni di miglioramento della qualità del lavoro e di sostegno alla mobilità geografica e professionale (88 per cento di risorse attivate) nonché dagli interventi sul mercato dei capitali (55 per cento di attivazione).

Obiettivo della Priorità 8 è rivitalizzare i sistemi urbani promuovendo azioni innovative e integrate per favorirne le potenzialità competitive, migliorare la qualità della vita degli abitanti e ottimizzare il collegamento con le reti materiali e immateriali sovra locali. A tal fine, gli ambiti principali di intervento sono tre: il primo finalizzato alla diffusione di funzioni e servizi di qualità per attrarre investimenti e capitali; il secondo diretto alla riqualificazione integrata degli ambienti urbani per valorizzare il patrimonio di identità locale e rimuovere fattori di criticità ambientali e/o sociali (anche grazie alla diffusione di servizi integrati di *urban welfare*); il terzo atto a rafforzare reti e collegamenti per dare concretezza alle strategie di sviluppo del sistema economico e sociale.

Priorità 8
“Competitività e
attrattività delle
città e dei sistemi
urbani”

Le risorse finanziarie complessive per questa Priorità ammontano a circa 3,7 miliardi di euro (6 per cento del totale della programmazione comunitaria) di cui circa 3 miliardi di euro nelle Regioni CONV e poco meno di 700 milioni di euro nelle Regioni CRO.

Alla realizzazione di questa priorità concorrono tutti i *Programmi FESR* dell'Obiettivo CONV e otto *Programmi FESR* dell'area CRO⁶⁰.

La maggior parte delle risorse è destinata alla *riqualificazione dell'ambiente costruito e naturale* attraverso piani integrati ed ecosostenibili. L'obiettivo di *sviluppo della competitività e attrattività* dei sistemi urbani comprende sia interventi immateriali (i.e. aiuti alle imprese, sostegno del know-how e di funzioni economico-produttive di eccellenza), che azioni infrastrutturali. Nell'ambito delle Regioni CRO, gli interventi programmati riguardano in egual misura entrambi i campi di azione, mentre le Regioni CONV attribuiscono un peso finanziario maggiore, pari quasi al doppio, alle azioni infrastrutturali.

⁶⁰ Queste sono: Abruzzo, Friuli, Liguria, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Sardegna.

Nel complesso, al 30 settembre 2009, risultavano attivati interventi corrispondenti a poco meno del 50 per cento delle risorse programmate. Per le Regioni CONV sono stati avviati interventi per un totale di circa 1,5 miliardi di euro, pari al 48 per cento del totale delle risorse della Priorità in quest'area: poco più del 92 per cento di queste risorse afferiscono ai piani di riqualificazione urbana integrata, il 7 per cento ad azioni per lo sviluppo della competitività e una modesta quota residuale riguarda azioni per la mobilità integrata urbana.

Per le Regioni CRO sono stati avviati interventi per un totale di circa 376 milioni, pari al 55 per cento del totale delle risorse della Priorità in quest'area, pressoché tutte destinate a piani di riqualificazione integrata dell'ambiente costruito e naturale, con una quota (circa 17 milioni di euro) attivata dall'Umbria per interventi di mobilità urbana compresi nei Piani integrati di Sviluppo Urbano.

Nel complesso la prima fase di attuazione è stata trainata dagli interventi più tradizionali, essendo le azioni volte allo sviluppo della competitività e l'innovazione, attuate ancora prevalentemente dalle Priorità 2 e 7.

Priorità 10
“Governance,
capacità
istituzionali e
mercati
concorrenziali
efficaci”

Il rafforzamento delle capacità istituzionali e tecnico-amministrative della Pubblica amministrazione nonché dei livelli di trasparenza e legalità nella attuazione degli investimenti pubblici costituisce un obiettivo trasversale a tutta la programmazione. La capacità dell'amministrazione pubblica, centrale, regionale e locale, di programmare, gestire, misurare e valutare gli interventi promossi e i risultati conseguiti con gli strumenti della politica regionale, nonché di operare in piena trasparenza, resta al centro dell'attenzione di questa politica e ne rappresenta una delle principali condizioni di successo.

Su questi temi interviene la Priorità 10 del Quadro, che persegue obiettivi trasversali a tutti i Programmi, con una particolare attenzione alle regioni in ritardo di sviluppo, dove maggiori e più diffuse sono le debolezze della struttura amministrativa e più forte il fabbisogno di competenze tecniche adeguate.

Le risorse programmate su questa Priorità ammontano a 2,1 miliardi di euro (3,6 per cento del totale della programmazione comunitaria) di cui 1,7 destinati all'obiettivo CONV i restanti 0,4 all'obiettivo CRO.

A fronte di un buon livello di attivazione (39 per cento delle risorse programmate) emerge come questa prima fase di attuazione sia stata dedicata, pressoché esclusivamente, alle più tradizionali attività di assistenza tecnica, a scapito degli interventi di più ampio respiro, le sole in grado di assicurare il superamento dei gap strutturali che condizionano la Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno. Si tratta di un andamento in parte fisiologico in quanto legato alla necessità di avvio dei programmi ma che richiede necessariamente un'inversione di tendenza.

L'attuazione per
Temi prioritari -
Strategia Lisbona

Il forte orientamento della programmazione 2007-2013 sugli obiettivi della strategia di Lisbona trova particolare evidenza nelle analisi delle risorse allocate sui temi prioritari: sono infatti finalizzate a questi obiettivi il 69 per cento delle risorse comunitarie dell'obiettivo Convergenza (30,4 miliardi di euro) e l'80 per cento di quelle attribuite all'obiettivo Competitività (12,6 miliardi di euro).

Significativa è anche la dinamica dell'attivazione in questi primi anni, nel complesso sostanzialmente coerente con l'allocazione delle risorse sui diversi temi:

- per quanto riguarda l'obiettivo *Convergenza*, ben il 35 per cento delle risorse complessivamente attivate è stato destinato alle attività di Ricerca e Sviluppo Tecnologico con una significativa incidenza, sul totale generale, delle infrastrutture di ricerca e centri di competenza. Molto significativa è anche la quota assorbita dagli interventi sul sistema dei trasporti, (27 per cento del totale generale), in gran parte (oltre il 15 per cento del totale) per interventi sulla rete ferroviaria, anche TEN-T. Risulta, infine, apprezzabile (8 per cento del totale) l'impegno sostenuto per le attività di miglioramento del capitale umano principalmente focalizzato sugli interventi sui sistemi di istruzione e formazione (8 per cento del totale);
- per ciò che concerne l'obiettivo *Competitività*, anche in questo caso si conferma una preponderanza degli interventi attivati per lo sviluppo della Ricerca e dell'Innovazione (poco meno del 19 per cento del totale generale) cui si associano, con analoga intensità, (18 per cento del totale generale) le azioni volte al miglioramento dell'accesso all'occupazione e della sostenibilità, in misura prevalente (12 per cento del totale generale) focalizzate sei misure attive e preventive per il mercato del lavoro. Rilevante anche l'impegno per interventi di protezione ambientale e protezione dei rischi (17 per cento di attivazione nell'ambito del quale spicca l'intervento nei trasporti urbani sostenibili). Significativo anche in quest'area obiettivo l'impegno sugli interventi di miglioramento del capitale umano (oltre il 10 per cento del totale), prevalentemente indirizzati ad aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione lungo tutto l'arco della vita.

Emerge quindi con chiarezza come anche in presenza di un forte aggravamento delle condizioni macroeconomiche, gli interventi attivati in questa fase rispondano pienamente all'orientamento dei programmi dei Fondi strutturali sulle priorità di Lisbona.

IV.3.1.1 Area Convergenza

L'attuazione della politica regionale 2007-2013 per l'area Convergenza si avvale dei fondi strutturali FESR e FSE.

Il FESR è articolato in dodici Programmi Operativi⁶¹. La dotazione complessiva di risorse FESR programmate nell'area Convergenza è pari a 35.916 milioni di euro, di cui: 22.393 milioni afferenti ai cinque Programmi Operativi Regionali, 2.639 milioni ai due Programmi Interregionali e 10.884 milioni ai cinque Programmi Operativi

⁶¹ Si tratta di cinque Programmi Operativi Regionali (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata ST), di cui il PO Basilicata in Sostegno Transitorio, da due Programmi Operativi interregionali (POIN "Attrattori Culturali, Naturali e Turismo" e POIN "Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico"), e da cinque Programmi Operativi Nazionali (PON "Istruzione e Ambienti per l'Apprendimento", PON "Reti e Mobilità", PON "Sicurezza per lo Sviluppo", PON "Governance e Assistenza Tecnica", PON "Ricerca e Competitività").

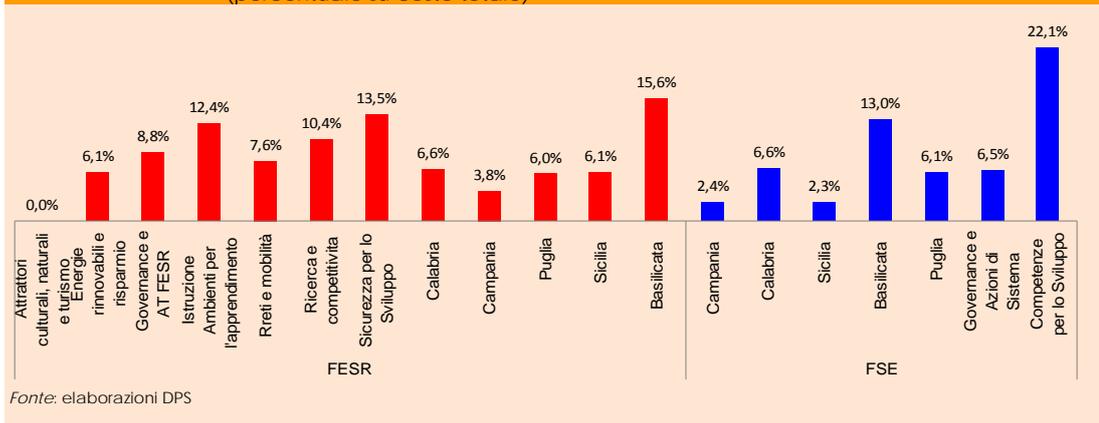
Nazionali. A fronte di tali importi programmati gli interventi attivati⁶², al 30 settembre 2009, ammontano a 14.259 milioni, pari al 39,7 per cento del totale.

Per quanto riguarda il FSE, la strategia è attuata da sette Programmi Operativi⁶³. La dotazione complessiva di risorse FSE programmate nell'area è pari a 7.683 milioni, di cui: 5.679 afferiscono ai cinque Programmi Operativi regionali e 2.004 ai due Programmi Operativi Nazionali. Gli interventi attivati in questo ambito, al 30 settembre 2009, ammontano a 2.118 milioni, pari al 27,6 per cento del totale.

Attuazione finanziaria

L'attuazione finanziaria dei Programmi Operativi si presenta, al 30 aprile 2010, ancora non soddisfacente, nonostante il conseguimento, pressoché integrale degli obiettivi di spesa al 31 dicembre 2009. Ciò per i ritardi di avvio, in parte comuni a tutti gli Stati membri, come evidenziato dallo stesso Rapporto Strategico della Commissione, derivanti sia dalla sovrapposizione con le attività di chiusura del ciclo 2000-2006, sia dalla particolare complessità delle nuove procedure di gestione e controllo dei programmi che hanno indotto il Consiglio europeo e la Commissione a varare alcune misure di semplificazione. A queste criticità comuni si sono sommate, per l'Italia, debolezze programmatiche e operative delle Amministrazioni responsabili dei programmi che hanno ulteriormente rallentato l'avvio dei programmi. Tuttavia, a fine anno gli importi in scadenza, pari, per l'area Convergenza, a 2,2 miliardi di euro, sono stati integralmente certificati con la sola eccezione del POR FSE Sicilia che non ha centrato l'obiettivo per un importo pari a poco meno di 55 milioni di euro di risorse comunitarie. Solo la recente modifica delle modalità di applicazione della regola del disimpegno automatico (per i soli importi in scadenza al 31 dicembre 2009⁶⁴) ha consentito di evitare una perdita di risorse comunitarie.

Figura IV.26 - POR FESR E FSE PER REGIONE: SPESA TOTALE AL 30 APRILE 2010
(percentuale su costo totale)



Per effetto di questa modifica i target di spesa al 31 dicembre 2010 risultano significativamente abbattuti, mentre molto rilevante è l'impegno da sostenere nel

⁶² Per interventi attivati, conformemente alle indicazioni comunitarie, si intendono le operazioni selezionate (come definite dall'art. 2 del Regolamento CE del Consiglio n. 1083/2006) sulle quali sono state allocate risorse finanziarie del Programma Operativo. Gli ammontari sono calcolati sulla base dei dati comunicati dalle Autorità di Gestione dei Programmi".

⁶³ Cinque Programmi Operativi Regionali (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) e due Programmi Operativi Nazionali (PON "Governance e Azioni di Sistema" e PON "Competenze per lo Sviluppo").

⁶⁴ Regolamento UE n.539/2010 del Parlamento e del Consiglio.

2011. Le prospettive dei Programmi nazionali e regionali dell'obiettivo Convergenza, appaiono quindi rassicuranti nel breve periodo (anche se per taluni di essi, i ritardi persistenti rendono tali target ancora "sfidanti"), ma sono fortemente condizionate, in un'ottica di più lungo periodo dalla capacità di conseguire un'accelerazione significativa, resa ineludibile dalla necessità, ormai inderogabile, di garantire la piena e definitiva entrata a regime di tutti i programmi.

La stessa significativa concentrazione delle risorse sugli ambiti tematici prioritari per l'Unione europea e lo sforzo, soprattutto da parte di alcuni programmi, di indirizzare le risorse al finanziamento di "Grandi Progetti", potrebbe essere compromessa in assenza di un'adeguata azione di rilancio.

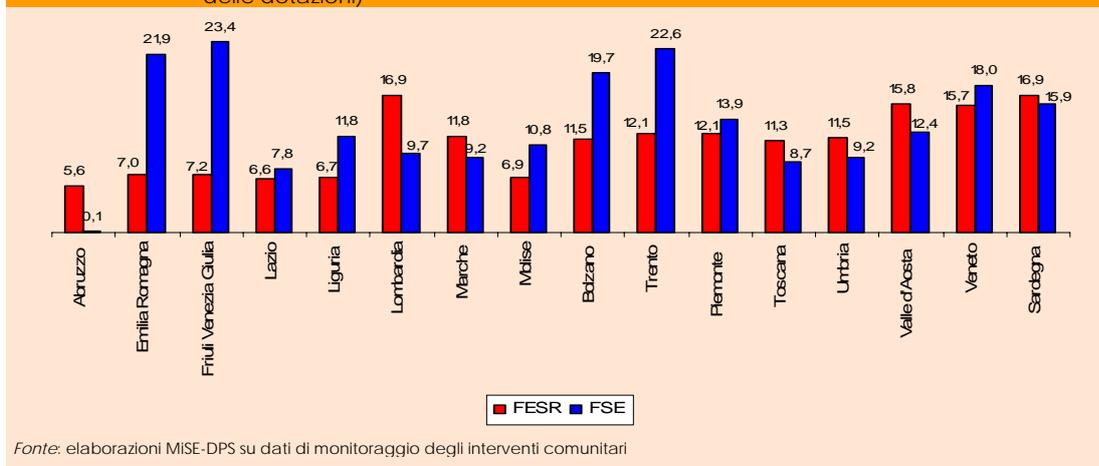
IV.3.1.2 Area Competitività/Centro-Nord

Per le aree dell'obiettivo Competitività, coincidenti con le regioni del Centro-Nord, l'Abruzzo, il Molise e la Sardegna sono state programmate 15.814 milioni di euro, di cui a valere sul FESR 8.176 milioni e sul FSE 7.638 milioni (cfr. Tavola aIII.1.g in Appendice).

Il grafico che segue mostra le spese realizzate al 30 aprile 2010 dai Programmi Operativi Regionali (POR) FESR e FSE nel complesso: i POR FESR hanno speso l'11,8 per cento delle risorse stanziato (oltre 969 milioni di euro), mentre i POR FSE hanno speso l'13,5 per cento delle risorse (oltre 1.032 milioni di euro).

Tutti i programmi, a eccezione di quelli della Regione Abruzzo⁶⁵ rallentati dalle conseguenze del sisma del 6 aprile 2009, hanno raggiunto al 31 dicembre 2009 un livello di spesa commisurato all'importo in scadenza, anche se gli stessi dati di monitoraggio al 30 aprile 2010 mostrano come le performance attuative siano piuttosto differenziate, emergendo anche nell'obiettivo Competitività situazioni di ritardo.

Figura IV.27 – POR FESR E FSE PER REGIONE: SPESA AL 30 APRILE 2010 (valori in percentuale delle dotazioni)



⁶⁵ In base all'art. 96 lettera c) del Reg. (CE) n. 1083/2006 del Consiglio non rientra nel calcolo del disimpegno automatico "la parte dell'impegno del bilancio per la quale non è stato possibile presentare una domanda di pagamento ricevibile per cause di forza maggiore che compromettono gravemente l'attuazione del programma operativo. Le autorità nazionali che invocano la forza maggiore ne dimostrano le conseguenze dirette sull'attuazione della totalità o di una parte del programma".

IV.3.1.3 I Programmi dell'obiettivo Cooperazione Territoriale

L'Italia partecipa a 14 programmi di cooperazione territoriale, dei quali 7 di cooperazione Transfrontaliera, 2 di cooperazione frontaliere cofinanziata da FESR ed ENPI, uno di cooperazione frontaliere cofinanziato da FESR e IPA, quattro di cooperazione transnazionale (cfr. cartine aV.15 aV.16 in Appendice). A questi l'Italia ha allocato le risorse messe a disposizione dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale per il periodo 2007-2013, cioè 846 milioni circa di euro, che rappresentano una quota variabile, a seconda dei programmi, dal 75 al 90 per cento circa della spesa complessiva. La quota di cofinanziamento pubblico a carico nazionale è interamente assicurata, per tutti i partner italiani che partecipano ai progetti finanziati dai diversi programmi, dal Fondo di Rotazione ex lege n.183/87. Ai quattordici programmi suddetti vanno aggiunti quattro programmi di cooperazione interregionale (Interreg IVC, Interact, Urbact, Espon), ai quali partecipano indistintamente tutti gli Stati membri.

La componente transfrontaliera si concentra sullo sviluppo locale puntando in particolare a ottimizzare l'uso delle risorse e le dotazioni di beni pubblici, mediante la condivisione dei servizi e la valorizzazione congiunta delle risorse naturali e culturali esistenti, al fine di consentire una gestione efficiente dell'offerta di infrastrutture e servizi, di innalzare gli standard di qualità della vita e l'attrattività dei territori.

I programmi di cooperazione transnazionale relativi a quattro importanti aree di cooperazione (Mediterraneo, area alpina, Centro Europa e Europa Sud Est) rispettano la concentrazione tematica assunta dalla politica di coesione: le priorità sono le stesse stabilite per l'obiettivo di competitività e occupazione, ma declinate rispetto alla dimensione transnazionale.

I programmi di cooperazione interregionale sono finalizzati al rafforzamento della politica di coesione attraverso la promozione della cooperazione su innovazione ed economia della conoscenza e ambiente, scambi di esperienze delle migliori prassi, compreso lo sviluppo urbano, azioni per l'osservazione e l'analisi delle tendenze di sviluppo nell'Unione europea.

Nel periodo 2007-2013 la cooperazione territoriale nelle regioni di frontiera esterna vede, inoltre, l'integrazione tra politica di coesione comunitaria e politica di prossimità (sostenuta dallo strumento ENPI) o politica di preadesione (sostenuta dallo strumento IPA). L'obiettivo è, nel primo caso, quello di facilitare l'avvicinamento dei paesi della sponda sud del Mediterraneo a strumenti di programmazione dello sviluppo regionale, che fanno leva sulla valorizzazione delle risorse territoriali, perseguendo obiettivi condivisi, secondo una logica di sviluppo congiunto, nell'interesse e a vantaggio comune di tutti i paesi mediterranei, a prescindere dalla loro appartenenza all'UE, dalla quale possono derivare evidentemente ricadute assai positive per le regioni italiane, specialmente quelle in ritardo di sviluppo. Nel secondo caso l'obiettivo è quello di accelerare l'appropriazione degli strumenti di politica regionale da parte di quei paesi il cui

percorso di avvicinamento all'UE dovrebbe portare in tempi brevi al loro ingresso nell'UE. In questo caso la cooperazione territoriale offre l'opportunità di promuovere iniziative che creino condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo regionale delle regioni italiane affacciate sull'Adriatico, facilitando l'apertura e l'integrazione delle loro economie nell'area dei Balcani.

I programmi di cooperazione territoriale contribuiscono al raggiungimento di tutte le priorità del QSN, con una forte concentrazione sulle *Priorità 2-Ricerca e innovazione, 3-Energia e ambiente e 5-Risorse naturali* e culturali che assorbono il 68 per cento delle risorse totali a disposizione dei programmi ai quali partecipa l'Italia. L'apporto dei singoli programmi operativi è, tuttavia, differenziato (cfr. Figure IV.28, 29 e 30).

Tra i programmi di cooperazione transfrontaliera è significativo: l'apporto del programma Italia-Francia ALCOTRA alle priorità 1-Risorse umane (rappresenta il 32 per cento circa delle risorse allocate a questa priorità dall'insieme dei programmi di cooperazione), e alla priorità 7 Sistemi produttivi e occupazione (38 per cento), del programma Italia-Slovenia alla priorità 4-Inclusione sociale e qualità della vita (41 per cento).

Tra i programmi transnazionali il programma Central Europe sembra quello che più di tutti è in sintonia con il QSN, rappresentando questo programma una percentuale significativa delle risorse allocate a quasi tutte le priorità, con punte rilevanti per quanto riguarda le priorità 1-risorse umane (31 per cento circa), 6-reti e collegamenti (22 per cento), 8-città e sistemi urbani (20 per cento). Va segnalato anche il contributo che i programmi Central Europe, South-east Europe e MED apportano alla priorità 10-Governance e capacità istituzionali (rispettivamente pari a circa il 13 per cento, 12 per cento e 10 per cento del totale delle risorse allocate dai programmi di cooperazione territoriale alla priorità 10), significando la continuazione evidente di quel ruolo di aumento della capacità ed efficienza amministrativa indotto dalla condivisione di buone prassi e metodologie di intervento.

I programmi hanno tutti attivato le procedure relative alla selezione dei progetti e allocato una buona parte dei fondi disponibili ai progetti approvati. Lo stato di avanzamento finanziario dei programmi in relazione alla scadenza del 31 dicembre 2009 segnala che i soli Programmi *Italia-Francia marittimo* e *Italia-Francia ALCOTRA* non hanno raggiunto il target di spesa fissato.

Ciò è stato determinato dallo sforzo effettuato in sede di programmazione di migliorare la qualità dell'intervento di cooperazione, con la previsione di due tipologie di operazioni, i Progetti strategici e i Programmi integrati transfrontalieri (per il PO Italia Francia Alcotra), la cui maggiore complessità di definizione e attuazione ha generato un significativo rallentamento nella spesa.

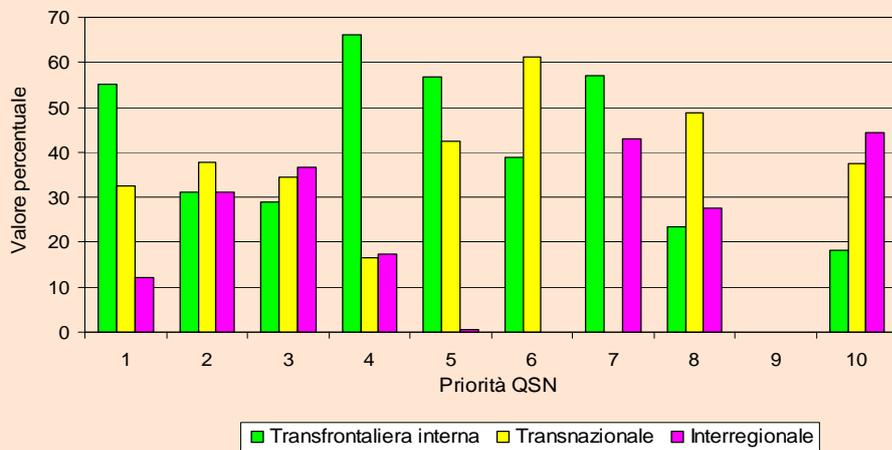
La scarsa integrazione tra i sistemi di monitoraggio dei programmi di cooperazione territoriale e i sistemi di monitoraggio nazionali rende difficile al

momento approfondire il contributo specifico dei partner italiani al conseguimento delle priorità del QSN e ai diversi temi d'intervento dei Fondi.

Come elemento positivo, con riguardo in particolare ai programmi transnazionali e interregionali, va segnalata la forte "risposta" italiana in termini di presentazione di proposte progettuali ai diversi bandi che sono stati pubblicati, significando una grande attenzione e un notevole interesse dei territori verso questa forma di intervento della politica regionale.

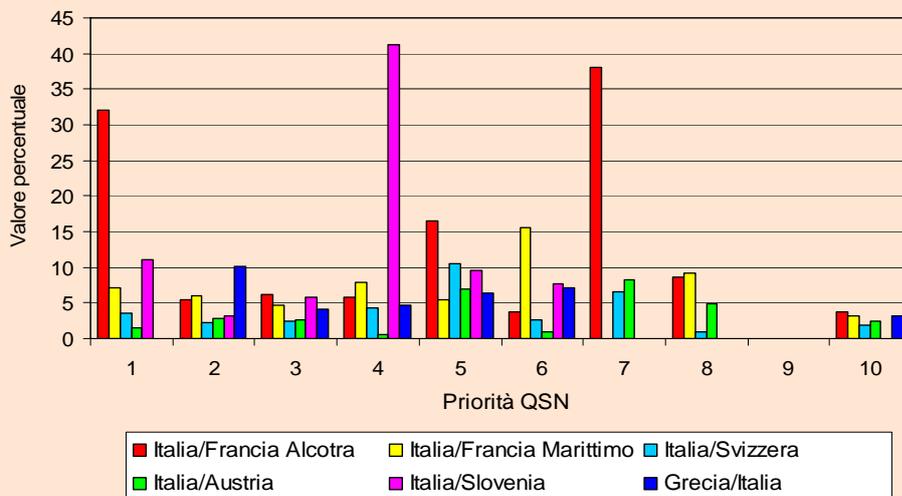
Come elemento di criticità nell'attuazione va segnalato che è ancora poco significativa la partecipazione degli operatori economici, a causa delle perduranti difficoltà di applicazione delle norme in materia di concorrenza e Aiuti di Stato, che meriterebbero un approfondimento maggiore in sede comunitaria.

Figura IV.28 - CONTRIBUTO COMPLESSIVO DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA IN RIFERIMENTO ALLE PRIORITÀ QSN (valore percentuale)

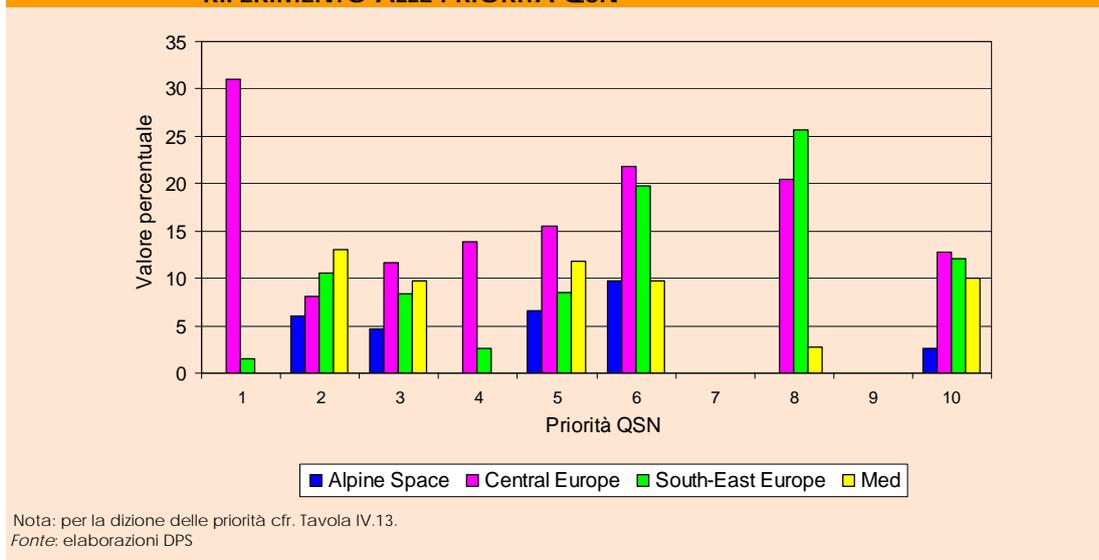


Nota: per la dizione delle priorità cfr. Tavola IV.13.
Fonte: elaborazioni DPS

Figura IV.29 - CONTRIBUTO DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA INTERNA ALLA CTE IN RIFERIMENTO ALLE PRIORITÀ QSN



Nota: per la dizione delle priorità cfr. Tavola IV.13.
Fonte: elaborazioni DPS

Figura IV.30 - CONTRIBUTO DELLA COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE ALLA CTE IN RIFERIMENTO ALLE PRIORITÀ QSN

L'Art.37.6.b del Regolamento (CE) 1083/2006 ha previsto espressamente la possibilità di inserire direttamente nei Programmi operativi obiettivo Convergenza e Competitività regionale e occupazione, azioni di cooperazione tra Autorità regionali e locali di diversi Stati membri. Dieci Regioni italiane prevedono esplicitamente di realizzare tali azioni di cooperazione interregionale (Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto), in diversi settori (ricerca e innovazione, energia, ambiente, cultura e turismo, trasporti, internazionalizzazione delle imprese, politiche urbane), destinando a queste attività una percentuale delle risorse programmate per i diversi assi prioritari del POR, oppure individuando un asse prioritario o linee d'azione dedicate (esempio: Campania, Veneto).

Le azioni di cooperazione interregionale

Il quadro europeo sull'attivazione di azioni di cooperazione interregionale⁶⁶ ex art.37.6.b, evidenzia, da un lato, il forte interesse delle regioni italiane a percorrere questa nuova strada, ma dall'altro, segnala l'esigenza di maggiore chiarezza, da parte della Commissione europea, sulle modalità concrete di attuazione di questo specifico tipo di interventi.

IV.3.2 La programmazione nazionale

La politica regionale nazionale è, come noto, finalizzata al conseguimento dell'obiettivo costituzionale di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale" nonché "di rimuovere gli squilibri economici e sociali" (art 119, comma 5 Costituzione).

L'esigenza di poter disporre di uno strumento di governo, in cui far confluire tutte le risorse aggiuntive nazionali per gli interventi nelle aree più deboli e garantire

⁶⁶ Il DPS si è fatto promotore, insieme alla Regione Campania, di un Seminario, organizzato dal programma di cooperazione interregionale Interact, specificatamente dedicato al tema, che ha avuto luogo a Napoli il 14 e 15 ottobre 2009.

per questa via il rispetto del principio di addizionalità dei fondi comunitari, ha portato all'istituzione nel 2003 del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)⁶⁷. Le caratteristiche del Fondo sono state ispirate ai principi già esistenti per la programmazione della politica comunitaria di coesione, tanto da assicurare la sua piena adeguatezza funzionale alla nuova programmazione unitaria 2007-2013⁶⁸.

In particolare, le regole di gestione del FAS sono state basate sulla programmazione unitaria delle risorse, sulla flessibilità e tempestività del loro utilizzo, sulla cooperazione tra diversi livelli di governo nella fase decisionale, sulla competizione per le risorse o premialità, sul monitoraggio finalizzato ad assicurare la verifica dell'efficienza e dell'efficacia della spesa⁶⁹.

Il FAS secondo quanto stabilito dalla legge istitutiva è ripartito, con apposite delibere CIPE, per investimenti pubblici e per incentivi con finalità di riequilibrio economico e sociale, sulla base del criterio generale di destinazione delle risorse (85 per cento al Mezzogiorno e 15 per cento al Centro-Nord). Nel corso del 2008 e 2009 una parte delle risorse disponibili del Fondo è stata indirizzata a fronteggiare gli effetti sociali della crisi e un'altra parte è stata indirizzata al finanziamento di infrastrutture strategiche.

Inoltre sono intervenuti tagli e preallocazioni che hanno dirottato parte delle risorse verso destinazioni diverse rispetto alla sua missione originaria. Questo ha comportato implicazioni rilevanti sulle azioni del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, indebolendone significativamente la componente nazionale di finanziamento. In questo quadro si inserisce un potenziale ulteriore elemento di indebolimento della programmazione, qualora le Regioni decidessero di utilizzare la possibilità prevista dalla norma in ordine ai piani di rientro a copertura dei debiti sanitari⁷⁰.

Il nuovo profilo strategico e finanziario

I numerosi interventi legislativi (legge finanziaria per il 2008, provvedimenti legislativi d'urgenza varati nel corso del 2009), ispirati a principi di concentrazione delle risorse disponibili su taluni obiettivi ritenuti prioritari per il rilancio dell'economia italiana, quali le infrastrutture strategiche (con particolare enfasi alle reti per la mobilità ed al sostegno delle attività produttive) e l'emergenza occupazionale, hanno ridotto di 13.257,61 milioni di euro⁷¹ la dotazione del Fondo esistente al momento dell'avvio della programmazione 2007-2013.

Solo una parte di tali riduzioni, pari a 10.786,20 milioni di euro, sono da riferirsi a carico delle assegnazioni del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) per il

⁶⁷ Art 61, comma 1, della L. 27 dicembre 2002 n. 289 (finanziaria per il 2003) e successive modificazioni.

⁶⁸ L'art. 1, comma 863 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007) ha introdotto la settennalizzazione delle assegnazioni relative al FAS per favorire la nuova programmazione integrata delle risorse aggiuntive nazionali e delle risorse comunitarie. Cfr. paragrafo IV.3.

⁶⁹ Cfr. *Il Fondo per le aree sottoutilizzate – Elementi informativi sull'attuazione 2003 e 2004-2005*, MEF-DPS.

⁷⁰ La legge n.191/2009 (all'art. 1, comma 90) prevede che le regioni, d'intesa con il Governo, possano utilizzare nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, le risorse del FAS relative ai programmi di interesse strategico regionale di cui alla Delibera CIPE n. 1/2009, nel limite individuato nella Delibera di presa d'atto dei singoli piani attuativi regionali da parte del CIPE, per i piani di rientro a copertura dei debiti sanitari.

⁷¹ Cfr. Rapporto Annuale DPS 2008 - Tavola IV.7

periodo 2007-2013, la cui dotazione è passata, quindi, da 63.273 milioni di euro a 52.486 milioni di euro⁷².

Le Delibere CIPE n. 112/2008 e n.1/2009, aggiornando la dotazione del FAS, prevista dalla Delibera CIPE n. 166/2007, hanno così ripartito la dotazione ridotta del FAS 2007-2013, per complessivi 25.459,00 milioni di euro per le amministrazioni nazionali e per 27.027 milioni di euro a favore dei programmi strategici di interesse regionale, dei programmi interregionali e del progetto per il conseguimento dell'iniziativa "Obiettivi di servizio" (cfr. Tavola IV.14).

Tavola IV.14 – DESTINAZIONI DEL FAS 2007-2013

Destinazioni	Dotazione
FAS Nazionale	25.459
I. Fondo Infrastrutture Strategiche (CIPE 112/2008)	12.356
II. Fondo Strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, cd. Fondo Presidenza (CIPE 4/2009)	9.053
III. Fondo Sociale Occupazione (CIPE 2/2009) ¹	2.800
Preallocazioni (credito d'imposta occupazione, ordinanze protezione civile, viabilità provinciale Sicilia e Calabria, ecc.)	1.250
FAS Regionale	27.027
Programmi delle Regioni e Province Autonome	22.344
Programmi interregionali (energie rinnovabili ed attrattori culturali)	1.671
Obiettivi di Servizio	3.012
Totale generale	52.486

¹ La Delibera CIPE n. 2/2009 prevede una disponibilità totale di 4 miliardi di euro di cui 2,8 miliardi di euro, a carico del FAS 2007-2013 riducibili a 2,5 miliardi di euro in relazione all'incremento delle risorse a carico dell'art. 6-quater del decreto legge n.112/2008, convertito in legge n.133/2008.
Fonte:elaborazioni DPS

Allo scopo di quantificare le risorse disponibili sulla precedente programmazione, ai sensi dell'art. 6-quater del decreto legge n.112/08, convertito nella legge n. 133/2009, il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ha avviato accertamenti presso ciascuna delle Amministrazioni centrali destinatarie di risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate.

In particolare, si è reso necessario determinare il valore delle risorse riprogrammabili - in quanto non impegnate o non programmate attraverso accordi di programma quadro alla data del 31 maggio 2008. Tale parte di risorse 2000-2006 accompagna, dunque, la nuova fase di programmazione unitaria 2007-2013.

Dagli accertamenti avviati e conclusi, è emersa una disponibilità di risorse pari a 3.724,526 milioni di euro, potenzialmente programmabili. Al netto delle risorse già utilizzate nell'ambito dell'adozione di atti normativi e deliberativi pari a 3.139,056 milioni di euro, le risorse disponibili assommerebbero a 585,470 milioni di euro (cfr. Tavola IV.15).

Nella tavola non sono stati riportati i dati relativi alle Amministrazioni della Ricerca e delle Infrastrutture e Trasporti, in quanto, per il primo, il recupero non

⁷² Per il dettaglio delle riduzioni operate sul FAS cfr. Delibere CIPE n. 112/2008 e n. 1/2009. Le riduzioni sul FAS 2007-2013 sono pari a 10.505 milioni di euro, cui si aggiunge la quota per Molise e Puglia pari a 281,20 milioni di euro ex art. 6 commi 4bis e 4 ter decreto legge n.185/08.

opera per legge, mentre per il secondo la quantificazione potrà essere completata solo all'esito di un accertamento volto a verificare in concreto il fabbisogno di quella Amministrazione per le responsabilità istituzionali connesse alla chiusura dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno.

In base alla norma, la destinazione di tali risorse è affidata al CIPE su proposta del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con i Ministri interessati, sentita la Conferenza Stato – Regioni.

Tavola IV.15 - RISORSE PER AACC ASSEGNATE, IMPEGNATE E RIVENIENTI EX ART. 6-QUATER DECRETO LEGGE N.112/08 LEGGE N.133/08 (in migliaia di euro)

Amministrazioni Centrali	Risorse assegnate 2000-2006	Risorse impegnate 2000- 2006	Risorse perenti 2000-2006	Risorse disponibili 2000-2006
MINISTERO DELL'INTERNO	953.360,00	953.361,00		-
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	385.724,54	382.192,54		3.532
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	28.000,00	28.000,00		-
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE (*)	1.605.589,73			
MIPAF	381.909,61	304.818,61		77.091
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	263.026,00	263.026,00		-
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI	280.424,05	280.424,05		-
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA (*)	5.175.826,68			
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO (incentivi alle imprese) (1)	15.210.666,83	14.351.586,83	463.000,00	396.080
TRASFERIMENTI ALLE REGIONI (L. 64)	1.515.831,00	1.515.831,00		-
SVILUPPO ITALIA	3.463.332,00	3.463.332,00		-
MINISTERO COMMERCIO INTERNAZIONALE	25.822,00	25.822,00		-
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	11.025.229,00	8.326.329,00		2.698.900
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE P.S.	1.206.639,81	1.206.639,81		-
PCM-DIP. PARI OPPORTUNITA'	18.000,00	10.479,00		7.521
PCM-Dip. Affari Regionali	7.000,00	7.000,00		-
PCM-Dip. Funzione Pubblica	171.136,00	171.136,00		-
PCM-Dip. PROTEZIONE CIVILE	166.853,00	166.853,00		-
PCM-DIT	919.396,21	824.824,21		94.572
TOTALE	42.803.766,46	32.281.655,05	463.000,00	3.277.696
Atti deliberativi/normativi di utilizzo risorse art. 6 quater				di cui:
Delibera Cipe 18 dicembre 2008 (copertura tagli risorse FAS)				611.484
Delibera Cipe 6 marzo 2009 (copertura oneri ammortizzatori sociali)				1.500.000
Decreto legge n. 5/2009				933.000
L. 69/2009 art. 39, c. 3 (PCM DIT)				94.572
Totale risorse già utilizzate				3.139.056
Risorse disponibili				138.640

(*) Per le Amministrazioni su sfondo grigio il recupero non opera per legge (Ricerca) o è ancora in corso (MIT).

