

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

**Doc. LVII
n. 5
ALLEGATO VI**

RAPPORTO ANNUALE 2011 SUGLI INTERVENTI NELLE AREE SOTTOUTILIZZATE

(Articolo 10, comma 7, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Allegato al Documento di economia e finanza 2012

Predisposto dal Ministero dello sviluppo economico

Presentato dal Ministro per la coesione territoriale

(BARCA)

Trasmesso alla Presidenza il 14 giugno 2012

PAGINA BIANCA

Il presente Rapporto predisposto a cura del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), ai sensi dell'art. 10 della legge 196/2009, integrato dall'art. 7 del decreto legislativo 88/2011, dà conto dell'impostazione, delle decisioni e dell'attuazione degli interventi delle politiche regionali di coesione territoriale nel quadro delle tendenze economiche, dello stato dei servizi e delle infrastrutture, della spesa complessiva in conto capitale.

Il documento è il frutto del lavoro integrato delle strutture del DPS, diretto dal Capo Dipartimento Sabina De Luca: Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria, diretta da Maria Ludovica Agrò; Direzione generale per politica regionale unitaria nazionale, diretta da Vincenzo Donato; Unità di valutazione degli investimenti pubblici, coordinata da Paola Casavola; Unità di verifica degli investimenti pubblici, coordinata da Mario Vella.

Il Rapporto è stato impostato e coordinato da Paola Casavola.

I singoli capitoli sono stati affidati alla responsabilità di: Francesco Stella (capitolo I), Oriana Cuccu (capitolo II), Mariella Volpe (capitolo III), Paola Casavola e Giampiero Marchesi (capitolo IV).

L'Appendice è stata coordinata da Francesco Stella e Marco Marini.

I capitoli II e III, curati dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici, contengono risultati e valutazioni in materia di investimenti pubblici e sono parte integrante della Relazione di cui all'art.7 del DPR 38/98.

Hanno contribuito alla elaborazione di questo Rapporto e alla predisposizione dell'Appendice: Carlo Amati, Iolanda Anselmo, Cosimo Antonaci, Gerardo Baione, Marilena Barbaro, Federica Bertamino, Marco Biagetti, Tito Bianchi, Laura Bonifazio, Loredana Buffoni, Federica Busillo, Elisa Calò, Simone Capolupo, Carla Carlucci, Anna Ceci, Laura Cisterna, Angela Corbo, Lucia Cristofaro, Fabio De Angelis, Alessandro De Iudicibus, Simona De Luca, Marco De Maggio, Michele d'Ercole, Roberto Di Manno, Fabio Di Matteo, Elena Gentili, Carmela Giannino, Sandra Gisdulich, Luigi Guerci, Maria Alessandra Guerrizio, Daniela Labonia, Elena Lai, Marco Magrassi, Stefano Maiolo, Barbara Majano, Patrizia Mancinelli, Marco Marini, Valentina Marroccoli, Saverio Massari, Francesca Matalucci, Maria Cristina Materazzi, Laura Mazzoni, Gianpiero Meriano, Aglaia Murgia, Luca Murrau, Alessandra Nicita, Marco Orsini, Antonio Palmisano, Nicolino Paragona, Massimo Patassini, Andrea Pellei, Aldo Perotti, Alfonso Piantedosi, Marta Pieroni, Paolo Piscola, Pierpaolo Polimene, Alessandro Porzio, Giorgio Pugliese, Luigi Reggi, Federico Risi, Rosanna Romano, Piero Rubino, Rossella Rusca, Norina Salamone, Francesco Savoia, Gianluigi Scialoja, Sergio Scicchitano, Mario Serra, Antonio Sferrazzo, Federica Silvestrelli, Silvia Sorbelli, Francesca Spagnolo, Alessandra Tancredi, Federica Tarducci, Flavia Terribile, Federico Tomassi, Tommaso Tranfaglia, Attilio Turri Buzzese, Francesco Valentini, Mario Vella.

Responsabili cartografia: Laura Cisterna e Gianpiero Meriano.

Responsabili composizione e revisione dei testi: Simona Panei e Franca Acquaviva.

La stampa è stata curata dall'Ufficio Comunicazione DPS.

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

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

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 18 aprile 2012.

