

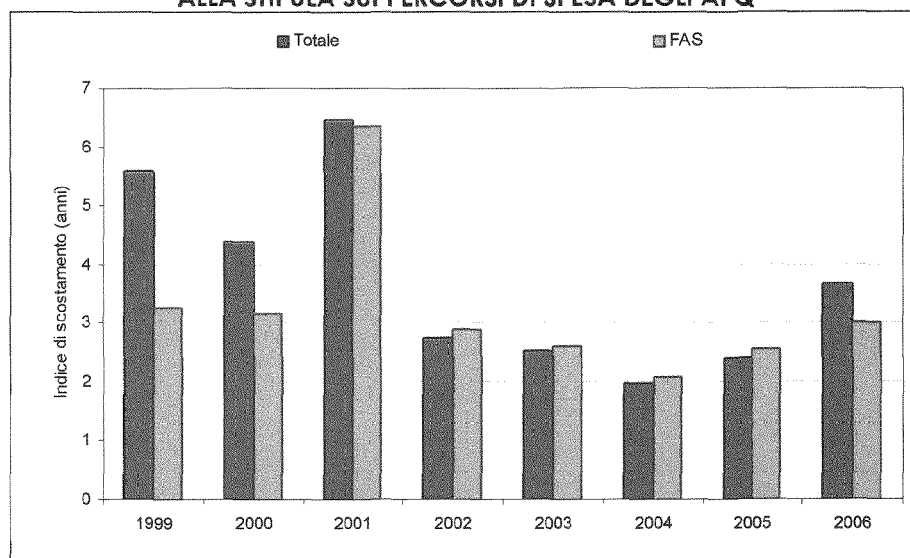
dell'andamento complessivo che potrebbe veder crescere la quota degli investimenti sul totale della spesa in conto capitale.

L'affidabilità dei
piani di spesa dei
nuovi accordi

Assumendo le previsioni di spesa effettuate con il modello di stima come riferimento, una misura di affidabilità dei piani di spesa delle Amministrazioni, alla stipula o all'ultimo monitoraggio, si ottiene analizzandone lo scostamento relativo. Indici di scostamento maggiori corrispondono a minore affidabilità dei piani di spesa delle Amministrazioni¹³⁰.

Nella figura IV.34, si può osservare come l'affidabilità dei piani di spesa alla stipula degli APQ varia nel tempo: l'indice di scostamento medio degli interventi in APQ in funzione dell'anno di stipula presenta una tendenza alla diminuzione negli anni più recenti.

Figura IV.34 – INDICE DI SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI DEL MODELLO E DATI ALLA STIPULA SUI PERCORSI DI SPESA DEGLI APQ



Fonte: elaborazioni DPS

Fino al 2001 gli indici sono molto alti, il che segnala previsioni alla stipula piuttosto fragili. Nel 2002, con l'introduzione delle nuove regole, si ottiene un deciso miglioramento, che prosegue progressivamente fino al 2004. A partire dal 2005, però, gli indici tornano a crescere fino a raggiungere nuovamente, per i nuovi APQ stipulati nel 2006, valori superiori a quelli del 2002. Sebbene l'andamento si spieghi anche con le differenze nella natura dei