(1) La quota impegnata è comprensiva di 446,25 milioni di euro per il CdP ST Microelettronics

Fonte: elaborazioni DPS

IV.3.2.1 Le assegnazioni FAS alle Amministrazioni centrali

In considerazione della eccezionale crisi economica internazionale e dell'esigenza di riprogrammazione e concentrazione delle risorse nazionali disponibili, destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate nel periodo 2007-2013, su obiettivi considerati prioritari per il rilancio dell'economia italiana quali le infrastrutture strategiche e l'emergenza occupazionale, la quota delle risorse nazionali del Fondo ha alimentato tre nuovi fondi settoriali: "Fondo infrastrutture"⁷³, "Fondo sociale per occupazione e formazione"⁷⁴, "Fondo strategico per il Paese e sostegno dell'economia reale"⁷⁵ (cfr. Tavola IV.14).

La finalizzazione strategica di destinazione al Fondo per le aree sottoutilizzate alle Regioni del Mezzogiorno resta ferma con la fissazione del vincolo dell'85 per cento delle risorse a queste Regioni ed alle Regioni del Centro-Nord il restante 15 per cento⁷⁶.

In un'ottica di principi condivisi, sono stati avviati contatti operativi con le diverse Amministrazioni coinvolte, volti a definire un quadro di regole per il monitoraggio e il trasferimento del FAS nazionale gestito attraverso i tre Fondi.

Il Fondo infrastrutture⁷⁷ è destinato al finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, comprese le reti di telecomunicazione e le reti energetiche, alla messa in sicurezza delle scuole, alla realizzazione di opere di risanamento ambientale, all'edilizia carceraria, alle infrastrutture museali ed archeologiche, all'innovazione tecnologica ed alle infrastrutture strategiche per la mobilità.

In base alla norma istitutiva il Fondo Infrastrutture viene ripartito dal CIPE su proposta del Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentita la Conferenza Unificata. Tuttavia sono state operate per legge numerose assegnazioni a valere sul Fondo (cfr. Tavola IV.16).

**Il Fondo
Infrastrutture**

⁷³ Art. 6 quinquies del decreto legge n.112/2008 convertito nella legge n.133/2008 e art. 18, comma 1, lett. b decreto legge n.185/2008 convertito dalla legge n.2/2009.

⁷⁴ Art. 18, comma 1, lett.a-b del decreto legge n.185/2008 convertito dalla legge n.2/2009. Le risorse destinate al Fondo sociale per occupazione e formazione devono essere utilizzate per attività di formazione e per accrescere la dote degli ammortizzatori sociali; quelle assegnate al Fondo infrastrutture devono essere impiegate, oltre che per interventi infrastrutturali, anche per la messa in sicurezza delle scuole, per le opere di risanamento ambientale, per l'edilizia carceraria, per le infrastrutture museali ed archeologiche, per l'innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche.

⁷⁵ Art. 18, comma 1, lettera b-bis, del decreto legge n.185/2008 convertito dalla legge n.2/2009, come successivamente sostituito dall'art. 7- quinquies, comma 10 decreto legge n.5/2009, convertito con modificazioni dalla legge n.33/2009.

⁷⁶ Art. 18 comma 3 del decreto legge n.185/2008.

⁷⁷ Il Fondo infrastrutture istituito ai sensi del decreto legge n.112/2008, convertito nella legge n.133/2008, è iscritto nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico.

Tavola IV.16 - FONDO INFRASTRUTTURE

Descrizione	Destinazioni (milioni di euro)
Fondo Infrastrutture Strategiche	12.356,00
<i>destinazioni:</i>	
Adeguamento prezzi DL 162/2008 art.1 comma 11 (*)	900,00
Società Tirrenia di Navigazione S.p.A. D.L. n.185/2008 art. 26	390,00
Fondo per gli investimenti del gruppo Ferrovie dello Stato SpA D.L. n.185/2008 art. 25	960,00
Trenitalia SpA D.L. n.185/2008 art. 25	1.440,00
Mobilità Fiere D.L. n.185/2008 art. 18, comma 4 ter	15,00
Per la messa in sicurezza delle scuole (CIPE 3/2009 e 26 giugno 2009 - per Abruzzo 226,7)	1.000,00
Per interventi di edilizia carceraria (CIPE 3/2009 e 31 luglio 2009)(*)	200,00
Per investimenti nel settore del trasporto ferroviario di media-lunga percorrenza (CIPE 8 maggio 2009 e 31 luglio 2009)	330,00
Piano delle Opere prioritarie 2009 (CIPE n. 51 del 26 giugno 2009 e n. 52 del 15 luglio 2009) (1) di cui:	7.121,00
Interventi di edilizia carceraria (L. n.191/2009 art. 2, comma 219 - legge finanziaria 2010, D.L. n.195/2009 conv. in L. n.26/2010, art. 17-ter)(1)	500,00
Interventi di risanamento ambientale (CIPE 6 novembre 2009)	900,00
Programmi per il settore agricolo (L. n.191/2009 art. 2, comma 55- legge finanziaria 2010)(*)	100,00
Valore residuo del Piano delle opere prioritarie 2009 (CIPE 26 giugno 2009)	5.621,00
Totale programmato	12.356,00

(1) L'importo è programmato in deroga alla chiave di riparto 85-15.
Fonte: elaborazioni DPS

Il Fondo Strategico per il paese a sostegno dell'economia reale

Il Fondo è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con una riserva di programmazione pari a 9.053 milioni di euro⁷⁸. Per quanto concerne le finalità e le modalità di utilizzo, la norma istitutiva non prevede una specifica disciplina. Tuttavia la citata delibera CIPE precisa che tale assegnazione è disposta per le finalità di programmazione strategica per il sostegno dell'economia reale e delle imprese.

In ordine alle modalità di utilizzo, la delibera medesima prevede che l'assegnazione delle risorse da parte del CIPE sia deliberata previo parere della Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'Economia e delle Finanze, tenuto conto delle istanze presentate dalle Amministrazioni centrali competenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica. Con successive leggi e delibere del CIPE sono state effettuate assegnazioni del Fondo fra l'altro per l'emergenza del terremoto in Abruzzo, per aumentare il fondo di garanzia delle PMI, per la crisi di settori industriali, per l'emergenza dei rifiuti in Campania (cfr. Tavola IV.17 e per maggiori dettagli Tavola aIII.1.f in Appendice).

⁷⁸ Delibera CIPE n. 4/2009.

Tavola IV.17 - FONDO STRATEGICO PER IL PAESE A SOSTEGNO DELL'ECONOMIA REALE*

Fondo Strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale	Totale (milioni di euro)
A. Dotazione	9.053
<i>Destinazioni</i>	
D.L. n. 5/2009, art. 7- <i>quinquies</i> , co. 4 – Incremento Fondo conti "dormienti"	400
D.L. n. 5/2009, art. 8- <i>octies</i> , c. 3 - Reintegro fondo frodi finanziarie	103
D.L. n. 5/2009, art. 7- <i>quinquies</i> , co. 8 – incremento Fondo di garanzia PMI	1.000
D.L. n.90/2008 art. 11- smaltimento rifiuti Campania	141
D.L. n.162/2008 art. 3 c.2 e 2-bis Agevolazioni tributarie marche ed Umbria	22
D.L. n.180//2008 art. 4- Taglio lineare a copertura del provvedimento	155
CIPE 6 marzo 2009, n. 4 + CIPE n. 86/2009 – Emergenza rifiuti regione Campania (termovalorizzatore di Acerra) e vertice G8 a La Maddalena	320
D.L. n.39/2009, art. 14, co. 1 – Terremoto Abruzzo CIPE 26 giugno 2009, n. 35	3.955
D.L. n. 28/04/2009 n.39 conv in L. n. 77/2009 Zone franche urbane Abruzzo	45
D.L. n. 78/2009, art. 4, co. 4- <i>quater</i> - Contributo all'Istituto Sviluppo Agroalimentare Spa (ISA)	150
CIPE 31 luglio 2009, n. 69 – Igiene ambientale a Palermo	150
CIPE 26 giugno 2009 – Situazioni di crisi stabilimenti FIAT di Somigliano d'Arco e Termini Imerese (CIPE n. 36/2009)	300
CIPE 31 luglio 2009 – Contributo Fondazione RI.MED per ricerca biotecnologica e biomedica (CIPE n. 67/2009)	220
CIPE 31 luglio 2009 – Ricostruzione zone terremotate del Molise e Foggia (CIPE n. 68/2009)	60
Diritto allo studio universitario dei capaci e dei meritevoli (art. 3 D.L. n.180/2008 conv. in L. n.1/2009)	470
Interventi di risanamento ambientale (CIPE 6 novembre 2009)	100
Min. Interno - TETRA (CIPE n.86/2009)	150
Strada Statale Olbia-Sassari (CIPE n. 120/2009)	162
Art. 18 D.L. n.195/2009 convertito in L. n.26/2010- termovalorizzatore di Acerra, emergenza rifiuti in Campania	90
In attesa di formalizzazione da parte del CIPE	
L. n. 99/2009, art. 3, co. 5 – Zone franche urbane	150
Progetto Banda Larga (art. 1 L. 18 giugno 2009 n. 69)	800
Cofinanziamento "pro-quota" PON Governance e AT FESR 2007-2013	23

* Dati operativi non ufficiali – tabella provvisoria
Fonte: elaborazioni DPS

Il Fondo sociale per l'occupazione e per la formazione⁷⁹ è stato istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro. In base all'Accordo Governo-Regioni del 12 febbraio 2009, relativo agli interventi e alle misure anticrisi di sostegno del reddito, le risorse destinate agli ammortizzatori sociali sono state stabilite in complessivi 5.353 milioni di euro di cui 4.000 provenienti dal FAS⁸⁰ e la restante quota pari a 1.353 milioni di euro autorizzati dalla Legge Finanziaria per il 2009 (cfr. art. 2, comma 35 della legge n.203/2008 e art. 19 del decreto legge n.185/2008, convertito nella legge n.2/2009). Le risorse FAS assegnate al Fondo sociale per occupazione e formazione sono destinate alle attività di apprendimento prioritariamente svolte in base a libere convenzioni volontariamente sottoscritte anche con università e scuole pubbliche, nonché di sostegno al reddito.

Il Fondo sociale per l'occupazione e per la formazione

⁷⁹ In tale Fondo confluiscono anche le risorse del Fondo per l'occupazione nonché le risorse comunque destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga alla normativa vigente e quelle destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione.

⁸⁰ In base all'Accordo Governo-Regioni del 12 febbraio 2009, la delibera CIPE n. 2 del 6 marzo 2009 ha assegnato al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione 4 miliardi di euro. La delibera CIPE n.70/2009 del 31 luglio 2009 ha disposto l'anticipazione al 2009 di 500 milioni di euro dell'annualità 2010, al fine di fronteggiare il forte ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga. L'importo di 4 miliardi proviene, per 1,5 miliardi dalle risorse recuperate ai sensi dell'articolo 6- quater del decreto legge n.112/2008 (cfr. Tavola IV.8) mentre i restanti 2,5 miliardi sono recuperati a valere su risorse relative alla programmazione 2007-2013.

IV.3.2.2 La programmazione attuativa delle Regioni

La programmazione 2007/2013 delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate ha destinato un volume di risorse pari a 27.027 milioni di Euro, a favore dei programmi strategici di interesse regionale, dei programmi interregionali e del progetto per il conseguimento degli “Obiettivi di servizio” nel Mezzogiorno (cfr. Tavola IV.7).

Ogni Programma Attuativo Regionale FAS (PAR) fa riferimento alla dotazione finanziaria inizialmente assegnata dalla delibera CIPE n. 166/2007, dotazione che è stata lievemente ridotta nel marzo 2009⁸¹, di un ammontare di risorse pari, in media, a poco meno del 6 per cento (cfr. Tavole IV.18 e IV.19).

Al fine di favorire la concentrazione delle risorse, inoltre, è disposto che il 60 per cento del valore FAS dei singoli Programmi sia destinato ad azioni-cardine, ossia “progetti specificatamente definiti e localizzati, ovvero interventi complessi dalla cui realizzazione dipende il raggiungimento di obiettivi specifici dei programmi”, aventi un costo, di norma, superiore a 25 milioni di Euro, a meno di dimostrare, comunque, la portata strategica dell’intervento proposto.

La congiuntura economica internazionale di segno negativo, la connessa necessità di una strategia anticiclica dei governi territoriali, i provvedimenti di legge e amministrativi, che hanno ridisegnato il valore delle risorse disponibili ai fini FAS - così come anche il terremoto nella regione Abruzzo, che ha richiesto la movimentazione di notevoli risorse pubbliche - hanno certamente rallentato le procedure di attivazione dei Programmi FAS, nelle more delle decisioni definitive delle Amministrazioni titolari sulla finalizzazione delle risorse medesime e della definizione del quadro normativo di riferimento.

A ciò si aggiunga la citata nuova opportunità per le Regioni e le Province Autonome⁸² di utilizzare eventualmente le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate 2007/2013 per la copertura parziale del rispettivo piano di rientro del debito sanitario (cfr. paragrafo IV.1).

**La
programmazione
attuativa regionale
nel Mezzogiorno**

Nel corso dell’anno 2009, è stata conclusa l’istruttoria di pressoché tutti (fatta eccezione per la Regione Abruzzo) i Programmi Attuativi FAS 2007/2013 delle Regioni del Mezzogiorno, a cominciare dalla Regione Siciliana; soltanto per quest’ultima, è intervenuta anche la presa d’atto del CIPE⁸³ (cfr. Tavola IV.18).

La mole di risorse FAS destinate alla macro-area del Mezzogiorno (secondo il tradizionale criterio di riparto dell’85 per cento al Sud e del 15 per cento al Centro-Nord) e i mutamenti intervenuti *medio tempore* nel contesto normativo hanno, d’altro canto, reso più elaborata la definitiva attivazione di tali Programmi.

⁸¹ Cfr. la delibera CIPE n. 1 del 6 marzo 2009, che, in merito, dispone che le risorse eccedenti la previsione della precedente delibera n. 166/2007 potranno essere impegnate, in conformità “*alla sussistenza di maggiori risorse destinate al FAS, a partire dal 2011, ovvero anticipatamente in un quadro di finanza pubblica più favorevole, ovvero alla disponibilità di risorse già programmate e non utilizzate*”.

⁸² Cfr. l’art. 2 comma 90 della legge 23 dicembre 2009 n. 191 (legge finanziaria 2010).

⁸³ Cfr. la delibera CIPE n. 66 del 31 luglio 2009.

Tavola IV.18 - VALORE E PRESA D'ATTO DEL CIPE DEI PROGRAMMI ATTUATIVI FAS DELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO (valori in milioni di euro)

Regione	Risorse FAS assegnate con la delibera CIPE n.166 del 21/12/07	Risorse FAS assegnate con la delibera CIPE n.1 del 06/03/09	Presenza d'atto CIPE
Abruzzo	854,60	811,10	
Molise	476,60	452,30	
Campania	4.105,50	3.896,40	
Puglia	3.271,70	3.105,10	
Basilicata	900,20	854,40	
Calabria	1.868,40	1.773,30	
Sicilia	4.313,50	4.093,80	•
Sardegna	2.278,60	2.162,50	
	18.069,10	17.148,90	

Fonte: elaborazioni DPS

Nella Tavola che segue, con riferimento ai P.A.R. con istruttoria conclusa, sono messi in evidenza gli obiettivi comuni su cui convergono le varie strategie territoriali, sia pure differenziate in relazione alle peculiarità delle realtà locali.

Nelle infrastrutture di trasporto, sia di livello urbano che regionale, si riscontra una maggiore concentrazione di risorse, in coerenza con la previsione normativa⁸⁴, che impegna le Amministrazioni a destinare non meno del 30 per cento delle risorse complessive attribuite per interventi nel Mezzogiorno al finanziamento di infrastrutture e servizi di trasporto di rilievo strategico nelle regioni meridionali.

Tavola IV.19 - RIPARTIZIONE PER AMBITO DI INTERVENTO DELLE RISORSE FAS 2007-2013 PROGRAMMI DI INTERESSE STRATEGICO REGIONALE DELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO (valori in milioni di euro)

Settori strategici	Valore	% su tot	di cui	Valore	% su tot
Infrastrutture	14.490,30	84,20	Reti e mobilità	4.740,60	27,50
			Energia	232,4	1,30
			Reti digitali	278,4	1,60
			Reti idriche e fognarie	1.434,80	8,30
			Valorizzazione risorse naturali e culturali	1.632,50	9,50
			Riqualificazione urbana	2.436,50	14,20
			Ambiente e difesa del suolo	1.736,90	10,10
			Sanitarie e sociali	1.124,20	6,50
			Scolastiche	873,9	5,10
Sostegno alle attività produttive ed alle imprese	2.106,80	12,20	Ricerca	449,2	2,60
			Aiuti al sistema delle imprese	1.580,60	9,20
			Rafforzamento del credito	77	0,40
Sostegno all'occupazione ed alla qualificazione del capitale umano	294,8	1,70	Formazione	294,8	1,70
			Lavoro	-	-
Altro	322,7	1,90	Governance e CPT	173,6	1,00
			Altro	149,1	0,90
Totale	17.214,50	100		17.214,50	100

Fonte: elaborazioni DPS

⁸⁴ Cfr. art. 1, comma 863, della legge n. 296/2006.

Tra le **azioni-cardine** presenti nei Programmi del Mezzogiorno e riconducibili al settore “*reti e mobilità*”, si menzionano:

- l’Autostrada Siracusa - Gela dal lotto 6 al n. 8 Scicli, in Sicilia;
- il potenziamento delle trasversali stradali e ferroviarie per l’interconnessione e l’interoperabilità tra Corridoio Tirrenico e Jonico e lo sviluppo del corridoio integrato Jonico, in Calabria;
- il consolidamento e il rafforzamento dei nodi portuali di Bari, Brindisi, Taranto e Manfredonia e l’adeguamento e il potenziamento del sistema ferroviario, in Puglia;
- il potenziamento e la velocizzazione della linea ferroviaria Venafro-Campobasso, in Molise;
- l’ammodernamento della linea ferroviaria Potenza-Foggia e il collegamento della città di Matera con il nodo ferroviario di Altamura, in Basilicata;
- gli interventi sulla strada statale Sassari – Olbia, in Sardegna;
- il collegamento stradale Contursi-Lioni-Grottaminarda, gli interventi sul Sistema metropolitano Regionale e di accessibilità al sistema Aeroportuale di Capodichino, Grazzanise e Pontecagnano, in Campania.

Sono previsti, inoltre, in un quadro integrato con la programmazione comunitaria, investimenti significativi per azioni di consolidamento e messa in sicurezza del territorio e per le bonifiche dei siti inquinati, anche di interesse nazionale (ad es., i siti di Taranto e Brindisi, Bagnoli Coroglio e Napoli Orientale). In particolare, in Campania, con apposite Ordinanze di Protezione Civile, sono state preallocate risorse FAS 2007/2013 per circa 100 milioni di euro per interventi di recupero ambientale e di difesa suolo.

Per quanto riguarda gli interventi di riqualificazione urbana, costituiscono, tra le altre, **azioni-cardine**:

- la riqualificazione del quartiere Tamburi a Taranto (Puglia),
- la valorizzazione del centro storico di Napoli (Patrimonio Unesco) (Campania),
- la riqualificazione dei quartieri degradati nelle aree urbane di Cagliari, Sassari, Nuoro, Olbia e Oristano (Sardegna) e delle aree urbane di Cosenza-Rende e Corigliano-Rossano (Calabria).

Per quanto concerne gli aiuti al sistema produttivo, tutte le Regioni del Mezzogiorno hanno previsto di destinare all’uopo notevoli risorse, seppure scegliendo di operare con strumenti differenti, quali: i contratti di sviluppo e di programma regionali, gli aiuti alla ricerca, l’adozione di strumenti finanziari per la capitalizzazione delle imprese e per il sostegno al credito delle stesse.

In ogni caso, allo stato, non sono state ancora attivate le risorse FAS correlate a detti Programmi, in quanto è necessario attendere il compimento delle relative procedure di approvazione, tenendo in debito conto i più recenti indirizzi normativi e governativi.

La politica regionale unitaria si attua, per alcune Priorità del QSN, attraverso 2 Programmi Interregionali per il Mezzogiorno, in materia di: “energie rinnovabili e

del risparmio energetico” (Regione-capofila: la Puglia); e “attrattori culturali, naturali e turismo” (Regione-capofila: la Campania).

Tali Programmi sono sottoposti alla approvazione del CIPE, previa istruttoria a cura del Ministero dello Sviluppo Economico.

Per quanto riguarda il PAIN “Energie rinnovabili e risparmio energetico” (valore ex delibera CIPE n.1/2009: 772,5 milioni di Euro), esso è stato approvato (con prescrizioni) dal CIPE nel corso del 2008⁸⁵. L’obiettivo prioritario consiste nella promozione dello sviluppo locale attraverso la creazione di filiere produttive finalizzate all’aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e all’incremento delle pratiche di risparmio energetico, così da integrarsi pienamente con gli obiettivi già posti dal Protocollo di Kyoto.

In merito al PAIN “Attrattori culturali, naturali e turismo” (valore ex delibera CIPE n.1/2009: 898,1 milioni di euro), la relativa istruttoria è in corso.

Il CIPE - conclusa l’istruttoria del Dipartimento - ha preso atto di 9 Programmi Attuativi FAS 2007/2013 delle Regioni e Province Autonome del Centro-Nord, su un totale di 13 Amministrazioni⁸⁶(cfr. Tavola IV.20).

Successivamente, sono state completate le istruttorie relative ai PAR delle Regioni Lazio, Veneto e Provincia Autonoma di Trento. Il Programma della Regione Friuli Venezia Giulia, adottato dalla Giunta Regionale agli inizi del mese di marzo 2010, è ancora in istruttoria.

La
programmazione
attuativa
regionale nel
Centro-Nord

Tavola IV.20 - VALORE E PRESA D'ATTO DEL CIPE DEI PROGRAMMI ATTUATIVI FAS DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DEL CENTRO-NORD (valori in milioni di euro)

Regione	Risorse FAS assegnate dal CIPE con la delibera n.166 del 2/1/2007	Risorse FAS assegnate dal CIPE con la delibera n.1 del 6/03/09	Presenza d'atto CIPE
Piemonte	889,3	833,4	•
Valle d'Aosta	41,6	39	•
Lombardia	846,6	793,4	•
P.A. Bolzano	85,9	80,5	•
P.A. Trento	57,6	54	
Veneto	608,7	570,5	
Friuli Venezia Giulia	190,2	178,2	
Liguria	342,1	320,6	•
Emilia Romagna	286,1	268,1	•
Toscana	757,3	709,7	•
Umbria	253,3	237,4	•
Marche	240,6	225,5	•
Lazio	944,7	885,3	
	5.544,0	5195,6	

Fonte: DPS

Nella Tavola che segue sono rappresentate, a livello aggregato, le scelte strategiche operate all’interno della macro-area del Centro-Nord, quali risultano dalla ripartizione delle risorse FAS finalizzate all’interno dei Programmi con istruttoria conclusa (cfr. Tavola IV.21)

⁸⁵ Cfr. delibera CIPE n. 66 del 2 aprile 2008

⁸⁶ Cfr. delibera CIPE n. 11 del 6 marzo 2009

**Tavola IV.21 - RIPARTIZIONE PER AMBITO DI INTERVENTO DELLE RISORSE FAS 2007-2013
NEI PROGRAMMI DI INTERESSE STRATEGICO DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME DEL CENTRO-NORD (valori in milioni di euro)**

Settori strategici	Valore	% su tot	di cui	Valore	% su tot
Infrastrutture	4.392,74	82%	reti e mobilità	1.980,35	37%
			energia	184,79	3%
			reti digitali	172,21	3%
			reti idriche e fognarie	276,80	5%
			valorizzazione risorse naturali e culturali	806,30	15%
			riqualificazione urbana	134,52	3%
			ambiente e difesa del suolo	484,57	9%
			sanitarie e sociali	190,79	4%
Sostegno alle attività produttive ed alle imprese	668,97	12%	scolastiche	162,42	3%
			ricerca	187,10	3%
			aiuti al sistema delle imprese	468,18	9%
Sostegno all'occupazione ed alla qualificazione del	155,42	3%	rafforzamento del credito	13,69	0%
			formazione	115,42	2%
Altro	136,66	3%	lavoro	40,00	1%
			governance e CPT	136,66	3%
			altro	0,00	0%
Totale	5.353,79	100%		5.353,79	100%

Fonte: DPS

Anche in tal caso, la maggiore concentrazione di risorse si riscontra nelle infrastrutture di trasporto (*reti e mobilità*).

Tra le **azioni-cardine** presenti nei Programmi e riconducibili a tale settore di intervento si menzionano, a titolo esemplificativo:

- il potenziamento del trasporto pubblico locale (acquisto di nuovi treni per l'area metropolitana e completamento della linea Milano-Molterno-Lecco), in Lombardia;
- interventi sulla Pedemontana Piemontese, il completamento della linea metropolitana di Torino e il collegamento ferroviario della linea Torino-Ceres con il nodo di Torino, in Piemonte;
- l'Aurelia bis di La Spezia, il tunnel stradale di Fontanabuona e la Metropolitana di Genova (Completamento De Ferrari-Brignole), in Liguria;
- interventi sul Sistema ferroviario metropolitano regionale, in Veneto;
- la realizzazione dell'Aeroporto Regionale, in Umbria;
- lo sviluppo dell'Aeroporto di Ancona - Falconara, nelle Marche;
- interventi sulla linea ferroviaria Aosta/Chivasso, in Valle d'Aosta;
- interventi di implementazione della rete ferroviaria locale, in Emilia Romagna;
- ferrovia Roma - Civitacastellana - Viterbo (raddoppio tratta Riano - S.Oreste - Pian Paradiso), nel Lazio.

Parimenti, una quota consistente di risorse risulta destinata alla diffusione della banda larga, nonché alla realizzazione di opere afferenti alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali. A tale riguardo, le Regioni Toscana, Veneto, Umbria, Piemonte e la Provincia Autonoma di Trento, pur insistendo su ambiti di intervento diversi, nelle loro programmazioni hanno prestato particolare attenzione alla tutela, valorizzazione e promozione dei beni culturali regionali; allo sviluppo e promozione dell'offerta turistica e commerciale regionale; alla qualificazione delle

strutture ricettive e alla fruibilità degli attrattori culturali; alla valorizzazione delle risorse paesaggistiche, insieme con la tutela e la valorizzazione delle biodiversità.

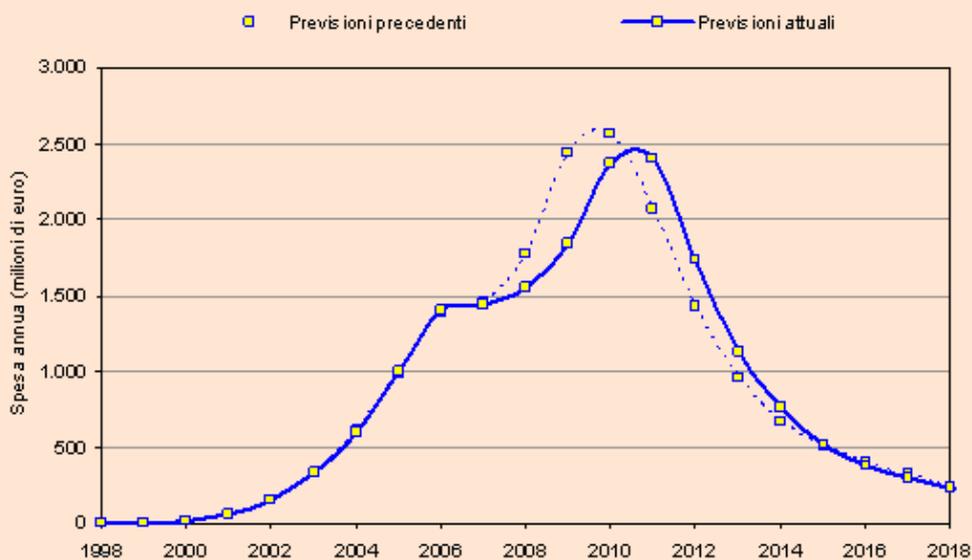
Resta fermo che, anche per il Centro-Nord, l'attuazione dei Programmi non si è potuta dispiegare, in attesa di puntuali indicazioni del legislatore.

RIQUADRO M – LE PREVISIONI PER LA SPESA FAS DEI PROGRAMMI REGIONALI

Le risorse FAS corrispondenti alle quote ordinarie per i programmi regionali assegnate con le delibere CIPE dalla 142/99 alla 3/06 e programmate nell'ambito delle Intese Istituzionali di Programma ammontano, secondo i dati di monitoraggio dell'Applicativo Intese al 31 dicembre 2008, a 16.144 milioni di euro, a fronte di un totale di risorse assegnate pari a 18.855 milioni di euro.

Il sistema di previsione della spesa sviluppato dall'UVER, che fornisce risultati a livello di singolo intervento, può essere esteso sotto determinate ipotesi ad una stima sui 2.711 milioni di euro non coperti dai dati di monitoraggio al fine di ottenere una previsione di spesa non solo sulle risorse FAS programmate e monitorate, ma anche sul totale delle risorse FAS assegnate (18.855 milioni di euro). Il risultato della previsione complessiva è riportato nella Figura M.1, dove viene confrontato con le previsioni analoghe precedentemente effettuate, sui 18.855 milioni di euro di risorse FAS assegnate.

Figura M.1 – PREVISIONI DI SPESA FAS – CONFRONTO FRA PREVISIONI ATTUALI E PRECEDENTI PER TUTTE LE RISORSE FAS ASSEGNATE



Fonte: DPS - UVER

Dopo la crescita incrementale registrata fino al 2006, si è verificato un assestamento su valori di spesa pressoché costanti per il triennio 2006-2008: la previsione attuale mostra che la ripresa dovrebbe iniziare nel 2009, quando si prevede che il valore annuale aumenti del 18 per cento per proseguire nel 2010 con un ulteriore aumento del 28 per cento.

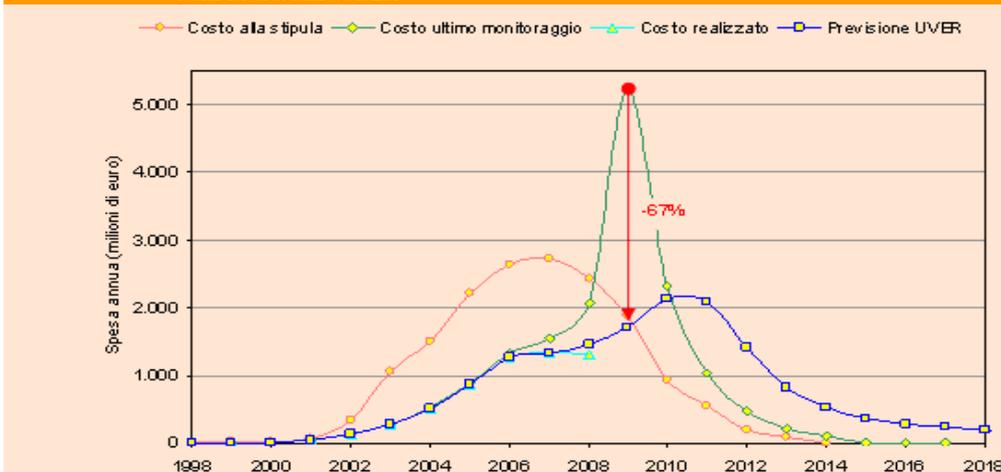
Confrontando le previsioni attuali con le precedenti, si osserva che il picco inizialmente previsto per il biennio 2009-2010 viene, quindi, spostato avanti di un anno, subendo contemporaneamente una riduzione di importo inferiore al 5 per cento. Più in generale, tutta la previsione attuale è spostata in avanti rispetto alla

precedente, con uno scostamento medio complessivo della spesa residua di circa quattro mesi.

La previsione complessiva, limitatamente alla quota parte relativa a interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro (16.144 milioni di euro, pari ad oltre l'85 per cento delle risorse assegnate) può essere confrontata con le stime effettuate dalle Amministrazioni al momento della stipula degli Accordi e via via aggiornate nei successivi monitoraggi.

L'aspetto più evidente che emerge dal confronto dei profili riportati nella Figura M.2 è costituito dalla differenza fra il picco della curva di spesa prevista dalle Amministrazioni, che ha un valore massimo nel 2009, l'anno immediatamente successivo al monitoraggio di riferimento, e il profilo di spesa fornito dal sistema di previsione UVER, molto meno concentrato e più simile nella forma alle stime effettuate alla stipula, anche se molto più spostato in avanti. La differenza tra le stime del monitoraggio e le previsioni UVER è sintomatica di un eccessivo ottimismo nelle capacità di recupero di una spesa che, nella realtà dei fatti, viene realizzata in modo più graduale rispetto alle aspettative: considerando il profilo di distribuzione della spesa da realizzare, il sistema di previsione indica un ritardo medio di poco superiore ai 2 anni rispetto alle indicazioni del monitoraggio.

Figura M.2 – PROFILI DI SPESA FAS – CONFRONTO FRA DATI DI MONITORAGGIO E PREVISIONE UVER



Fonte: DPS - UVER

L'abbattimento della spesa indicata dalle Amministrazioni per il 2009, così come risulta dal sistema di previsione, ammonta al 67 per cento del valore inizialmente previsto, una riduzione analoga a quanto rilevato in passato, il che evidenzia che non si registrano miglioramenti significativi della capacità previsiva delle Amministrazioni.

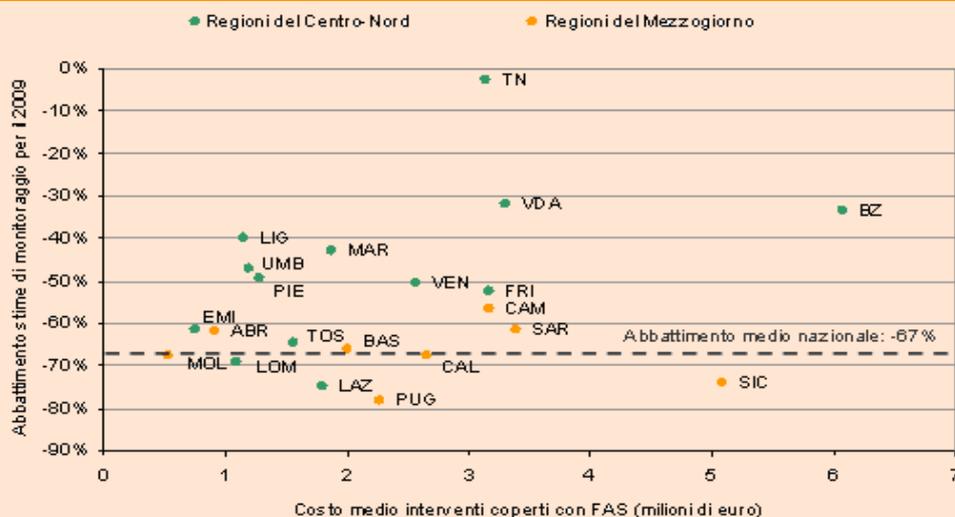
Tuttavia, tale fenomeno di abbattimento, pur verificandosi sistematicamente in tutte le regioni, assume dimensioni molto eterogenee tra di esse: il caso più "virtuoso" è quello della Provincia Autonoma di Trento, dove l'abbattimento è inferiore al 5 per cento, mentre Puglia, Lazio e Sicilia, dove l'affidabilità delle stime è più scarsa, fanno registrare percentuali di abbattimento superiori al 70 per cento.

Nella Figura M.3 le percentuali regionali di abbattimento della spesa FAS previste per il 2009 vengono messe in relazione con il costo medio degli interventi in ciascuna regione, al fine di investigare una possibile correlazione tra la capacità previsiva delle Amministrazioni e la dimensione media degli interventi.

La diversa colorazione delle regioni delle due macro-aree consente subito di evidenziare che, malgrado tutte le regioni del Mezzogiorno subiscano un

abbattimento superiore al 50 per cento, dimensioni analoghe del fenomeno si riscontrano anche in diverse regioni del Centro-Nord.

Figura M.3 – ABBATTIMENTO DELLE STIME DI MONITORAGGIO PER IL 2009 IN FUNZIONE DEL COSTO MEDIO REGIONALE DEGLI INTERVENTI COPERTI CON RISORSE DEL FAS



Fonte: DPS - UVER

Inoltre, non sembra emergere un legame diretto tra la percentuale di abbattimento e la dimensione media degli interventi: a parità di costo medio, infatti, regioni diverse hanno percentuali di abbattimento molto differenti le une dalle altre; ad esempio, le regioni con i costi medi più alti, Provincia Autonoma di Bolzano e Sicilia, si collocano a estremi opposti della graduatoria delle percentuali di abbattimento.

Questo significa che, oltre al costo dell'intervento, ci sono sicuramente altri fattori che spiegano le differenze tra le regioni in termini di capacità di indicare la spesa che verrà realizzata l'anno successivo. In tale quadro, quindi, la componente di efficienza intrinseca delle Amministrazioni lascia aperta la strada ad azioni finalizzate al miglioramento delle capacità previsive delle Amministrazioni stesse.

RIQUADRO N - IL NUOVO MONITORAGGIO UNITARIO 2007-2013

Il ciclo di programmazione precedente a quello attuale è stato sorvegliato tramite due distinti sistemi di monitoraggio, MONITWEB dedicato alla politica regionale cofinanziata dall'Unione Europea, Applicativo Intese (AI) riservato agli investimenti finanziati dal FAS. Nati in ambiti amministrativi e con finalità differenti, i due sistemi sono stati pianificati e sviluppati seguendo logiche informative divergenti che non hanno consentito una visione unitaria della politica regionale, se non con ricostruzioni ex-post a livello macro.

Il sistema MONITWEB ha rappresentato l'evoluzione a cui si è giunti con il patrimonio di conoscenze acquisite nel corso della Programmazione 1994-1999, con la nuova normativa comunitaria sui Fondi Strutturali 2000-2006, con i mutamenti tecnologici in campo informatico ed in particolare i nuovi sistemi di comunicazione telematica.

Il sistema informativo AI è nato per raccogliere a livello centrale i dati dei progetti finanziati con le risorse FAS, inviati da Regioni e Province Autonome. In

questo ambito si è inserito il "Progetto Monitoraggio", un'iniziativa avviata dal CIPE, sentita la Conferenza Stato Regioni, con la delibera n. 17 del 9 Maggio 2003¹. Il Progetto nasceva con il duplice obiettivo: di fornire, a tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle Intese Istituzionali di Programma e degli Accordi di Programma Quadro, una cornice di riferimento comune sull'attività di monitoraggio, nonché rafforzarne il sistema informatico, per renderlo più efficace.

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ha, nel frattempo, significativamente modificato il contesto di riferimento della programmazione e dell'attuazione della Politica Regionale, innovando profondamente anche gli aspetti-chiave dell'attività di monitoraggio (cfr. paragrafo VI.2.4 del QSN, Sezione "Monitoraggio"), come sintetizzato nella seguente figura:

Figura N.1 – LE INNOVAZIONI INTRODOTTE DAL QSN IN TEMA DI MONITORAGGIO



Nel nuovo orizzonte di riferimento delineato dalla programmazione unitaria l'attività di monitoraggio ha assunto una rilevanza cruciale in quanto rappresenta lo strumento principale che consente una visione integrata dell'attuazione durante l'intero ciclo di vita della programmazione. A fronte di tale rilevanza, il DPS quale Amministrazione responsabile della programmazione unitaria, unitamente al MEF – DRGS - IGRUE, ed assieme alle Regioni e Province Autonome nonché alle Amministrazioni Centrali titolari di Programmi settoriali, ha concepito uno strumento informativo in cui il progetto assume un ruolo centrale ed è svincolato dal contesto programmatico di riferimento, al quale viene associato soltanto successivamente al censimento dei dati identificativi generali.