PAGINA BIANCA

INDICE

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI	Pag.	9
<i>I.1 Il contesto internazionale</i>	»	9
<i>I.2 Tendenze economiche nazionali e territoriali</i>	»	11
<i>I.3 Mercato del lavoro, imprese e credito nei territori ..</i>	»	17
<i>I.3.1 Occupazione e disoccupazione</i>	»	17
Riquadro I.A – Impatto della crisi economica in Europa: il tasso di occupazione 20-64 anni	»	23
Riquadro I.B – Demografia nei Comuni nel 2010 e implicazioni per il mercato del lavoro	»	28
<i>I.3.2 Imprese e sistemi produttivi</i>	»	31
<i>I.3.3 Credito</i>	»	41
Riquadro I.C – Il fondo di garanzia per le PMI .	»	44
<i>I.4 Povertà monetaria e aspetti del disagio sociale</i>	»	46
 II. INFRASTRUTTURE E QUALITÀ DEI SERVIZI	 »	 55
<i>II.1 Servizi fondamentali</i>	»	56
<i>II.1.1 Sicurezza e Giustizia</i>	»	56
<i>II.1.2 Istruzione</i>	»	63
<i>II.2 Servizi di cura per anziani e bambini</i>	»	69
<i>II.2.1 Servizi di cura per anziani</i>	»	69
<i>II.2.2 Servizi di cura per l'infanzia</i>	»	76
<i>II.3 Servizi ambientali</i>	»	83
<i>II.3.1 Gestione dei rifiuti urbani</i>	»	83
<i>II.3.2 Gestione del Servizio Idrico Integrato</i>	»	89
<i>II.4 Servizi per la mobilità</i>	»	94
<i>II.4.1 Servizi ferroviari</i>	»	94
<i>II.4.2 Trasporto pubblico locale</i>	»	101
<i>II.5 Servizi on-line</i>	»	108

II.5.1 Accessibilità ai servizi digitali per cittadini e imprese	Pag.	108
II.5.2 Servizi della pubblica amministrazione	»	116
II.6 <i>Servizi per l'innovazione</i>	»	120
III. POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI	»	133
III.1 <i>La spesa primaria della Pubblica Amministrazione</i>	»	134
Riquadro III.A – Indicatori della spesa in Italia e nei principali Paesi europei	»	143
Riquadro III.B – La spesa in conto capitale per lo sviluppo nel 2011: stime dell'indicated anticipatore dei CPT	»	146
III.2 <i>La spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato (SPA)</i>	»	149
III.3 <i>I trasferimenti alle imprese private e pubbliche</i> ..	»	153
Riquadro III.C – I trasferimenti alle imprese: differenze tra CPT e altre fonti	»	158
III.4 <i>Evoluzione degli indicatori di decentramento e analisi della spesa per livelli di governo</i>	»	160
III.5 <i>Gli enti dipendenti dalla Pubblica Amministrazione locale e le imprese pubbliche locali (IPL)</i> ..	»	169
III.5.1 Numerosità, dimensione e composizione per categoria di enti	»	169
III.5.2 Dimensione e autonomia finanziaria delle Imprese Pubbliche locali	»	175
III.5.3 I settori in cui operano le Imprese Pubbliche locali	»	177
III.6 <i>Il Quadro Finanziario Unico delle risorse in conto capitale</i>	»	179
IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI	»	183
IV.1 <i>La politica regionale di coesione nel contesto della politica economica europea e nazionale per la stabilità e la crescita</i>	»	183
Riquadro IV.A – Il PNR 2012 e la politica di coesione	»	187
IV.2 <i>La politica di coesione territoriale in Italia: strategia e attuazione</i>	»	190
IV.2.1.1 L'organizzazione, la tempistica dei cicli di programmazione e i ritardi del ciclo 2007-2013	»	190