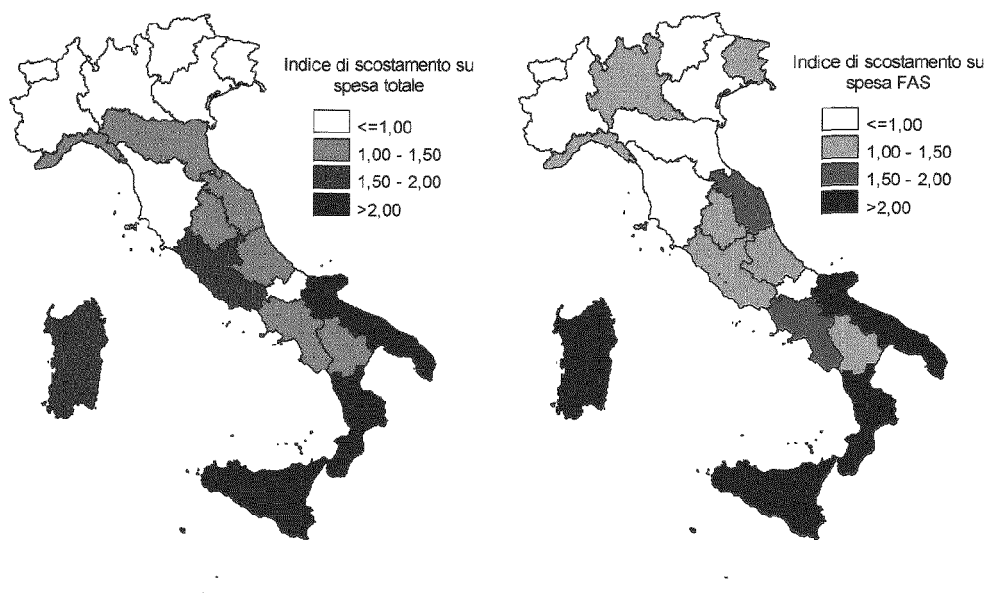
¹³⁰ In generale, per le curve di distribuzione annuale della spesa è possibile calcolare un valor medio che assume il significato di baricentro temporale della spesa; la differenza fra i baricentri temporali di due curve fornisce una misura dello scostamento medio di una curva rispetto all'altra.

progetti relativi agli Accordi stipulati nei diversi anni, l'anno di stipula risulta comunque determinante.

Le singole
regioni

Nella figura IV.35 viene rappresentato lo scostamento fra previsioni del modello e piani di spesa all'ultimo monitoraggio a livello regionale (sia in termini di spesa complessiva che di spesa FAS) misurandosi l'affidabilità dei piani di spesa più aggiornati forniti dalle Amministrazioni.

Figura IV.35 – RAPPRESENTAZIONE GEOGRAFICA DELLO SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI E PIANI DI SPESA AGGIORNATI



Fonte: elaborazioni DPS

E' evidente l'aumento dei valori dell'indice che si riscontra scorrendo il paese da Nord verso Sud: le regioni meridionali, con l'eccezione del Molise, sono quelle in cui le previsioni delle Amministrazioni continuano a essere meno affidabili. Gli scostamenti più elevati, tanto sulla spesa totale che su quella FAS, si osservano in Puglia, Calabria e Sicilia che, nel complesso, assorbono oltre il 50 per cento delle risorse FAS destinate alle Intese nel Mezzogiorno.

Le opere realizzate

Sul totale delle Intese si registrano opere completate per oltre 10,5 miliardi di euro. Per citare alcuni degli interventi cofinanziati dal FAS che risaltano per il valore dell'investimento, in Calabria sono stati conclusi, ad esempio, interventi per il risanamento costiero della media fascia ionica

catanzarese e crotonese per 18,3 milioni di euro, di cui 1,9 milioni di risorse FAS; in Campania sono state completate infrastrutture ed opere per la riqualificazione degli agglomerati ASI della provincia di Napoli ed è stato completato ed aperto al pubblico il Museo di arte contemporanea – Donna Regina (MADRE); in Sicilia impianti per l'Autostrada Messina Palermo per circa 100 milioni di euro a valere sul FAS, e gli approdi di emergenza in prossimità dello svincolo autostradale esistente presso il Villaggio Tremestieri nel Messinese, per 26 milioni di euro, interamente a valere su FAS; in Sardegna le opere per l'utilizzazione delle risorse idriche del Basso Flumendosa, del valore di circa 44 milioni di euro di cui circa 7 di FAS; in Piemonte la variante alla SS23 del "Sestriere" nel tratto S. Germano - Perosa Argentina, del valore di 54 milioni di euro, interamente a valere sul FAS.

Numerosi altri interventi di valore inferiore ai dieci milioni di euro completati o in corso di completamento costituiscono comunque nodi di una rete di interventi tra loro correlati, come ad esempio gli interventi nel settore idrico, o stradale, e non possono che essere valutati nell'ambito del contesto nel quale sono stati programmati, come ad esempio i Piani d'Ambito del settore idrico.