Il nuovo strumento informativo ha assunto la denominazione di Banca Dati Unica (BDU) del monitoraggio della programmazione unitaria dove ogni Regione, Provincia Autonoma e Amministrazione Centrale riversa con frequenza bimestrale i dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali dei progetti finanziati con le risorse di competenza del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013. La BDU è quindi il contenitore dove è possibile reperire momento per momento tutte le informazioni sullo stato di attuazione della filiera che va progetto al QSN.

Sulla scorta dell'esperienza accumulata negli anni precedenti le Amministrazioni, nel loro doppio ruolo di alimentatrici e utilizzatrici della BDU,

¹ La governance del progetto è stata successivamente disciplinata da un protocollo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni (Seduta del 24 luglio 2003) che ha, fra l'altro, istituito e disciplinato il Comitato di Gestione "Monitoraggio APQ" (CGM) organismo partenariale destinato ad accompagnare l'attuazione del Progetto.

hanno optato per una architettura informatica che minimizza l'impatto sulla molteplicità dei sistemi informativi locali, in particolare a livello regionale, tramite la definizione di un "protocollo unico di colloquio" da utilizzare per far confluire nella BDU i dati di competenza delle stesse Amministrazioni. La soluzione adottata, applicabile a qualsiasi sistema informatico locale, consente la ricostruzione del patrimonio informativo a livello Regione/Amministrazione prima dell'inoltro dei dati a livello centrale.

Il passaggio dai due sistemi distinti del precedente ciclo di programmazione ad un sistema unico di monitoraggio, con il necessario cambiamento del corredo informativo, ha comportato, ed in parte ancora comporta, non poche difficoltà nell'adattare le procedure di monitoraggio preesistenti ai nuovi requisiti, anche in considerazione della estrema numerosità e variabilità delle fonti informative a livello locale.

Nei confronti del rinnovato quadro delineato dal QSN, il "Progetto Monitoraggio" si pone, pertanto, non solo quale mezzo per la concreta implementazione delle innovazioni imposte dal monitoraggio unitario della politica regionale, ma anche e soprattutto come opportunità di miglioramento e superamento delle architetture e delle logiche precedenti.

In tal senso, le nuove prospettive aperte dal QSN hanno implicitamente, ma profondamente, ridisegnato le finalità e le linee di sviluppo del Progetto che si è arricchito di ulteriori connotazioni strategiche (oltre che gestionali ed operative), sicché esso rappresenta oggi la sede naturale per assicurare la funzionalità dei nuovi meccanismi che sono alla base dell'utilizzo del FAS e, all'interno dell'attuale sistema di regole, dettagliarne la disciplina operativa.

È pertanto possibile, oggi, indicare 3 obiettivi prioritari del Progetto:

- *la completezza dell'informazione sulle risorse della politica regionale nazionale (FAS) e le rispettive destinazioni, con una visione completa del Fondo Aree Sottoutilizzate sin dalla sua origine che, integrata con il patrimonio informativo della componente comunitaria, alimenterà un quadro compiuto ed unitario della politica regionale;*
- *il rafforzamento della governance: sotto il profilo "verticale" dell'integrazione attraverso il monitoraggio delle diverse fasi della programmazione (programmazione, attuazione, rendicontazione, trasferimento delle risorse, valutazione e verifica) incentrata sull'integrazione dei sistemi informativi coinvolti. Sotto il profilo "orizzontale" dello sviluppo e supporto di un processo decisionale condiviso con i diversi attori coinvolti, incentrato sulla definizione di un impianto di regole operative comuni per la programmazione FAS 2000-2006 e 2007-2013, che partendo dalla quota del Fondo appannaggio delle Regioni e delle Province Autonome (gestita, nel ciclo 2000 – 2006, attraverso gli Accordi di Programma Quadro), si estenda - in prospettiva - anche alle risorse destinate alle Amministrazioni centrali e ai diversi "strumenti" finanziati dal Fondo Aree Sottoutilizzate;*
- *l'accompagnamento e il rafforzamento al "lavoro in rete" tra Centro – Regioni – Territori, con l'attivazione di interventi a vantaggio delle Regioni e delle Province Autonome, di natura: organizzativa (su processi e procedure), formativa (sulle competenze) ed informatica (sugli strumenti tecnici), complessivamente protesi alla creazione - attorno all'esigenza del monitoraggio - di una "comunità professionale" che si riconosce in competenze comuni e modelli condivisi.*

Figura N.2 – OBIETTIVI PRIORITARI DEL PROGETTO MONITORAGGIO

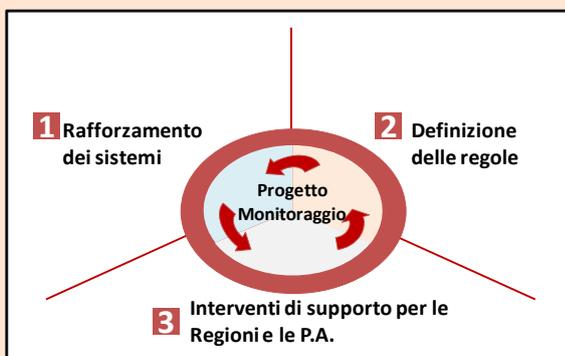


Il perseguimento di tali obiettivi parte da un'analisi dello status quo tesa ad evidenziare le diverse esigenze di carattere organizzativo, procedurale ed informatico emerse dal confronto con il nuovo modello delineato dal QSN, (FASE I del Progetto "Valutazione e Piano di Azione") conclusasi nel 2008 con la realizzazione di un Piano d'Azione che individua un insieme di interventi funzionali alle aree di miglioramento rilevate.

Attualmente, il Progetto è nella FASE II "Attuazione del Piano di Azione" che sviluppa gli obiettivi prioritari summenzionati lungo tre direttrici parallele:

- *il rafforzamento dei sistemi informatici;*
- *la definizione strategica delle regole del monitoraggio;*
- *la realizzazione di interventi a supporto delle Regioni e Province Autonome per la piena operatività delle innovazioni introdotte.*

Figura N.3 – DIRETTRICI DELLA FASE II DEL PROGETTO MONITORAGGIO



La direttrice di sviluppo informatica, in particolare, si propone di offrire un quadro informativo completo e un "Ambiente Conoscitivo" di supporto al processo decisionale e si articola, a sua volta, in quattro linee di intervento, finalizzate innanzitutto a realizzare la necessaria integrazione tra i sistemi di programmazione, attuazione e contabilità del FAS.

Contestualmente sono in corso di definizione ed approfondimento i vari aspetti di declinazione operativa delle regole del nuovo processo di monitoraggio del FAS, proteso massimamente ad assicurare una maggiore qualità del dato rispetto agli standard già fissati per la Banca Dati Unitaria (BDU); ciò anche attraverso soluzioni incentivanti ed un' oculata gestione del flusso di trasferimento delle risorse a vantaggio delle Amministrazioni titolari di programmi e interventi.

In particolare, in coerenza con la disciplina di riferimento fissata dal CIPE, è stata definita una procedura “a valle” del consolidamento del dato nella BDU, che prende il nome di “Ciclo di Stabilizzazione”. Tale procedura è incentrata sull’attivazione di ulteriori controlli sui medesimi dati provenienti dalla BDU, per definire il dato di monitoraggio valido ai fini del raggiungimento delle soglie richieste per il trasferimento delle risorse.

Saranno, inoltre, previsti ulteriori controlli aggiuntivi sulla qualità dei dati trasmessi, sottesi all’attivazione di soluzioni incentivanti nei confronti delle Amministrazioni più virtuose.

Per assicurare, anche all’interno delle Regioni e delle Province Autonome, piena e rapida operatività delle nuove regole e della rete dei nuovi sistemi informativi, sono stati definiti e concordati 21 Piani Regionali.

Detti Piani, sia pur con mix diversi di attività in funzione delle peculiarità territoriali, prevedono interventi per: l’adeguamento organizzativo e dei processi alla logica unitaria; l’accompagnamento nella migrazione dei dati dal vecchio applicativo verso i sistemi locali; l’erogazione della formazione sia sull’utilizzo degli strumenti sia sulle nuove regole definite. La realizzazione dei 21 Piani Regionali è stata avviata nel mese di febbraio e si protrarrà per tutto il 2010.

Un elemento chiave del Progetto è, infine, la comunicazione, quale attività funzionale alla valorizzazione dei risultati raggiunti, alla promozione dei progetti e dei relativi benefici, alla diffusione delle “best practices” nonché alla cooperazione sinergica per lo sviluppo della cultura del monitoraggio tra gli attori coinvolti.

A tal proposito, il Progetto già dispone di un apposito spazio sul sito web del DPS (http://www.dps.tesoro.it/FAS/fas_monitoraggio.asp), con i documenti ufficiali e di maggiore interesse, nonché un’area di lavoro dedicata che consente ai soggetti coinvolti nel monitoraggio (DPS, Regioni, Province Autonome, ecc) di confrontarsi, interagire, procedere alla pubblicazione di testi e all’elaborazione di documenti in maniera congiunta.

IV.3.3 I Progetti integrati di sviluppo locale: la coesione territoriale declinata nel Quadro Strategico Nazionale

I progetti integrati territoriali del ciclo di programmazione 2000-2006 hanno chiuso la loro esperienza a metà del 2009⁸⁷. L’innovativo approccio integrato che i PIT hanno portato avanti trova continuità in molte regioni italiane nell’attuale periodo di programmazione, e riscuote forte interesse a livello europeo nell’ambito del dibattito sulla dimensione territoriale della politica di coesione⁸⁸.

La modalità di intervento integrata e territoriale che è stata propria dei programmi di sviluppo regionale 2000-2006 specialmente nelle regioni del Sud è dunque di esempio e di ispirazione per la fase attuale in cui si chiede alle politiche di sviluppo locale di adattarsi in modo flessibile a scale di intervento diverse, funzionali

⁸⁷ Il DPS attraverso l’UVAL ed alcune amministrazioni regionali, ne stanno attualmente conducendo la valutazione ex-post.

⁸⁸ Il dibattito promosso dalla Commissione Europea sul significato ed i contenuti da dare all’obiettivo “coesione territoriale” del Trattato è stato sintetizzato nella recente pubblicazione: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf, e poi oggetto del recente seminario di Bruxelles del 12 marzo 2010 “Territorial cohesion: what scales of policy intervention?”, in cui è stata presentata, fra le altre, l’esperienza dei PIT italiani.

alla natura dei problemi e delle opportunità individuate, anche con il coinvolgimento di risorse e di competenze di partners privati.

Le politiche integrate di sviluppo territoriale sono perciò centrali alla programmazione 2007-2013 anche se la loro attuazione si svolge con maggiore autonomia e flessibilità rispetto al periodo precedente.

Le priorità del Quadro Strategico Nazionale (QSN) che promuovono lo sviluppo integrato del territorio, sono essenzialmente:

- la Priorità 5 “*Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività e lo sviluppo*” che richiede un approccio integrato per considerare in maniera unitaria il complesso delle risorse naturali, paesistiche, culturali e per coniugare in maniera efficace le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio con quelle di sviluppo rurale, sociale ed economico. A tal fine il QSN richiede senza ambiguità che vengano promosse forme di concertazione atte a favorire il partenariato istituzionale e il coinvolgimento delle comunità locali (coordinamento orizzontale tra assessorati regionali e verticale tra i diversi livelli di governo del territorio) e una integrazione fra le diverse scale di programmazione anche per assicurare il coordinamento tra le varie politiche di settore;

- la Priorità 7 “Competitività dei sistemi produttivi e dell’occupazione che richiede alle Regioni di adottare una “strategia di sviluppo locale integrata” riferita a specifici ambiti territoriali subregionali raccordando le diverse fonti di finanziamento che concorrono all’attuazione dei progetti;

- la Priorità 8 dedicata alla “Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani” che, in linea con i Regolamenti Comunitari⁸⁹, basata su strategie partecipative, integrate e sostenibili per l’attuazione delle politiche di sviluppo nelle aree urbane, rafforzando il ruolo dei livelli di governo locali.

Questa strategia trova attuazione principalmente nell’ambito dei Programmi Operativi delle Regioni cofinanziati dal FESR, in cui sono previste diverse tipologie di progettazione integrata che, nel valorizzare i metodi di integrazione, territorialità e partenariato che contraddistinguono i progetti del passato ciclo di programmazione, introducono elementi d’innovazione consistenti principalmente nella maggiore specializzazione territoriale o tematica. La natura monofondo della programmazione 2007-2013 ha certamente rappresentato un forte ostacolo ad una più vasta realizzazione di questo approccio.

Sotto il profilo strategico e operativo, gli indirizzi del QSN sono finalizzati a mitigare i rischi e affrontare alcuni nodi critici già rilevati nei progetti integrati urbani 2000-2006⁹⁰ (e, in larga parte, comuni all’esperienza dei PIT nel loro complesso)⁹¹, in particolare: (a) migliorare la selettività dei sistemi di individuazione

⁸⁹ Cfr. art. 8 Reg. CE 1080/2006.

⁹⁰ L’attuazione di questa priorità è oggetto di attività di analisi e accompagnamento avviate nel 2010 dal DPS e da altre amministrazioni centrali e regionali.

⁹¹ Cfr. Dipartimento per le politiche di sviluppo – Unità di Valutazione. Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006 http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/valutazione_qcs_novembre_2006/Agg_val_QCSOB1_Parte%20II_%20B.pdf

degli interventi; (b) prevenire l'eccessiva dilatazione dei tempi delle attività svolte da regioni e comuni per la programmazione, la progettazione, l'affidamento di opere pubbliche e azioni immateriali; (c) semplificare i meccanismi di governo multilivello e gestione amministrativa relativi all'attuazione ed alla riprogrammazione degli interventi; (d) assicurare la sostenibilità economico-finanziaria di medio periodo degli investimenti, con particolare riferimento alle infrastrutture destinate all'erogazione di servizi che comportano futuri costi di gestione; (e) contribuire all'incremento delle dotazioni dei servizi pubblici essenziali in aree e quartieri ad elevata concentrazione di marginalità e disagio, in coerenza con la strategia degli Obiettivi di servizio; (f) aumentare la partecipazione e il coinvolgimento di partner e capitali privati nella promozione e realizzazione degli investimenti e nella gestione delle infrastrutture realizzate; e (g) rafforzare le connessioni strategiche e funzionali tra gli interventi a gestione comunale e le grandi opere (grandi progetti POR e PON, azioni cardine FAS, infrastrutture strategiche ex Legge Obiettivo).

Sul piano operativo, le Regioni hanno attivato modalità di programmazione basate su processi di tipo partecipativo e di tipo "bottom-up", accompagnate da attività di valutazione/negoziazione per migliorare la qualità della proposta progettuale.

Allo stato attuale la progettazione integrata non è ancora pienamente operativa, pur con significative differenze nello stato di avanzamento tra le diverse regioni. I ritardi sono principalmente dovuti alla maggiore complessità di questo impianto tanto nella fase di costruzione quanto in quella di attuazione. Tuttavia, a fronte di situazioni decisamente promettenti, non mancano i casi in cui questi ritardi evidenziano criticità specifiche nel modo in cui è stato declinato questo approccio.

Non è solo con i progetti integrati di sviluppo locale che la programmazione 2007-2013, muovendosi nello spirito dell'obiettivo coesione territoriale, cerca di adattare la scala territoriale al problema o all'opportunità che guida l'intervento. Con i programmi interregionali "energia" e "attrattori" la scala adottata è stata quella multi regionale, per via delle relazioni che, in questi ambiti settoriali, legano diversi territori regionali in un unico sistema interconnesso, anche se la concreta attuazione di questo approccio denuncia evidenti criticità. Allo stesso modo, un'ottica integrata è alla base di molti programmi di cooperazione transfrontalieri, e in particolare di quelli che hanno esplicitamente adottato il metodo dei progetti integrati.

La progettazione integrata territoriale, infatti, si presta ad essere impiegata come strumento di implementazione dei programmi di cooperazione territoriale transfrontaliera orientati allo sviluppo locale delle aree situate lungo i confini terrestri e marittimi. Nel nuovo periodo di programmazione 2007-2013 anche al fine di dare impulso alla qualificazione degli interventi, due Programmi operativi (PO) di cooperazione transfrontaliera ai quali partecipa l'Italia, il PO Italia Svizzera e il PO Italia Francia Alcotra, hanno previsto come modalità attuativa, ulteriore rispetto ai progetti di cooperazione ordinari, i "piani integrati transfrontalieri"(PIT). Secondo la definizione data da entrambi i PO si tratta di piani pluriennali costituiti da più

progetti di cooperazione che agiscono in più settori di intervento del PO e sono coordinati verso un unico obiettivo di sviluppo di un'area transfrontaliera circoscritta e definita.

Lo strumento permette di delineare un quadro organico di interventi e - come indicato nei PO - può sia migliorare l'efficacia delle azioni di cooperazione, evitando iniziative frammentate e isolate, sia favorire la collaborazione tra i diversi attori dello sviluppo locale, aggregando partenariati intorno ad un obiettivo comune. Il PO Alcotra in particolare sottolinea come lo strumento del PIT possa essere utilizzato per ampie tematiche orizzontali, quali quello dello sviluppo sostenibile o nel settore del turismo che presenta strette connessioni con altri settori di intervento del PO quali la valorizzazione delle risorse naturali, culturali, delle risorse umane, delle risorse produttive (prodotti locali, artigianali dell'area) nonché dell'accessibilità.

Il PO Italia Svizzera che ha come obiettivo il rafforzamento della cooperazione tra i due Stati partecipanti al Programma e si articola nelle priorità ambiente, competitività e miglioramento della qualità della vita, prevede che lo strumento del PIT possa favorire effetti di sviluppo soprattutto in quelle aree di confine che si caratterizzano per la presenza di abbondanti risorse naturali e paesaggistiche ma sono più deboli dal punto di vista economico/competitivo.

IV.4 Le politiche per i fattori produttivi: lavoro e capitale

IV.4.1 Monitoraggio delle politiche del lavoro

Principali provvedimenti

Nel 2009, in risposta alla crisi economica, sono state adottate misure di breve periodo che annoverano sia interventi intesi al sostegno delle categorie sociali più deboli sia il ricorso agli stabilizzatori automatici previsti dai sistemi di protezione sociale.

Per migliorare l'occupabilità e aumentare le opportunità di trovare e mantenere il lavoro sono previsti programmi di apprendimento che utilizzino una base comune di dati a livello europeo e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Nella logica dell'attuazione integrata della strategia dell'apprendimento permanente, si colloca la determinazione del "Sistema nazionale di standard minimi professionali, di certificazione delle competenze e di standard formativi". Obiettivo è la costruzione del futuro Quadro Nazionale delle Qualifiche (NQF), nell'ambito del quale, entro il 2011, tutte le qualifiche e i titoli dovranno essere collegati al Quadro europeo (European Qualification Framework). Il sistema nazionale di certificazione delle competenze ha mantenuto nel 2009 una centralità sia a livello nazionale che nelle politiche regionali, attraverso l'avvio di un nuovo Progetto Interregionale.

Per i giovani è prevista⁹² la possibilità di adempiere all'obbligo d'istruzione

⁹² Cfr. disegno di legge S. 1167-b (collegato alla Finanziaria 2010) recante "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro".

anche tramite il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione. Questa norma interessa i ragazzi che abbandonano la scuola prima dei sedici anni di età inserendoli in un regolare contesto lavorativo e deroga alla legge finanziaria per il 2007, che aveva fissato in dieci anni il tempo obbligatoriamente destinato all'istruzione, con conseguente innalzamento a sedici anni dell'età minima per l'avviamento al lavoro.

La recessione in corso ha evidenziato la necessità di un'adeguata pluralità di strumenti di integrazione del reddito, inclusa la conferma di quelli tradizionali ancorati alla sopravvivenza del rapporto di lavoro. Sono state quindi rafforzate la Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità in deroga, strumenti che si sono rivelati assai efficaci, consentendo di evitare i licenziamenti.

Sono state inoltre estese, in via sperimentale, ai lavoratori a termine, agli apprendisti e ai lavoratori parasubordinati le misure di sostegno al reddito applicabili ai lavoratori a tempo indeterminato, anche nell'ottica di dare corso gradualmente ad un sistema globale di indennità di disoccupazione. Al riguardo, l'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009⁹³ ha posto le basi per una reale integrazione tra misure di sostegno al reddito e politiche attive. L'Accordo è stato sottoscritto a favore di quei soggetti non coperti dagli strumenti di sostegno del reddito previsti dalla legislazione ordinaria, ovvero che hanno esaurito i periodi di ricorso all'integrazione salariale. A tale finalità sono stati destinati per il periodo 2009-2010 8 miliardi di euro: 5,35 miliardi di fonte nazionale - di cui 1,4 provenienti dal Fondo Occupazione e 3,95 dal Fondo Aree Sottoutilizzate - e 2,65 di fonte regionale a valere sul Fondo Sociale Europeo, individuando così, d'intesa con le autorità comunitarie, una modalità di utilizzo combinato delle risorse nazionali e comunitarie del Fondo Sociale Europeo, per assicurare un'integrazione tra le forme di tutela del reddito e le misure di rafforzamento delle competenze dei lavoratori coinvolti (cfr. nel prosieguo del paragrafo le informazioni specifiche sul FSE).

Parallelamente alla quantificazione delle risorse destinate agli ammortizzatori sociali in deroga per l'annualità 2009, tutte le Regioni e Province Autonome hanno concluso intese territoriali con le parti sociali, individuando settori, beneficiari e criteri per la gestione degli interventi in collegamento con le politiche attive e con la rete territoriale dei servizi per il lavoro e la formazione.

L'azione di contrasto del lavoro irregolare, svolta mediante l'attività ispettiva, tende a coniugare prevenzione, azioni di sensibilizzazione ed interventi sanzionatori, alleggerendo il carico amministrativo delle imprese e premiando i comportamenti virtuosi.

In favore di oltre 30.000 unità tra pensionati, giovani al di sotto dei 25 anni, casalinghe e disoccupati è stato previsto dall'agosto 2008 al giugno 2009 il beneficio dei buoni per prestazioni occasionali ed accessorie.

⁹³ Cfr. Rapporto DPS 2008 Riquadro I "Accordo Stato-Regioni per interventi di sostegno al reddito e alle competenze". L'Accordo è stato reso operativo tramite il decreto legge n. 5/2009, convertito con la legge n.33/2009, che tratta nuove misure per combattere la crisi occupazionale.

Oltre all'elevazione del tasso di occupazione femminile, si intende promuovere l'accesso delle donne anche alle posizioni di livello elevato e favorire la conciliazione fra lavoro e vita privata. Il raggiungimento di questi obiettivi è agevolato dalla presenza di incentivi a rendere più flessibile l'organizzazione del lavoro aziendale, da strumenti che favoriscono la progressione di carriera e da azioni di contrasto del differenziale salariale. Il Fondo su Previdenza, Lavoro e Competitività per l'equità e la crescita sostenibile che promuove l'occupazione femminile è stato dotato di 1,5 milioni di euro anno per il triennio 2009-2011 e 1,9 milioni di euro per gli anni successivi. All'inizio del 2009 è stato ricostituito il Comitato per l'imprenditoria femminile, con il compito di indirizzare e programmare le azioni a sostegno dell'imprenditoria femminile.

Per quanto riguarda il tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ed in particolare l'accesso ai contributi per i datori di lavoro privati che intendano introdurre, sul luogo di lavoro strumenti per la conciliazione di diverso tipo (flessibilità di orario e dell'organizzazione del lavoro, programmi di reinserimento al lavoro, realizzazione di interventi e di servizi in rete), sono state introdotte innovazioni normative⁹⁴, per la semplificazione delle procedure di accesso ai fondi e dell'allargamento dei soggetti e delle azioni finanziabili.

Sul versante del potenziamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, un rilevante impegno è previsto dal "Piano straordinario d'intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia".

L'incontro tra domanda e offerta di lavoro è regolato da un sistema integrato pubblico e privato e sempre più frequentemente le persone alla ricerca di lavoro si avvalgono di entrambi i canali. Con la legge n.2/2009 sono state introdotte innovazioni che rafforzano la scelta del modello di welfare to work: viene affermato il principio di condizionalità delle tutele secondo il quale il lavoratore che rifiuta un'offerta congrua di lavoro o un percorso di riqualificazione professionale perde il diritto al trattamento di disoccupazione o di integrazione salariale.

In risposta all'esigenza di coniugare efficacia delle politiche, sostenibilità economica e tutele articolate, il Governo ha dedicato concreta attenzione alle misure di sostegno economico a beneficio di pensionati e nuclei familiari a basso reddito⁹⁵. Nel periodo 1° dicembre 2008 - 30 giugno 2009 oltre 595.000 soggetti, di cui due terzi nel Mezzogiorno, hanno beneficiato del programma "Carta acquisti".

Imprenditorialità e autoimpiego

L'Italia sostiene e promuove nell'ambito del "Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura"⁹⁶ misure di intervento volte alla promozione dello spirito d'impresa, alla premiazione delle nuove imprese giovanili, all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione. Nel corso del 2009 sono state finanziate borse di studio per la frequenza di giovani imprenditori agricoli a master universitari e sono stati attribuiti premi attraverso l'emanazione di un bando pubblico

⁹⁴ La legge n.69/2009 ha modificato la legislazione vigente (legge n. 53/2000).

⁹⁵ Cfr. legge n. 2/2009.

⁹⁶ Istituito con Legge finanziaria 2007.

per imprese condotte da giovani imprenditori agricoli distintesi per innovatività; nell'ambito della misura "Incentivare la ricerca e lo sviluppo nelle imprese giovanili" è stato emanato un bando pubblico per la selezione di progetti di ricerca proposti da piccole e medie imprese agricole condotte da giovani imprenditori, da realizzare in collaborazione con istituzioni pubbliche di ricerca.

Nel corso del 2009 sono state presentate 141 richieste di agevolazione di imprenditorialità giovanile a fronte delle 107 dell'anno precedente (cfr. Tavola IV.22): la maggior parte riguarda le regioni meridionali e soltanto 9 domande il Centro-Nord. Trentacinque le richieste ammesse (come nel 2008) di cui solo una nel Centro-Nord, più precisamente nel Lazio. Le agevolazioni concesse hanno riguardato soprattutto il conto mutuo (quasi 22 milioni di euro a fronte di un totale di 43 milioni), per la quasi totalità a favore di iniziative localizzate nelle regioni meridionali.

Tavola IV.22 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'IMPRENDITORIALITÀ: ANNO 2009

Misura agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazioni agli investimenti (milioni di euro)		Contributi alla gestione (milioni di euro)	Totale (milioni di euro)
			c/capitale	c/mutuo		
Capo I (L.44/86)	115	33	18,24	21,57	2,40	42,21
Capo II (L. 236/93)	26	2	0,31	0,41	0,10	0,81
Totale titolo I	141	35	18,55	21,98	2,50	43,03

Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A

Nel 2009 è aumentato il ricorso alle misure agevolative in favore dell'autoimpiego (8.900 domande contro 8.200 del 2008), in particolare per il lavoro autonomo e la microimpresa, mentre diminuiscono quelle relative al franchising. Il totale degli impegni di agevolazione si attesta poco al di sotto di 275 milioni di euro, di cui circa il 47 per cento in conto mutuo e il 33 per cento in conto capitale (cfr. Tavola IV.23).

Tavola IV.23 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI AUTOIMPIEGO: ANNO 2009

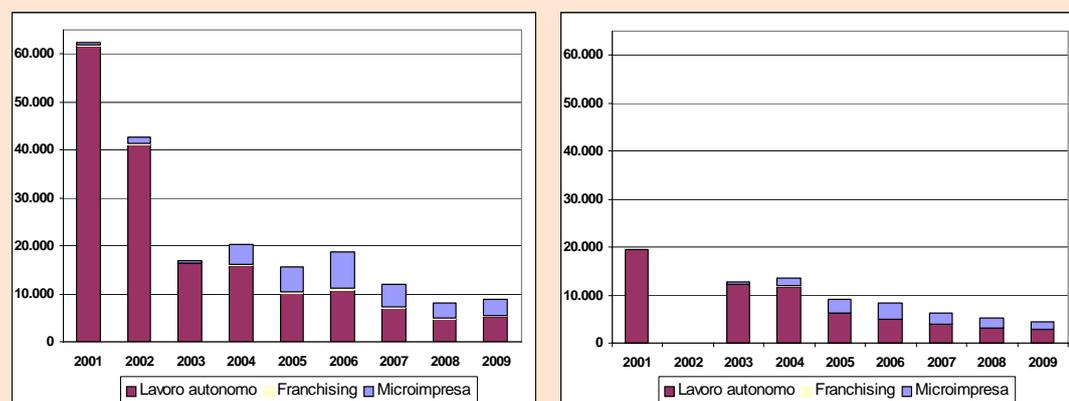
Misura agevolativa	numero domande presentate	numero domande ammesse	agevolazioni agli investimenti (milioni di euro)		Contributi alla gestione (milioni di euro)	Assistenza tecnica (milioni di euro)	Totale (milioni di euro)
			c/capitale	c/mutuo			
Lavoro autonomo	5.147	2.825	22,32	36,90	14,58	10,61	84,42
Microimpresa	3.543	1.624	67,35	89,25	21,90	6,10	184,60
Franchising	210	50	1,19	2,93	1,43	0,19	5,73
Totale titolo II	8.900	4.499	90,85	129,08	37,91	16,90	274,74

Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A

Il numero delle richieste presentate nel 2009 è comunque lontanissimo dal picco massimo raggiunto all'inizio del decennio e le domande ammesse alle agevolazioni si sono ridotte rispetto all'anno precedente (cfr. Figura IV.31). Le domande presentate sono aumentate dal 2008 al 2009 del 9,5 per cento nel Mezzogiorno e del 3,9 per cento nel Centro-Nord; le agevolazioni concesse invece si

riducono sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. Anche le erogazioni a valere sul Fondo aree sottoutilizzate si sono ridotte, passando dai 334,6 milioni del 2008 ai 267,6 del 2009, di cui 231,2 a favore di agevolazioni provenienti dal Mezzogiorno e 36,4 dal Centro-Nord.

Figura IV.31 – DOMANDE PRESENTATE E DOMANDE AMMESSE ALLE AGEVOLAZIONI: SERIE STORICA 2001-2009

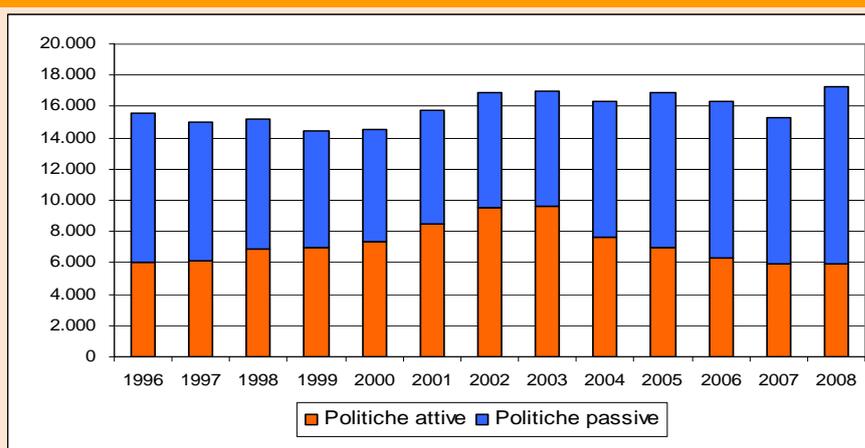


Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A.

Spesa
per politiche del
lavoro

Per quanto attiene al monitoraggio finanziario più generale, la spesa per politiche del lavoro attive (per l'occupabilità e l'occupazione dei disoccupati e degli inoccupati) e passive (di sostegno al reddito di lavoratori disoccupati)⁹⁷, è aumentata del 12,7 per cento nel 2008 rispetto all'anno precedente quasi esclusivamente per la seconda di queste componenti. La spesa per politiche attive (34,6 per cento del totale delle politiche del lavoro) è rimasta pressoché stazionaria, attestandosi a poco meno di 6 miliardi di euro, quella per politiche passive ha raggiunto 11,3 miliardi con un aumento del 20 per cento (cfr. Figura IV.32).

Figura IV.32 - SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO, 1996-2008 (milioni di euro a prezzi correnti)



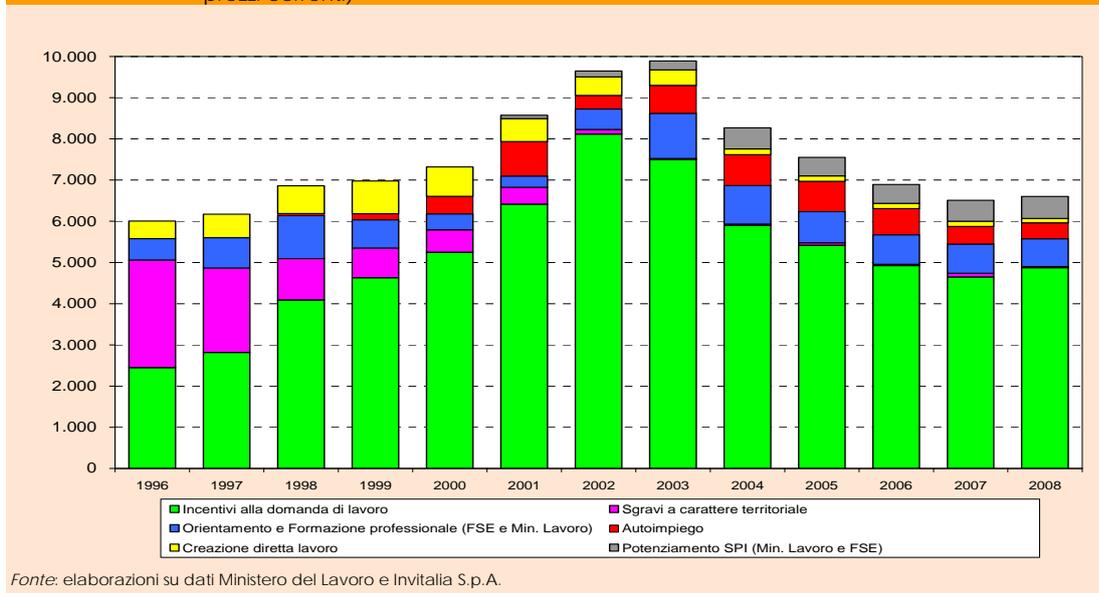
Nota: le Politiche Attive comprendono: Incentivi alla domanda di lavoro (comprensivi dei contratti a causa mista), Sgravi a carattere territoriale, Orientamento, Formazione professionale, Autoimpiego, Creazione diretta lavoro, Potenziamento SPI. Le Politiche Passive comprendono le Indennità di disoccupazione, l'indennità di mobilità, la Cassa Integrazione e i Pre pensionamenti.

Fonte: elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e Invitalia S.p.A.

⁹⁷ La definizione differisce da quella utilizzata dall'Eurostat. In particolare, in Italia, vengono annoverate fra le politiche attive anche gli sgravi contributivi territoriali. Inoltre, rispetto alla classificazione effettuata dal Ministero del Lavoro, qui sono incluse anche le voci di spesa relative a Orientamento, Formazione professionale e Servizi per l'impiego.

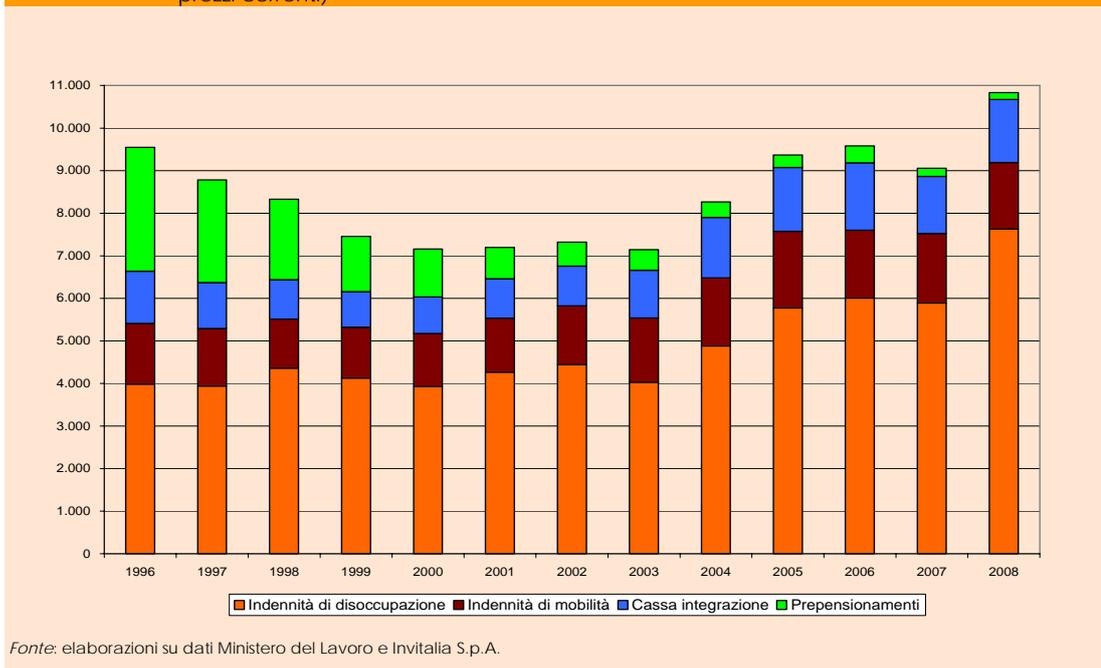
Nell'ambito delle politiche attive, nel 2008 gli incentivi alla domanda di lavoro rappresentano l'81,6 per cento del totale delle politiche attive contro il 78,7 per cento del 2007, attestandosi a poco meno di 4.875 milioni di euro. Essi registrano un aumento annuo del 4,9 per cento rispetto all'anno precedente. Gli sgravi a carattere territoriale ormai rappresentano una categoria assolutamente residuale e marginale (25,5 milioni di euro). Il potenziamento dei servizi per l'impiego (SPI) passa da 504,2 a 533,9 milioni di euro con un incremento del 5,9 per cento rispetto all'anno precedente, mentre scende del 4,5 per cento la spesa per l'Orientamento e la Formazione professionale, che si attesta a meno di 677 milioni di euro. La spesa a favore dell'autoimpiego analizzato in precedenza si riduce del 10,3 per cento a 381,6 milioni: quella a favore della creazione diretta di posti di lavoro invece scende di ben 16,2 punti percentuali, fermandosi a 106,7 milioni (cfr. Figura IV.33).

Figura IV.33 - SPESA PER POLITICHE ATTIVE PER TIPOLOGIA, 1996-2008 (milioni di euro a prezzi correnti)



Sul fronte delle politiche passive⁹⁸ cresce soprattutto l'indennità di disoccupazione (29,4 per cento) che si attesta a 7.630 milioni di euro nel 2008 con una corrispondente quota che ormai supera il 70 per cento del totale. L'indennità di mobilità si attesta a 1.561 milioni di euro, in riduzione del 4,2 per cento rispetto al 2007. La Cassa integrazione guadagni nel 2008 ha raggiunto invece i 1.481 milioni di euro con un aumento percentuale del 10,6 per cento, mentre i prepensionamenti continuano a calare (cfr. Figura IV.34).

⁹⁸ Nella Figura IV.37. sono escluse categorie residuali fra cui i vari assegni straordinari, i contratti di solidarietà difensivi e la Cassa integrazione per lavoratori agricoli (CISOA).

Figura IV.34 - SPESA PER POLITICHE PASSIVE PER TIPOLOGIA, 1996-2008 (milioni di euro a prezzi correnti)

L'analisi dei singoli strumenti mostra come nel corso del 2008 l'apprendistato, con quasi 2.200 milioni di euro, e le assunzioni agevolate a favore dei disoccupati di lunga durata, con poco meno di 1.400 milioni, siano risultate le misure più consistenti fra le tipologie di intervento attivo nel mercato del lavoro. Esse hanno inoltre registrato un aumento tendenziale rispettivamente pari al 9,6 e al 4,9 per cento. Fra le tipologie di intervento passivo invece l'indennità di disoccupazione è quella di gran lunga più importante con una spesa superiore a 7.600 milioni di euro, (di cui 6.140 milioni di indennità non agricola, 4.000 dei quali a requisiti pieni e poco più di 2.000 a requisiti ridotti). Nel 2008 l'indennità di mobilità con 1.560 milioni di euro di spesa superava ancora la Cassa Integrazione Guadagni (cfr. Tavola IV.24 e per le informazione sui soggetti beneficiari Appendice). Le due misure di intervento hanno registrato rispettivamente un aumento del 29,4 per cento (45,8 per cento per l'indennità non agricola a requisiti pieni) ed una riduzione del 4,2 per cento.