Riquadro IV.B – Il D.lgs. 88 del maggio 2011 « risorse aggiuntive ed interventi speciali »	Pag.	191
IV.2.1.2 Le azioni di riordino, accelerazione e riqualificazione della programmazione intraprese nel 2011	»	199
Riquadro IV.C – Il Piano d’Azione Coesione ...	»	201
IV.2.2 La programmazione comunitaria	»	205
IV.2.2.1 Il quadro complessivo dell'avanzamento finanziario della programmazione 2007-2013	»	205
Riquadro IV.D – Misure di accelerazione dei PO 2007-2013: target periodici	»	206
IV.2.2.2 Stato di attuazione della programmazione 2007-2013 per settori d'intervento	»	208
Riquadro IV.E – Strumenti di ingegneria finanziaria nei PO 2007-2013	»	212
Riquadro IV.F – L'Agenda Digitale nella programmazione 2007-2013 in Italia ...	»	216
Riquadro IV.G – La progettazione integrata nella programmazione 2007-2013: dimensione e attuazione	»	223
Riquadro IV.H – L'istruzione nella programmazione 2007-2013 e nel piano d'azione coesione	»	226
IV.2.2.3 Le risorse liberate dalla programmazione comunitaria 2000-2006	»	229
IV.2.3 La programmazione nazionale	»	231
IV.2.3.1 Il quadro complessivo dell'operatività del Fondo per lo sviluppo e la Coesione 2007-2013	»	231
Riquadro IV.I – Attività istruttoria sperimentale finalizzata alla selezione degli interventi in campo ambientale	»	241
IV.2.3.2 Attuazione dei programmi e interventi finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la coesione assegnato dal 2000 al 2006	»	242
Riquadro IV.J – Interventi di rilievo in APQ conclusi nel biennio 2010-2011	»	249
Riquadro IV.K – Ricognizione UVER degli interventi finanziati con il FSC 2000-2006 negli APQ	»	252

<i>IV.3 La capacità delle amministrazioni nel disegno e attuazione della politica di coesione</i>	<i>Pag.</i>	<i>254</i>
IV.3.1 L'azione per l'aggiornamento e il miglioramento della capacità istituzionale, amministrativa e tecnica delle amministrazioni .	»	254
IV.3.2 L'autovalutazione del PON Governance e Assistenza Tecnica: elementi emersi e indicazioni per il futuro	»	256
IV.3.3 Strumenti per il miglioramento della conoscenza e l'attuazione delle politiche: la capacità di realizzazione delle opere pubbliche	»	258
<i>IV.4 Le prospettive della politica regionale europea: il futuro della politica di coesione</i>	<i>»</i>	<i>262</i>
IV.4.1 Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020: le proposte della Commissione europea per il bilancio UE	»	262
IV.4.2 La politica di coesione 2014-2020: punti di fondo e negoziato sui Regolamenti	»	267

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

L'economia internazionale, dopo la ripresa registrata nel 2010, ha rallentato la sua dinamica di crescita, con un'accentuazione della flessione dell'attività produttiva nel secondo semestre, in particolare nei paesi europei (vedi paragrafo I.1).

In Italia, dopo la moderata ripresa nel 2010 successiva al biennio recessivo precedente, si è assistito nel 2011 all'esaurirsi degli impulsi positivi e a un ritorno, nella seconda metà dell'anno, agli andamenti negativi del Pil, influenzati soprattutto dalla persistente debolezza della domanda interna. A livello territoriale, sia nella fase di ripresa che in quella caratterizzata dalla nuova flessione produttiva, la dinamica dell'economia meridionale è stimata significativamente inferiore a quella pur modesta del resto del Paese (vedi paragrafo I.2).

Nel paragrafo I.3.1 si analizzano gli andamenti e la struttura del mercato del lavoro, conseguenti alla riduzione di occupazione nel biennio 2009-2010, con un'evoluzione leggermente più favorevole nel corso dell'anno 2011, confermata anche dal calo del ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni. Persistono al Sud i nodi relativi all'insufficiente tasso di occupazione femminile e alla forte disoccupazione giovanile che rendono urgente un intervento volto a rimuoverne gli squilibri.

Il sistema delle imprese italiane ha risposto alle sfide della crisi globale con adattamenti dei propri processi produttivi e tecnologici. Per analisi e informazioni su struttura, dimensione e dinamica aziendale, e sulla tenuta delle PMI e di molti sistemi produttivi locali (industriali e tecnologici) si rinvia al paragrafo I.3.2.

Il contesto sociale evidenzia situazioni ancora di difficoltà, in particolare per quanto riguarda il disagio sociale e la povertà monetaria, con condizioni sostanzialmente stabili negli ultimi anni, ma con la permanenza di notevoli disparità sul territorio (cfr. paragrafo I.4).