In prospettiva il volume delle risorse immesse nel sistema produttivo (grazie alla tempestività della programmazione) ed effettivamente attivate (grazie al perfezionamento degli impegni) dovrebbe generare un corrispondente ulteriore incremento della spesa. Le previsioni formulate dagli attuatori, mediante i cronoprogrammi di spesa degli interventi, si confermano però ancora eccessivamente fragili, in quanto continuano a sottostimare i tempi di attuazione¹³¹. Il modello di previsione dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici, cui si è fatto ricorso anche nei precedenti rapporti per arricchire i ragionamenti sulla spesa, sembra confermare tale ipotesi.

Fase di transizione:
innovazioni e
sperimentazioni in
attesa della nuova
programmazione

Attualmente l'APQ si trova in una fase di transizione, determinata dall'approvazione della Delibera 14/2006, che in vista del prossimo avvio della programmazione 2007-2013, attiva la sperimentazione del nuovo

¹³¹ Per quanto è opportuno ribadire che spesso al momento della stipula gli operatori dispongono di un livello di informazioni esiguo, in quanto gli interventi sono dotati unicamente della progettazione preliminare. Molti sottolineano che per effettuare attendibili previsioni di spesa sia necessario disporre del progetto esecutivo. Questo può essere vero ma spiega solo in parte il fenomeno in quanto, molto spesso, le previsioni di spesa (e quindi i cronoprogrammi) sono significativamente rimodulati anche nel corso dei monitoraggi semestrali, in parte per effettivi ritardi riscontrati nell'attuazione degli interventi, in parte per l'inattendibilità delle stime.

strumento Quadro Strategico dell'Accordo (cfr. Rapporto 2005) e modifica la governance delle Intese e degli Accordi.

Da un punto di vista procedurale le Amministrazioni si sono dimostrate fortemente reattive, avviando le procedure previste dalla Delibera prima ancora della sua registrazione (informativa sulle strategie, riparti settoriali, definizione delle prime bozze di quadri strategici), ma soprattutto, anche se con intensità diversa a seconda delle Regioni, concentrando le risorse dell'ultima delibera di riparto 3/2006 in settori e interventi di evidente rilievo.

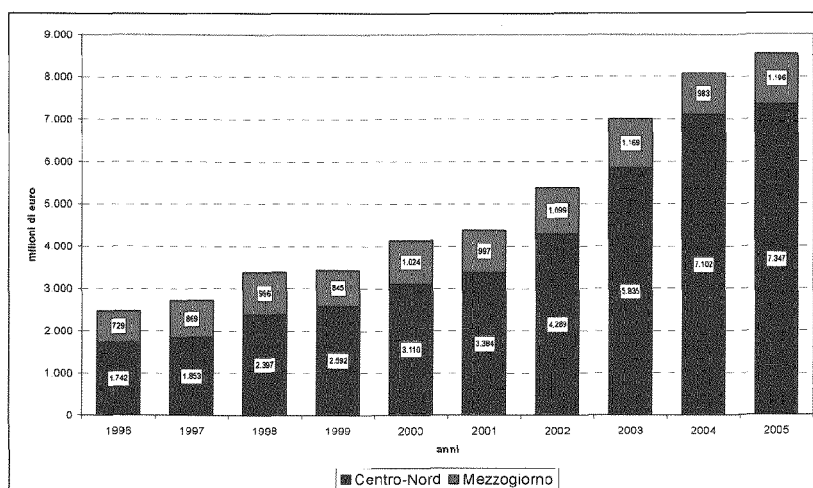
Questo periodo di transizione è anche caratterizzato da una maggiore attenzione al rafforzamento della qualità della progettazione, attraverso il finanziamento di studi e azioni di sistema, dalle sperimentazioni e dalla collaborazione tra Regioni prima richiamate.

IV.3.2.2 Programmi e progetti strategici

Mezzogiorno e ferrovie

Il ritardo nel sistema ferroviario del Mezzogiorno permane visibile negli indicatori di dotazione¹³² e di servizio. Considerando l'investimento realizzato nell'ultimo decennio nel Paese (Figura IV.36) non si riscontrano, peraltro, segnali apprezzabili in direzione di miglioramenti sistemici.