Tavola IV.24 - ARTICOLAZIONE PER STRUMENTI DELLA SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO (migliaia di euro)

Tipologia di intervento	SPESA ¹					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Politiche attive						
Contratti a causa mista						
Apprendistato	1.969.153	1.981.306	2.132.867	1.934.055	1.989.967	2.181.815
Contratti di formazione e lavoro	552.581	357.130	109.748	12.054	739	300
Incentivi all'occupazione dipendente						
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato	453.379	417.257	426.003	429.467	314.475	315.856
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	70.779	54.877	44.454	34.782	8.850	353
Contratti di inserimento lavorativo con sgravio	-	4.465	29.645	101.776	112.210	112.414
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (a)	1.386.693	1.278.328	1.164.037	1.095.813	1.310.329	1.373.989
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (b)	446.385	497.677	604.642	635.560	542.471	536.865
TD	241.565	269.322	349.864	358.286	321.734	302.062
TI	112.610	125.550	135.610	131.326	100.875	100.732
S	92.210	102.805	119.167	145.948	119.861	134.071
Altre assunzioni agevolate (c)	2.696	3.950	5.627	5.930	3.302	3.281
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno						
sgravio in forma capitaria (d)	-	36	-	-	-	-
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni	1.073.315	749.447	298.140	79.361	19.153	11.107
-sgravio totale triennale	1.072.573	748.150	296.047	78.080	18.458	10.698
-sgravio totale annuale	742	1.297	2.093	1.281	695	409
vecchi sgravi contributivi nel Mezzogiorno non operativi su beneficiari (e)	26.620	30.611	52.589	29.095	92.631	25.308
Credito d'imposta assunzioni obiettivo 1 (L.449/97 e 448/98)	-	1.760	-	-	-	-
Credito d'imposta ass. a tempo indeterminato adulti art. 7 L.388/2000 (generale e Mezzogiorno)	1.202.322	217.436	261.386	266.483	n.d. (f)	n.d. (f)
Credito d'imposta ass. a TI adulti art. 7 L.388/2000 (generale)	936.155	93.218	107.330	110.483	n.d. (f)	n.d. (f)
Credito d'imposta art. 7 L.388/2000 (ult. Mezzogiorno)	266.167	124.218	154.056	156.000	n.d. (f)	n.d. (f)
Integrazione dei disabili						
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	56.186	56.672	63.635	1.506	2.019	n.d.
Assunzioni agevolate di disabili (g)	30.987	30.987	30.987	30.987	37.000	43.600
Creazione diretta di posti di lavoro						
Lavori socialmente utili	377.955	139.687	129.136	129.223	127.297	106.676
Incentivi all'imprenditoria giovanile e all'autoimpiego						
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (h)	35.377	176.421	87.554	81.850	30.758	37.538
Autoimpiego (ex. Prestito d'onore) (i)	432.570	622.608	626.798	587.211	361.857	310.198
Esperienze lavorative						
Piani di inserimento professionale	9.080	8.700	5.100	3.300	11.900	4.100
Politiche passive						
Sostegno al reddito						
Indennità di mobilità	1.511.968	1.599.500	1.803.800	1.595.500	1.629.800	1.561.400
Indennità di disoccupazione	4.026.798	4.882.900	5.772.000	6.007.100	5.894.200	7.629.800
Indennità non agricola	2.623.686	3.209.100	4.043.400	4.527.200	4.474.400	6.140.100
-ordinaria non ag requisiti pieni	1.309.859	1.739.300	2.268.300	2.854.100	2.745.900	4.002.600
-ordinaria non ag requisiti ridotti	1.313.827	1.469.800	1.775.100	1.673.100	1.728.500	2.137.500
Indennità nell'edilizia	63.962	112.500	86.700	51.400	45.500	57.500
Indennità agricola	1.339.150	1.561.300	1.641.900	1.428.500	1.374.300	1.432.200
Cassa Integrazione Guadagni	1.129.221	1.427.700	1.517.200	1.598.440	1.346.990	1.487.462
Prepensionamenti	1.379.703	1.341.777	1.383.408	1.580.867	1.352.689	1.440.400

¹ La tavola non esaurisce il totale della spesa per le politiche del lavoro, ma presenta solo le voci per le quali era disponibile sino al 2007 la disaggregazione territoriale dei soggetti beneficiari delle politiche indicate, rispetto al complesso della spesa attivata. Nel 2006, a tali voci corrispondeva circa l' 86 per cento della spesa per le politiche attive e il 96 per cento della spesa per le politiche passive. Inoltre nella tavola è presente l'incentivo all'imprenditoria giovanile che il Ministero del Lavoro non inserisce tra le politiche attive ma tra le residue politiche settoriali o specifiche. Nel 2008 non sono stati resi noti dati riguardanti il numero di beneficiari.

Per la quasi totalità delle politiche i dati sono tratti dalle tavole di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e si riferiscono alle cifre impegnate dall'ente che gestisce la spesa, eccetto che per le misure cofinanziate dal FSE per le quali trattasi di pagamenti. Altre informazioni sono fornite nelle note alle specifiche voci considerate.

(a) Sono considerate le assunzioni agevolate di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi e assimilati.

(b) Sono considerati i seguenti schemi: TD, incentivi all'assunzione a tempo determinato; TI, incentivi all'assunzione a tempo indeterminato; S, incentivi alla stabilizzazione di lavoratori in precedenza assunti a tempo determinato.

(c) Sono considerate le assunzioni agevolate: per contratto di reinserimento, per settori a rischio di crisi occupazionale, per lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi.

(d) Lo sgravio si è formalmente concluso a fine 2001. I dati relativi al 2002 e anni successivi riguardano code amministrative e rimborsi.

(e) Gli incentivi considerati includono disposizioni derivanti da leggi non più operative (sgravio decennale e altre) e le somme stanziare si riferiscono quasi totalmente alla copertura di oneri per diritti maturati in anni precedenti, talora riconosciuti a seguito di procedimenti contenziosi.

(f) I valori sono stati assegnati al 2006. Possono verificarsi delle code di cassa a valere su di esse per il 2007 e il 2008.

(g) Il dato si riferisce alle somme trasferite dal Ministero del Lavoro alle Regioni e non alle effettive erogazioni.

(h) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo I del d.lgs. 185/2000 e si riferiscono all'impegno di spesa assunto.

(i) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo II del d.lgs. 185/2000 e si riferiscono all'impegno di spesa assunto.

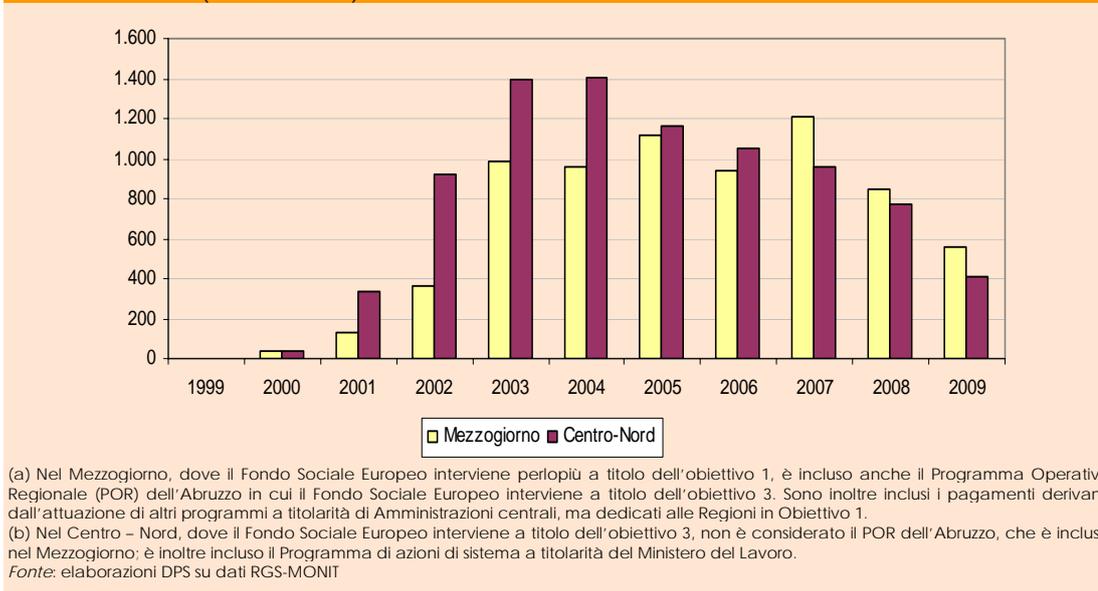
Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

**Interventi del
Fondo Sociale
Europeo
Programmazione
2000-2006**

La spesa per gli interventi per le risorse umane finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per la programmazione 2000–2006⁹⁹ ha raggiunto complessivamente nel 2009 i 15 miliardi e 600 milioni di euro, a fronte di 367.542 progetti avviati¹⁰⁰. Nel dettaglio territoriale la spesa fino al 2009 è stata superiore a 8 miliardi nel Centro-Nord e pari a circa 7,2 miliardi nel Mezzogiorno (rispettivamente il 54 e il 46 per cento della spesa complessiva); in particolare nel Centro–Nord la spesa rappresenta il 99 per cento della relativa dotazione finanziaria, mentre nel Mezzogiorno la quota è pari al 95 per cento.

I dati annuali per ripartizione mostrano per il Centro-Nord una tendenza più sostenuta dei pagamenti fino al 2006, mentre nella fase conclusiva dei programmi si registra un’inversione di tendenza nel Mezzogiorno, con un’accelerazione delle spese realizzate dal 2007 (cfr. Figura IV.35).

Figura IV.35 - SPESA PER ANNO DEGLI INTERVENTI DEL FONDO SOCIALE EUROPEO
(milioni di euro)



A livello nazionale, il 29,2 per cento delle spese è stato finalizzato al miglioramento dei servizi pubblici per l’impiego e a politiche attive di contrasto alla disoccupazione; a queste azioni si aggiungono gli interventi rivolti a favorire l’occupazione di particolari categorie di soggetti svantaggiati (5,4 per cento), maggiormente concentrati nel Centro-Nord (65 per cento), e della popolazione femminile. Le politiche più strettamente correlate all’istruzione e alla formazione professionale e permanente lungo tutto l’arco della vita hanno beneficiato del 24,3 per cento circa dei pagamenti, con una maggiore concentrazione nel Mezzogiorno, mentre il 17 per cento circa delle spese è stato rivolto allo sviluppo della formazione continua e ad interventi per occupati (nelle imprese, ma anche nelle Pubbliche

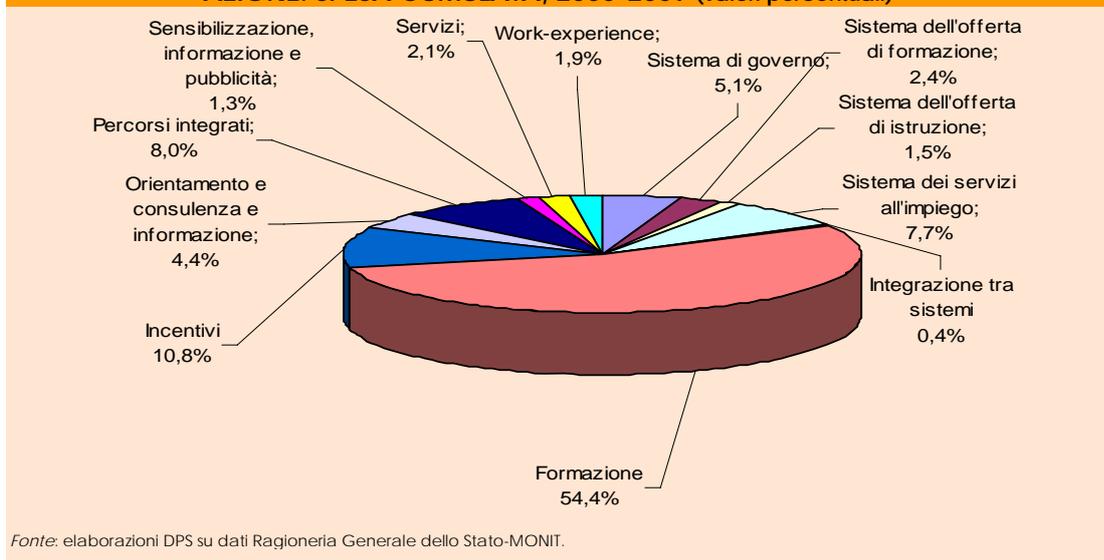
⁹⁹ La programmazione 2007–2013 dei Fondi Strutturali comunitari non è considerata in quanto in avvio. Con riguardo al periodo 2000–2006, si fa principalmente riferimento ai programmi a titolarità regionale (POR). Nel caso dell’obiettivo 1, vi è, inoltre, una quota di interventi, pari a circa il 27 per cento del totale delle risorse disponibili, attuata attraverso programmi a titolarità di amministrazioni centrali (PON). Per l’obiettivo 3, questa quota è assai inferiore, pari a circa il 5 per cento, e assorbita da un programma di azioni di sistema a titolarità del Ministero del Lavoro. Tale Ministero opera con azioni similari anche in obiettivo 1, pur se nel quadro di un programma a titolarità del Ministero dello Sviluppo Economico.

¹⁰⁰ Tutti i dati relativi al Fondo Sociale Europeo si riferiscono ai valori al 31 dicembre 2008.

Amministrazioni), per l'imprenditorialità e per la ricerca, realizzati maggiormente nel Centro-Nord. Il restante 26 per cento dei pagamenti ha interessato azioni a favore della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'assistenza tecnica per l'attuazione dei programmi.

Nel Mezzogiorno, tra i 103.085 progetti avviati, risultano preponderanti le azioni rivolte a singoli destinatari (79,5 per cento): tra queste in particolare le attività di formazione per le quali sono stati spesi oltre 3,5 miliardi circa, che comprendono anche le risorse destinate all'istruzione. L'altra voce significativa è quella relativa agli incentivi, in cui prevalgono gli aiuti alle imprese per le assunzioni o gli aiuti per la creazione di impresa. Il 17 per cento delle spese è invece destinato alle azioni rivolte ai sistemi, tra cui spicca la quota destinata ai servizi all'impiego, mentre il restante 3 per cento dei pagamenti è destinato alle azioni di accompagnamento, in particolare alle azioni di sensibilizzazione, informazione e pubblicità (cfr. Figura IV.36).

Figura IV.36 - FONDO SOCIALE EUROPEO NEL MEZZOGIORNO PER TIPOLOGIA DI AZIONE: SPESA CUMULATA, 2000-2009 (valori percentuali)



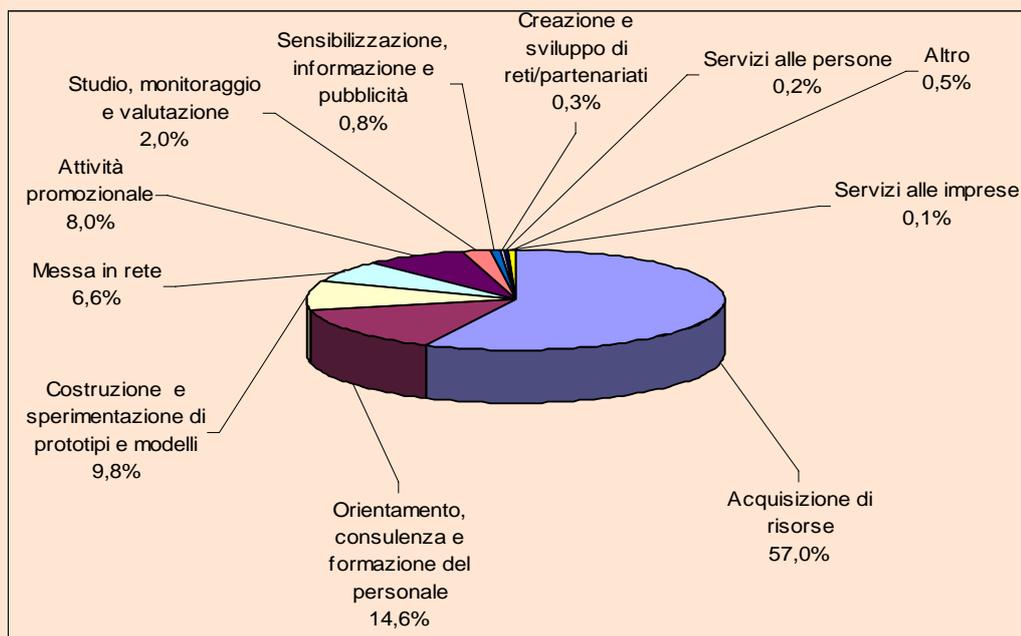
Tra le misure del FSE espressamente dedicate alle politiche attive del lavoro, che comprendono azioni finalizzate al contrasto della disoccupazione di breve o lunga durata, sono stati avviati nel Mezzogiorno 13.853 progetti e spese risorse per un totale di circa 1,4 miliardi di euro. Continua la tendenza alla pressoché totale prevalenza di attività rivolte a singoli destinatari (99,3 per cento della spesa totale), mentre quote molto modeste spettano alle attività rivolte ai sistemi (0,2 per cento) e all'attuazione di azioni "di accompagnamento", volte a favorire la partecipazione dei destinatari agli altri interventi (pari allo 0,4 per cento).

Per interventi mirati al rafforzamento e quindi al miglioramento della qualità dei Servizi per l'Impiego¹⁰¹ sono stati effettuati pagamenti pari a oltre il 7,7 per cento

¹⁰¹ Interventi per l'inserimento o il reinserimento al lavoro sono inclusi anche in alcuni degli altri campi di intervento del Fondo Sociale Europeo, quali le politiche per la promozione delle pari opportunità di genere o rivolte a specifici target di utenza svantaggiata. Anche nell'ambito delle politiche a favore del miglioramento del capitale umano nelle imprese (formazione continua), sono stati realizzati interventi di sostegno all'inserimento al lavoro, quali incentivi concessi alle imprese ai fini di formazione del personale in vista della sua assunzione nell'impresa stessa.

delle risorse del Fondo Sociale Europeo spese nel Mezzogiorno, per un totale di oltre 500 milioni di euro a fine dicembre 2009 e di 977 progetti avviati, in linea con la forte attenzione al tema nella programmazione comunitaria 2000-2006, anche su stimolo dell'Unione Europea. A differenza di quanto segnalato per il primo gruppo la prevalenza di attività riguarda le azioni rivolte ai sistemi (98,3 per cento), in particolare le voci di spesa più consistenti sono quelle relative all'acquisizione di risorse, alla formazione del personale, alla sperimentazione di modelli e alla messa in rete dei Servizi per l'impiego (cfr. Figura IV.37).

Figura IV. 37 – FSE PER IL SOSTEGNO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO NEL MEZZOGIORNO: SPESA CUMULATA, 2000-2009 (valori assoluti e percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati RGS-MONIT.

**Interventi del
Fondo Sociale
Europeo
Programmazione
2007-2013**

Nel corso del 2009, a seguito della crisi economico-finanziaria molti Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali comunitari sono stati adeguati alle mutate condizioni di contesto, per quelli cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) è stato mantenuto l'impianto originario dei programmi, ma l'attuazione si concentra su alcune priorità, fra le quali:

- il perseguimento di un approccio il più possibile individualizzato e focalizzato, riorientando alcune attività ricorrenti su *target*, territori, attori maggiormente colpiti dagli effetti della crisi;
- la centralità di iniziative e strumenti adatti a promuovere le capacità e le competenze delle persone e politiche attive personalizzate, sostenute da un efficiente sistema dei servizi;
- la definitiva realizzazione e messa a sistema degli strumenti di informazione necessari sulla formazione e sul lavoro.

Dette priorità, tuttavia, sono correlate all'implementazione della più significativa modifica che ha caratterizzato l'attuazione del Fondo Sociale Europeo: l'Accordo Stato-Regioni sugli ammortizzatori sociali, siglato il 12 febbraio 2009, già citato all'inizio di questo paragrafo.

L'Accordo approvato dalla CE in data 5 giugno 2009, oltre a individuare le risorse per far fronte alle difficoltà che la crisi economico-finanziaria sul mercato del lavoro, mette in campo un dispositivo attuativo, che permette di unire politiche attive (di competenza delle Regioni) e politiche passive del lavoro (di competenza statale). Circa un quarto (2,65 miliardi) delle risorse complessive destinate a tali interventi provengono dal Fondo Sociale Europeo. La procedura prevede che l'INPS, già titolare del pagamento dei trattamenti di sostegno al reddito per conto dello Stato, previa Convenzione con ciascuna Regione, possa erogare anche la parte di risorse FSE destinate ai lavoratori a titolo di indennità.

In questo contesto, i Programmi del Fondo Sociale Europeo conservano le loro funzioni - strumentale e di servizio i Programmi nazionali (PON) di sistema, di intervento diretto sulle persone e le imprese i Programmi operativi regionali (POR) - mentre, per quanto attiene il profilo tematico, assumono la centralità dell'individuo, mirando a migliorarne l'occupabilità, l'adattabilità e la mobilità.

In particolare, per le Regioni dell'obiettivo Competitività ed Occupazione, nelle quali i POR erano stati concepiti e programmati sostanzialmente in chiave di sviluppo e miglioramento della competitività e che, invece, con la crisi hanno dovuto riorientare in parte i propri interventi in chiave di sostegno all'emergenza occupazionale e dei sistemi produttivi. Gli Assi dei POR FSE interessati sono: Occupabilità, Adattabilità, Inclusione sociale (a determinate condizioni).

A livello di *governance*, l'accordo Stato-Regioni sugli ammortizzatori è molto innovativo poiché perseguire una politica integrata tra politiche attive e passive e sostegno al reddito, nei periodi di crisi, è una sfida, soprattutto con riferimento alla complessità della gestione, appesantita anche da regole che la Commissione ha imposto per la sua approvazione. Le Autorità di Gestione dei Programmi dovranno, infatti, a consuntivo dimostrare:

- la correlazione tra indennità percepita dal singolo lavoratore, nominativamente individuato, ed attività (di politica attiva) eseguita;
- la proporzionalità tra i due aspetti (30 per cento indennità - 70 per cento formazione), con riferimento al periodo complessivo di attuazione delle stesse;

Nonostante le criticità il processo è stato avviato e va segnalato che anche altri Paesi europei attendono con interesse risultati, metodologie, buone pratiche onde poter replicare l'esperienza italiana.

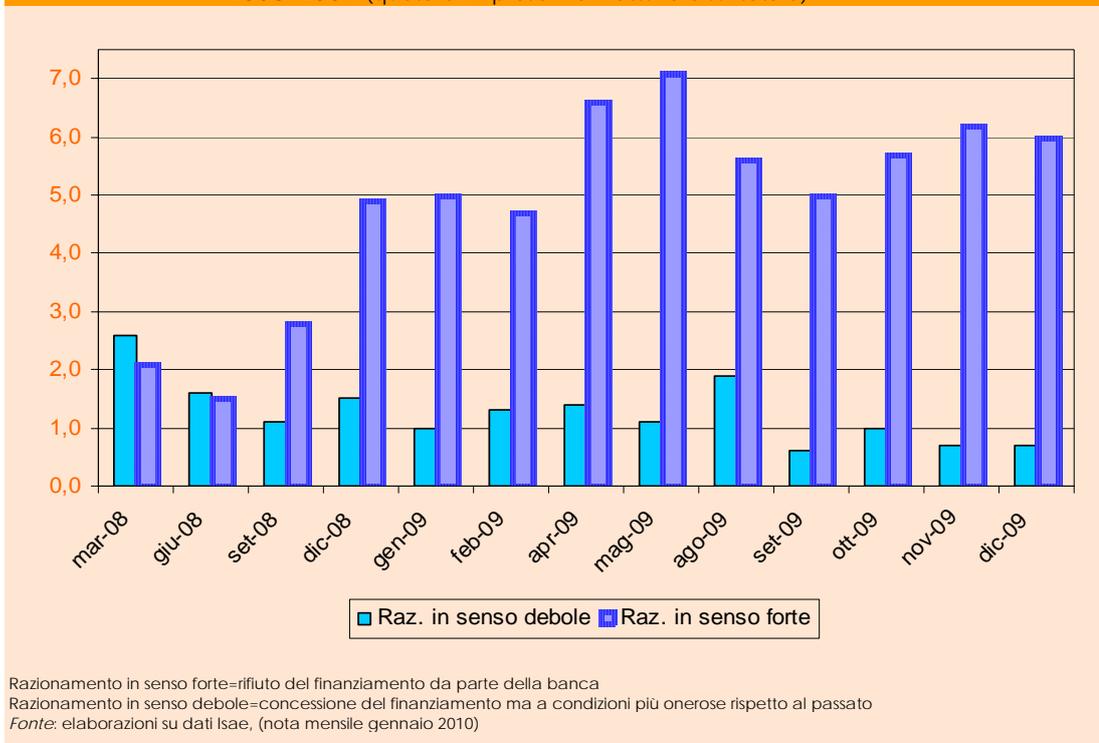
IV.4.2 Politiche del credito e strumenti finanziari

La crisi finanziaria iniziata nel 2008 induce le banche a selezionare con molta cautela i prenditori per contenere le perdite da deterioramento del credito e per risparmiare capitale di vigilanza. Al contempo buona parte delle imprese cumula la (conseguente) maggiore difficoltà di accesso alle fonti di finanziamento al calo del fatturato (attribuibile alla fase recessiva). Ciò determina un peggioramento del profilo di rischio dei prenditori cui è correlato un incremento degli accantonamenti per perdite attese da parte delle banche prestatrici¹⁰². Si tratta di un potenziale circolo vizioso che l'articolato insieme di interventi pubblici attivato nel corso dell'anno mira a scongiurare. In questo paragrafo, prima di analizzare i provvedimenti adottati dallo Stato si illustra, in relazione alle imprese prenditrici, l'andamento di tre fenomeni tra loro correlati: volume di credito concesso, rischiosità e tassi di interesse applicati.

Razionamento del credito

I segnali di difficoltà per le imprese nell'accesso al credito sono più evidenti nel 2009 rispetto all'anno precedente. In particolare la denuncia di fenomeni di "razionamento in senso forte" (il finanziamento è negato dalla banca) risultano prevalenti rispetto ai fenomeni di "razionamento in senso debole" (il credito è ottenuto dalle imprese a condizioni più onerose rispetto al passato).

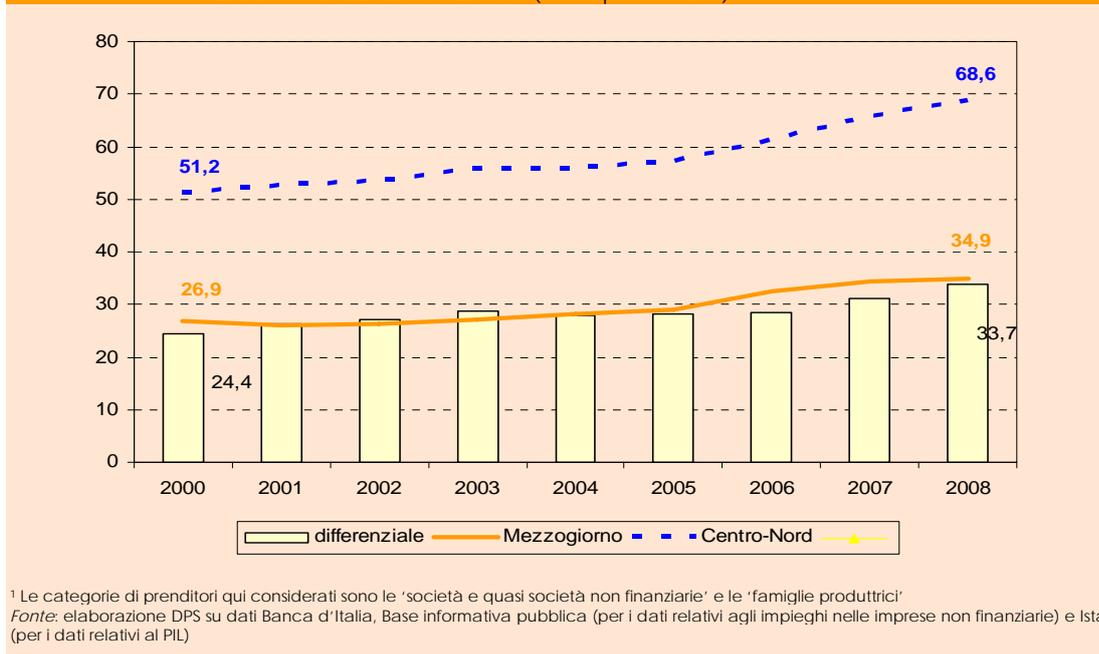
Figura IV.38 - RAZIONAMENTO DEL CREDITO IN SENSO DEBOLE E FORTE: ANNI 2008-2009 (quota di imprese manifatturiere sul totale)



¹⁰² Elaborazioni Accenture su dati analisti finanziari evidenziano -nel confronto tra i primi tre trimestri del 2008 e lo stesso periodo dell'anno successivo- per un campione rilevante di banche italiane, una crescita del 97,4 per cento degli accantonamenti a fronte di perdite attese.

Ogni indagine¹⁰³ tesa a misurare i fenomeni di razionamento sconta sempre i limiti delle fonti di informazione. Infatti mentre è censito il credito erogato alle imprese, non vi sono fonti certe in relazione né al credito richiesto, né alle ragioni che inducono le banche a non accogliere le richieste di finanziamento. Un indicatore indiretto dei problemi di accesso ai finanziamenti bancari è il rapporto impieghi/PIL che misura il grado di finanziarizzazione di un'economia. La serie storica 2000-2008 (cfr. Figura IV.39) evidenzia un forte divario (che si accentua in modo rilevante dal 2007) tra le due aree del Paese.

FIGURA IV.39 - INDICE DI INTENSITÀ CREDITIZIA (IMPIEGHI NELLE IMPRESE/PIL) PER AREA TERRITORIALE: 2000-2008¹ (valori percentuali)

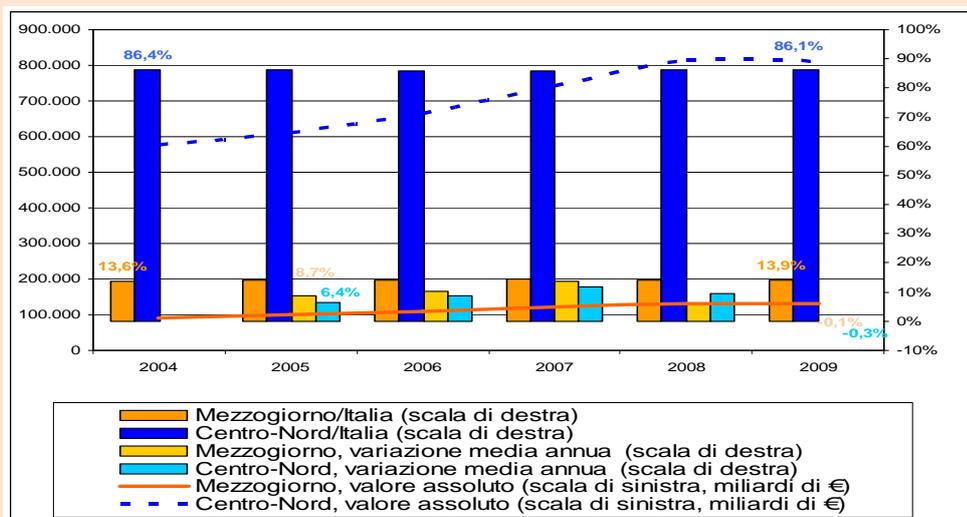


Nel 2009 gli impieghi nelle imprese decrescono in valore assoluto tanto nel Centro-Nord quanto nel Mezzogiorno (cfr. Figura IV.40). In quest'area non si consolida l'andamento del triennio 2005-2007, durante il quale il tasso di crescita degli impieghi nelle imprese aveva registrato valori più elevati rispetto al resto del Paese. Nel 2009 l'Italia meridionale - cui è attribuibile il 24 per cento del PIL Nazionale (Istat, 2008) e il 28 per cento delle imprese (unità locali, Asia, 2007) - capta solo il 14 per cento degli impieghi nelle imprese non finanziarie. Certamente questo dato risente della differente struttura produttiva (il Mezzogiorno ha una più bassa incidenza del manifatturiero e le imprese sono mediamente più piccole e in settori meno avanzati) come della minore dotazione di infrastrutture (materiali e immateriali) che si riflette sulla competitività delle imprese. Tuttavia il fatto che anche il mercato del credito al Sud sia meno sviluppato contribuisce al perdurare del dualismo che le politiche pubbliche mirano a ridurre.

Impieghi/PIL

¹⁰³ La più recente delle quali "Domanda e offerta di credito in Italia durante la crisi finanziaria" (aprile 2010) è a cura di Fabio Panetta e Federico M. Signoretti, nella collana Questioni di Economia e Finanza della Banca d'Italia.

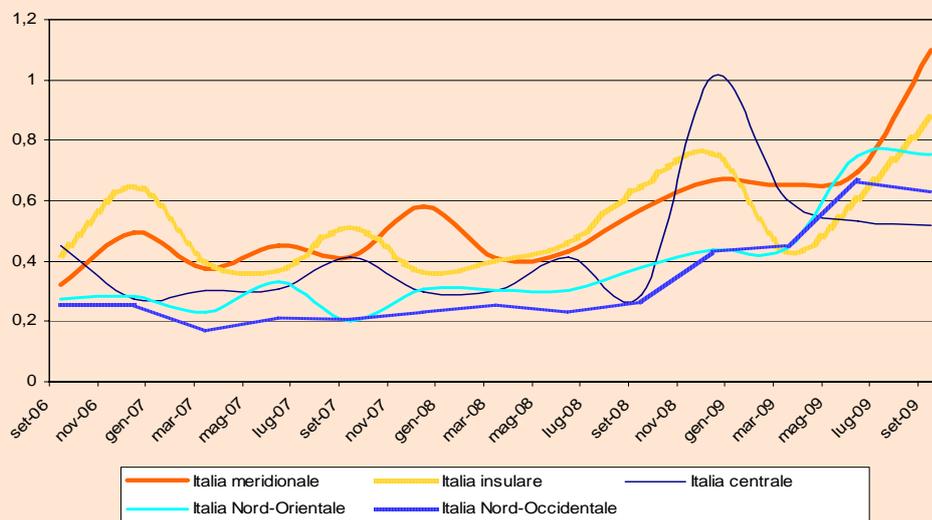
Figura IV.40 - IMPIEGHI NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE, QUOTE (scala di sinistra) E TASSI DI CRESCITA (scala di destra) PER AREA TERRITORIALE: 1998-2008¹ (valori percentuali)



¹ Le categorie di prenditori qui considerati sono le "società e quasi società non finanziarie" e le "famiglie produttrici."
 Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi nelle imprese non finanziarie)

La crisi si riflette, come prevedibile, su un incremento delle imprese che fanno ingresso in "sofferenza", fenomeno che interessa tanto le regioni meridionali quanto quelle del Centro-Nord (cfr. Figura IV.41).

Figura IV.41 - TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE NELLE IMPRESE: 1996-2009 (valori percentuali)¹



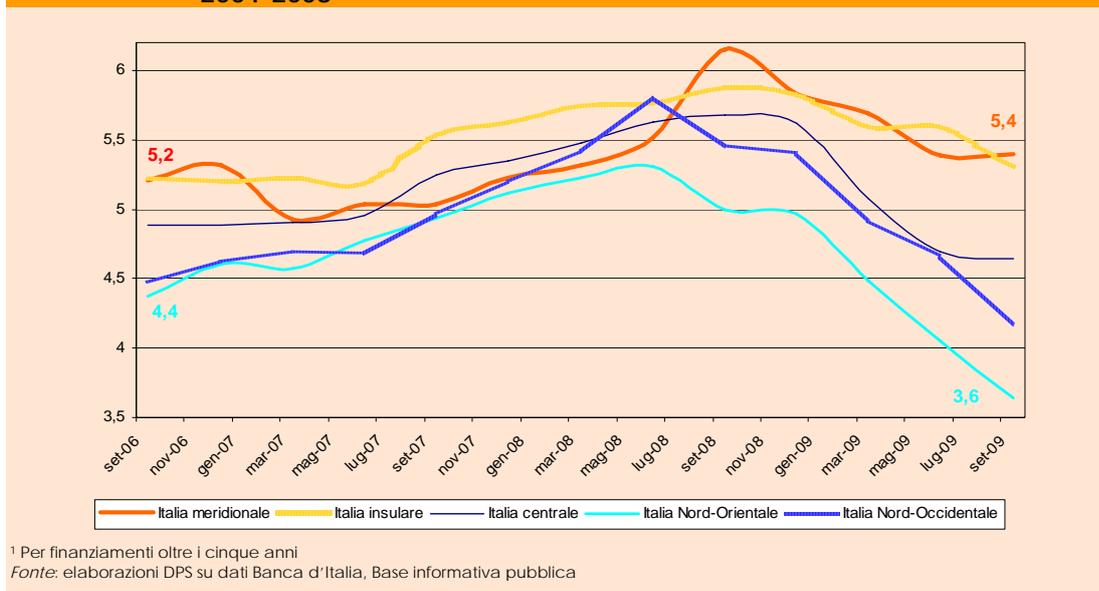
¹ Le categorie di prenditori qui considerate sono le "imprese non finanziarie"
 Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

Tassi di interesse

Per quanto attiene ai tassi di interesse¹⁰⁴ si evidenzia, nell'ultimo anno e mezzo (con una inversione di tendenza rispetto al periodo precedente), una crescita del differenziale assoluto tra i tassi a lungo termine applicati nelle diverse aree del Paese.

¹⁰⁴ La Banca d'Italia, attraverso la Base Informativa Pubblica, diffonde i dati di una rilevazione campionaria.

Figura IV.42 - ANDAMENTO DEI TASSI DI INTERESSE NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE : 2004-2008¹



A partire dalla fine del 2008, considerata la difficile congiuntura economica e finanziaria, per agevolare l'accesso al mercato del credito¹⁰⁵ sono state introdotte novità rilevanti in relazione al "Fondo di garanzia per le PMI"¹⁰⁶. Si tratta di uno strumento che opera in relazione a operazioni di credito a favore delle piccole e medie imprese riassicurando altri enti di garanzia (in primo luogo i confidi, rimborsandoli parzialmente laddove escussi nel caso di insolvenza delle imprese garantite) e prestando garanzie dirette "a prima richiesta" alle banche.

La riforma del Fondo¹⁰⁷ si sostanzia nei seguenti punti:

- incremento della disponibilità finanziaria (da 350 a 1.850 milioni di euro);
- estensione alle imprese artigiane e del settore trasporti;
- garanzia di ultima istanza dello Stato, attivabile in caso di esaurimento della dotazione del Fondo pubblico (le operazioni creditizie a prima richiesta assistite dalla garanzia dello Stato possono quindi essere considerate a rischio zero dai soggetti finanziatori che, pertanto, non sono tenuti a impegnare patrimonio per i requisiti minimi di vigilanza);
- incremento - da 500 mila a 1,5 milioni di euro per singola impresa - della garanzia massima concedibile;
- revisione (in senso meno restrittivo) dei criteri di selezione delle imprese beneficiarie.

¹⁰⁵ Va osservato che su questo terreno operano molte misure di intervento imposte dalle Amministrazioni regionali. In particolare tutti i Programmi Operativi delle 4 "regioni convergenza" esplicitano l'obiettivo di migliorare le condizioni di accesso al credito da parte delle imprese, che viene perseguito soprattutto attraverso misure di ingegneria finanziaria (in forma di garanzia pubblica o di incentivi al capitale di rischio) con il coinvolgimento di soggetti privati (spesso dei confidi).