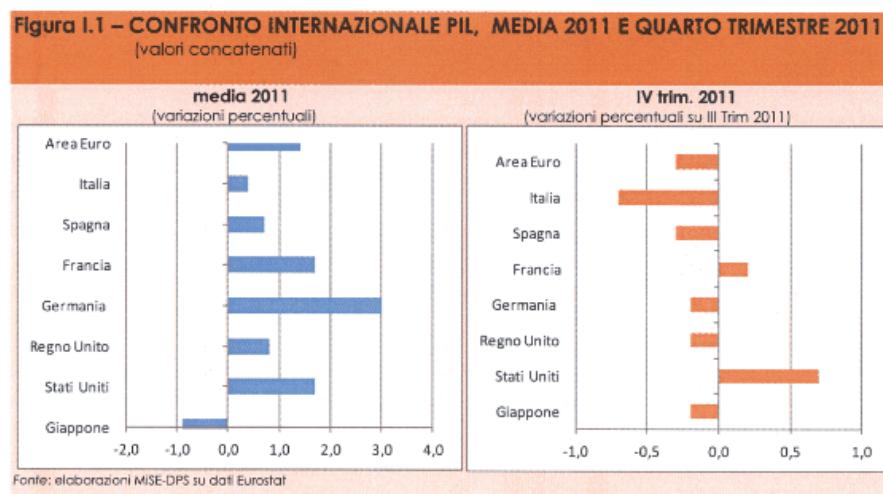
I.1 Il contesto internazionale

Alla ripresa del PIL e del commercio mondiale nel 2010 ha fatto seguito un andamento positivo, ma di minore intensità, nel 2011 (3,6 e 6,9 per cento rispettivamente contro il 4,9 e il 12,7 per cento nel 2010). Tra i paesi extraeuropei gli Stati Uniti hanno registrato un incremento del prodotto lordo pari all'1,7 per cento, mentre il Giappone ha accusato una flessione pari a -0,7 per cento, soprattutto per gli effetti del devastante terremoto del marzo 2011.

Nei paesi emergenti si è assistito a una moderata decelerazione dell'attività economica, anche se i ritmi di sviluppo restano significativamente alti per Cina (9,3 per cento) e India (7,6 per cento), e relativamente soddisfacenti per Brasile (3,4 per cento) e Russia (4,0 per cento).

Tassi più moderati si sono riscontrati nell'insieme dei paesi europei nel 2011. Sia nell'area UE27 sia in quella dell'euro (UE17) il PIL è aumentato a un tasso intorno all'1,5 per cento. Tra i maggiori paesi la migliore performance si è riscontrata in Germania (3,0 per cento), mentre la crescita in Francia è stata lievemente superiore alla media europea, al di sotto della quale, invece, si sono collocate Regno Unito e Italia (cfr. Figura I.1). Tassi di sviluppo significativi si sono registrati in Svezia, Polonia e nei paesi baltici. Tra gli andamenti negativi da sottolineare ancora quelli di paesi in gravi difficoltà finanziarie, quali Grecia e Portogallo, che hanno dovuto fare ricorso agli aiuti europei nell'ambito dell'area euro.

L'evoluzione in corso d'anno ha evidenziato in generale un rallentamento dell'attività economica, salvo che negli Stati Uniti.