Figura IV.36 – SPESA IN CONTO CAPITALE PER LE FERROVIE



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

¹³² Considerando indici di dotazione sintetica per le infrastrutture ferroviarie - che peraltro restituiscono informazione molto stilizzata e non sempre colgono appieno l'effettiva disponibilità, o comunque la qualità, dei servizi erogati - il Mezzogiorno mostra valori medi molto inferiori a quelli del Centro-Nord ancora a metà degli anni 2000. Negli indici elaborati dalla Svimez nel Rapporto 2005, l'indice che considera linee a binario singolo, linee non elettrificate, linee elettrificate e linee a doppio binario, normalizzato su una media Italia pari a 100, assume valori pari a 75,2 nel Mezzogiorno e pari a 117,1 nel Centro-Nord; il solo indice relativo al doppio binario mostra un gap ancora maggiore con valori pari a 55,3 nel Mezzogiorno contro 130,8 nel Centro-Nord.

Spesa per
investimenti

La spesa delle Ferrovie dello Stato, che pure è significativamente aumentata nel periodo 2002-2005, appare squilibrata a favore dell'area centro settentrionale. Nel 2005 essa ha raggiunto nel complesso del Paese 8,5 miliardi, con un aumento medio annuo nel decennio 1996-2005 pari al 17,3 per cento nel Centro-Nord, ma solo del 5,7 per cento nel Mezzogiorno. L'86 per cento della spesa totale risulta quindi concentrata nelle aree del Centro-Nord, mentre al Sud si è indirizzato una quota di gran lunga inferiore (14 per cento), decisamente inadeguata a colmare le carenze infrastrutturali dell'area¹³³. Nella spesa complessiva è ricompresa quella relativa all'alta velocità (TAV), il cui peso si è incrementato nel corso del decennio 1996-2005 fino a raggiungere valori medi di oltre il 44 per cento nel periodo 2001-2005. L'investimento in alta velocità ha riguardato però solo per una quota modesta realizzazioni nel Mezzogiorno¹³⁴, anche se va registrata l'entrata in esercizio del collegamento Roma-Napoli dal dicembre 2005¹³⁵. Ad eccezione del 1997, quando ha raggiunto quasi il 32 per cento, la quota di spesa complessiva delle ferrovie destinata al Mezzogiorno è però sempre rimasta molto al di sotto dell'obiettivo di policy del 30 per cento fissato per la spesa ordinaria in conto capitale delle Amministrazioni e degli Enti nazionali quale necessario contributo allo sviluppo delle regioni meridionali. (cfr. paragrafo III.1.1.1)

Più in generale i dati segnalano con evidenza che le procedure e gli sforzi messi in atto in questi anni, anche dal lato delle politiche aggiuntive, per accelerare la spesa e la realizzazione di infrastrutture nel Mezzogiorno non hanno dato i risultati ipotizzati. L'utilizzo contemporaneo di molti strumenti (ordinari e speciali) aventi natura differente e il sovrapporsi di regole eterogenee per fonti di finanziamento e procedure - dalla legge obiettivo, ai fondi strutturali, dai finanziamenti ordinari ai cofinanziamenti soggetti a norme speciali - piuttosto che aver prodotto soluzioni adeguate a questioni specifiche sembra avere avuto soprattutto conseguenze in termini di

¹³³ In termini pro capite, anche considerando la maggiore densità di popolazione delle regioni centro settentrionali, si confermano gli andamenti descritti. Nel Centro-Nord, la spesa è più che raddoppiata tra il 1996 ed il 2005, passando dai 64 euro medi del periodo 1996-2000 ai 150 del successivo periodo 2001-2005 e raggiungendo i 194 euro nel 2005. Nel Mezzogiorno la spesa per infrastrutture ferroviarie, pari a 43 euro nel periodo 1996-2000, è aumentata di soli 10 euro nel periodo successivo, attestandosi a 58 euro nel 2005.