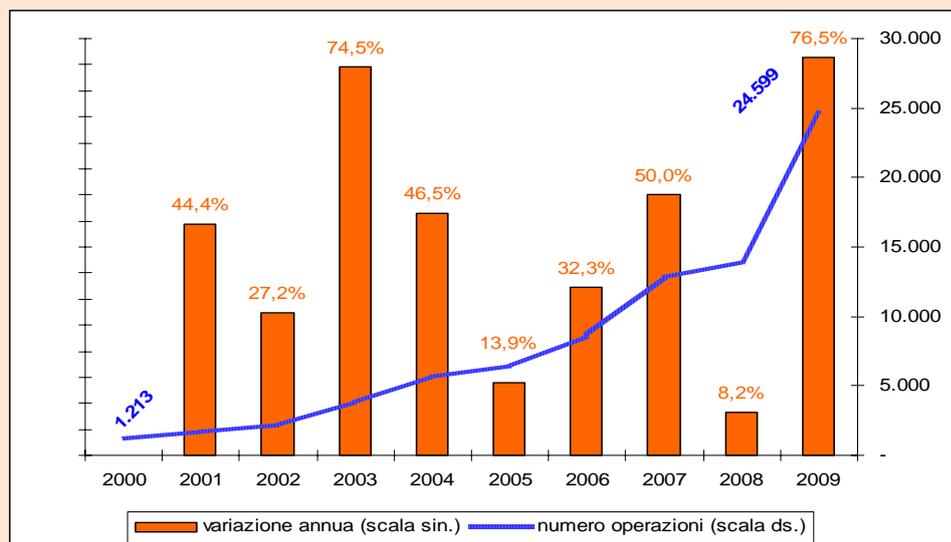
¹⁰⁶ La base giuridica del Fondo è nelle leggi n. 662/1996 e n. 266/1997.

¹⁰⁷ La riforma ha base giuridica nell'articolo 11 del decreto legge n. 185/2008, convertito con modifiche dalla legge n.2/09. Va precisato che la revisione della soglia massima della garanzia e dei criteri di selezione delle istanze sono state deliberate dal Comitato di gestione della misura.

**Fondo di
garanzia per le
PMI**

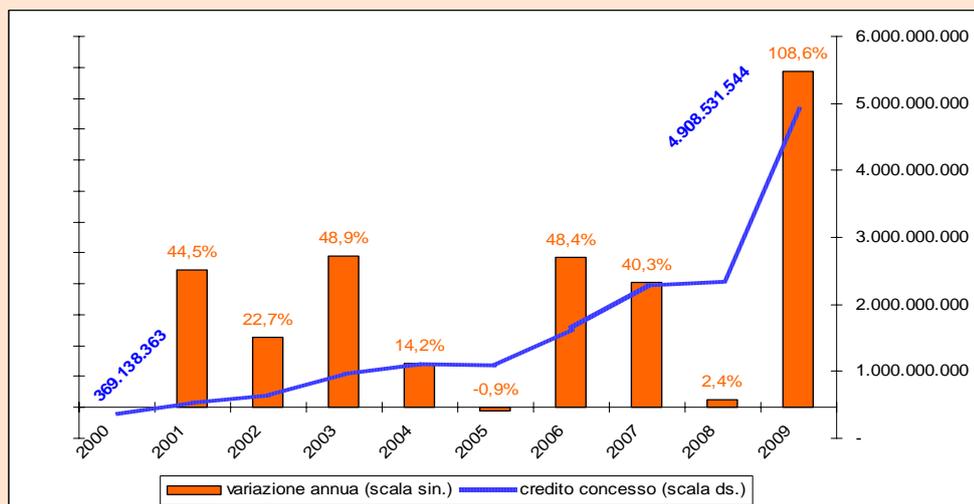
Certamente vi è una correlazione tra queste misure e la forte crescita dei volumi di operatività del Fondo che nel 2009 ha registrato un incremento del numero delle operazioni ammesse pari al 76,5 per cento (cfr. Figura IV.43) a fronte di una crescita del credito concesso pari al 108,6 per cento (cfr. Figura IV.44).

Figura IV.43 – FONDO DI GARANZIA PER LE PMI (legge n.662/96), OPERAZIONI AMMESSE
(valore assoluto e variazione annua) 2000-2009



Fonte: elaborazioni DPS su dati MCC

Figura IV.44 – FONDO DI GARANZIA PER LE PMI (legge n.662/96), CREDITO CONCESSO A FRONTE DELLE OPERAZIONI AMMESSE
(valore assoluto e variazione annua) 2000-2009



Fonte: elaborazioni DPS su dati MCC

L'articolo 12 del decreto legge n.185 del 2008 ha attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze la possibilità di sottoscrivere obbligazioni speciali emesse da banche, laddove queste, avendone necessità, non reperiscano altrimenti risorse finanziarie adeguate. Questa misura è stata giudicata piuttosto onerosa per le banche e, in verità, poche tra queste se ne sono avvalse nel 2009. Tuttavia in un

momento di forte incertezza per i mercati finanziari, quando risultava indeterminabile l'ammontare degli "asset tossici" detenuti dalle banche, la misura in questione ha garantito tempestivamente la possibilità di un intervento pubblico e "di mercato" (non a discapito dei contribuenti).

Nel medesimo contesto quasi-emergenziale, caratterizzato da scarsa liquidità¹⁰⁸, deve collocarsi la genesi¹⁰⁹ di una misura attivata dalla Cassa Depositi e Prestiti¹¹⁰. Questa ha messo a disposizione del sistema bancario (a condizioni di prezzo vantaggiose) liquidità per 8 miliardi di euro (attinta dal risparmio postale e ripartita in due *tranches*, così da assicurare - per la seconda di queste - condizioni più favorevoli alle banche risultate più efficienti nella gestione della prima) destinata ai fabbisogni delle PMI¹¹¹.

Rileva poi quanto disposto dall'articolo 1, comma 161, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria 2010), con il quale il legislatore ha inteso rilanciare l'iniziativa della Banca per il Mezzogiorno (originariamente prevista dall'art. 6-ter del decreto legge n.112/2008). La nuova banca, della quale lo Stato è promotore e socio temporaneo (al massimo per 5 anni) di minoranza (al massimo con 5 milioni di euro), si pone l'obiettivo di accrescere l'offerta di credito nel Mezzogiorno, in particolare per le PMI e coinvolge, oltre a soggetti privati (incluse le BCC), anche Poste Italiane. La normativa sopra indicata prevede che, ove necessario, tre meccanismi di aiuto vadano sottoposti all'autorizzazione comunitaria (a tutela della concorrenza) prima di divenire operativi. In particolare la nuova banca potrà emettere:

- obbligazioni (sottoposte a un regime fiscale di favore) vincolate a finanziare le PMI meridionali¹¹²;
- obbligazioni (che possono essere assistite dalla garanzia dello Stato) per finanziare progetti infrastrutturali nel Mezzogiorno;

Banca per il
Mezzogiorno

¹⁰⁸ Alla fine del 2008 l'incidenza dell'interbancario sulla raccolta complessiva era in Italia del 29 per cento contro il 41 per cento dell'area euro.

¹⁰⁹ La base giuridica della misura si trae dal combinato disposto dell'art. 22, commi 1 e 2, decreto legge n.185/2008 il quale - integrando l'art. 5, commi 7, lett. a) e l'art. 11 del decreto legge n. 269/2003 - fa sì che l'utilizzo del Risparmio Postale sia consentito anche per il compimento di ogni altra operazione di interesse pubblico prevista dallo statuto sociale della CDP (tenuto conto della sostenibilità economico-finanziaria di ciascuna operazione) e dell'art. 3, comma 4-bis, del decreto legge n. 5/2009 ai cui sensi le operazioni, effettuate in applicazione dell'art. 5, comma 7, lettera a), secondo periodo, del decreto legge n. 269/2003, possono assumere qualsiasi forma, inclusa la concessione di finanziamenti, il rilascio di garanzie, l'assunzione di capitale di rischio o di debito, e possono essere realizzate anche a favore delle piccole e medie imprese per finalità di sostegno dell'economia. Le predette operazioni possono essere effettuate in via diretta ovvero attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito, ad eccezione delle operazioni a favore delle piccole e medie imprese che possono essere effettuate esclusivamente attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito.

¹¹⁰ Completano il quadro delle "misure anticrisi" due accordi stipulati dall'ABI con, rispettivamente il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Associazioni dei Consumatori. Ove ne ricorrano le condizioni il primo permette alle imprese di sospendere per dodici mesi il pagamento della sorte capitale delle rate di rimborso dei prestiti, mentre il secondo consente alle famiglie in difficoltà di sospendere il pagamento delle rate del mutuo per un periodo di almeno dodici mesi.

¹¹¹ La misura in questione merita di essere analizzata con attenzione, per verificare se e in che misura essa comporti per le PMI una maggiore facilità (e a quali condizioni) nell'accesso al credito e valutare l'opportunità di introdurre miglioramenti (o contributi pubblici) in linea con l'obiettivo di facilitare la relazione banca-impresa.

¹¹² Questo regime d'aiuto è applicabile anche ad altre banche.

- titoli di credito rappresentativi dei mutui ceduti dalle banche aderenti (cartolarizzazioni) che potranno beneficiare della garanzia del Fondo di cui alla legge n. 662/1996.

Private equity

Sebbene il *private equity* abbia progressivamente accresciuto il proprio ruolo in Italia (soprattutto nei processi di riallocazione proprietaria) esso non ha ancora espresso il proprio potenziale, specialmente nel Mezzogiorno dove il mercato conserva una dimensione poco più che embrionale (cfr. Tavola IV.25). La crisi registrata nell'anno appena trascorso si è inevitabilmente riflessa sul valore delle operazioni che ha accusato una flessione a livello nazionale nell'ordine del 50 per cento, mentre nel Mezzogiorno si è registrato un miglioramento superiore al 30 per cento.

Tavola IV.25 - CAPITALE DI RISCHIO: NUMERO E CONTROVALORE DELLE OPERAZIONI DI INVESTIMENTO (2006-2009)

	2006	2007	2008	2009
ITALIA				
n° operazioni	292	302	372	283
di cui Early stage	62	88	88	79
di cui Expansion	105	113	145	123
valore operazioni (milioni di euro)	3.731	4.197	5.458	2.615
di cui Early stage	28	66	115	98
di cui Expansion	1.094	786	837	787
MEZZOGIORNO				
n° operazioni	13	18	12	12
di cui Early stage	5	8	2	6
di cui Expansion	3	8	6	3
valore operazioni (milioni di euro)	89	102	70	108
di cui Early stage	1,5	7	4	10
di cui Expansion	56	84	16	14

Fonte: AIFI. Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital

Fondo finanza d'impresa

Nel 2006 tutte le misure nazionali di aiuto a favore del *private equity* sono state concentrate all'interno del "Fondo Finanza di impresa"¹¹³. Questo strumento, per diventare operativo, necessita di un decreto interministeriale che tarda a concretizzarsi.

Fondo per le PMI

Nel frattempo il Ministero dell'Economia e delle Finanze si è fatto promotore della nascita di un nuovo fondo di investimento (gestito da apposita Sgr) che coinvolge importanti banche private al fianco della Cassa Depositi e Prestiti e sembra destinato a concentrare la propria azione, in base a logiche privatistiche (ovvero senza specifici aiuti di Stato), su imprese di media grandezza.

IV.5 La politica di coesione e le nuove strategie europee

Il Trattato di Lisbona¹¹⁴ conferma la coesione come una delle grandi finalità dell'Unione europea, esplicitandone chiaramente la sua natura territoriale. Il Trattato cita infatti la coesione territoriale accanto a quella economica e sociale. Si conferma

¹¹³ Legge n.296 del 2006 (finanziaria per il 2007, art. 1 comma 847 e ss.).

¹¹⁴Il trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, senza tuttavia sostituirli. Il nuovo trattato dota l'Unione del quadro giuridico e degli strumenti necessari per far fronte alle sfide del futuro e rispondere alle aspettative dei cittadini. Cfr. http://europa.eu/lisbon_treaty/index_it.htm

quindi il ruolo della politica coesione quale politica rivolta ai territori (place-based) che interviene a completamento della moneta unica e del mercato unico, affinché tutti i cittadini, indipendentemente da dove vivono o svolgono le proprie attività, possano beneficiare dei vantaggi dell'integrazione europea.

Al contempo, già da alcuni anni si è chiaramente evidenziato come la politica di coesione costituisca un pilastro della strategia complessiva per il rilancio della crescita e della competitività dell'intera Unione, assicurando che i grandi obiettivi di sviluppo dell'UE vengano perseguiti in tutte le regioni europee, tenendo conto delle specifiche necessità e situazioni. Nei primi anni del ciclo 2007-2013 infatti la politica di coesione ha contribuito in modo sostenuto all'attuazione della strategia di Lisbona, alla quale ha assicurato un ragguardevole contributo, mediante l'appostazione obbligatoria (earmarking) di un'ampia quota della spesa dei Fondi strutturali (60 per cento minimo della spesa per le regioni che rientrano nell'obiettivo Convergenza e 75 per cento minimo della spesa per quelle che rientrano nell'obiettivo Competitività regionale e occupazione). In tal modo gli Stati membri hanno indirizzato un'ampia parte degli investimenti previsti dalla politica di coesione 2007-2013 sulle priorità della strategia di Lisbona. L'Italia si è distinta come uno tra i paesi che più hanno contribuito all'attuazione della Strategia di Lisbona (cfr. paragrafo IV.3.1). Uno sforzo particolare ha riguardato l'investimento a sostegno della ricerca e dell'innovazione e dell'istruzione. Anche la determinazione degli obiettivi di servizio, ai quali il Quadro Strategico Nazionale ha attribuito una particolare attenzione, ha tenuto conto degli obiettivi della Strategia di Lisbona, affrontando i colli di bottiglia che frenano il conseguimento dei grandi obiettivi europei nei territori del Mezzogiorno, con particolare riferimento ai temi della partecipazione femminile al mercato del lavoro, delle competenze acquisite attraverso i percorsi di istruzione e formazione, della gestione sostenibile delle risorse (cfr. paragrafo V.2).

Alla fine del decennio previsto per l'attuazione della strategia di Lisbona, **Strategia UE 2020** l'Unione europea ha affrontato la ridefinizione dei suoi grandi obiettivi di sviluppo, in un quadro segnato da una profonda crisi economica e dall'affermarsi di grandi sfide globali (cambiamento climatico e demografico, impatto della globalizzazione, gestione delle risorse energetiche).

La Commissione ha proposto una nuova strategia "Europa 2020"¹¹⁵ che, rilanciando e aggiornando la Strategia di Lisbona¹¹⁶, persegue una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", attraverso azioni che promuovono la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale, una produzione più efficiente sotto il profilo delle risorse, una migliore partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà.

¹¹⁵ "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" COM (2010) 2020. Bruxelles 3 marzo 2010.

¹¹⁶ Commissione Europea, Documento di valutazione della strategia di Lisbona SEC (2010) 114 definitivo. Bruxelles 2 febbraio 2010.

Il Consiglio europeo, esaminando la proposta della Commissione, ha ricordato come la politica di coesione, così come tutte le politiche comuni, dovranno sostenere questi obiettivi, sottolineando l'importanza di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale al fine di contribuire al successo della nuova strategia¹¹⁷.

Oltre al sostegno finanziario la politica di coesione può inoltre assicurare l'adattamento di quella strategia alle particolari necessità dei singoli contesti territoriali, così diversificati in Europa e così diversamente interessati dai cambiamenti globali. Può permettere di combinare la necessità di indirizzi comuni a livello europeo e di impegni condivisi, con la necessità di assicurare la responsabilizzazione dei soggetti pubblici e privati che operano nei singoli luoghi, attraverso la governance multilivello e l'approccio integrato.

L'attuazione della strategia UE 2020 è connessa alla realizzazione di alcuni obiettivi quantitativi rappresentativi a livello di UE, che gli Stati membri saranno invitati a tradurre in obiettivi nazionali definiti in funzione delle situazioni di partenza e in base ai quali saranno valutati i progressi compiuti. Gli obiettivi riguardano l'occupazione, l'investimento in ricerca e innovazione, il raggiungimento dei target europei in materia di riduzione delle emissioni, utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili e miglioramento dell'efficienza energetica, il livello di istruzione, la riduzione della povertà e il grado di inclusione sociale.

Nella seguente tabella sono riportati i valori attuali degli indicatori di obiettivi e target a livello europeo proposti da Europa 2020.

Tavola IV.26 - INDICATORI DI OBIETTIVI E TARGET A LIVELLO EUROPEO PROPOSTO DA EUROPA 2020 (valori percentuali)

O biettivo	Livello EU oggi	EU al 2020
Tasso di occupazione	64,6	75,0
Spesa per ricerca sul PIL	1,9	3,0
Istruzione terziaria o equivalente	31,0	40,0
Abbandoni scolastici	15,0	10,0
Efficienza energetica	n.d.	20,0
Povertà	17	Indicatore in corso di definizione. Obiettivo "politico": 20 milioni di poveri in meno al 2020

Fonte: DPS

Per raggiungere questi traguardi, i cui valori quantitativi, per l'UE e i singoli Stati membri, sono ancora in discussione, la Commissione prospetta un programma di "iniziative faro"¹¹⁸, che richiederà interventi a tutti i livelli: organizzazioni dell'UE, Stati membri, autorità locali e regionali.

Per realizzare gli obiettivi della strategia occorre mobilitare tutte le politiche, gli strumenti, gli atti legislativi e gli strumenti finanziari dell'UE. La Commissione

¹¹⁷ Conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010 e del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.

¹¹⁸ "L'Unione dell'innovazione", "Youth on the move", "Un'agenda europea del digitale", "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", "Una politica industriale per l'era della globalizzazione", "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro", "La Piattaforma europea contro la povertà".

intende potenziare le politiche e gli strumenti principali, come il mercato unico, il bilancio e l'agenda economica esterna dell'UE, per concentrarsi sulla realizzazione degli obiettivi di Europa 2020.

La governance della strategia sarà più stringente rispetto a quella utilizzata per il monitoraggio della strategia di Lisbona. A livello dell'UE saranno adottati orientamenti integrati che coprano le priorità e i traguardi dell'Unione, mentre agli Stati membri verranno rivolte raccomandazioni specifiche, costruite intorno ai maggiori “colli di bottiglia” (bottleneck) che impediscono uno sviluppo in linea con le attese di Europa 2020. Una risposta inadeguata potrebbe dar luogo ad avvertimenti diretti a ciascuno degli Stati membri inadempienti.

Il Consiglio europeo si assumerà la piena titolarità della nuova strategia, mentre la Commissione valuterà i progressi verso il conseguimento degli obiettivi, agevolerà gli scambi politici e presenterà le proposte necessarie per orientare gli interventi e far progredire le iniziative faro dell'UE. Il Parlamento europeo avrà un ruolo determinante per mobilitare i cittadini e fungerà da colegislatore per le iniziative principali.

Le relazioni e le valutazioni nell'ambito di Europa 2020 e del Patto di stabilità e crescita saranno elaborate contemporaneamente (pur rimanendo strumenti distinti) per migliorarne la coerenza fra le due linee di politica. In tal modo, le due strategie potranno perseguire obiettivi analoghi in materia di riforme pur rimanendo due strumenti separati.

Rispetto alla Strategia di Lisbona emerge una maggiore consapevolezza, da parte degli Stati membri e della Commissione europea, della necessità di un più forte coordinamento delle politiche economiche europee e nazionali, sostenuto anche attraverso il ricorso a condizionalità, anche in termini di utilizzo delle risorse del bilancio comunitario, al fine di assicurare che alla condivisione di obiettivi europei corrisponda un comportamento coerente e sinergico delle politiche nazionali degli Stati membri, attraverso il controllo della qualità della spesa pubblica, nel quadro del rispetto dei parametri del Patto di stabilità.

Il 2010 è un anno cruciale per il futuro della politica di coesione, nel contesto più ampio della messa a punto della Strategia Europa 2020 e della revisione del bilancio comunitario: entro l'anno la Commissione europea presenterà la Quinta Relazione sulla coesione, nella quale definirà le linee fondamentali della politica di coesione post 2013, da porre a base delle proposte legislative per il futuro periodo di programmazione, sulle quali si aprirà nel 2011 il negoziato con gli Stati membri.

A partire da settembre 2010 è anche attesa la proposta della Commissione europea per la revisione del bilancio comunitario. Il futuro della politica di coesione sarà quindi segnato da questo nuovo scenario, nel quale sarà presumibilmente necessaria una sua profonda riforma volta a rafforzarne l'efficacia.

**Il futuro della
coesione**

Su questi temi si è espresso il Rapporto Barca¹¹⁹, che, oltre ad aver reinquadrato la ragion d'essere della politica di coesione comunitaria, ne ha proposto una netta riforma, articolata su alcuni “pilastri” di una nuova governance, più strategica ed efficace, che prevedono: un maggiore orientamento ai risultati; una forte concentrazione su poche priorità tematiche, individuate come risultato di un dibattito politico di alto livello che dovrebbe accompagnare tutta l'attuazione della politica di coesione; una strategia d'intervento più netta che poggi su quadri strategici europei e nazionali espressione di impegni cogenti riferibili a risultati misurabili e soggetti a precise condizionalità attuative; una più efficace valutazione dei risultati e dell'impatto della politica che dia ancora più trasparenza e razionalità alle scelte della politica di coesione; il rafforzamento del principio di addizionalità, messo peraltro in relazione con il Patto di stabilità; il rafforzamento della capacità di indirizzo strategico della Commissione e un rafforzamento del coordinamento dell'intervento delle politiche comunitarie e nazionali che hanno impatto sul territorio. Il Rapporto Barca contiene diversi spunti che appaiono in linea con la posizione assunta dall'Italia sulla futura politica di coesione. In primo luogo, fornisce basi solide sotto il profilo analitico per riconoscere il valore della coesione come politica di investimento sui fattori di competitività di lungo termine (quindi non politica di redistribuzione di risorse), ingrediente indispensabile dell'ulteriore progresso della integrazione europea. Inoltre, contiene proposte concrete per il miglioramento della coesione nella direzione dell'orientamento ai risultati e dell'efficacia che l'Italia ha fin qui auspicato e su cui si è anche già indirizzata nel periodo 2007-2013, con il sistema degli “obiettivi di servizio”. Ancora, mette in evidenza i cambiamenti necessari all'interno delle istituzioni comunitarie, nell'ambito della Commissione, del Consiglio, sottolineando l'opportunità di un inquadramento formale sul piano politico della coesione, e nel coinvolgimento del Parlamento Europeo.

Il dibattito sul futuro della politica di coesione è stato orientato dai Commissari preposti alla politica regionale: la Commissaria Danuta Hubner¹²⁰, il Commissario Pawel Samecki¹²¹ e, nella rinnovata Commissione, il Commissario Johannes Hahn¹²². Nel solco di un impostazione sostanzialmente condivisa, i tre Commissari hanno sottolineato come oggi l'Unione europea abbia ancora più bisogno di una forte politica di sviluppo, capace di sostenere in tutte le regioni investimenti in linea con i grandi obiettivi europei, capaci di generare innovazione, competitività, valorizzazione delle risorse umane, in generale capaci di agire come catalizzatori di investimenti per il miglioramento dell'offerta di beni e servizi pubblici. Per questo la futura politica di coesione dovrà continuare a intervenire in

¹¹⁹ An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, April 2009.

¹²⁰ Danuta Hubner, Reflection paper on future Cohesion Policy, Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Mariánské Lázně, 22-24 aprile 2009

¹²¹ Pawel Samecki, Orientation Paper on Future Cohesion Policy, December 2009

¹²² Johannes Hahn, Regional Policy as Essential part of the EU2020 Strategy, Zaragoza, 19th February 2010

tutte le regioni, nessuna esclusa, valorizzando l'approccio integrato territoriale e il modello di governance multilivello che le sono propri. I Commissari hanno anche messo in evidenza la necessità di migliorare il sistema di attuazione della politica di coesione, ricercando al contempo maggiore efficienza e orientamento a risultati concreti, ma in un quadro di massima semplificazione della gestione. La riflessione sulla importanza di introdurre condizioni più stringenti a cui legare i finanziamenti della coesione (si veda anche *infra*), che sta al centro del Rapporto Barca, è un punto a cui il Commissario Hahn si è fin qui mostrato particolarmente sensibile.

Le consultazioni pubbliche, promosse dalla Commissione europea così come le occasioni di confronto politico che si sono succedute a partire dal 2007 (quando è stata pubblicata la Quarta Relazione sulla coesione) hanno posto in rilievo i punti centrali della possibile riforma della politica di coesione. In particolare la recente Riunione ministeriale informale sulla politica regionale convocata dalla Presidenza spagnola a Saragozza (19 febbraio 2010) gli Stati membri hanno ribadito sia il ruolo della politica di coesione, quale politica di sviluppo rivolta a tutte le regioni europee, componente essenziale del processo di integrazione europea, sia il contributo determinante che la politica di coesione può offrire al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. Corollario indispensabile di una riforma volta a migliorare l'efficacia della politica di coesione è il rafforzamento del coordinamento e dell'integrazione dell'intervento dei Fondi comunitari, nonché una incisiva semplificazione delle modalità di gestione, che valorizzi il principio di sussidiarietà. Un più forte coordinamento tra la politica di coesione e le politiche settoriali, tanto a livello comunitario che nazionale, è indispensabile, ad avviso della maggior parte degli Stati membri, per perseguire gli obiettivi della politica di coesione, i cui risultati dipendono anche dalla capacità di sviluppare integrazione e sinergie con le altre politiche comunitarie e nazionali.

A queste valutazioni essenzialmente positive della politica di coesione e del suo possibile ruolo per il periodo post-2013 si affiancano, tuttavia, lo scetticismo e le valutazioni critiche sia di alcuni commentatori¹²³ sia all'interno delle istituzioni comunitarie¹²⁴. Come è già avvenuto in passato, all'avvio del negoziato finanziario e sulle nuove proposte legislative, alcuni Stati Membri riprendono idee e proposte che potrebbero ridurre il fabbisogno di natura finanziaria della coesione nell'ambito del futuro bilancio, al fine di "liberare" risorse per altre politiche.

¹²³ Tra gli altri, per analisi che considerano in modo critico i temi della coesione nel più ampio quadro delle riflessioni sul futuro bilancio UE, si possono segnalare: Copenhagen Economics (2009), EU Budget Review Options for change June; I. Santos S. Neheider (2009) "Reframing the EU budget decision-making process" Bruegel Working Paper 2009/03; più specificamente in tema di coesione, I. Santos (2008) "Is structural spending on solid foundations?" Bruegel Policy Brief, issue 2008/02 February.

¹²⁴ Nell'ottobre 2009 è circolato una bozza di documento ancora provvisoria della Commissione Europea - che ne ha successivamente dichiarato in via definitiva la natura non ufficiale - preparato in vista della revisione del bilancio comunitario. Il documento faceva espressamente riferimento all'ipotesi di un significativo ridimensionamento della politica coesione, in particolare nei paesi relativamente ricchi, come l'Italia.

Le questioni critiche aperte sono:

- più accentuati vincoli di bilancio degli Stati Membri, in particolare, ma non solo, dei contribuenti netti, a seguito della crisi economica e finanziaria limitano le possibilità di trovare un accordo su una ipotesi espansiva circa la dimensione complessiva del bilancio;
- copertura geografica: la politica di coesione dovrà riguardare ancora tutte le regioni o solo quelle degli Stati più poveri? (Questa soluzione escluderebbe l'Italia dai beneficiari). In particolare, deve esserci ancora un intervento nelle regioni relativamente ricche¹²⁵? Sono questioni già affrontate nel precedente negoziato, che riguardano la posizione di fondo intorno alla natura puramente redistributiva oppure di politica di investimento della coesione, ma questa volta anche una parte rilevante della Commissione sembra esaminare con attenzione la possibilità di limitare la copertura geografica;
- metodo di calcolo delle allocazioni per Stato Membro: in parte connessa alla prima questione, deriva dagli spostamenti relativi già osservati e attesi per il futuro dei livelli di PIL pro capite regionali, che porterebbero a concentrare le allocazioni definite in base ai criteri già impiegati in passato su un numero più ristretto di Stati. Conseguentemente, potrebbero esserci pressioni per rivedere il metodo di calcolo e, in questo quadro, la Commissione potrebbe prendere in considerazione un rafforzamento del supporto transitorio.

Una questione centrale che caratterizza l'attuale dibattito sulla futura politica di coesione riguarda il concetto delle nuove condizionalità che dovrebbero governare la futura politica di coesione.

Il dibattito su come fissare condizioni che migliorino l'efficacia e l'orientamento ai risultati trova origine essenzialmente nell'analisi sviluppata nel Rapporto Barca: la coesione ha bisogno di una riforma radicale che deve prendere la forma di condizioni più stringenti in base alle quali la Commissione dovrebbe assegnare (ovvero rifiutarsi di assegnare, quando non sono rispettate) i fondi per la coesione. Solo un condizionamento più esteso (esistono le istituzioni che possono garantire che il finanziamento di investimenti in un determinato settore portino effettivamente i risultati programmati?) e approfondito da parte della Commissione (che deve saper valutare se quelle condizioni sono soddisfatte) può rendere sufficientemente credibile la coesione, costituendo una garanzia sia per i beneficiari sia per i contribuenti netti.

Nella primavera del 2010, l'estendersi della crisi economica e finanziaria alle finanze pubbliche degli Stati Membri, e la necessità di condividere contromisure volte al rafforzamento della governance economica, hanno poi reso ancora più rilevante la questione delle condizionalità. La Commissione, nel tracciare le linee per

¹²⁵ Tra i lavori più recenti che hanno discusso questa ipotesi, si veda I. Begg (2009) , "The Future of Cohesion Policy in Richer Regions" DG Regional Policy Working Paper, n.3; nel sollevare dubbi sulla opportunità di continuare interventi della coesione nelle regioni relativamente più prospere, indica tra le possibili vie di uscita al problema dell'impatto sul bilancio UE il ricorso più esteso a forme di prestiti rimborsabili e al metodo di coordinamento aperto.

un rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche, ha proposto¹²⁶, fra l'altro, per il prossimo quadro finanziario, la possibilità di introdurre condizionalità sui pagamenti del bilancio UE per gli Stati che non si attengono agli accordi assunti nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita (attualmente già esistente per il Fondo di coesione, di cui l'Italia non beneficia). L'ipotesi di impiegare condizionalità concernenti alcune politiche del bilancio UE si è consolidata con una seconda Comunicazione¹²⁷ della Commissione, che prevede una sorta di “cassetta degli strumenti” (toolbox), composta di incentivi e sanzioni nel quadro di misure preventive e correttive dei comportamenti degli Stati nelle diverse fasi delle procedure avviate nel caso di deficit eccessivi. Particolarmente interessante la proposta della Comunicazione di introdurre condizionalità “ex ante” per la politica di coesione, in base alle quali gli investimenti dovrebbero essere legati al sostegno alle riforme istituzionali e strutturali direttamente connesse all'operatività della coesione, al fine di accrescerne efficienza ed efficacia. In tal modo, si riconosce, infatti, come il fatto di condizionare ex ante la concessione dei fondi all'attuazione di riforme strutturali e istituzionali in grado di influire positivamente sull'attuazione della politica di coesione possa risultare mutuamente vantaggioso per il rispetto del Patto e per l'efficacia della politica di coesione (il cui ruolo tra gli strumenti di politica economica UE verrebbe quindi chiaramente riconosciuto).

RIQUADRO 0 - AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY, INDEPENDENT REPORT

Il Rapporto Barca, presentato nell'aprile 2009, è stato commissionato dall'allora Commissario per la politica regionale, Danuta Hübner, a Fabrizio Barca, in qualità di esperto indipendente.

Il rapporto mira a realizzare una riforma radicale della politica di coesione necessaria per ottenere a un tempo due risultati: rafforzare l'orientamento della politica di coesione ai risultati e corrispondere alla esigenza di avvicinare l'Unione Europea ai bisogni dei cittadini.

Il Rapporto, in primo luogo, riassume le motivazioni a sostegno di una politica di sviluppo “rivolta ai luoghi” (place-based) per tutte le regioni dell'Unione Europea. Tale politica mira a conseguire maggiore utilizzazione delle potenzialità territoriali (efficienza) e inclusione sociale (equità), attraverso:

- *realizzazione di infrastrutture, servizi e incentivi mirati su singoli “luoghi” (da intendere a geometria variabile: aree metropolitane, aree rurali, aree vaste, corridoi, comunque identificati da progetti di sviluppo);*
- *valorizzazione delle conoscenze e preferenze degli individui e gruppi che vivono nei luoghi;*

¹²⁶ COM (2010) 250, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche”, Bruxelles 12 maggio 2010.

¹²⁷ COM (2010) 367/2, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance”, Bruxelles 30 giugno 2010.

- *trasferimenti condizionati, con i quali il soggetto finanziatore esterno (UE e autorità nazionali) subordina l'erogazione dei fondi all'impegno contrattuale dei livelli inferiori di governo a perseguire obiettivi quantitativi prefissati e a soddisfare requisiti istituzionali per l'efficace utilizzo delle risorse.*

In secondo luogo, sostiene che la politica di coesione UE può svolgere questo ruolo a condizione dell'attuazione di un articolato piano di riforma, i cui elementi essenziali sono:

- *concentrazione su poche priorità rilevanti per i cittadini europei: due terzi di tutte le risorse della politica devono essere concentrate su 3-4 temi di alta rilevanza, con effetti verificabili (esempi citati nel Rapporto: innovazione e cambiamento climatico, sul fronte economico; migrazioni, sul fronte sociale);*
- *contratti fra Commissione e Stati Membri (Regioni) orientati ai risultati, concentrati su tre impegni: a) allocazione finanziaria fra le nuove priorità; b) obiettivi quantificati e verificabili in termini di indicatori di qualità di vita dei cittadini; c) requisiti istituzionali per assicurare il buon utilizzo dei fondi (per esempio in termini di concorrenza dei mercati, regolazione dei servizi pubblici, metodi di valutazione dei risultati, organizzazione e capacità istituzionale, etc.). La Commissione può: a) adottare l'intero contratto; b) respingerne alcune parti (perché gli impegni assunti vengono ritenuti insufficienti), chiedendo di riallocare i fondi ad altre destinazioni; c) adottarne alcune parti "soggette a condizioni";*
- *enfasi crescente sulla valutazione e su un più esteso utilizzo del sistema degli indicatori, (di realizzazione; di risultato; di impatto);*
- *conferma del principio dell'addizionalità delle risorse comunitarie ma con una revisione del metodo, in modo da assicurare la conciliazione tra gli obiettivi di spesa e gli obiettivi di finanza pubblica posti dal Patto di Stabilità.*

Tale riforma richiede anche le seguenti linee di intervento sulle istituzioni dell'Unione:

- *riorganizzazione interna della Commissione e forte investimento in capitale umano (task-force di alta competenza sui temi scelti come priorità, da rendere attraente per i migliori esperti d'Europa; impulso all'unità responsabile per gli indicatori e la valutazione; disinvestimento nelle competenze relative alla regolarità formale delle procedure e al controllo, da trasferire agli Stati Membri; coordinamento sia fra Direzione Generale per la politica regionale e Direzione per l'occupazione, sia con le Direzioni settoriali);*
- *sistema di controlli incrociati (checks and balances) attraverso un nuovo ruolo del Parlamento Europeo e un neo-costituito Consiglio formale della Coesione, a garanzia della maggiore discrezionalità attribuita alla Commissione su questioni di sostanza, dando attuazione al nuovo articolo 275 del Trattato (che prevede la discussione da parte del Parlamento Europeo di un "Rapporto di valutazione") e rimediando all'anomalia per cui il Consiglio non dispone di un luogo formale nel quale discutere gli esiti della principale voce di bilancio.*

Per quanto concerne la prassi negoziale, il Rapporto considera, inoltre, indispensabile prevedere una conclusione simultanea del negoziato su risorse finanziarie, obiettivi e regole. In passato, infatti, la trattativa sugli obiettivi e sulle regole della politica di coesione si è chiusa dopo quella sull'ammontare e il riparto dei fondi. Tale sequenza temporale ha indotto gli Stati Membri, già certi delle risorse loro attribuite, a rendere obiettivi e regole meno stringenti, al fine di massimizzare i rispettivi margini di manovra nell'attuazione, ma con detrimento per l'efficacia della coesione.

V. ATTUAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE E PROSPETTIVE DI RIFORMA FEDERALISTA: IL RUOLO DELLA POLITICA REGIONALE E LE CAPACITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI

V.1 *Politica regionale e riforma in senso federalista: quale rapporto sul tema della capacità amministrativa*

Nel 2009 la politica regionale è entrata nella fase di piena attuazione del ciclo 2007-2013. L'attenzione sull'azione della pubblica amministrazione investe quindi più direttamente le capacità di attuare, realizzare e valutare l'efficacia dei programmi in corso.

Al tempo stesso nel corso dell'anno è proseguito l'iter legislativo e di definizione della riforma in senso federalista¹ che, nel 2010 e poi nel 2011, diventerà più intenso con la definizione dei decreti legislativi attuativi della riforma, alcuni dei quali particolarmente rilevanti anche per le politiche aggiuntive previste dal comma 5 art. 119 della Costituzione (cfr. paragrafo III.3.1).

Dal punto di vista delle politiche di sviluppo diviene quindi più concreto il tema del rapporto fra riforma federalista e politica regionale, come prevista dal comma 5 art. 119 della Costituzione. Tema che avrà da subito implicazioni operative con riferimento alla sua specifica declinazione in particolare nelle Regioni del Sud.

La questione, una volta definita nelle sue dimensioni giuridico-normative, va posta, per ricercare e promuovere i possibili punti di coerenza reciproca, anche sul piano delle opportunità che si possono prospettare per coniugare l'attuazione della riforma federalista e migliore efficacia delle politiche di sviluppo finanziate con risorse aggiuntive.

Per quanto riguarda la politica regionale aggiuntiva l'avvio della riforma federalista implicherà la necessità di una riflessione su come le nuove modalità di programmazione delle risorse ordinarie (sia di parte corrente sia in conto capitale) e i cambiamenti progressivamente indotti nel funzionamento della pubblica amministrazione potranno contribuire a promuovere, soprattutto nelle Regioni in maggiore ritardo, il conseguimento di livelli più adeguati di offerta di servizi collettivi e, quindi, a creare nel tempo, un ambiente per cittadini e imprese, più favorevole allo sviluppo².

¹ Si usa qui, per sintesi, il termine "riforma in senso federalista". Il processo in corso in Italia riguarda più precisamente il percorso verso il "federalismo fiscale" e investe quindi principalmente la riforma delle modalità di come competenze (uscite) e strumenti fiscali (entrate) sono ripartite fra i diversi livelli (in verticale) delle amministrazioni. Appare a tutti evidente però come l'attuazione del federalismo fiscale comporti mutamenti così rilevanti a livello istituzionale (maggior coordinamento fra centri di spesa e centri di prelievo, maggiore responsabilizzazione nella gestione e nell'impiego delle risorse, misurazione della spesa riferita a costi standard piuttosto che al trend "storico", solo per citare gli aspetti più noti) da sostanziarci, di fatto, in una riforma federalista in senso più ampio.

² E' questo un aspetto da considerare con particolare attenzione in un anno, il 2010, nel quale diverrà più serrato il confronto sulle prospettive del bilancio comunitario post 2013, sul futuro della politica di coesione, sulle modalità con cui verrà applicato il principio di addizionalità.

Per quanto riguarda l'attuazione della riforma federalista il rapporto con la politica regionale può risultare particolarmente fecondo in quanto all'interno delle attuali regole e delle attuali pratiche operative della politica regionale vi sono punti di particolare avanzamento nell'applicazione di principi propri anche della prospettiva federalista. Per fare qualche esempio: a) l'orientamento al conseguimento di risultati quantificati attraverso specifici indicatori; b) la misurazione dei percorsi di conseguimento di determinati obiettivi in termini di servizi collettivi (il meccanismo degli Obiettivi di Servizio); c) la disponibilità di strumenti avanzati di misurazione della spesa pubblica a livello territoriale (i conti pubblici territoriali); d) la questione relativa alla dotazione territoriale di infrastrutture e ai problemi collegati alla capacità di realizzarle; e) le pratiche di valutazione e di verifica delle politiche e della loro efficacia.

Pre-condizione comune appare tuttavia quella relativa all'effettiva affermazione nella pubblica amministrazione (ai diversi livelli della filiera istituzionale) di capacità tecnicamente adeguate per affrontare la fase di transizione e poi per governare a regime il nuovo assetto delle politiche ordinarie e aggiuntive che ne scaturirà.