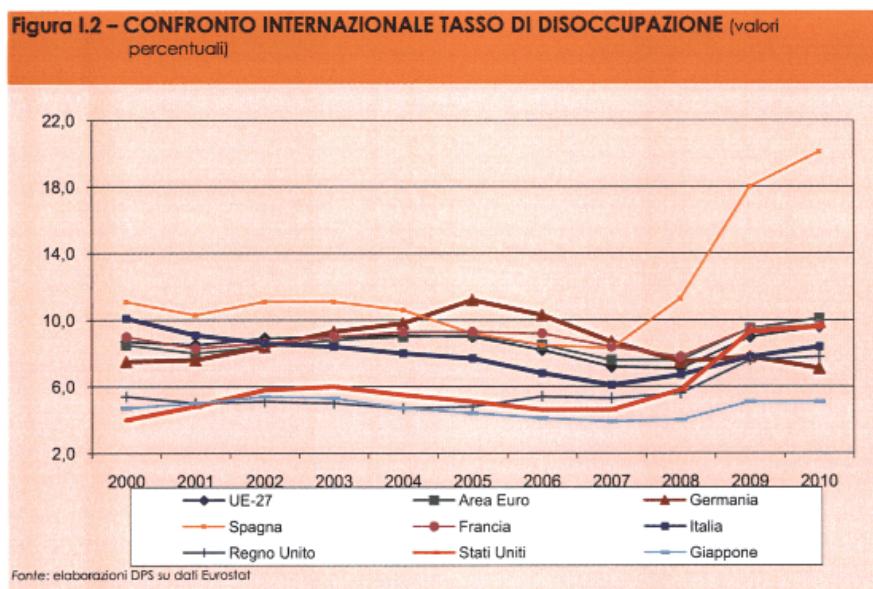


Le stime più recenti degli organismi internazionali per il 2012 indicano, in un contesto di ulteriore indebolimento del commercio internazionale, una sostanziale stazionarietà del PIL in Europa, una prosecuzione del trend positivo per gli Stati Uniti (2 per cento circa) e una ripresa in Giappone (al di sopra dell'1,5 per cento).

Nel complesso le prospettive appaiono condizionate dalle esigenze di contenere le tensioni sui debiti sovrani nei maggiori paesi industrializzati, in particolare in gran parte dei paesi aderenti all'area euro. Il processo di rientro dai disavanzi pubblici comporta infatti, nel breve periodo, un effetto fortemente restrittivo sulla domanda di consumo delle famiglie e sull'accesso al credito per le imprese.

Sul fronte della disoccupazione si registra un aumento del tasso in gran parte dei paesi europei, in particolare dell'area euro, dove ha raggiunto a fine 2011 il 10,6 per cento, con un massimo di circa il 23 per cento in Spagna. In controtendenza la Germania, dove il tasso è sceso, sempre a fine 2011 al 5,7 per cento e, tra i paesi

extraeuropei, negli Stati Uniti, in calo di oltre mezzo punto tra inizio e fine 2011 (a dicembre era all'8,5 per cento).



I.2 Tendenze economiche nazionali e territoriali

Quadro nazionale

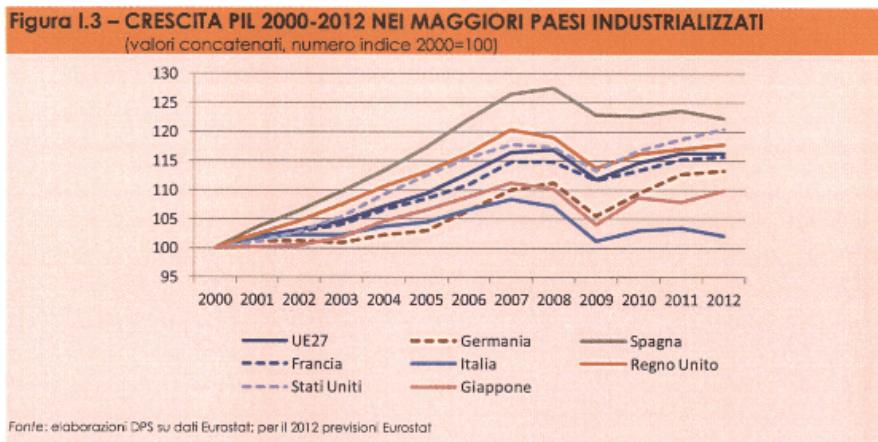
Dopo la moderata ripresa dell'economia italiana nel 2010, le tendenze della produzione sono rimaste in terreno positivo solo nel primo semestre del 2011 per poi registrare un deciso arretramento nella seconda parte dell'anno. In media d'anno l'incremento del PIL nazionale nel 2011 è stato pari allo 0,5 per cento (1,8 per cento nel 2010), ma negli ultimi due trimestri c'è stata una flessione, in termini congiunturali, del prodotto lordo.

Le esportazioni hanno continuato a crescere, ma a un ritmo dimezzato rispetto all'anno precedente, in linea con la decelerazione della domanda mondiale. E' risultato negativo il contributo della domanda interna, con consumi privati quasi fermi e investimenti fissi lordi di nuovo in terreno negativo, dopo la modesta crescita del 2010. L'andamento dell'occupazione, nel complesso dell'anno, mostra un lieve progresso, ma si riscontra un graduale peggioramento nella seconda parte del 2011, in un contesto ormai recessivo dell'attività economica.