¹³⁴ Nel periodo 2001-2005, la spesa per alta velocità si è attestata complessivamente attorno a 15 miliardi di euro, di cui circa il 10 per cento nel Mezzogiorno.

¹³⁵ E per cui proseguono i lavori di completamento per il miglioramento del servizio.

Lo scenario globale moltiplicazione degli adempimenti formali e della burocrazia, con risultati insufficienti sia in termini di spesa, che in termini di volume di opere realizzate. In quest'ambito, quindi, appare necessario recuperare una visione di scenario globale considerando in maniera congiunta vincoli finanziari (certamente di grande rilievo), progettuali e temporali. Anche per le ferrovie è dunque necessario un maggiore impegno – che implica passaggi non semplici, attenzione di numerosi centri di responsabilità, definizione chiara dei percorsi progettuali e dell'indirizzo delle risorse – per osservare i cambiamenti e influenzarne in tempo utile il corso dal momento che lo sviluppo del Mezzogiorno è anche condizionato dagli scenari prospettici sui grandi collegamenti multimodali e sostenibili di cui la componente ferroviaria rimane elemento cruciale. Ciò significa essenzialmente riesaminare con attenzione la circostanza che l'arretratezza delle regioni meridionali riguarda ancora il capitale fisso sociale che consente la possibilità di pieno utilizzo da parte dell'area anche dell'investimento realizzato in altre parti del Paese e in Europa, tenendo conto che il divario tecnologico e nella qualità di base delle reti, dei servizi di trasporto e della logistica non è superabile solo con alcune necessarie opere importanti, ma attraverso l'adozione di tecnologie competitive, unitariamente ad una attenta manutenzione, qualità e rigore nella gestione. Fa parte degli elementi di scelta delle priorità anche una maggiore attenzione alla capacità del territorio di accogliere nuove infrastrutture senza extracosti, in modo da accrescere le potenzialità della ferrovia, incrementandone l'appetibilità, la convenienza e l'irreversibilità delle scelte di trasporto. Tali considerazioni, messe in luce anche in sede di valutazione¹³⁶ e di preparazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013¹³⁷ e portate all'attenzione del dibattito dai Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno nel corso del 2006, hanno anche ispirato la recente previsione della Legge finanziaria per il 2007 di istituire una specifica sede di coordinamento per l'intervento in materia di trasporti nel Mezzogiorno¹³⁸.

¹³⁶ Si veda in proposito "Programmare i trasporti: vincoli progettuali, procedurali, finanziari, temporali" – Appendice alla sezione introduttiva del Rapporto di valutazione del QCS Ob.1 2000-2006 a cura dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici, novembre 2006.

¹³⁷ Cfr. Quadro Strategico Nazionale, capitolo III, in particolare la Priorità 6 – "Reti e collegamenti per la mobilità".

¹³⁸ Si veda la Legge 299/2006 (Finanziaria per il 2007) comma 864.

La Ricerca

Stabile la
quota sul Pil

Anche per il 2006 il livello di spesa complessiva per ricerca e sviluppo (R&S) in Italia non si dovrebbe discostare dal modesto 1,1 per cento del PIL registrato negli anni precedenti, ben al di sotto dell'obiettivo di spesa del 2,5 per cento del Pil nel 2010 previsto per l'Italia nel percorso della strategia di Lisbona¹³⁹.

I dati forniti dall'ISTAT sulla spesa per ricerca al netto della spesa universitaria mostrano una leggera crescita rispetto al corrispondente valore dell'anno precedente (0,77 per cento del PIL contro lo 0,76 per cento del 2005).

La previsione di spesa complessiva, inclusiva cioè della spesa universitaria, contenuta nel Programma Nazionale di Riforma indica un valore dell'1,13 per cento del PIL, segnale di sostanziale stabilità di questo fondamentale indicatore.