In questo capitolo, e nei singoli paragrafi in cui si articola, il tema delle capacità viene trattato con riferimento ai progressi registrati nel 2009 nell'attuazione della politica regionale sotto questo aspetto. Cominciando tuttavia anche a guardare verso una prospettiva più ampia in cui l'avanzamento della riforma federalista entrerà in rapporto con la politica regionale e potrà anche mutuare da questa approcci, tecniche e strumenti forse finora non sufficientemente valorizzati e che eppure già costituiscono elementi rilevanti di un'amministrazione orientata a risultati misurabili.

Il capitolo, nell'interpretazione di tale prospettiva, tratta specificamente questi temi:

- a. il sistema degli "Obiettivi di Servizio" come policy specifica e mirata nel cui disegno e nella cui attuazione la condivisione e la semplicità del meccanismo (condivisione di target quantitativi condivisi da conseguire in tempi e regole stabiliti ex ante) si coniuga a principi trasparenti di responsabilità e concorrenza virtuosa fra Amministrazioni per accrescere la disponibilità di servizi pubblici collettivi per i propri cittadini (paragrafo V.2);
- b. il sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) per verificare ipotesi, comprendere dinamiche e caratteristiche strutturali della finanza pubblica a livello territoriale attraverso l'utilizzo di dati di qualità, completi e affidabili, e opportunamente disaggregabili utilizzando criteri e metodi statisticamente adeguati e in grado di coprire, attraverso l'attività articolata sul territorio, della rete dei Nuclei CPT, la rilevazione di un universo di erogatori di spesa unico in Italia (paragrafo V.3);
- c. la strategia di capacitazione delle Amministrazioni per ampliare la disponibilità ed il livello di definizione e disaggregazione di dati utili per orientare l'intervento pubblico di sviluppo territoriale attraverso l'utilizzo di sistemi di

- indicatori di contesto e di programma e la sperimentazione di forme innovative di indicatori come, fra gli altri, l'applicazione web *DPS eXplorer*, che consente agli utenti di effettuare, interattivamente, letture dinamiche dei territori (cfr. paragrafo V.4);
- d. i sistemi di analisi e di verifica della realizzazione di progetti infrastrutturali e in generale di opere pubbliche (con un focus specifico sui Grandi progetti della programmazione comunitaria) quale modalità mirata (anche attraverso l'utilizzazione di nuovi strumenti, quali VISTO, acronimo di "Visualizzazione Interattiva della Stima dei Tempi delle Opere") per aggredire gli elementi di criticità che, nella politica regionale ma anche più in generale nelle politiche di investimento pubblico del nostro Paese, sono rappresentati dai prolungati tempi del processo realizzativo e dalla crescita dei costi delle opere rispetto alle previsioni iniziali (paragrafi V.5 e V.6);
 - e. infine la valutazione quale strumento funzionale al miglioramento della qualità dell'attuazione delle politiche e della strategia e degli interventi, della conoscenza più approfondita, anche a fini operativi, delle realizzazioni e degli effetti prodotti: il Sistema Nazionale di Valutazione (di cui fanno parte anche i Nuclei di valutazione e verifica delle Amministrazioni centrali e regionali) costituisce, con il ruolo rilevante dell'UVAL, il riferimento istituzionale e il motore operativo, delle attività di valutazione della politica regionale, organizzate secondo un modello improntato a piena responsabilità e autonomia in un quadro unitario di regole condivise (una sorta di prototipo già pienamente operativo di "federalismo tecnico") dei soggetti tecnico-istituzionali che vi partecipano e ne sono parte attiva (paragrafi V.7 e V.8).

V.2 *Obiettivi di servizio e sistema premiale come strategia di capacitazione delle Amministrazioni*

L'effettivo conseguimento di risultati in termini di miglioramento del livello e della qualità dei servizi pubblici, offerti ai cittadini nelle Regioni del Mezzogiorno, negli ambiti dell'istruzione, dei servizi di cura, della gestione dei rifiuti urbani e del servizio idrico integrato è il fulcro attorno al quale ruota il sistema degli "Obiettivi di Servizio", una innovativa modalità di programmazione orientata ai risultati introdotta dalla politica regionale con il QSN 2007-2013³.

Si tratta di una *policy* specifica e mirata nel cui disegno e nella cui attuazione la condivisione e la semplicità del meccanismo (condivisione di target quantitativi condivisi da conseguire in tempi e regole stabiliti ex ante) si coniuga a principi trasparenti di responsabilità e concorrenza virtuosa fra Amministrazioni per accrescere la disponibilità di servizi pubblici collettivi per i propri cittadini. Una *policy* e un meccanismo sotto molti aspetti "anticipatori" di alcuni tratti essenziali

³ Un quadro complessivo sul funzionamento del sistema è disponibile nella sezione del sito DPS dedicata agli Obiettivi di Servizio http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/.

del federalismo fiscale e da cui l'attuazione di quest'ultimo può trarre indicazioni significative anche e in particolare con riferimento alle capacità amministrative e tecniche che occorre rafforzare e creare nelle pubbliche Amministrazioni per garantirne un funzionamento efficiente.

Sistema Obiettivi di Servizio

Il sistema "Obiettivi di Servizio" è attivo dal 2007 dopo che il CIPE⁴ ne ha definito regole, procedure e risorse finanziarie premiali da attribuire nel caso di raggiungimento al 2013 dei target degli undici indicatori con cui sono monitorati gli obiettivi. Il 2009 è stato l'anno di consolidamento delle attività e di un primo bilancio dei risultati raggiunti, in cui tutti i soggetti coinvolti hanno contribuito ad assicurare la piena operatività. Le Amministrazioni partecipanti al meccanismo premiale, le otto Regioni del Mezzogiorno e il MIUR, hanno dato avvio alle azioni previste dai rispettivi Piani d'Azione⁵ e ne hanno dato conto con i primi Rapporti Annuali di esecuzione (cd. RAOS)⁶. Il DPS ha continuato, anche attraverso il coordinamento dell'azione di altre Amministrazioni centrali competenti⁷, nella sua funzione di impulso e coordinamento delle attività complessive, garantendo in particolare la disponibilità e la diffusione dei dati necessari per il monitoraggio degli obiettivi⁸. Il Gruppo Tecnico Centrale di accompagnamento (Gruppo Tecnico)⁹ ha realizzato le attività a garanzia del corretto funzionamento del meccanismo premiale e ha completato l'istruttoria per l'assegnazione di una prima anticipazione dei 3 miliardi di premio stanziati dal CIPE per incentivare il raggiungimento dei target fissati al 2013 per gli undici indicatori¹⁰.

⁴ Delibere CIPE n. 82/2007 e n. 166/2007.

⁵ I Piani d'Azione sono previsti dalla Delibera CIPE 82/2007 che ne indica i contenuti minimi: le azioni da promuovere sul territorio per il conseguimento degli obiettivi; le modalità organizzative per ciascuna azione; le risorse umane e finanziarie necessarie; i tempi previsti per ciascuna attività; gli strumenti che si intendono utilizzare per assicurare che tali azioni siano svolte; i meccanismi di monitoraggio; le modalità di pubblicità e comunicazione sui progressi. I Piani d'Azione delle 8 Regioni del Mezzogiorno e del MIUR, elaborati e formalizzati per la gran parte tra la fine del 2008 e i primi mesi del 2009, sono disponibili alla pagina http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/monitoraggio.asp#pianiazione

⁶ I RAOS delle Regioni e del MIUR, pervenuti tra ottobre e novembre 2009, hanno rappresentato la prima occasione per confermare o modificare la strategia prevista nei Piani d'Azione, alla luce dell'evoluzione degli indicatori, del contesto e delle azioni realizzate. I RAOS delle 8 Regioni del Mezzogiorno e del MIUR sono disponibili alla pagina http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/monitoraggio.asp#raos

⁷ Le Amministrazioni Centrali competenti hanno avviato concretamente l'attuazione del "Progetto di azioni di assistenza tecnica e azioni di sistema a supporto degli Obiettivi di Servizio". Si tratta del Ministero dell'Ambiente per gli obiettivi Gestione dei Rifiuti Urbani e Servizio Idrico Integrato; del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio per i servizi di cura per l'infanzia e, con l'aggiunta del Ministero della Salute, per i servizi di cura per gli anziani.

⁸ Ciò è stato possibile in virtù di appositi accordi con i produttori dei dati: Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), per l'istruzione; Ministero della Salute per i servizi di cura agli anziani; Istituto di Ricerca per la Protezione Ambientale (ISPRA, ex APAT), per i rifiuti urbani, e con l'ISTAT per i dati sugli abbandoni scolastici, sui servizi per l'infanzia e sul sistema idrico integrato.

⁹ Il Gruppo Tecnico Centrale di accompagnamento degli Obiettivi di Servizio, previsto dalla Delibera CIPE 82/2007, è stato costituito con Decreto del Capo Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del giugno 2008. Ha funzioni di accompagnamento e monitoraggio del sistema ed è responsabile dell'istruttoria per l'attribuzione delle risorse premiali alle scadenze del 2009 e del 2013. Il Gruppo Tecnico Centrale è costituito da 2 rappresentanti del DPS, che ne assicurano il coordinamento, 2 rappresentanti delle Regioni, 1 rappresentante del MIUR e 1 rappresentante dell'ISTAT.

¹⁰ Il 2009 è stato infatti anche l'anno della verifica per l'attribuzione della premialità intermedia, prevista dal sistema per spingere Regioni e MIUR a impegnarsi da subito per il perseguimento di obiettivi altrimenti percepiti di lungo termine. Sulla base delle regole definite nella delibera CIPE n. 82/2007, a partire dalla distanza percentuale colmata al 2009 tra valore base e *target* dei singoli indicatori, il Gruppo Tecnico ha calcolato per nove indicatori i premi intermedi da assegnare alle amministrazioni che partecipano al meccanismo. I premi, che ammontano a un totale di 642 milioni di Euro, saranno assegnati con apposita delibera CIPE nel corso del 2010

Tavola V.1 - OBIETTIVI DI SERVIZIO: CALCOLO DELLE RISORSE PREMIALI PER LA SCADENZA INTERMEDIA (aggiornamento banca dati 30 novembre 2009) milioni di euro

Amm.ne	Obiettivi / indicatori											Totale per Amm.ne	Quota % sul totale potenziale
	Istruzione			Servizi di cura alla			Rifiuti			Acqua			
	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11		
Abruzzo	0			4,44	4,44	8,87	0	5,05	4,44	1,42	8,87	37,53	27%
Molise	0	La verifica intermedia 2009/2010 è effettuata unicamente per il MIUR dopo la pubblicazione dei dati 2009	La verifica intermedia 2009/2010 è effettuata unicamente per il MIUR dopo la pubblicazione dei dati 2009	1,98	1,34	0	1,11	0,45	2,08	0,89	4,95	12,8	17%
Campania	10,43			21,3	5,96	24,71	0	25,56	0	11,93	42,6	142,49	21%
Puglia	13,3			16,98	0,68	0	12,22	6,11	16,98	3,4	21,73	91,4	17%
Basilicata	5,72			4,48	3,55	9,34	0	2,1	0	5,42	7,85	38,46	26%
Calabria	6,17			8,73	1,75	19,39	14,54	5,82	9,7	8,92	17,06	92,08	30%
Sicilia	8,22			22,38	0	5,37	2,01	3,36	17,46	7,16	39,39	105,35	15%
Sardegna	12,74			11,35	0	21,75	17,74	17,74	11,82	1,42	23,65	118,21	32%
MIUR	3,78			-	-	-	-	-	-	-	-	3,78	6%
Totale per indicatore	60,36	-	-	91,64	17,72	89,43	47,62	66,2	62,5	40,6	166,1	642,1	21%
<i>Quota % sul totale potenziale</i>	<i>24%</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>49%</i>	<i>9%</i>	<i>24%</i>	<i>17%</i>	<i>24%</i>	<i>33%</i>	<i>11%</i>	<i>44%</i>	<i>21%</i>	

Legenda indicatori:

S.01 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (anno base 2006; anno di riferimento per verifica intermedia 2009)

S.02 - Studenti con scarse competenze in lettura (anno base Mezzogiorno per MIUR 2003; anno di riferimento Mezzogiorno per verifica intermedia MIUR 2009)

S.03 - Studenti con scarse competenze in matematica (anno base Mezzogiorno per MIUR 2003; anno di riferimento Mezzogiorno per verifica intermedia MIUR 2009)

S.04 - Diffusione dei servizi per l'infanzia (anno base 2004; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.05 - Presa in carico "ponderata" degli utenti dei servizi per l'infanzia (anno base 2004; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.06 - Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.07 - Rifiuti urbani smaltiti in discarica (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.08 - Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.09 - Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.10 - Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.11 - Quota di popolazione equivalente servita da depurazione (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL

L'analisi sullo stato di avanzamento degli indicatori e del sistema degli Obiettivi di Servizio, inclusa la descrizione dell'istruttoria del Gruppo Tecnico per l'attribuzione della premialità intermedia, è contenuta nella relazione presentata nel febbraio 2010 al Comitato Nazionale per il coordinamento e la Sorveglianza della Politica Regionale Unitaria¹¹.

Rimandando a tale relazione e al II capitolo¹² di questo Rapporto per approfondimenti relativi al livello di perseguimento degli Obiettivi di Servizio nelle regioni del Mezzogiorno, le considerazioni che seguono si concentrano sul bilancio che può essere fatto, a tre anni dal suo avvio formale, sugli effetti (e quindi indirettamente anche sul fabbisogno) che l'attuazione del sistema ha generato in termini di sviluppo di capacità nelle amministrazioni coinvolte.

alle amministrazioni interessate, con vincolo di destinazione delle risorse attribuite ai singoli indicatori nei rispettivi ambiti di servizio. Sono stati sottoposti a verifica intermedia tutti gli indicatori per i quali si disponeva al 30 novembre 2009 di dati aggiornati almeno al 2008. Per i due indicatori sulle competenze degli studenti derivanti dall'indagine OCSE-PISA i dati relativi all'indagine 2009 saranno disponibili alla fine del 2010.

¹¹ La relazione è stata presentata nella seduta del Comitato del 17 febbraio 2010, a rappresentanti delle Amministrazioni regionali e centrali, alle parti economiche e sociali e al partenariato istituzionale. Il documento è disponibile al link http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/obiettivi/OdS_relazione_DPS_2009.pdf

¹² In particolare paragrafi II.1.1 (istruzione), II.1.3 (servizi di cura), II.2.1 (gestione dei rifiuti urbani), II.2.2 (servizio idrico integrato).

**Effetti nel
miglioramento
capacità
amministrativa**

Il primo fra tali risultati consiste nell'accresciuta sensibilità (e nell'impegno effettivo conseguente) delle amministrazioni regionali nell'orientare la programmazione nei settori interessati al conseguimento dei risultati attesi anche in termini quantitativi. Con i Piani d'Azione per molti si è infatti avviato un processo tanto semplice quanto inedito, in cui a partire dagli indicatori e dai target, si sono individuati i nodi critici da affrontare, gli atti normativi e organizzativi da completare, le azioni da realizzare, le diverse fonti finanziarie da integrare. Ha sicuramente giovato in tal senso la concentrazione su pochi obiettivi e l'aver basato la scelta degli indicatori e la fissazione dei target su un approfondito confronto tecnico e negoziale tra livello centrale e livello regionale¹³. In questo modo indicatori e target sono stati fatti propri dalle strutture regionali di coordinamento della programmazione, che hanno coinvolto e mobilitato nell'esercizio di programmazione operativa le strutture regionali referenti per i diversi temi.

Un altro degli effetti più rilevanti in termini di capacità generate del sistema è quello che riguarda la capacità di cooperazione, orizzontale, interna alle amministrazioni, e verticale, tra diversi livelli di governo per il raggiungimento dei traguardi comuni. Il perseguimento degli Obiettivi di Servizio richiede infatti integrazione tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive, tra conoscenze e capacità diffuse tra diversi soggetti. Tale integrazione sta avvenendo all'interno di diverse reti tecniche e tematiche formali ed informali che, nate spontaneamente, come conseguenza del processo di definizione e attuazione dei Piani d'Azione, o indotte dalle attività di sostegno al sistema che la Delibera CIPE n.82/2007 affida a questo Dipartimento e alle Amministrazioni Centrali di settore, stanno funzionando come luogo di formazione, scambio e diffusione delle conoscenze, utile anche per affinare e coordinare la declinazione territoriale delle politiche settoriali.

In questo quadro di più solida capacità di programmazione per obiettivi si rafforzano anche le capacità di cooperazione verticale a livello territoriale: le Regioni stanno infatti a loro volta definendo accordi con i livelli di governo inferiori, per stabilire target per i servizi collettivi a livello locale e assegnazione della premialità direttamente ai soggetti che erogano tali servizi¹⁴.

È evidente come questa attenzione alla analisi della situazione degli indicatori a livello comunale o di ambito (i target devono essere fissati a tale livello) e il conseguente orientamento della strategia al soddisfacimento del fabbisogno locale, rappresentino un ulteriore passo in avanti nelle modalità di programmazione non solo delle politiche aggiuntive in quanto collegano la destinazione delle risorse finanziarie

¹³ L'enfasi dei programmi comunitari sulla quantificazione degli obiettivi ha generalmente innescato un processo assai più lento, in quanto la numerosità degli obiettivi, la struttura dei programmi e il rilievo spesso solo metodologico assegnato a tali indicatori e target non favoriscono la loro effettività nell'orientare ad una programmazione operativa e focalizzata su pochi obiettivi quantificati.

¹⁴ L'occasione è fornita da quanto previsto dalla delibera CIPE 82/2007 nell'eventualità in cui nel 2013 i target a livello regionale non fossero soddisfatti. In questo caso una parte della premialità non assegnata alle Regioni potrebbe andare direttamente ai soggetti locali virtuosi. Entro giugno 2010 le Regioni dovranno definire le regole per la attribuzione della premialità ai soggetti locali al 2013, in stretto raccordo con il Gruppo Tecnico a cui è affidato il compito di effettuare una verifica di rispondenza agli Obiettivi di Servizio.

sul territorio all'analisi dello stato e del livello dei servizi disponibili e quindi al fabbisogno di intervento e alle relative priorità.

Questi progressi sono resi possibili dagli effetti che il sistema ha prodotto (e sta ulteriormente producendo) in termini di capacità di misurazione e di analisi quantitativa dei fenomeni e quindi anche in termini di maggiore e più qualificata disponibilità di dati¹⁵. Il DPS, impegnato ormai da anni a migliorare il quadro dell'informazione statistica per l'osservazione dello sviluppo territoriale (cfr. paragrafo V.4), per gli Obiettivi di Servizio ha fatto un investimento ulteriore, assicurandosi, attraverso i già citati accordi con i produttori dei dati, l'anticipazione del rilascio dei dati e la pubblicazione di dati subregionali prima non disponibili.

Nel quadro di tali accordi e dell'attività di accompagnamento al sistema degli Obiettivi di Servizio, le rilevazioni statistiche che forniscono i dati per il monitoraggio degli indicatori sono state oggetto di confronto per anticipare e proporre soluzioni ad eventuali problemi nell'utilizzo e nell'interpretazione delle informazioni rilevate e per garantire la massima trasparenza e condivisione delle metodologie utilizzate tra i vari soggetti coinvolti nel sistema. Grazie agli accordi con i produttori dei dati e al maggior coinvolgimento delle Amministrazioni regionali interessate, per le rilevazioni che si sono tenute nel 2009 si sono riscontrati considerevoli miglioramenti nella qualità, in termini di tassi di risposta, di qualità dell'informazione raccolta e di tempestività nel rilascio dei dati.

L'intensa attività sulle rilevazioni statistiche ha determinato una maggiore conoscenza su significato e limiti dei dati da parte delle strutture regionali e quindi una più consapevole accettazione delle "regole del gioco", fondamentale quando, come nel sistema degli Obiettivi di Servizio, si lega l'allocazione delle risorse ai risultati da conseguire.

In conclusione, il sistema degli Obiettivi di Servizio ha innescato un processo virtuoso di orientamento della programmazione ai risultati, con crescente attenzione anche alle ricadute sul territorio, e di scambio e diffusione delle conoscenze tra i soggetti coinvolti ai vari livelli. Da questi primi anni di esperienza si possono mutuare utili indicazioni circa l'opportunità di accompagnare innovazioni nelle modalità di relazione tra livelli di governo come quella degli Obiettivi di servizio, ma in prospettiva anche il meccanismo introdotto dalla riforma federalista, con azioni di sostegno dal livello centrale, relative sia allo sviluppo e al consolidamento di statistiche adeguate per la misurazione dei fenomeni, sia alla circolazione di informazione e conoscenze tra diversi attori.

¹⁵ Tutte le informazioni statistiche disponibili sugli Obiettivi di Servizio sono consultabili nella apposita sezione del sito web dedicato agli Obiettivi di Servizio http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/dati.asp.

V.3 Il contributo dei Conti Pubblici Territoriali ad accrescere la capacità di analisi e di programmazione integrata della spesa pubblica. Il ruolo dei Nuclei CPT

La disponibilità di una fonte della statistica ufficiale che fornisce dati disaggregabili secondo molteplici chiavi di lettura, comparabili nel tempo e nello spazio, così come sono i Conti Pubblici Territoriali (CPT)¹⁶, rappresenta un patrimonio a cui riferirsi per verificare ipotesi, comprendere dinamiche e caratteristiche strutturali della finanza pubblica a livello territoriale in una fase, come quella attuale, che vede, in Italia, il dibattito sulle modalità attuative delle riforme federali non ancora sostenuto da adeguate evidenze empiriche. Una conoscenza neutra rispetto agli obiettivi della *policy* stessa offre infatti la possibilità di accrescere la capacità dei decisori pubblici di fissare obiettivi fondati e verificabili ed incrementare le responsabilità a livello centrale e locale con piena consapevolezza¹⁷.

Aumenta quindi la necessità, da parte delle Amministrazioni, di valutare l'impatto che le scelte sulla attuazione della riforma federale potranno avere sul loro territorio e, quindi, di consentire la disponibilità di informazioni di elevata qualità, garantendo al contempo il presidio sulla correttezza metodologica dei dati diffusi¹⁸.

Monitoraggio delle politiche pubbliche

Il ruolo del sistema CPT nel suo complesso, assume quindi oggi una crescente rilevanza. Tutti i temi che costituiscono aspetti fondamentali di qualsiasi modello di federalismo fiscale e che incidono sul conferimento delle funzioni conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione e sull'attuazione dei principi contenuti nell'articolo 119 dello stesso Titolo V in materia di finanza degli enti territoriali, sono infatti indagabili attraverso i dati dei CPT. Già da qualche anno è stata infatti ricostruita e costantemente monitorata una batteria di indicatori relativi a¹⁹:

- livello di decentramento della spesa pubblica consolidata²⁰;
- livello di decentramento del gettito tributario;

¹⁶ La banca dati CPT (cfr. <http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp>) produce un conto consolidato del Settore Pubblico Allargato a livello regionale per il complesso dei flussi finanziari correnti e in conto capitale. I dati sono disponibili secondo diverse chiavi di accesso: anno (a partire dal 1996), categorie economiche, settori di intervento, ente, con riferimento alla Pubblica Amministrazione (PA) e al Settore Pubblico Allargato (SPA). Il Sistema dei soggetti produttori dell'informazione è costituito da una Unità Tecnica Centrale – presso l'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) del DPS – e da 21 Nuclei attivi presso tutte le Regioni e Province Autonome. I CPT sono un prodotto del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete di soggetti pubblici e privati italiani che fornisce l'informazione statistica ufficiale.

¹⁷ I forti divari strutturali esistenti nel Paese rendono particolarmente complesse e delicate le modalità di attuazione delle regole del federalismo fiscale, in particolare quelle relative alla funzione di perequazione interregionale (cfr. paragrafo III.3). Peraltro, le disposizioni della legge n.42/2009 in materia di federalismo fiscale, per la natura e complessità della materia, enunciano principi generali che talvolta possono ingenerare interpretazioni discordanti con conseguente difformità nelle stime sulle implicazioni finanziarie che il nuovo sistema porterà nei bilanci dei singoli enti decentrati e sui singoli territori.

¹⁸ Il DPS, e l'UVAL in particolare, fa infatti parte di alcuni dei Gruppi di lavoro istituiti nell'ambito della Commissione Tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF): Bilanci delle Regioni e degli Enti Locali; Fabbisogni/Costi Standard, Lea, Lep e Funzioni fondamentali; Perequazione; Interventi Speciali, Perequazione Infrastrutturale e soppressione trasferimenti statali.

¹⁹ La banca dati CPT, che considera le entrate e le uscite di cassa, permette di ottenere le informazioni di base relative ai temi indicati sia a livello nazionale che di singole regioni.

²⁰ Le informazioni disponibili consentono di indagare il ruolo dei diversi livelli di governo (settore statale, regionale e locale) nella gestione della spesa pubblica consolidata complessiva (ma anche corrente e in conto capitale o anche per singole categorie economiche e singoli settori), a livello nazionale e regionale; tale dettaglio consente altresì di valutare quanta spesa per ciascun aggregato funzionale (sanità, trasporti, acqua,...) fa capo attualmente a ciascun livello di governo o anche a ciascun ente.

- ruolo delle entrate tributarie nel finanziamento corrente degli enti territoriali;
- autonomia di entrata degli enti territoriali²¹;
- equalizzazione della capacità fiscale;
- ruolo delle regioni nel finanziamento degli enti locali.
- gli effetti territoriali del progetto perequativo;
- l'attuazione del comma 5 dell'articolo 119;
- la costruzione dei costi standard²².

Proprio la disponibilità di una fonte disaggregata e articolata consente, inoltre, sia di quantificare puntualmente come, a fronte di un divario territoriale notevole, le risorse per la politica regionale aggiuntiva costituiscano una quota minima delle risorse ordinarie (cfr. paragrafo III.1), sia una riflessione più piena e operativa, di cui l'attuazione della riforma federalista può rappresentare una opportunità ulteriore e rilevante, sulle modalità attraverso le quali le risorse ordinarie (sia di parte corrente sia in conto capitale) possono contribuire a promuovere livelli più elevati di funzionalità della PA, e garantire, soprattutto nelle Regioni in maggiore ritardo, il conseguimento di livelli più adeguati di offerta di servizi collettivi²³.

Perché tale attività di monitoraggio delle politiche pubbliche sia possibile sono certamente necessari dati di qualità, ovvero completi e affidabili, tempestivi, flessibili e opportunamente disaggregabili utilizzando criteri e metodi statisticamente adeguati; ma sono necessarie altresì modalità democratiche e condivise di costruzione dei metodi e delle basi informative. Per questo la rete dei soggetti produttori dei dati CPT è estremamente articolata e capillare sul territorio ed in grado di coprire, attraverso l'adozione di metodo condivisi, la rilevazione di un universo di erogatori di spesa unico in Italia.

**Nuclei regionali
CPT**

Proprio al fine di rendere i Nuclei regionali CPT interlocutori privilegiati della propria Amministrazione e diffondere l'utilizzo dei dati CPT nei diversi ambiti regionali a supporto della programmazione, della valutazione e del dibattito territoriale sul federalismo, è stato avviato (già nel 2008) un progetto pilota per la produzione di Monografie regionali: "L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle regioni italiane". La raccolta delle Monografie regionali, ha poi visto, con l'edizione del 2009, la realizzazione di 18 volumi di analisi regionali su spese e entrate

²¹ Le informazioni disponibili consentono di approfondire 1) la rilevanza, sul totale delle spese dello Stato regionalizzate, dei trasferimenti alle regioni e agli enti locali; 2) la rilevanza, sul totale delle spese di ogni regione, dei trasferimenti agli enti locali.

²² Le informazioni disponibili consentono di ricostruire una mappa della spesa pro capite per regione, per ente, per anno, per livello di governo. Ciò può costituire una proxy del costo medio e dei suoi differenziali fra aree e livelli di governo. E' evidente che, trattandosi di un valore di spesa effettivamente erogata, si è lontani dal concetto di costo minimo, inglobando potenzialmente tale valore le inefficienze locali o molteplici altre determinanti della variabilità (fattori strutturali, fattori istituzionali...).

²³ Opportunità questa di particolare rilevanza in un anno, il 2010, nel quale si aprirà il confronto operativo sul futuro della politica di coesione e sulle modalità con cui verrà applicato il principio di addizionalità. Il QSN Italia è basato infatti per la verifica di addizionalità sulle informazioni dei Conti Pubblici Territoriali, già utilizzate per tutta l'attività di monitoraggio sulla verifica effettuata sia nel periodo 1994-1999 che nel periodo 2000-2006. Peraltro la banca dati, costruita a metà degli anni '90 proprio per consentire la verifica del principio, viene sottoposta ad un progetto di affinamento qualitativo e quantitativo costante che consente, tra l'altro, di disporre con estrema tempestività di dati regionali riferiti allo specifico sottoinsieme oggetto della verifica: le spese connesse allo sviluppo.

pubbliche, indicatori di decentramento amministrativo, lettura settoriale e per livello di governo della finanza centrale e locale. I Nuclei regionali CPT hanno realizzato l'iniziativa, promossa dell'Unità Tecnica centrale dell'UVAL, intraprendendo un percorso che ha trasformato la Rete dei CPT da produttori di informazione statistica, da rilevatori diretti ad analisti ed utilizzatori primi, nei territori, dei contenuti della Banca dati che ciascuno contribuisce a costruire. Alla produzione dei volumi, è seguita, ed è attualmente in corso, una stagione di convegni regionali²⁴, in cui vengono presentati i singoli volumi, che ha dato luogo, anche alla luce della consapevolezza dell'esistenza di uno strumento statistico condiviso a livello locale, ad un dibattito informato, forte ed alto. Anche l'attenzione del mondo politico locale, soprattutto dei Presidenti delle Regioni, è volta ai risultati dei lavori che il Sistema CPT produce e che possono supportare a livello regionale il dibattito sulla attuazione del progetto federale.

Queste occasioni hanno consentito di verificare quanto la disponibilità di basi quantitative adeguate possano effettivamente supportare una discussione consapevole sui temi più rilevanti della *policy* nazionale e regionale: federalismo amministrativo e fiscale (costi standard, obiettivi espliciti prefissati in alcuni ambiti, livelli essenziali di prestazione relativamente ad alcuni servizi essenziali), coerenza tra politiche regionali e politiche nazionali, conflitto tra politiche di coesione e politiche di convergenza economica a livello nazionale, garanzia di effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza in tutte le aree del Paese.

V.4 Misurare l'efficacia: consultare dati su progetti, servizi pubblici e indicatori territoriali

Il sistema degli "Obiettivi di servizio" e quello dei CPT si integrano, nell'ambito della politica regionale, in una più ampia strategia di capacitazione delle Amministrazioni per ampliare la disponibilità ed il livello di definizione e disaggregazione di dati utili per orientare l'intervento pubblico di sviluppo territoriale. Lo sforzo fatto in tal senso negli ultimi anni è stato rilevante e pone l'Italia sotto molti aspetti all'avanguardia nel panorama europeo nella definizione di un complesso di strumenti e metodi affidabili. Occorre ora aumentare la capacità delle Amministrazioni di utilizzare tali strumenti e renderli funzionali al miglioramento delle decisioni e delle scelte di programmazione.

Il sistema complessivo realizzato a sostegno delle politiche di sviluppo già oggi garantisce disponibilità e aggiornamento di dati di progetto e "di contesto", pur

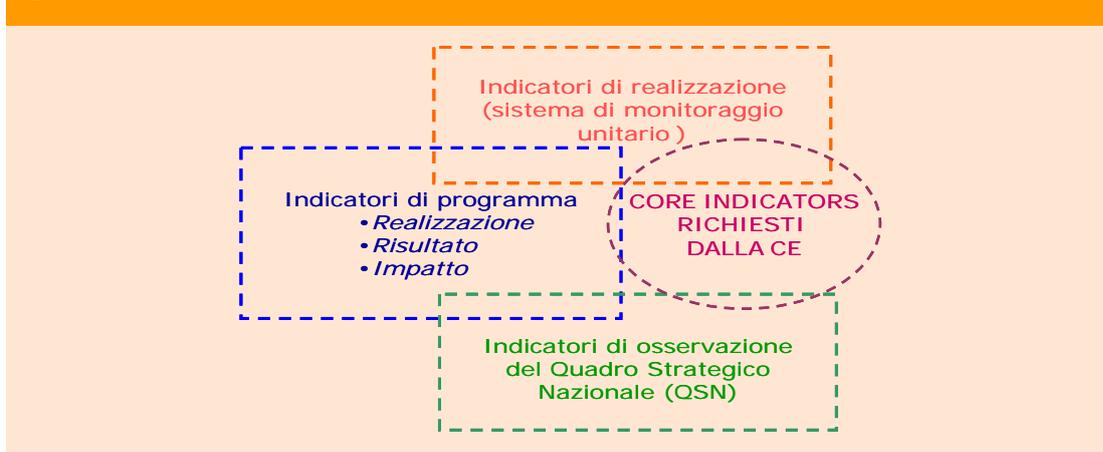
²⁴ Sono già stati realizzati i seguenti Convegni regionali:
Regione Marche (Ancona, 5 novembre 2009)
Regione Piemonte (Torino, 10 dicembre 2009)
Regione Sicilia (Palermo, 17 dicembre 2009)
Regione Calabria (Catanzaro, 20 gennaio 2010)
Regione Basilicata (Potenza, 2 marzo 2010)
Regione Friuli Venezia Giulia (Trieste, 16 aprile 2010)
Regione Toscana (Firenze, 18 maggio 2010)

essendo allo stesso tempo soggetto ad una costante evoluzione²⁵.

Si tratta, come rappresentato in Figura V.1, di indicatori di realizzazione a livello di singolo progetto finanziato, indicatori di programma collegati a progetti, misure o priorità di intervento, indicatori statistici di osservazione del contesto territoriale su cui si inserisce la politica regionale e *Core Indicators*, indicatori da selezionare a partire da una lista predisposta dalla Commissione Europea per monitorare l'avanzamento delle politiche di coesione in tutti gli stati membri²⁶. I sistemi di indicatori si sovrappongono parzialmente, consentendo comparazioni ed incroci nella lettura analitica dei loro contenuti. Il DPS contribuisce alla definizione e costruzione di tali sistemi sovrintendendo, in molti casi, alla selezione delle misure più appropriate, ed in generale assicurando coerenza ed affidabilità dei dati resi disponibili.

Il sistema di indicatori del QSN 2007-2013

Figura V.1 - BATTERIE DI INDICATORI DEL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013



La banca dati alimentata dal Sistema di monitoraggio unitario della politica regionale rileva tutti gli interventi finanziati sia dai Fondi Strutturali (FESR e FSE) sia dal Fondo nazionale FAS, forniti dalle Autorità di Gestione di ciascun Programma. Questo sistema, il cui popolamento si è avviato proprio nel 2009, include anche una limitata batteria di indicatori di realizzazione fisica che consentono di descrivere l'attuazione dei programmi con modalità semplici e concrete e di cui occorre rafforzare l'utilizzazione anche operativa come pratica comune di orientamento e rendicontazione degli interventi per lo sviluppo.

²⁵ Con riferimento a dati socio-economici sono in corso, ad esempio, attività di approfondimento volte alla costruzione di nuovi indicatori per misurare al meglio ambiti e temi oggi non ancora adeguatamente sostenuti da dati statistici, e per ampliare la disponibilità di informazioni disaggregate territorialmente. Inoltre si deve sempre tenere nel dovuto conto che questi dati, pur offrendo una rappresentazione quantitativa di fenomeni e settori, non esauriscono in sé il processo di valutazione dell'andamento della politica di sviluppo nei diversi ambiti di intervento ed alle diverse scale territoriali. Se si pensa, per portare esempi concreti, ai dati regionalizzati sulla *spesa per Ricerca e Sviluppo delle imprese*, al *Tasso di abbandono nei primi due anni delle scuole secondarie superiori*, o al *Numero di visitatori degli istituti statali di antichità e d'arte*, risulta evidente che questi valori non possono essere considerati sotto l'influsso esclusivo e diretto delle politiche di sviluppo, anche se misurano fenomeni su cui lo Stato, con le molteplici leve a sua disposizione, mira ad influire in positivo. Da questo punto di vista l'eventuale adozione di questo approccio quantitativo anche per la misurazione della spesa ordinaria potrebbe fortemente migliorare la comprensione di molti fenomeni.

²⁶ Il quadro dettagliato delle diverse batterie di indicatori attualmente previste nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 è illustrato nel paragrafo V.3 del Rapporto DPS del 2008.

Allo stesso tempo, numerose sono le attività portate avanti per garantire la disponibilità, con massima tempestività e disaggregazione territoriale, di indicatori “di contesto” descrittivi di fenomeni sociali ed economici che, seppur non direttamente effetto della politica di sviluppo, risultano rilevanti per verificare le direzioni intraprese, orientare, o re-indirizzare opportunamente gli interventi: indicatori di fonte statistica, periodicamente aggiornati, che possono anche essere, se pertinenti, selezionati come indicatori di risultato o di impatto dei singoli Programmi che attuano la strategia delle politiche regionali. Si tratta di oltre ottanta indicatori, inclusi in una Tavola²⁷ aggiornata più volte l'anno, che ne riporta i valori per tutte le regioni italiane e segnala, tra questi, quali sono collegati a target espliciti a livello nazionale e/o internazionale²⁸.

Garantire la disponibilità di queste informazioni con la massima tempestività, è un impegno che vede, da diversi anni, il coinvolgimento di numerosi produttori di informazione statistica ufficiale, primo fra tutti l'ISTAT, con cui sono stati anche stipulati specifici accordi per anticipare la pubblicazione di dati e indicatori di livello territoriale disaggregato²⁹.

Le batterie di dati ed indicatori devono perciò essere utilizzate nell'ambito di sistemi informativi che possono trovare utilizzatori sia presso il pubblico, che tra gli enti pubblici interessati a costruire meccanismi di incentivazione dell'efficacia dell'intervento pubblico, e promozione dell'eccellenza. Il DPS è impegnato da tempo nell'operazione attiva di sistematizzazione e messa a disposizione di tali informazioni che consentono di delineare l'attuazione delle politiche di sviluppo, e le dinamiche economiche e sociali dei territori, con particolare riguardo ai servizi che influenzano direttamente la qualità della vita dei residenti. Proprio sui temi degli Obiettivi di Servizio si stanno infatti sperimentando forme innovative di diffusione di dati e indicatori, come l'applicazione web *DPS eXplorer*³⁰, che consente agli utenti di effettuare, interattivamente, letture dinamiche dei territori.

²⁷ Cfr. Tavole di osservazione del QSN su www.dps.tesoro.it/QSN/indicatori/tavole_osservazione.asp

²⁸ È il caso, ad esempio, dei valori obiettivo stabiliti a livello europeo nell'ambito della cosiddetta Strategia di Lisbona, dei target territoriali associati ad alcuni indicatori dello stesso Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, o, ancora, degli undici indicatori collegati al meccanismo di incentivazione degli Obiettivi di Servizio. Cfr. paragrafo V.2 del presente Rapporto.

²⁹ Ci si riferisce ad esempio alle Convenzioni DPS-ISTAT su "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008", finanziata dal PON ATAS 2000-2006, alle Convenzioni su "Dati, metodi e nuovi progetti per il Sud: informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di sviluppo e informazioni di contesto per le politiche territoriali" e su "Contabilità Ambientale e Politiche di Sviluppo" a valere sul Programma Diffusione delle Conoscenze e a quelle stipulate dal DPS con diversi produttori di dati a supporto del meccanismo degli Obiettivi di Servizio nell'attuale ciclo di programmazione: con l'INVALSI, per l'istruzione, con il Ministero della Salute, per i servizi di cura agli anziani, con ISPRA, per i rifiuti urbani, e con ISTAT per i dati sugli abbandoni scolastici, sui servizi per l'infanzia e sul sistema idrico integrato. Con l'Istituto Nazionale di Statistica è inoltre in fase di ultima definizione una nuova Convenzione su "Informazione statistica territoriale settoriale per le politiche strutturali 2010-2015".

³⁰ Lo strumento è disponibile su www.dps.tesoro.it/DPSExplorer. Per ulteriori dettagli cfr. Riquadro *P - Explorer uno strumento interattivo per dati e indicatori territoriali* del presente Rapporto.