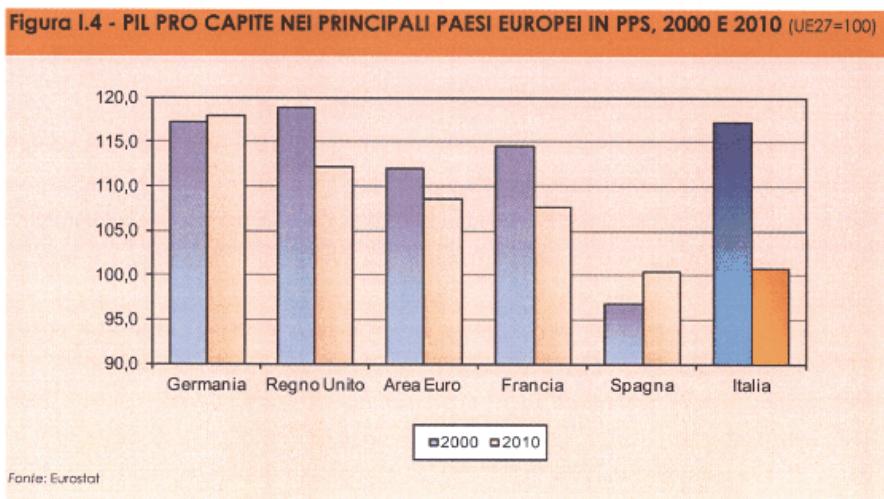
Il modesto incremento del Pil italiano nel 2011, comunque inferiore a quello dei principali paesi industrializzati, ha contribuito ad ampliare ulteriormente il divario di crescita a sfavore dell'Italia che ha caratterizzato i raffronti internazionali dell'ultimo decennio.

Anche le stime per il 2012 non prevedono un'interruzione di tale tendenza. In

particolare, l'evoluzione del Pil dell'Italia dovrebbe essere inferiore di oltre un punto a quella stimata per l'area euro, rimanendo così il Paese ancora lontano dai livelli di attività economica pre crisi (Figura I.3).



L'evoluzione descritta nell'ultimo decennio si è riflessa anche in un calo del PIL pro capite italiano rapportato a quello medio dei paesi dell'area euro: dal 2000 al 2010 l'indice relativo è sceso di 16,5 punti (da 117,3 a 100,8).

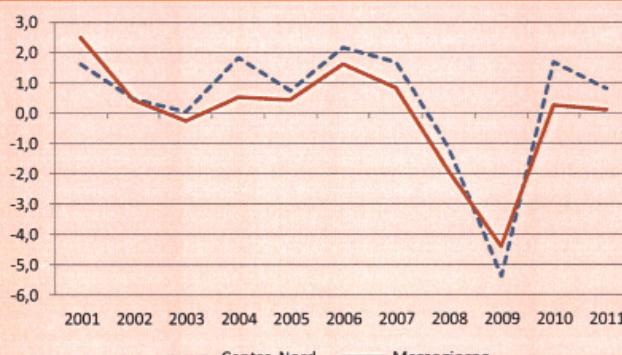


Quadro territoriale

A livello ripartizionale (Figura I.5), anche nel 2010 non si è arrestata la tendenza, in atto dal 2002, a una minore dinamica del PIL del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord (0,2 e 1,7 per cento rispettivamente)¹. Nel 2011 tale tendenza è proseguita, nonostante la flessione del Centro-Nord sia stata più accentuata e il Mezzogiorno sia rimasto stabile rispetto all'anno precedente (0,8 e 0,1 per cento rispettivamente).

La quota di Pil nazionale del Mezzogiorno resta intorno al 24 per cento, rispetto a un'incidenza della popolazione pari a oltre il 34 per cento del totale nazionale.