Tavola IV.14 - LA SPESA PER RICERCA E SVILUPPO, ITALIA (dati al netto università)

	2004	2005	2006*
Spesa R&S (milioni di euro)	10.248	10.826	11.274
Variaz % su anno precedente	4,9	5,6	4,1
Quota % su PIL	0,74	0,76	0,77

*Stime

Fonte: Elaborazioni DPS su dati ISTAT

I dati inclusivi dell'Università e disaggregati per regioni, disponibili fino al 2004, indicano che la spesa complessiva per ricerca in rapporto al PIL è diminuita leggermente (dall'1,11 del 2003 all'1,10 per cento del 2004), per il secondo anno consecutivo, nonostante il crescere del livello di allarme sul grave ritardo innovativo del paese. Si ha, tuttavia, un limitato aumento (1,4 per cento) degli addetti alla ricerca.

Spesa in R&S
delle imprese

Prosegue l'andamento oscillante della quota della spesa delle imprese, che rimane comunque stabilmente al di sotto del 50 per cento, non mostrando quindi segni di evoluzione verso gli obiettivi di Lisbona (che auspicano un intervento della componente privata fino a 2/3 del totale) in termini di composizione della spesa per ricerca.

Segnali
positivi nel
Mezzogiorno

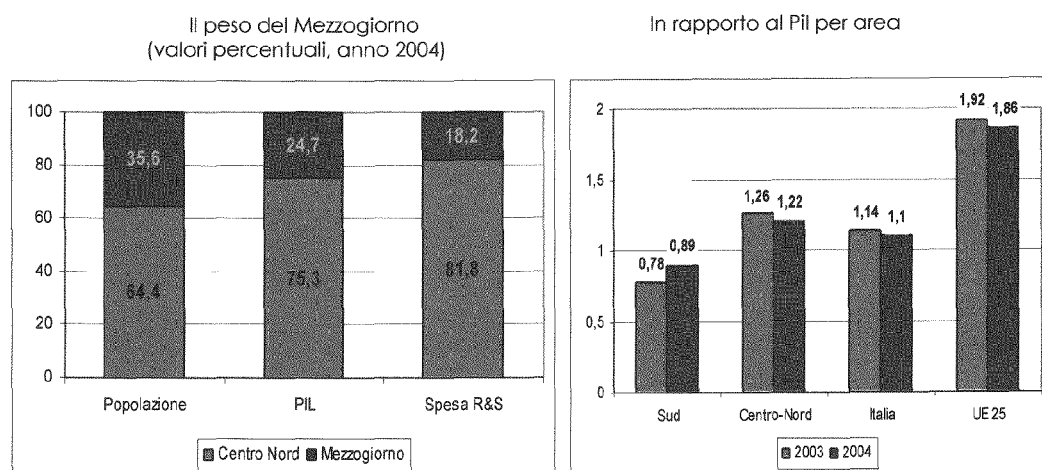
Nel 2004 il Mezzogiorno registra segnali positivi che confermano gli andamenti favorevoli dell'anno precedente e che, almeno in parte, derivano

¹³⁹ Cfr. Programma Nazionale di Riforma 2006-2008, Primo rapporto sullo stato di attuazione.

dalla maggiore attenzione per la ricerca nelle politiche aggiuntive per il Sud. La spesa R&S nel Mezzogiorno è stata di 2.772 milioni di euro, corrispondente allo 0,89 per cento del PIL dell'area (0,78 per cento nel 2003). La quota di spesa destinata al Mezzogiorno ha raggiunto il 18,3 per cento della spesa a livello nazionale (17,1 per cento nel 2003).

Nell'anno sono aumentati del 3,3 per cento gli addetti del settore e la quota di spesa R&S effettuata dalle imprese è passata dal 27,8 per cento del 2003 al 28,4 per cento nel 2004. Cresce anche, dal 10,1 al 10,8 per cento, l'incidenza del Sud nella spesa R&S delle imprese.

Figura IV.37 - ALCUNI INDICATORI DELLA SPESA IN R&S, (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni FFonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Nonostante alcuni miglioramenti segnalati, rimane quindi ancora assai ampio il divario nel settore ricerca fra il Mezzogiorno e il Centro-Nord e ancor più rispetto all'Europa, sia in termini di volume di spesa che di struttura per settori istituzionali. La spesa pro capite nel Mezzogiorno permane pari a un terzo di quella analoga nel Centro-Nord.