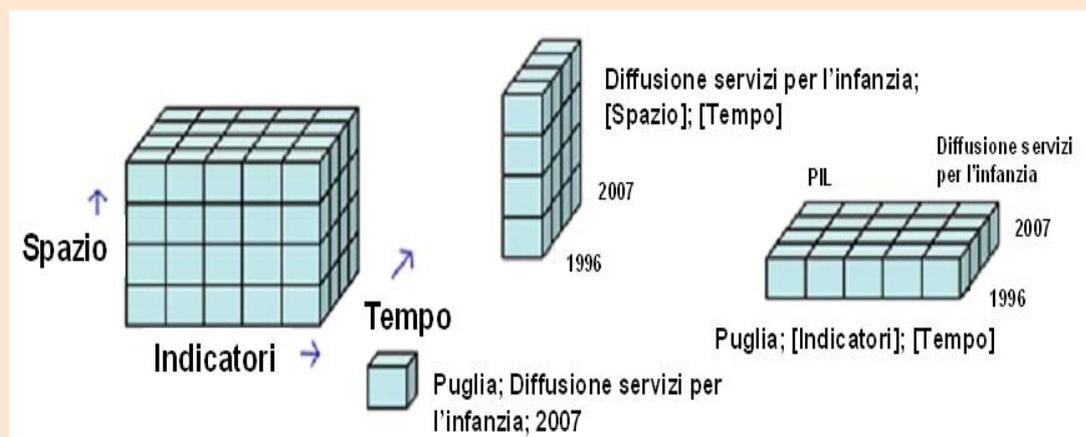
RIQUADRO P – EXPLORER UNO STRUMENTO INTERATTIVO PER DATI E INDICATORI TERRITORIALI

Studiare e interpretare indicatori territoriali, costruire e visualizzare mappe tematiche e grafici dinamici, analizzare andamenti in serie storica, esplorare dati statistici precaricati e dati propri dell'utente, creare Percorsi di analisi, vere e proprie "storie" personalizzate che interpretano gli andamenti osservati, approfondiscono i legami tra le variabili e spiegano i comportamenti territoriali: queste sono le principali funzionalità di eXplorer, un'applicazione web 2.0 realizzata dal DPS in collaborazione con l'OCSE nell'ambito del Global Project "Measuring the progress of societies" e sviluppata dal National Centre for Visual Analytics dell'università svedese di Linköping.

L'esplorazione dinamica e coordinata dei dati, effettuata con la massima profondità storica in eXplorer si basa su un modello concettuale di dati ottimizzato per la gestione spazio-temporale e multivariata di indicatori. Questo modello può essere rappresentato attraverso un cubo di dati con dimensioni: spazio (regioni), tempo (serie storica) e indicatori.

eXplorer consente quindi di visualizzare contemporaneamente i dati sia nella loro dimensione spaziale che temporale con il supporto di più visualizzazioni collegate.

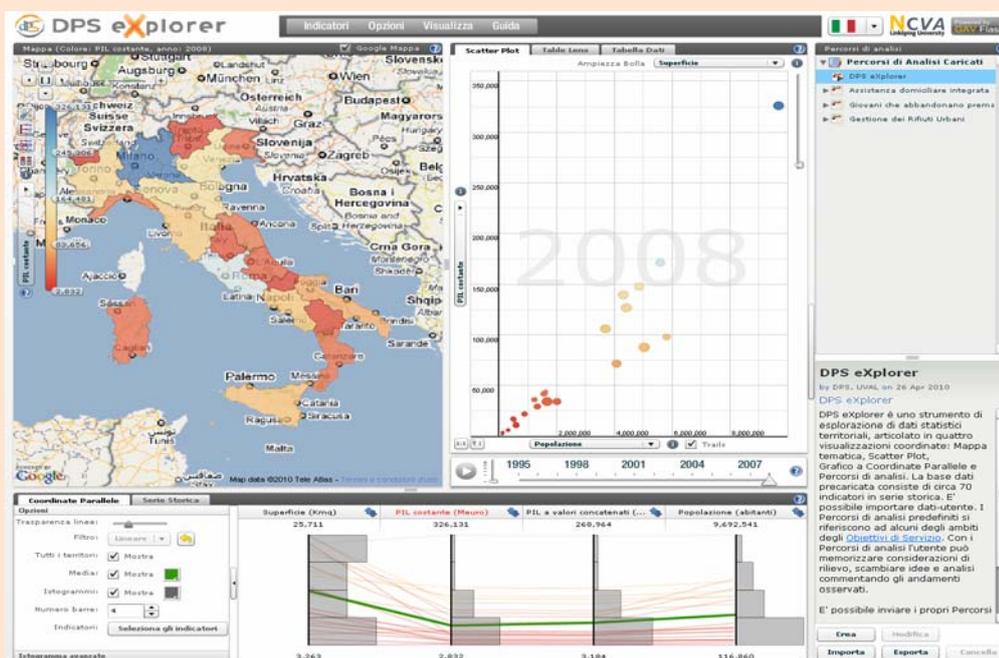
Figura P.1 - EXPLORER: MODELLO CONCETTUALE DI CUBO DEI DATI



Dai primi mesi del 2010 è disponibile sul sito web del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, una specifica realizzazione di eXplorer con interfaccia italiana ed inglese. Si tratta di DPS eXplorer (www.dps.tesoro.it/DPSexplorer) che consente di esplorare gli indicatori contenuti nelle Tavole di osservazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN), con dati che misurano il contesto socio-economico delle regioni italiane in tutti gli ambiti e i settori di rilevanza per le politiche di sviluppo. Tra questi indicatori sono inclusi gli 11 collegati al meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio, riferiti a Istruzione, Servizi per l'infanzia e gli anziani, Gestione dei rifiuti urbani e Sistema idrico integrato rispetto ai quali sono disponibili anche specifici Percorsi di analisi. È proprio l'esperienza di una politica fortemente orientata ai risultati, caratteristica degli Obiettivi di Servizio, che ha accompagnato lo sviluppo di DPS eXplorer. Far crescere la consapevolezza di cittadini, studiosi, ricercatori, associazioni di categoria, stakeholders ed esperti di settore su fenomeni e modelli territoriali, leggere dati e indicatori per interpretare effetti di politiche o comparare realtà

regionali è infatti elemento indispensabile di una policy che si confronta con le evidenze quantitative, sostenuta, attraverso DPS eXplorer, da un articolato kit di strumenti originali di visualizzazione dinamica geoanalitica che consentono di analizzare fino a quattro indicatori contemporaneamente, di seguirne l'evoluzione nel tempo e di appuntarne gli avanzamenti in una vera e propria lavagna virtuale. L'interfaccia di avvio di DPS eXplorer si basa su quattro aree distinte di visualizzazione: Mappa Tematica, Scatter Plot, Grafico a Coordinate Parallele, PCP, e area dei Percorsi di analisi. Sulla scala cromatica della Mappa tematica è rappresentato un indicatore territorializzato. Lo Scatter Plot evidenzia invece la relazione fra altre due variabili (asse X e asse Y), collegando il colore della bolla a quanto riportato nella Mappa e selezionando un'ulteriore indicatore quale dimensione della bolla stessa. Nel Grafico a Coordinate Parallele, PCP, sono invece rappresentate le distribuzioni di diversi indicatori (uno per ogni asse verticale) con evidenziazione del valore medio, in verde nel grafico, per facilitare la comparazione tra valori regionali. Un breve commento all'andamento dei dati rappresentati nelle tre visualizzazioni grafiche coordinate, è riportato nel riquadro dedicato ai Percorsi di analisi, uno Story teller con cui condividere considerazioni di rilievo e prime evidenze che derivano dall'animazione dei territori. Altri strumenti di visualizzazione sono inoltre selezionabili per investigare ulteriori relazioni tra indicatori.

Figura P.2 - DPS EXPLORER: VISUALIZZAZIONE DINAMICA DI MAPPE, GRAFICI E INDICATORI

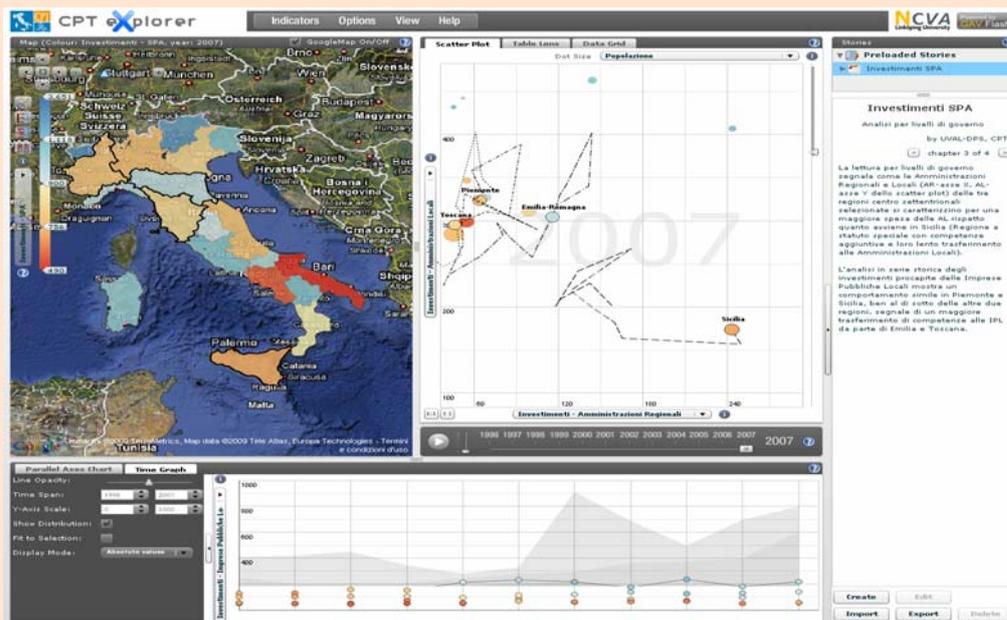


Fonte: DPS Explorer, 2010. Lo strumento è disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/DPSExplorer.

Anche la Banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), che misura i flussi finanziari pubblici del Settore Pubblico Allargato con disaggregazione regionale, è navigabile attraverso eXplorer. CPT eXplorer (www.dps.tesoro.it/cpt/CPTExplorer) rappresenta infatti una nuova modalità di accesso alle informazioni dei Conti Pubblici Territoriali, già da tempo pubbliche e consultabili on line (www.dps.tesoro.it/cpt/banca_dati.asp) secondo tre diverse modalità: albero di ricerca statico, albero di ricerca dinamico ed interrogazione diretta della Banca dati. I dati precaricati in CPT eXplorer fanno riferimento alla base informativa

sottostante la raccolta di pubblicazioni dell'edizione 2009 delle Monografie regionali CPT. Si tratta di indicatori di contesto (Popolazione, Pil, Superficie, ecc.), dati su spese ed entrate pubbliche espressi in valori procapite a prezzi costanti 2000, indicatori sul decentramento amministrativo e sul fenomeno della societizzazione. L'architettura aperta di visualizzazione dinamica geoanalitica di CPT eXplorer, la manipolazione di grandi banche dati e il meccanismo di creazione e condivisione di specifici Percorsi di analisi consentono di realizzare efficaci rappresentazioni dinamiche corredate da sintetiche descrizioni.

Figura P.3 - CPT EXPLORER: DINAMICHE REGIONALI DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI



Fonte: CPT Explorer, 2010. Lo strumento è disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt/CPTExplorer.

Laddove le fonti lo consentono, saranno inoltre resi accessibili, nel corso del 2010, anche dati ed indicatori disaggregati a livelli sub-regionali³¹. Si tratta di dati che rappresentano la base per la declinazione, a livello di massimo dettaglio territoriale, di meccanismi di incentivazione: premiare gli enti e le realtà più virtuose sulla base delle evidenze che le statistiche offrono, garantendo imparzialità delle informazioni, stabilendo ex-ante valori obiettivo e monitorandone costantemente gli avanzamenti.

In prospettiva però, la forma di utilizzo più importante su cui l'amministrazione pubblica sta lavorando, per la ricaduta diretta che prospetta di determinare per la policy, è quella che prevede che le disaggregazioni regionali dei dati finanziari e reali sui servizi pubblici vadano ad alimentare direttamente il meccanismo del federalismo fiscale. Se si può oggi anche solo parlare di ancorare l'entità dei trasferimenti tra lo stato centrale e gli enti regionali e locali ad indicatori sull'efficienza dei servizi pubblici, è anche grazie all'investimento di anni, da un lato nella territorializzazione dei dati di spesa, dall'altro nella misurazione dell'entità reale (e non solo finanziaria) dei servizi resi a cittadini. Il confronto sul federalismo

³¹ Cfr. www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio

può quindi certamente beneficiare delle molte attività messe in campo già da tempo nel mondo della politica regionale, ma può al tempo stesso offrire a queste ultime nuove prospettive, dare impulso a forme di utilizzo di dati e indicatori sempre più mirate ed orientate a collegare finanza pubblica e servizi, costi e performance.

Inoltre dall'accesso che viene offerto a tutti i cittadini a queste informazioni di comune interesse ci si aspettano ulteriori effetti virtuosi determinati da una aumentata possibilità di scelta e di critica degli utenti di servizi come la scuola o la sanità pubblica, o dei beneficiari di beni pubblici come l'ambiente o la sicurezza. Per il fatto di determinare, attraverso il meccanismo reputazionale effetti di pressione, di controllo o, ancora più importanti, di incentivo all'operare corretto di ciascun ingranaggio del sistema delle politiche di sviluppo, la produzione di dati e statistiche e la loro diffusione entrano a pieno titolo nella gamma degli strumenti di promozione dello sviluppo alla pari degli interventi diretti, o di quelli di tipo normativo e regolamentare.

V.5 Capacità di programmare e valutare progetti infrastrutturali: il caso dei Grandi Progetti

L'orientamento della programmazione della politica regionale verso la concentrazione di risorse per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali costituisce al tempo stesso una priorità e anche però già una pratica rilevabile della politica regionale. Si tratta di un tema di rilievo che pone con forza l'esigenza di una riflessione urgente sulle capacità (amministrative e tecniche, principalmente) da mettere in campo per progettare e poi realizzare interventi spesso complessi e, insieme, sui nodi critici che occorre affrontare (su questo aspetto in particolare il successivo paragrafo V.6).

Grandi Progetti

Un caso interessante cui ancorare tale riflessione è quello dei "Grandi Progetti" che costituiscono una delle modalità di intervento previste per l'attuazione dei Programmi dei fondi strutturali.

Tra il 2009 e i primi mesi dell'anno in corso le Amministrazioni impegnate nell'attuazione della politica regionale hanno previsto 63 "Grandi Progetti" infrastrutturali. Gran parte di essi si riferiscono a iniziative localizzate nel Mezzogiorno; solo 6 sono riguardano il Centro-Nord del Paese. In base ad informazioni aggiornate fino allo scorso mese di aprile, per 30 di essi erano state completate, o erano prossime ad esserlo, le procedure di notifica richieste dalla Commissione europea. La dimensione finanziaria media delle 18 iniziative per le quali sono disponibili informazioni relative ai costi di progetto è infatti ragguardevole, situandosi attorno ai 180 milioni di euro. La maggioranza degli interventi riguarda infrastrutture di trasporto, il cui valore medio sfiora i 200 milioni di euro (cfr. Tavola V.2).

Si tratta quindi di progetti impegnativi già nella fase della loro impostazione e proposta. anche con riferimento agli stringenti requisiti imposti dalle procedure di

ammissibilità previste dai regolamenti comunitari in termini di correttezza e completezza delle analisi di validità socio-economica .

Tavola V.2 – GRANDI PROGETTI NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013

Grandi Progetti 2007-2013	numero		costo (M€)	costo unitario (M€)
		di cui: con informazioni relative al costo		
TOTALE	63	18	3.310	183,9
di cui:				
<i>Centro-Nord</i>	6	2	521	260,7
<i>Mezzogiorno</i>	57	16	2.789	174,3
di cui:				
<i>progetto approvato</i>	5	5	716	143,1
<i>con istruttoria avviata</i>	25	13	2.595	199,6
<i>con istruttoria da avviare</i>	33	0		
di cui:				
<i>Infrastrutture di trasporto</i>	32	14	2.715	193,9
<i>altri settori</i>	31	4	596	148,9

Fonte: elaborazioni su dati DG-PRUC. Situazione al 15 aprile 2010

Si tratta quindi di progetti impegnativi già nella fase della loro impostazione e proposta, anche con riferimento agli stringenti requisiti imposti dalle procedure di ammissibilità previste dai regolamenti comunitari in termini di correttezza e completezza delle analisi di validità socio-economica³².

RIQUADRO Q – ISTRUTTORIE “GRANDI PROGETTI”: ELEMENTI INFORMATIVI PREVISTI DAL REGOLAMENTO N. 1083/2006 DEL CONSIGLIO DELL’11 LUGLIO 2006

Il Regolamento comunitario n. 1083/2006 concernente i fondi strutturali dell’Unione europea definisce all’art. 40 i requisiti informativi minimi con cui lo Stato membro (ovvero la rilevante Autorità di gestione) deve corredare l’iniziativa progettuale ricadente nella classe dei “Grandi Progetti”, candidata al finanziamento comunitario, in vista della sua valutazione da parte della Commissione.

La seguente sinossi riepiloga tali contenuti informativi, avvalendosi, per la loro declinazione, di indicazioni esemplificative (inserite in parentesi) tratte dalle Linee Guida diffuse dalla Commissione nel 2008.

- *Corrispondenza alla definizione di “Grande Progetto”*
- *Costo complessivo*
- *Organismo responsabile dell’attuazione*
- *Natura dell’investimento e sua descrizione, dotazione finanziaria e ubicazione*
- *Studio di fattibilità (contenente, ad esempio, l’identificazione dei diversi scenari possibili; la possibilità di tariffazione dei servizi; soluzioni contrattuali e*

³² Si veda: European Commission, Directorate general Regional policy, *Guide to cost-benefit analysis of investment projects. Structural funds, cohesion fund and instrument for pre-accession*, 2008.

progettuali alternative; verifica dei requisiti e dei vincoli tecnici, legali, ambientali, economici e finanziari)

- *Cronoprogramma per la realizzazione del progetto*
- *Analisi costi-benefici*
- *Valutazione dei rischi e loro mitigazione (analisi di sensitività dei principali parametri e confronto fra scenari)*
- *Impatto previsto sul settore interessato e sulla situazione socio-economica dello Stato membro e/o regione e, ove possibile, le ripercussioni sulle altre regioni dell'Unione*
- *Analisi dell'impatto ambientale*
- *Giustificazione del contributo pubblico (in ragione, ad esempio, di un aumento del benessere sociale, di fallimenti di mercato, di effetti diretti e indiretti sulla situazione occupazionale e sul costo opportunità del lavoro, della creazione di occasioni di lavoro qualificato, dell'adeguamento oneroso a nuovi e più stringenti standard normativi e regolamentari, e così via)*
- *Piano finanziario previsivo (che specifichi in particolare il contributo atteso dai Fondi strutturali, dalla BEI, ivi incluso il Fondo Europeo per gli Investimenti, cd. FEI, e ogni altro contributo comunitario).*

L'avanzamento procedurale ancora relativamente lento – per più della metà delle iniziative non sono state ancora avviate le istruttorie propedeutiche alle notifiche presso la Commissione europea – ripropone quindi la necessità di rafforzare le capacità delle Amministrazioni (capacità di programmare, valutare, progettare) nella predisposizione tecnica dei progetti.

Un'analoga azione di rafforzamento va poi prevista anche per quanto riguarda la capacità delle Amministrazioni di realizzare tali opere in modo efficiente e tempestivo. L'esperienza italiana mostra infatti che, in taluni casi, il completamento delle opere avviene con tempi e costi a consuntivo significativamente superiori a quelli previsti ex ante (si veda a tale proposito, e più in dettaglio, il paragrafo successivo di questo capitolo). Lo scostamento è maggiore di quanto si verifica in altri paesi comunitari: ne offre evidenza un recente studio comparato su dati progettuali predisposto dai servizi della DG-REGIO, limitatamente al caso dei "Grandi Progetti" finanziati con le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). In Italia, in particolare, si registrerebbe un scostamento fra costi ex post e previsioni ex ante dell'ordine del 60 per cento per i progetti ferroviari censiti dallo studio, a fronte di lievitazioni assai più contenute in Spagna e addirittura flessioni in Germania. Correlativamente, forti ritardi di realizzazione connoterebbero i progetti infrastrutturali nel settore idrico (dove tuttavia l'evidenza accumulata dai servizi della Commissione è quantitativamente più limitata).

Costi più elevati e ritardi di realizzazione denotano lentezze diffuse dei processi autorizzativi, incertezze operative delle pubbliche Amministrazioni coinvolte e debolezza delle competenze di programmazione e valutazione preventiva.

E' quindi una questione di rafforzamento di capacità tecniche specifiche rese più urgenti dalla prospettiva federalista. Sotto questo profilo, la prima esigenza che si pone è di tipo conoscitivo e ricognitivo in quanto nell'attuale congiuntura istituzionale, la misurazione dei livelli d'infrastrutturazione nei territori assume una specifica valenza operativa. L'art. 22 della delega concessa al Governo per l'attuazione del federalismo (legge 5 maggio 2009, n. 42) subordina infatti il riequilibrio territoriale delle dotazioni di capitale pubblico – definita "perequazione infrastrutturale" – a una ricognizione dei fabbisogni e dei deficit connessi.

Occorre guardare con attenzione ai rischi che possono derivare per lo sforzo di adeguamento della dotazione di capitale pubblico nelle aree in ritardo di sviluppo. Sebbene l'interpretazione del dettato della delega presenti ampi margini interpretativi, il plausibile ancoraggio al concetto di "fabbisogno potenziale" – criterio collegabile alla domanda di servizi infrastrutturali che i territori possono esprimere – potrebbe comportare una distribuzione "teorica" degli investimenti pubblici sul territorio diversa da quella conosciuta dalle allocazioni programmatiche delle politiche aggiuntive: la considerazione dei rendimenti netti attesi dall'investimento in capitale pubblico potrebbe infatti privilegiare scelte localizzative verso le aree con più elevate domanda e reddito pro capite.

V.6 Capacità di realizzare i progetti infrastrutturali

La realizzazione delle infrastrutture, e delle opere pubbliche in generale, costituisce stabilmente un tema centrale nei dibattiti inerenti allo sviluppo economico del nostro Paese, sia per il volume di risorse coinvolte, sia per il loro contributo al suo sviluppo economico e produttivo. In particolare, i prolungati tempi del processo realizzativo e la crescita dei costi delle opere rispetto alle previsioni iniziali rappresentano elementi di criticità da tempo all'attenzione di amministratori ed esperti³³.

V.6.1 I tempi di attuazione degli investimenti pubblici

V.6.1.1 Caratteristiche dell'analisi

L'analisi dei tempi di attuazione degli investimenti pubblici è stata condotta esaminando i dati di monitoraggio degli interventi programmati tramite le Intese Istituzionali di Programma ed attuati mediante i relativi Accordi di Programma Quadro³⁴. Il percorso attuativo degli interventi è stato articolato in macrofasi (progettazione, affidamento e realizzazione dei lavori)³⁵, in tal modo è stato possibile delimitare i cosiddetti "tempi di attraversamento", ovvero i tempi intercorrenti tra la fine di una fase e l'inizio della successiva.

³³ L'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) è da diversi anni impegnata sul fronte delle opere pubbliche, sia sul campo, con attività di verifica in itinere, di controllo e impulso degli investimenti pubblici, che con analisi e studi di tipo statistico ed econometrico, basati sulle informazioni contenute in diverse banche dati per il monitoraggio degli investimenti pubblici.

Queste attività hanno permesso di acquisire un'ampia competenza sulla costruzione di previsioni dei tempi di completamento delle opere, sull'analisi delle principali criticità riscontrabili nel corso della realizzazione degli investimenti pubblici ed infine, relativamente all'impatto negativo delle stesse sui tempi di attuazione delle opere.

³⁴ I dati di monitoraggio sono raccolti nella banca dati denominata "Applicativo Intese"; in particolare, sono stati selezionati gli Appalti di opere pubbliche (con esclusione quindi degli Appalti di forniture e servizi e degli Aiuti) per un totale di 16.098 interventi monitorati al 31 dicembre 2008.

³⁵ La progettazione è definita come il periodo di tempo compreso tra l'inizio della progettazione preliminare e l'inizio del bando di gara (passando per la progettazione definitiva e quella esecutiva con i relativi tempi di attraversamento); l'affidamento dei lavori comprende il periodo che intercorre tra l'inizio del bando di gara e l'inizio dei lavori; infine, la realizzazione dei lavori, di fatto seguita dal collaudo e dalla messa in opera che nelle analisi non sono ancora state prese in considerazione, comprende il periodo tra l'inizio e la fine dei lavori (quindi esclude tempi di attraversamento).

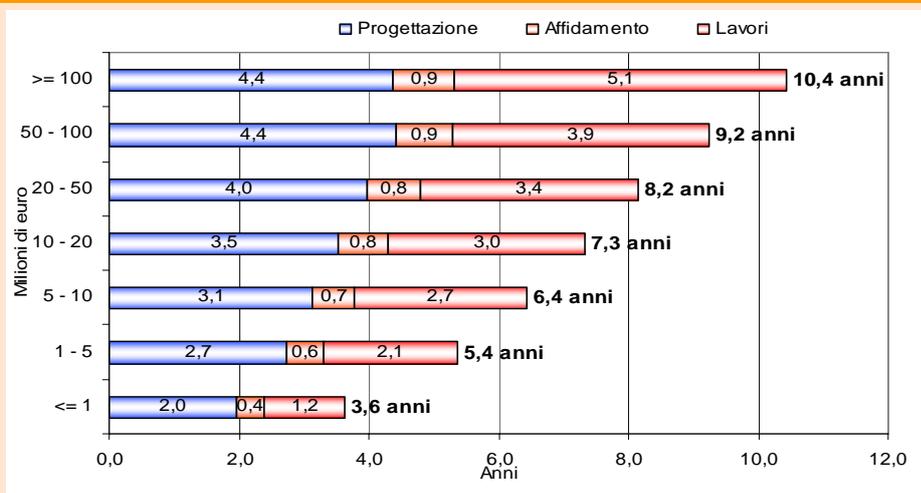
La metodologia di calcolo adottata per la stima dei tempi è costruita in modo da utilizzare tutta l'informazione presente nella banca dati, relativa sia agli interventi con fasi concluse che ai progetti con fasi ancora in corso di esecuzione o non avviate. Le stime sono state affinate attraverso l'adozione di tecniche che impiegano modelli di analisi di sopravvivenza. L'adozione di tali modelli ha costituito un notevole passo in avanti dal punto di vista metodologico³⁶, con un impatto anche sugli esiti delle analisi che pertanto risultano più consistenti. Le differenze osservabili rispetto a quanto pubblicato nel Rapporto DPS del 2008 sono imputabili pertanto non solo all'aggiornamento della base dati ma anche a tali innovazioni metodologiche.

V.6.1.2 I principali risultati

La durata di un'opera risulta strettamente connessa al suo valore economico, che ne rappresenta la determinante più significativa. Essa passa in media da oltre 3 anni e mezzo per le opere di importo inferiore o uguale a 1 milione di euro ad oltre 10 anni per le opere di importo superiore a 100 milioni di euro (cfr. Figura V.2).

In particolare, la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 2,0 e 4,4 anni, mentre la fase di aggiudicazione lavori oscilla tra 0,4 e 0,9 anni, infine i tempi medi di realizzazione lavori variano tra 1,2 anni ed oltre 5 anni.

Figura V.2 – TEMPI DI ATTUAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE PER AREA E CLASSE DI COSTO



Fonte: elaborazione DPS.

L'analisi empirica mostra inoltre che una discreta parte del tempo di attuazione è assorbita dai tempi di attraversamento, ossia i periodi che intercorrono

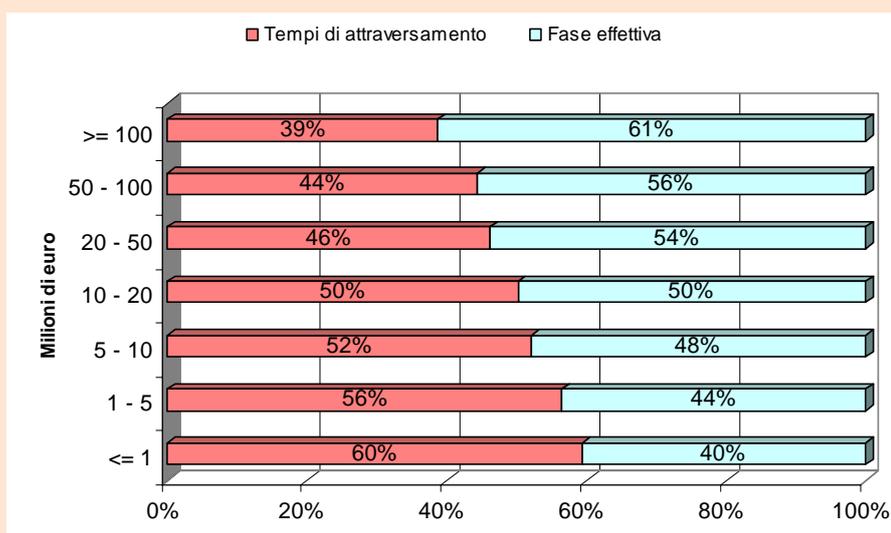
³⁶ I modelli di durata, o modelli di sopravvivenza, vengono utilizzati nell'analisi di dati che si riferiscono al tempo intercorso tra un istante iniziale e l'accadimento di un evento di interesse. Per i dati di durata i metodi tradizionali di analisi (modelli di regressione lineare) risultano inappropriati. Generalmente, essi hanno una distribuzione non simmetrica (tendono ad avere una maggior frequenza di durate più brevi e lunghe code in corrispondenza delle durate più lunghe); per questo, l'ipotesi di normalità della distribuzione, che è alla base dei modelli di regressione lineare non è applicabile. Inoltre, per alcuni individui, le durate osservate possono essere incomplete (censurate): è possibile infatti che al momento della rilevazione l'evento oggetto di studio non sia ancora stato sperimentato; i modelli di durata consentono di sfruttare l'informazione, sia pur parziale, anche per questa categoria di individui.

tra la fine di una fase e l'inizio della successiva e che sono caratterizzati per lo più da attività di tipo amministrativo, ovvero talvolta dai cosiddetti “tempi morti”.

Per come è stato definito il percorso attuativo degli interventi (che come accennato in precedenza si conclude con la fase dei lavori), i tempi di attraversamento riguardano al momento unicamente la progettazione e l'affidamento dei lavori. In generale, in queste due macrofasi il peso dei tempi di attraversamento è pari al 57 per cento. La fase della progettazione è quella sicuramente più interessata dal fenomeno: il 60 per cento della fase è costituito dai tempi di attraversamento contro il 47 per cento della fase di affidamento.

Il peso dei tempi di attraversamento diminuisce al crescere dell'importo dell'investimento, passando dal 60 per cento per le opere di importo inferiore o uguale al milione di euro al 39 per cento per le opere di importo superiore ai 100 milioni di euro (cfr. Figura V.3).

Figura V.3 – TEMPI DI ATTRAVERSAMENTO PER CLASSE DI COSTO



Fonte: elaborazione DPS.

A livello regionale, i tempi di attuazione medi sono fortemente influenzati dalle caratteristiche dell'insieme di opere realizzato e in corso di realizzazione sul territorio. Al fine di rendere confrontabili le performance regionali, è stata effettuata un'analisi che consente di isolare il contributo di ciascuna regione simulando una sorta di omogeneità territoriale rispetto alle opere programmate. A parità dell'insieme di opere, le differenze tra le regioni sono pertanto imputabili alle diverse “capacità” territoriali³⁷.

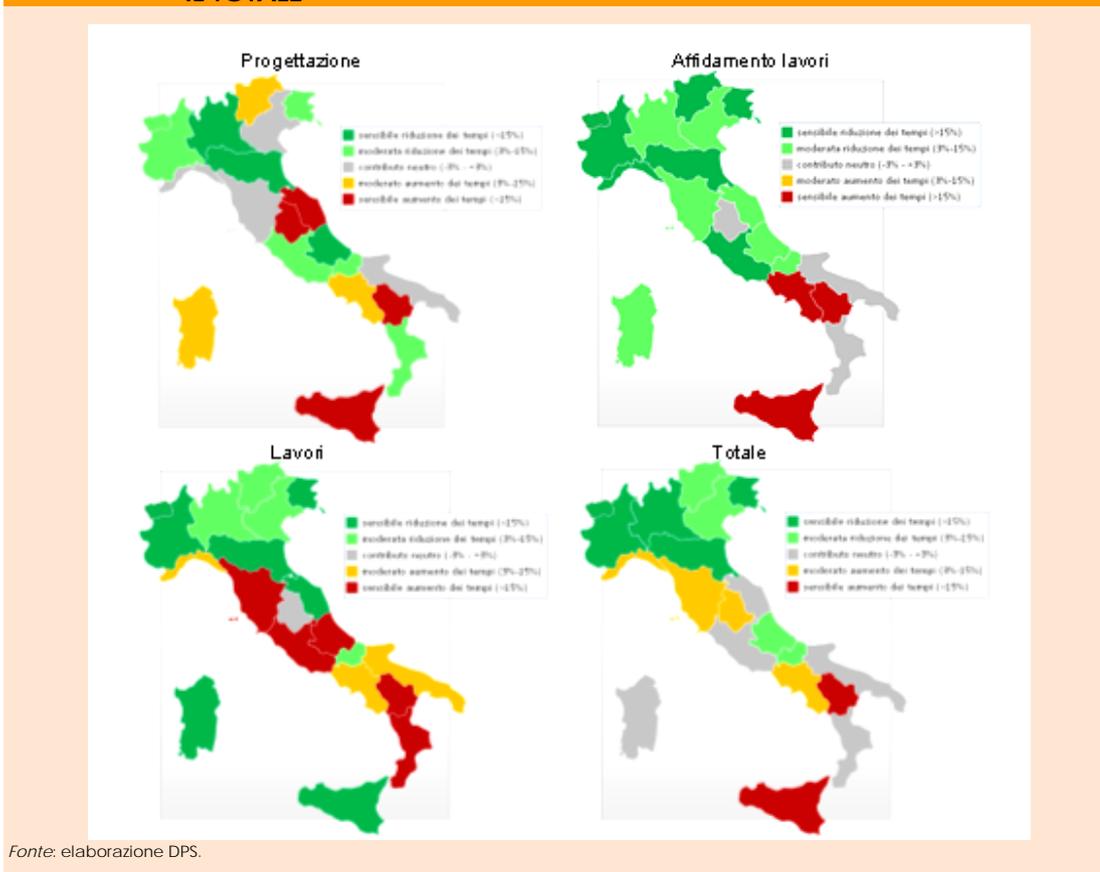
I risultati delle analisi effettuate producono delle graduatorie regionali, ordinando i territori rispetto allo scostamento percentuale dalla media nazionale per ciascuna macrofase e per l'intero percorso attuativo (cfr. Figura V.4). L'obiettivo è

³⁷ Il contributo individuato è genericamente imputabile al territorio delimitato dai confini regionali, cioè ad un insieme eterogeneo di fattori riconducibili alle condizioni socio-economiche, alle capacità amministrative, ecc.

quindi di mettere in luce le propensioni territoriali a ridurre o ad allungare il tempo medio di attuazione osservato a livello nazionale, indipendentemente dalle caratteristiche degli interventi effettivamente attuati sul loro territorio.

Il quadro che emerge mostra un'Italia a più facce, nella quale non esiste unicamente la dicotomia Nord-Sud; l'analisi mostra che i ritardi nella realizzazione delle opere interessano sia regioni meridionali (Basilicata, Sicilia, Campania), sia regioni dell'Italia centrale (Umbria, Toscana, Liguria) in chiaro ritardo.

Figura V.4 – SCOSTAMENTI PERCENTUALI REGIONALI DEI TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE PER LE MACROFASI E PER IL TOTALE



V.6.1.3 Una proposta di benchmark

La disponibilità di una discreta quantità di dati (oltre 16.000 interventi) ha consentito di effettuare alcuni riscontri sui tempi di attuazione a parità delle principali caratteristiche delle opere infrastrutturali, caratteristiche che rappresentano le più importanti determinanti dei tempi di esecuzione,

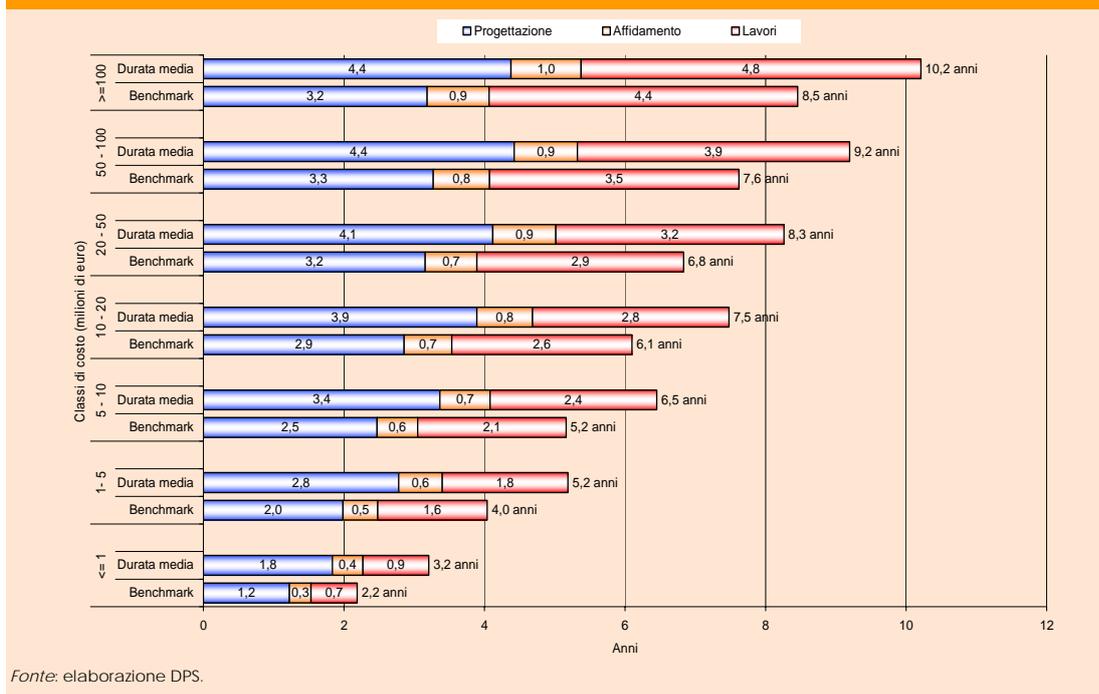
Considerando date combinazioni di tali caratteristiche, individuabili in particolare nella dimensione economica e nel settore infrastrutturale, è possibile mettere a confronto il tempo di attuazione medio delle opere rispetto al tempo di attuazione fatto registrare dall'insieme delle opere con le migliori performance.

I tempi di quest'ultimo insieme di opere rappresentano il benchmark ("durata obiettivo"), ossia un valore di riferimento di grande utilità per l'amministratore pubblico che volesse mettersi alla prova rispetto alle performance dei migliori operatori, o per il cittadino che intendesse valutare l'operato delle Amministrazioni e delle imprese.

A scopo sperimentale è stato calcolato il benchmark per alcuni settori infrastrutturali nelle diverse classi di costo. Il carattere sperimentale dell'analisi deriva dalla limitatezza della base informativa impiegata, in particolare con riferimento alla fase di entrata in funzione delle opere, elemento fondamentale per valutare la qualità dell'intero percorso attuativo.

Per i motivi suddetti, nonché per l'elevata variabilità riscontrata nei tempi di attuazione di opere con le medesime caratteristiche, si è scelto di collocare il benchmark sul 35-esimo percentile della distribuzione dei tempi di attuazione³⁸. Di seguito, a titolo di esempio, si riportano gli esiti dell'analisi effettuata per il settore Viabilità declinato nelle diverse classi di costo (cfr. Figura V.5).

Figura V.5 – VIABILITÀ: TEMPI DI ATTUAZIONE E BENCHMARK AL 35-ESIMO PERCENTILE



È del tutto evidente che la durata determinata dal "benchmark" sarà la somma di comportamenti più efficienti in tutte le fasi e quindi di tempi di attuazione più brevi. La maggiore efficienza avrebbe un peso diverso al variare delle classi di costo: nel settore Viabilità, ad esempio, complessivamente si registrerebbe una riduzione rispetto alla durata media di oltre il 30 per cento del tempo nelle opere di importo

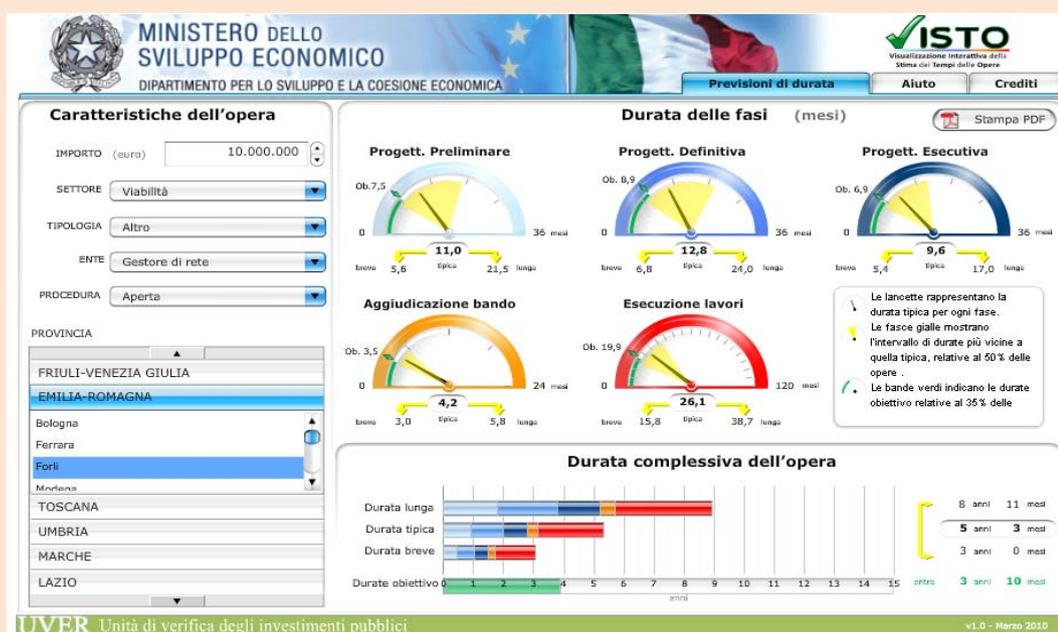
³⁸ In altre parole, su una scala di tempi di attuazione che va da 1 a 100, si considera il 35-esimo valore.

inferiore o uguale a 100 mila euro e circa il 17 per cento nelle opere di importo superiore a 100 milioni di euro.

Va osservato, inoltre, che la fase dove si otterrebbe la maggiore efficienza è quella relativa alla progettazione per la quale il risparmio di tempo si manterrebbe generalmente superiore al 25 per cento; per la fase di affidamento lavori si avrebbe un risparmio medio di circa il 18 per cento mentre per la fase dei lavori esso si attesterebbe in media sul 13 per cento.

RIQUADRO R - TEMPI DI ATTUAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

Figura R.1 – SCHERMATA DI “VISTO”



VISTO (acronimo di “Visualizzazione Interattiva della Stima dei Tempi delle Opere”) è un’applicazione sviluppata dall’UVER che fornisce una stima dei tempi di attuazione di un’opera pubblica.

VISTO è uno strumento di supporto decisionale utile a rispondere ad alcune domande: quanto tempo è necessario in Italia per realizzare un’opera pubblica in uno specifico settore? Quanti mesi si impiegano per progettare o per affidare i lavori o per completare i cantieri? Come variano questi tempi in funzione del territorio in cui l’opera viene realizzata?

In dettaglio, per ogni opera viene fornita la stima dei tempi per la progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva), l’affidamento e quindi i lavori, una previsione costruita a partire dalle durate effettivamente osservati su circa 35.000 interventi (provenienti dall’Applicativo Intese per gli interventi inclusi negli Accordi di Programma Quadro e dalla banca dati dell’Osservatorio dell’Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, non necessariamente per tutti gli interventi sono disponibili i dati per tutte le fasi). La durata di ciascuna fase dipende peraltro fortemente dalle caratteristiche dell’intervento; VISTO affronta questo aspetto consentendo all’utente di conoscere le durate per ogni combinazione delle principali variabili descrittive dell’intervento: importo, settore, tipologia, categoria dell’Ente attuatore, procedura di affidamento dei lavori, e provincia di

localizzazione. Fornisce quindi per ogni fase procedurale la previsione tipica (mediana) dei tempi, alla quale sono associati degli intervalli di variabilità.

Attraverso VISTO si intende supportare gli amministratori pubblici che intervengono nel percorso attuativo di un'opera pubblica. Ad esempio, nella fase di selezione dei progetti, per confrontare i cronoprogrammi presentati dal proponente dell'opera con i tempi indicati da VISTO per un'opera con le stesse caratteristiche; come strumento di early-warning, per valutare l'andamento di opere in corso, individuando eventuali progetti "critici" e permettendo così di intervenire per evitare ulteriori ritardi nelle fasi successive; ovvero per comparare i tempi di un'opera in fase di cantiere o completata rispetto ad altre opere simili.

VISTO può essere anche utilizzato dai cittadini per comprendere in quanto tempo un'infrastruttura con determinate caratteristiche possa essere realizzata e quindi effettivamente fruibile.

VISTO è disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/VISTO.

V.6.2 Criticità nella realizzazione degli investimenti

Le attività di verifica condotte dall'UVER prevedono accertamenti "in loco", prima presso gli Uffici degli Enti attuatori per prendere visione della documentazione, quindi direttamente in cantiere per esaminare l'avanzamento fisico delle opere sottoposte a verifica.

Le informazioni raccolte durante queste attività di verifica consentono quindi di tracciare un quadro preciso delle problematiche più ricorrenti nella realizzazione di un investimento pubblico, che maggiormente incidono sulla tempistica di realizzazione.

Ad esempio, nella campagna delle verifiche sugli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro svolte nel 2008³⁹ sono state riscontrate diverse criticità, tra le quali le principali sono riportate nella Tavola V.3.

La selezione degli interventi verificati "in loco"

Tavola V.3 – LE PRINCIPALI CRITICITÀ PRESENTI NELLA REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Tipologia della criticità	N.	%
Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento	6	8,0
Criticità finanziaria	10	13,3
Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni	9	12,0
Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture e attività in corso	5	6,7
Redazione e/o approvazione di perizie di variante	14	18,7
Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori	3	4,0
Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, ecc)	5	6,7
Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento ordigni bellici, ecc)	8	10,7
Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc.)	1	1,3
Inadeguatezza tecnica e/o inerzia ente attuatore	3	4,0
Incompletezza o carenze del progetto	7	9,3
Altro	4	5,3
TOTALE	75	100,0

Fonte: elaborazione DPS.

³⁹ L'insieme degli investimenti verificati era costituito da 135 unità, selezionate sulla base dei seguenti criteri:

- interventi con stato attivo e/o sospeso;
- spesa realizzata prima del 1° gennaio 2007;
- percentuale massima di realizzato: 80 per cento;
- classe di costo: > 5 milioni di euro;
- copertura finanziaria con risorse FAS ex delibere CIPE nn. 36/2002, 17/2003, 20/2004, 35/2005.

**La frequenza
delle principali
criticità registrate
dall'UVER**

Per l'elevato numero di ricorrenze (quasi il 20 per cento di tutti i casi riscontrati) spicca la criticità relativa alla "redazione e/o approvazione di perizia di variante", i cui tempi di superamento mediamente rilevati, ammontano a circa 6 mesi.

Le criticità riscontrate hanno avuto un impatto di rilievo nell'attuazione degli interventi, comportando un loro aumento di costo rispetto alla programmazione iniziale e/o uno slittamento del cronoprogramma procedurale. Nell'esaminare tali criticità l'UVER ha anche verificato la loro sussistenza alla data del controllo (confermata nel 43,7 per cento degli interventi), ovvero il loro superamento a quella stessa data (35,6 per cento dei casi).

L'istituto della perizia di variante è perfettamente legittimo ed è previsto dalla normativa di settore, tuttavia nelle valutazioni UVER viene trattato alla stregua di una criticità, in quanto finisce per incidere negativamente sui tempi di realizzazione e sui costi delle opere. Molto spesso con la redazione di una perizia di variante si cerca di risolvere problemi non sufficientemente approfonditi in fase di progetto.

L'attività di progettazione costituisce quindi una fase estremamente delicata, in quanto molte delle criticità presenti nella tabella V.1 potrebbero essere considerate come conseguenza di una progettazione che, benché ineccepibile sotto il profilo formale, presenta un deficit di approfondimenti ed analisi.

Per esempio le criticità: "Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture ed attività in corso"; "Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori"; "Contenzioso in fase esecutiva"; "Incompletezza o carenze del progetto" sono, molto spesso, conseguenza di un progetto non sufficientemente preciso nelle proprie valutazioni.

Un altro limite significativo è dato dal "Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni" e da "Difficoltà tecniche in fase esecutiva", criticità anch'esse giudicate superabili, da parte del Responsabile Unico del Procedimento nella maggior parte dei casi entro 3 o 6 mesi.

Le criticità relative alle autorizzazioni ed alla fase esecutiva delle opere, benché abbiano spesso un'origine "esogena" al procedimento, sono da considerarsi una conseguenza negativa della mole di adempimenti prevista in capo alla figura del Responsabile Unico del Procedimento a fronte di risorse spesso molto limitate, a sostegno di questa figura. Giova infatti ricordare che, specificatamente interpellati sulla possibile durata temporale delle varie criticità, i Responsabili Unici del Procedimento non appaiono sempre in grado di elaborare stime attendibili.

V.6.3 Proposte per migliorare la realizzazione degli investimenti

**Un tavolo di
confronto per
aumentare l'efficienza
in fase di attuazione e
l'efficacia delle opere**

Le problematiche connesse all'attuazione delle opere pubbliche e il relativo impatto sui tempi di esecuzione meritano un'attenzione particolare se l'obiettivo che si intende perseguire è il loro superamento. Le analisi presentate testimoniano la ricchezza di conoscenza accumulata con riferimento sia alle tempistiche di attuazione

che alle criticità che contribuiscono a spiegarle in buona parte⁴⁰, e rendono maturi i tempi per una seria riflessione collettiva sui problemi emersi.

Allo scopo di confrontarsi su proposte di innovazione normativa e procedurale che consentano di aumentare l'efficienza in fase attuativa ed anche l'efficacia delle opere realizzate⁴¹, potrebbe rivelarsi di grande utilità un approccio che veda il coinvolgimento di attori, operatori, esperti nel campo delle opere pubbliche in un tavolo di analisi e discussione.

Tale approccio, stante la molteplicità delle realtà osservate sul territorio nazionale, si ritiene sia quello che meglio si presta alla comprensione condivisa dei fattori che concretamente determinano i tempi di attuazione (ad es. quelli legislativi, organizzativi, finanziari, ecc.) e la qualità delle opere realizzate.

Sul fronte della riduzione dei tempi, in particolare, il tavolo di discussione appare la scelta più appropriata per pervenire alla definizione di obiettivi di durata (benchmark) realistici e raggiungibili con successo – ad esempio, non puntare nel breve periodo su benchmark nazionali bensì su benchmark locali, che tengano adeguatamente conto del fattore territorio – e delle modalità più adeguate per il loro perseguimento.

RIQUADRO S – RICOGNIZIONE DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE DI TRASPORTO FINANZIATE NEL MEZZOGIORNO

Per dare prospettiva e continuità allo sviluppo delle infrastrutture di trasporto del Mezzogiorno occorre rafforzare la rete nazionale di trasporto che innerva il Sud.

A tale fine è necessaria una riqualificazione dei programmi di investimento pubblici finora proposti, che porti tra l'altro a ricostruire il "disegno di rete" nazionale per le infrastrutture di trasporto, finalizzato a tenere costantemente aggiornato il rapporto fra reti del Sud e del resto del Paese e per avvicinare il Mezzogiorno all'Europa.

Il contesto dell'attuale programmazione degli investimenti infrastrutturale in questo settore è peraltro molto articolato, caratterizzato da molteplici piani (comunitari, nazionali e regionali; ordinari ed aggiuntivi), che utilizzano fonti finanziarie e regole di attuazione diverse.

Al fine di contribuire alla ricostruzione del "disegno di rete", l'UVER ha avviato insieme al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti una ricognizione degli interventi finanziati attraverso i diversi strumenti di programmazione (Legge

⁴⁰ Per entrambi gli aspetti si rimanda al sito http://www.dps.tesoro.it/uver/uver_verifica.asp.

⁴¹ A tale proposito, nella Relazione annuale 2008 l'UVER, per cercare di ottenere un miglioramento dell'efficacia degli investimenti pubblici attraverso l'innalzamento della qualità delle progettazioni, ha proposto una serie di innovazioni normative e procedurali. In particolare sono state proposte modifiche all'attuale sistema di qualificazione delle imprese (D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni" s.m.i.) segnatamente rispetto alla definizione dei requisiti di ordine speciale. Per incentivare le azioni di riduzione dei tempi di realizzazione, si è proposto di dare maggiore pubblicità all'istituto del premio di accelerazione (Art. 23 – D.M. 19 aprile 2000, n. 145 "Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, attualmente poco conosciuto all'interno delle Amministrazioni, attraverso una citazione diretta nelle delibere di finanziamento e nei successivi strumenti di programmazione - testi degli Accordi di Programma Quadro).

Obiettivo, Intese Generali Quadro, Intese Istituzionali di Programma, Programmi Comunitari Regionali (POR) e Nazionali (PON Reti e mobilità), Fondo Infrastrutture Strategiche ex decreto legge n. 112/2008, Programmi FAS regionali (PAR), Contratti di Programma RFI e ANAS).

È stata così costituita una prima base dati che delinea un quadro completo dell'attuale pianificazione territoriale delle infrastrutture strategiche di trasporto nel Sud, che integra i diversi strumenti di programmazione e le diverse fonti di finanziamento.

Per facilitare la comprensione del rapporto reciproco tra lotti funzionali e/o costruttivi di una medesima infrastruttura, nonché il contributo di ciascuna opera alla creazione di reti ed arterie multimodali, le informazioni sono state strutturate in forma gerarchica: "Famiglia" (ad esempio il Corridoio plurimodale Tirrenico – Nord Europa), "Sistema" (ad esempio, Ferroviario), "Infrastruttura" (ad esempio Battipaglia - Paola - Reggio Calabria), "Opera" (ad esempio, "Adeguamento tecnologico ed infrastrutturale - velocizzazione).

È possibile così individuare gli interventi programmati in una certa famiglia infrastrutturale ovvero riferiti ad una specifica infrastruttura, indipendentemente dalla fonte finanziaria di copertura e dallo strumento di programmazione. L'anagrafico di ogni intervento prevede il titolo, la localizzazione a livello regionale, la fonte di provenienza dei dati, il costo, la relativa copertura finanziaria ed eventuali annotazioni; verrà inoltre riportato l'avanzamento procedurale che sarà registrato nel corso del 2010.

Nel corso del 2010 questo quadro delle infrastrutture strategiche di trasporto verrà messo a disposizione delle Amministrazioni centrali e regionali.

V.7 Valutare l'efficacia della policy: il Piano delle valutazioni della politica regionale unitaria e la valutazione dei servizi pubblici collettivi

Nel 2009 è stato approvato e quindi attivato il Piano delle valutazioni del QSN 2007-2013, ovvero il quadro di riferimento per la valutazione dell'insieme della politica regionale volto, nel quinquennio che ancora presiederà all'attuazione dell'attuale ciclo delle politiche, a dare ulteriore impulso alle attività valutative già in corso⁴².

Le valutazioni costituiscono strumento funzionale al miglioramento della qualità dell'attuazione della politica regionale di sviluppo, sia sul piano dell'efficacia dell'intervento, sia su quello della capacità di spesa. La conoscenza approfondita e quindi la consapevolezza sull'andamento dell'attuazione della strategia e degli interventi, sull'utilizzazione delle risorse, sulle soluzioni istituzionali e organizzative individuate e promosse e, soprattutto, sulle realizzazioni e sugli effetti prodotti, sono infatti elementi essenziali per orientare al meglio la decisione pubblica e la *policy* e, non da ultimo, per rendere conto al Paese e ai cittadini di quanto conseguito.

⁴² Il "Piano delle valutazioni della politica regionale unitaria" organizza la funzione di valutazione a livello di coordinamento generale della politica regionale unitaria. Individua esigenze valutative dell'amministrazione responsabile di tale coordinamento (il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico e dei partner istituzionali e sociali. Rende note ai partner stessi, alla comunità scientifica e al pubblico in generale quali attività valutative vengono realizzate e i meccanismi attraverso i quali i relativi risultati sono resi noti e utilizzabili per il miglioramento della decisione pubblica e della qualità della programmazione.

Ma in una fase di transizione istituzionale in cui è particolarmente importante approfondire l'impatto delle decisioni di cambiamento che verranno progressivamente prese, le valutazioni assumono una rilevanza ancora maggiore come strumento in grado di fornire elementi conoscitivi e di analisi in particolare sull'offerta di servizi pubblici collettivi che è necessario garantire per assicurarne livelli adeguati in tutte le aree del Paese.

Da questo punto di vista alcuni degli elementi di maggiore novità che caratterizzano l'impianto del Piano delle valutazioni della politica regionale costituiscono anche presupposto necessario per orientarne le attività previste verso analisi e valutazioni funzionali non solo alla migliore e più efficace attuazione degli strumenti e dei meccanismi della politica regionale ma, più in generale, a fornire un contributo di conoscenza alla progressiva attuazione del federalismo fiscale. Tali novità riguardano, in particolare: la grande flessibilità operativa (pur nell'ambito di regole e procedure date) che caratterizza il Piano e che consente fra l'altro di modularne nel tempo l'impegno di analisi verso obiettivi conoscitivi di volta in volta individuati come importanti per la decisione pubblica e, insieme, l'adozione di un metodo selettivo nel concentrare la valutazione su temi "rilevanti e controversi" con la conseguente possibilità, su quei temi, di "affondare" l'analisi in modo da farne scaturire indicazioni utili per la conoscenza e l'orientamento delle politiche pubbliche⁴³.

Alcune delle domande valutative già individuate nel Piano delle valutazioni (e per le quali sono già state esperite le fasi di analisi, di selezione e di confronto partenariale) assumono particolare rilevanza per il tema affrontato in questo capitolo (i rapporti fra politica regionale e processo di transizione al federalismo fiscale): in particolare quelle mirate all'analisi degli aspetti relativi all'offerta di servizi pubblici collettivi nel Mezzogiorno (acqua, rifiuti, istruzione), risultano essenziali a fornire indicazioni per il conseguimento degli obiettivi di politica regionale (in primo luogo per quanto riguarda il meccanismo degli Obiettivi di Servizio) e per contribuire ad individuare i nodi (istituzionali, tecnici, amministrativi e normativi e anche di capacità istituzionale e tecnica delle Amministrazioni) che occorre rimuovere per rendere la politica pubblica nel suo complesso, ordinaria e aggiuntiva, più efficace e maggiormente in grado di operare per obiettivi significativi per il benessere dei cittadini e l'operare delle imprese.

⁴³ Nel quadro delle diverse innovazioni che il Piano propone (in particolare: modalità di formazione e di scelta delle domande valutative, coinvolgimento operativo non solo informativo delle parti economiche e sociali, modello di attuazione del Piano, previsione di modalità specifiche di tutela della qualità della valutazione e di diffusione e discussione dei risultati delle valutazioni) la concentrazione su attività relative a "domande circoscritte riguardo argomenti controversi e rilevanti per l'efficace attuazione, la modifica o l'impostazione strategica degli interventi e riferibili a esigenze conoscitive di una pluralità di amministrazioni e di soggetti" è una scelta rilevante non solo dal punto di vista metodologico ma anche e soprattutto rispetto all'obiettivo di rendere le valutazioni più efficaci, utili (e utilizzabili per le decisioni pubbliche) e in grado di fornire effettivo valore aggiunto sul piano della conoscenza e della proposta. In ciò orientando decisamente al graduale superamento (o comunque almeno all'affiancamento) di quell'approccio valutativo "generalista" (valutazione di tutto o di interi programmi) nella maggior parte dei casi non in grado di esprimere livelli adeguati di analisi di questioni che, proprio perché "controverse", necessitano di approcci analitici e metodologici appropriati e specifici.

Si tratta quindi di ricerche che rispondono a domande valutative *rilevanti* (per l'importanza assegnata a quei temi nel QSN 2007-2013 e per il meccanismo degli Obiettivi di Servizio), *controverse* (per la complessità delle politiche necessarie a conseguire gli obiettivi e per le difficoltà amministrative e tecniche che sovente le caratterizzano) e che coinvolgono una *pluralità di amministrazioni*, sia nella filiera istituzionale verticale che orizzontale.

Le ricerche valutative previste nel Piano delle valutazioni in tema di servizi pubblici collettivi sono già in fase di avvio operativo ed è previsto diano i primi risultati entro il 2010.

La ricerca valutativa sulle *infrastrutture idriche* è diretta alla comprensione di come le risorse, gli strumenti e le realizzazioni della politica regionale aggiuntiva abbiano contribuito al miglioramento della gestione delle risorse idriche nelle regioni del Mezzogiorno, in termini di efficienza, efficacia e riordino in chiave industriale del servizio, di quali siano i nodi ancora da affrontare, di come le Amministrazioni impegnate (ai diversi livelli di competenza istituzionale) stiano attuando (o meno) politiche coerenti ed efficaci rispetto all'obiettivo di efficienza del servizio idrico, rilevante ai fini del meccanismo degli Obiettivi di Servizio⁴⁴.

La ricerca valutativa riguardante la gestione dei *rifiuti urbani* ha gli stessi obiettivi e la stessa impostazione di quella relativa alle infrastrutture idriche. Ha lo scopo di valutare gli effetti della passata e in parte dell'attuale programmazione in un settore cruciale della strategia di politica regionale, al fine di individuare le modalità, in termini di strategie, tipo di interventi, modelli di gestione, per raggiungere i target previsti dal sistema degli Obiettivi di Servizio 2007-2013. La ricerca valutativa prevede analisi articolate in tre fasi: a) giudizio sul contributo al conseguimento degli Obiettivi di Servizio delle previsioni dei piani di gestione dei rifiuti e degli interventi realizzati; b) valutazione di efficienza e modelli di gestione; c) valutazione delle condizioni di mercato per l'utilizzo dei materiali riciclati e ruolo dei privati.

Per quanto riguarda l'*istruzione* si prevede la collaborazione con l'Invalsi⁴⁵ per la valutazione avviata dal MIUR, nell'ambito del Piano delle valutazioni del Ministero relativo ai programmi Istruzione, valutazione che ha l'obiettivo di analizzare l'efficacia degli interventi volti ad aumentare la competenza in matematica tra gli studenti. La necessità di aumentare la qualità dell'istruzione scolastica nel Mezzogiorno è divenuta evidente in seguito alla disponibilità di dati OCSE, che mostrano rilevanti divari di competenze fra le diverse zone del Paese. Il QSN 2007-2013 prevede quindi una nuova attenzione per la scuola e per i livelli di conoscenze e competenze della popolazione, quali fattori essenziali per contribuire

⁴⁴ La ricerca si avvale di un patrimonio di conoscenze "di campo" accumulato nel lavoro di analisi progettuale in questo settore condotto dall'UVER nel corso del 2009, lavoro che sarà integrato e sviluppato nel corso del 2010 nel quadro della collaborazione UVAL-UVER con la realizzazione di ulteriori indagini specifiche condotte anche con l'apporto di esperti di settore.

⁴⁵ Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione. L'INVALSI è soggetto alla vigilanza del Ministero della Pubblica Istruzione che individua le priorità strategiche delle quali l'Istituto tiene conto per programmare la propria attività. La valutazione delle priorità tecnico-scientifiche è riservata all'Istituto.

allo sviluppo, alla crescita della produttività, al reddito individuale e collettivo e alla mobilità sociale e si impegna (nell'ambito del meccanismo degli Obiettivi di Servizio) al raggiungimento di risultati visibili in questo settore tramite una forte riduzione della quota di studenti quindicenni con scarse competenze in matematica. La valutazione è diretta a rilevare gli esiti prodotti tra gli studenti e, più precisamente, a stimare gli effetti che l'esposizione alla didattica innovativa ha sull'apprendimento degli studenti e in particolare sulla capacità di applicare la matematica a problemi reali attraverso l'utilizzazione di un disegno sperimentale, approccio ampiamente utilizzato nei paesi anglosassoni ma novità assoluta per l'Italia in campo educativo.

RIQUADRO T – IL FUNZIONAMENTO DEL GRUPPO DI LAVORO DEL SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE: UNA PRATICA FEDERALISTA

Il modo in cui il QSN ed il regolamento comunitario strutturano la valutazione della politica regionale unitaria, oltre ad innovare nelle pratiche valutative, si basa su un rapporto paritario tra le attività valutative di Amministrazioni regionali, centrali e comunitarie. Anche questa costituisce una novità rilevante: in passato, infatti, la valutazione era compartimentata (livelli di amministrazione diversi avevano compiti diversi) e gerarchizzata (sebbene non esplicitamente affermato, l'idea era che le valutazioni dei livelli più centrali dovessero sintetizzare quelle dei livelli locali). Nel nuovo sistema, invece, i Piani delle valutazioni delle Amministrazioni regionali sono tecnicamente autonomi rispetto a quelli delle Amministrazioni centrali e anche rispetto a quello del QSN. Lo stesso piano delle valutazioni della Commissione Europea si fonda solo molto parzialmente su valutazioni già svolte ad altri livelli tecnico-istituzionali. Tutto questo richiede un atteggiamento proattivo ed interessato da parte delle Amministrazioni e in particolare da parte delle Regioni, nell'esercizio della responsabilità di valutazione (l'obbligo di valutare non essendo collegato a nessuna sanzione lascia ampio margine all'autonoma scelta su cosa valutare e come farlo).

Il sistema di valutazione del QSN (l'insieme delle attività di valutazione della politica regionale realizzate nel quadro dei Piani di valutazione) appare quindi quale pratica unitaria (sorretta da regole, metodi, informazioni condivisi) svolta da Amministrazioni e organismi fra loro autonomi ma che operano in cooperazione fra loro nel quadro del Sistema Nazionale di Valutazione della politica regionale unitaria (SNV)¹. Un approccio quindi innovativo (anche rispetto al precedente periodo di programmazione) e molto vicino ad una sorta di "federalismo tecnico" improntato a principi di autonomia, responsabilità e condivisione di regole comuni e comunemente stabilite.

Le ricognizioni periodiche svolte dal SNV mostrano che, a fronte di inevitabili inerzie e rallentamenti, alcune innovazioni si vanno progressivamente affermando: la definizione e l'adozione, ormai generalizzate, dei Piani delle Valutazioni²; la conduzione di valutazioni interne, a fianco di quelle affidate a

¹ Il funzionamento del SNV è stato trattato dettagliatamente nel paragrafo su "Capacità di valutare" nel rapporto DPS relativo al 2007.

² Su questo vedi il paragrafo su "Capacità di valutare" nel Rapporto DPS relativo al 2008.

valutatori esterni³; l'individuazione di oggetti di ricerca, circoscritti, adeguati a rispondere a domande su temi controversi e rilevanti⁴.

Per assistere le Amministrazioni nell'adozione di tali innovazioni il QSN ha profondamente innovato la costituzione e l'interazione istituzionale e tecnica che presiedono al funzionamento del SNV.

Il QSN prevede, a supporto delle innovazioni in materia di valutazione, che il SNV fornisca guidance e servizi alle Amministrazioni ed ai soggetti coinvolti nella politica regionale. Del SNV fanno parte anche i Nuclei di valutazione delle Amministrazioni regionali e centrali. Le attività operative sono realizzate da un Gruppo di Lavoro (GdL) ad hoc, di cui fanno parte Nuclei che stipulano specifici protocolli di adesione con l'UVAL (Unità di valutazione degli investimenti pubblici, soggetto di coordinamento della valutazione della politica regionale unitaria) (cfr. Figura T.1). Tali Nuclei, operando in collaborazione con gli altri organismi di valutazione che fanno parte del SNV (INEA, ISFOL e Dipartimento per le Pari Opportunità) e con l'UVAL, forniscono servizi di orientamento e indirizzo per tutto il sistema, assicurando livelli di funzionalità diffusi e svolgendo quindi una funzione collettiva pur mantenendo i caratteri di autonomia tecnica e di collegamento stretto alle Amministrazioni regionali che sono loro propri. Il Gruppo di Lavoro, quindi, svolge per quanto riguarda la valutazione, una tipica funzione "centrale": elabora guidance, fornisce feedback sulle pratiche realizzate da ciascuna amministrazione, organizza scambi di esperienze, coordina la formazione, costruisce capacità, realizza attività di rete, raccoglie e diffonde informazioni. Lo fa, tuttavia, curando il coinvolgimento dei Nuclei regionali in tutte le attività: componenti dei Nuclei regionali contribuiscono pienamente non solo all'ideazione e realizzazione di tutte le attività del SNV, ma anche alla stessa definizione del programma di lavoro, i cui obiettivi e linee di attività annuali sono definiti collettivamente dal Gruppo di Lavoro nel rispetto di quanto prescritto dal QSN. Tali processi consentono di collegare la conoscenza dei problemi e delle opportunità a livello delle Regioni che i singoli Nuclei posseggono con l'orientamento al conseguimento degli obiettivi del QSN, realizzando una funzione di servizio e guida esplicata collettivamente dal Gruppo di Lavoro nei confronti delle Amministrazioni.

Per accompagnare questo processo con una maggiore consapevolezza diretta di quanto accade a livello comunitario, l'UVAL⁵ ha coinvolto i singoli Nuclei che partecipano al Gruppo di Lavoro del SNV nelle periodiche riunioni dell'Evaluation Network animato dall'Unità di valutazione della DG Regio della Commissione Europea, curando la presentazione di alcuni lavori regionali di più elevata qualità, innovatività ed interesse per gli altri Stati membri.

³ La possibilità di condurre valutazioni interne dipende dal progressivo maturare dell'esperienza di Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici all'interno delle amministrazioni, soprattutto quelle regionali, a norma della legge n.144/98. Come evidenziato nel paragrafo successivo, la legge istituisce anche un'apposita Rete dei Nuclei con la funzione di facilitare scambi di informazioni e metodi e di esercitare meccanismi di *peer pressure* che possano sospingere i componenti dei Nuclei ad essere contemporaneamente incastonati nell'amministrazione ed a mantenere la propria autonomia ed elevati standard professionali.

⁴ Alla fine di maggio 2001, appare che poco più della metà delle valutazioni concluse, in corso o in preparazione abbiano oggetti di questo tipo: le altre, invece, obbediscono alla più tradizionale modalità di attribuire ad un singolo soggetto (di solito una società) la valutazione di un intero programma (tale modalità costituisce ancora quella prescritta dal regolamento per le valutazioni on going dei programmi di sviluppo rurale). Tale modalità solo in parte risponde alle esigenze di visione complessiva tipiche delle amministrazioni di coordinamento: spesso, invece, la sua adozione va ricondotta al peso delle pratiche passate, evidentemente difficili da riformare in breve tempo.

⁵ Il QSN identifica l'UVAL come punto di contatto con la Commissione Europea per quanto riguarda la valutazione della politica regionale.

Figura T.1 – REGIONI I CUI NUCLEI DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI ADERISCONO AL GRUPPO DI LAVORO DEL SNV



Nota: In blu i Nuclei che fanno parte del SNV. Il Nucleo dell'Abruzzo ha sospeso temporaneamente la partecipazione nel 2009. Il Nucleo del Molise, che faceva parte del Gruppo di Lavoro nel 2008, vi è rientrato nei primi mesi del 2010.

Fonte: SNV

V.8 Capacità e competenze tecniche: verso una riforma necessaria della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica

Proprio nel momento in cui si rileva più forte, già nel presente e in prospettiva, la necessità del rafforzamento tecnico delle Amministrazioni impegnate nell'attuazione della politica di coesione e nella gestione della complessa transizione istituzionale verso il federalismo fiscale, l'operare della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica ha subito, nel 2009, una battuta d'arresto.

Non sono venuti meno l'apporto dei singoli Nuclei alle rispettive Amministrazioni (anche sotto questo aspetto sono tuttavia aumentate le situazioni di maggiore criticità in cui i Nuclei si sono trovati ad operare) né, nel complesso, le capacità di lavoro comune che gruppi di Nuclei hanno continuato ad esprimere e praticare (nel quadro delle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e del progetto NUVAL): si è invece progressivamente indebolita fino ad arrestare le proprie attività e dover constatare l'impossibilità di adempiere alla propria funzione proprio la Rete, ovvero quel raccordo funzionale (tecnico-operativo) fra i Nuclei che ha costituito il tratto più innovativo e avanzato di questa rilevante esperienza istituzionale⁴⁷.

⁴⁷ Dopo diversi mesi di incertezza e difficoltà nell'interpretazione delle procedure amministrative alla base della operatività della Rete e delle relative strutture tecniche e di gestione, nel gennaio 2009 il Comitato di gestione della Rete (Comitato paritetico con la partecipazione di rappresentanti dei nuclei delle amministrazioni centrali e regionali) ha constatato l'impossibilità di garantire la piena operatività della Rete e ha rassegnato, in blocco, le dimissioni. La Conferenza Generale dei Nuclei di valutazione e verifica ha preso atto (nella sua riunione annuale tenutasi a marzo 2009) della situazione e ha formulato proposte alla Conferenza Stato Regioni e alla Conferenza delle Regioni. Da giugno 2009 in poi, perdurando le condizioni di incertezza, la situazione si è progressivamente aggravata: la Rete ha perso la sua sede fisica e non è stata in grado di poter garantire le attività in corso e lo stesso aggiornamento e utilizzo del sito (www.retenuvv.it), fino alle conseguenti dimissioni del Presidente, del responsabile dell'Unità tecnica e alla cessazione delle attività di quest'ultima.

Le ragioni che hanno portato a questa situazione sono diverse ma è risultato di fatto decisivo il progressivo deteriorarsi (anche per i cambiamenti che hanno interessato nel tempo l'assetto organizzativo di diverse delle Amministrazioni coinvolte e le incertezze organizzative e gestionali che ne sono derivate) del tessuto di relazioni istituzionali e amministrative che hanno consentito, per diversi anni, che la Rete potesse operare come struttura tecnica, autonoma e federata, di raccordo e di servizio ai Nuclei e di svolgere quindi funzioni eminentemente pubbliche (di carattere tecnico-istituzionale) senza proporsi mai come ulteriore soggetto pubblico dotato di autonomia amministrativa e finanziaria.

Una scelta quest'ultima alla fine condivisa (non senza contrasti e pareri avversi iniziali) dalle oltre 30 Amministrazioni (centrali e regionali) che hanno fatto parte, attraverso i rispettivi Nuclei, della Rete. A tali Amministrazioni è demandata ora di nuovo la responsabilità di una riflessione, immediata e operativa, intanto sulla persistenza e l'attualità delle ragioni e delle esigenze che avevano portato all'inizio dello scorso decennio (la legge n.144 è del 1999) alla progettazione e alla costruzione di questo percorso istituzionale e tecnico diretto a un rafforzamento delle loro capacità interne di programmare, valutare e monitorare gli investimenti pubblici (prevalentemente nel quadro della politica regionale, comunitaria e nazionale). Si tratta di esigenze che appaiono non solo tuttora rilevanti ma, se possibile, anche maggiori che in passato in particolare per quel che riguarda la loro capacità di misurare, valutare, verificare i risultati, attesi ed effettivi e l'impatto delle loro politiche⁴⁷.

Se così è, si tratta allora di intraprendere al più presto un nuovo percorso di rilancio e anche di riforma – alla luce dell'esperienza decennale alle spalle, dei suoi risultati e insieme anche dei tanti elementi migliorabili – dell'assetto, del ruolo e delle funzioni della Rete dei Nuclei e, insieme, dei singoli Nuclei⁴⁸.

E' un percorso che appare non difficile da tracciare nelle sue linee essenziali, né nel metodo, né nei suoi aspetti di merito.

⁴⁷ In ogni caso rimane rilevante il ruolo esplicitamente assegnato ai Nuclei dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 per quanto riguarda in particolare la conduzione e l'esercizio delle attività di valutazione (VI.2.3). Ma diversi Nuclei svolgono funzioni centrali anche per quanto attiene alla valutazioni di politiche specifiche delle rispettive amministrazioni e di singoli progetti infrastrutturali (anche Grandi progetti comunitari). Funzioni specifiche sono svolte dai Nuclei operanti presso le Amministrazioni centrali in relazione alle specifiche competenze di tali amministrazioni. Inoltre sono molteplici le indicazioni provenienti anche dalle parti economiche in direzione di un maggiore coinvolgimento della Rete dei Nuclei anche per forme di più stretta collaborazione tecnica per dare maggiore efficacia e concretezza alle scelte di programmazione. In particolare "...presso la rete dei nuclei di valutazione, e con gli stessi nuclei di valutazione regionali, potranno essere approfonditi aspetti legati alle caratteristiche degli interventi come, ad esempio: il rispetto di una soglia dimensionale minima; il carattere di interregionalità delle opere che fanno parte di reti; la capacità del progetto selezionato di incidere sulle variabili di risultato del programma; l'avanzamento progettuale e la concentrazione territoriale degli interventi" ("Il Sud aiuta il Sud", le tesi di Confindustria, Bari, 19 febbraio 2010).

⁴⁸ Un percorso del resto reso necessario anche per assicurare la piena rispondenza al dettato normativo che individua nell'effettivo operare della Rete un elemento essenziale e non derogabile tanto sul piano funzionale (art.1 legge n.144/1999: i Nuclei "operano in raccordo tra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" ora del DPS-MISE) quanto sul piano della destinazione del finanziamento della loro attività con il fondo appositamente previsto e destinato a coprire "le spese relative al funzionamento della rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" oltre che "altresì cofinanziare anche i costi di funzionamento dei predetti Nuclei" (art.145, comma 10, legge n.388/2000).

Il metodo non potrà non riprendere a riferimento l'approccio improntato a principi di piena cooperazione e collaborazione istituzionale fra Centro e Regioni che già è stato alla base della costruzione della governance e del sistema di regole che la Rete si è data nei primi anni dello scorso decennio e che trova i suoi riferimenti istituzionali nel CIPE e nella Conferenza Stato-Regioni⁴⁹.

Nel merito è possibile già ora indicare alcuni criteri di riferimento che potrebbero orientare utilmente la discussione e le decisioni da condividere per assicurare maggiore funzionalità e capacità operativa alla Rete e anche all'attività dei singoli Nuclei. Fra questi:

- semplificazione della governance di Rete e dell'architettura funzionale e organizzativa;
- maggiore flessibilità e autonomia operativa anche attraverso la definizione di procedure trasparenti e codificate di attribuzione e utilizzo delle risorse che la legge assegna alla Rete per il suo funzionamento;
- maggiore focalizzazione e specializzazione della missione assegnata alla Rete e ai Nuclei in direzione della misurazione, valutazione e verifica degli investimenti pubblici;
- individuazione di criteri più stringenti e comuni a tutti i Nuclei sulle modalità atte ad assicurare che essi possano esprimere, così come esplicitamente richiesto dalla norma "adeguati livelli di competenza tecnica ed operativa al fine di poter svolgere funzioni tecniche a forte contenuto di specializzazione" (art.1, comma 2, legge n.144/1999).

⁴⁹ Avviando il percorso di riforma, è abbastanza realistico poterne prevedere la conclusione entro l'anno. Nel frattempo le funzioni di raccordo fra i Nuclei (dunque le funzioni di Rete) potranno continuare ad essere assicurate nel quadro delle attività del Sistema Nazionale di Valutazione (cfr. *Riquadro T - Il funzionamento del Gruppo di Lavoro del sistema nazionale di valutazione: una pratica federalista*) attuate anche in collaborazione con il progetto NUVAl.