Figura I.5 – PIL PER RIPARTIZIONE, 2001-2011 (variazioni percentuali – valori concatenati)



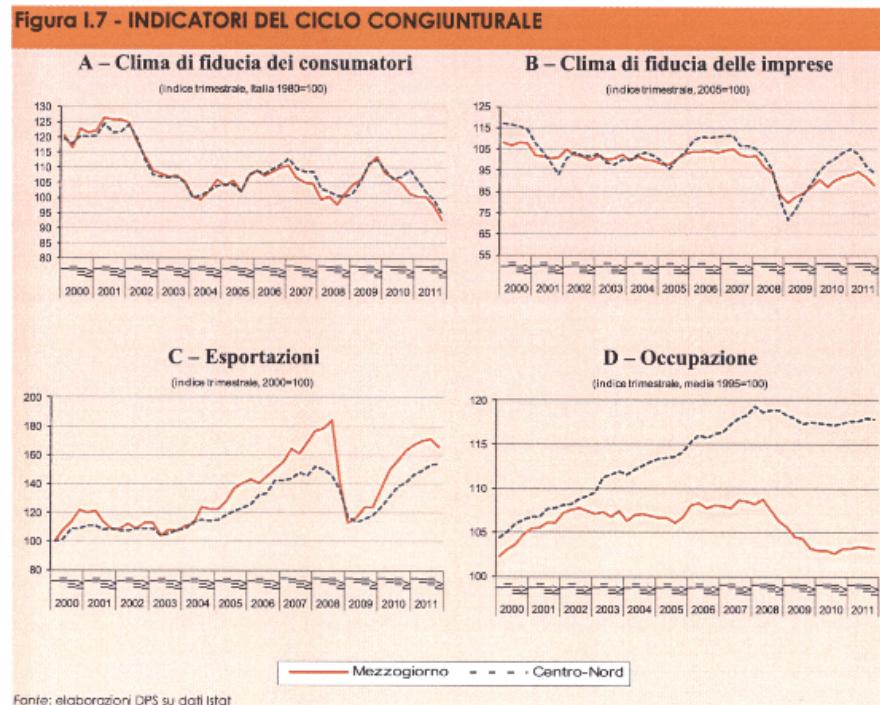
Fonte: elaborazioni su dati Istat e Svilmez

Per quanto riguarda l'attività di investimento nel settore industriale, in base all'indagine annuale condotta dalla Banca d'Italia nel 2011 e riferita all'anno precedente, nel 2010 gli investimenti sono risultati pressoché stazionari nel Centro Nord e in diminuzione nel Mezzogiorno (Figura I.6). All'inizio del 2011 le aziende intervistate avevano previsto una diminuzione degli investimenti per lo stesso anno, più pronunciata per il Mezzogiorno. Il pre-consuntivo formulato nell'autunno scorso avrebbe indicato una diminuzione più marcata rispetto a quella prevista in entrambe le aree.

¹ Secondo l'ultima stima disponibile di fonte Istat (giugno 2011), a valori concatenati, coerente però con la serie nazionale precedente (in base alla classificazione ATECO 2002) e non con la nuova (classificazione ATECO 2007). Vedi anche nota 2.



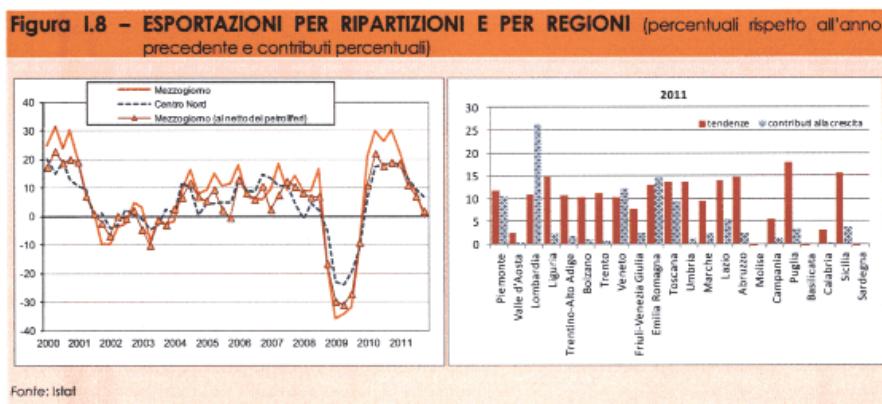
Nel 2011 i principali indicatori congiunturali disponibili segnalano flessioni dei giudizi degli imprenditori e dei consumatori già dalla primavera, sia al Sud che al Centro-Nord. L'andamento delle esportazioni evidenzia una sostanziale tenuta, ma con ritmi in decelerazione, su tutto il territorio, e particolarmente nel Mezzogiorno, la cui quota percentuale sul totale nazionale dell'export resta molto esigua (al di sotto del 12 per cento). Le tendenze dell'occupazione, in un contesto complessivo di sola salvaguardia dei livelli del 2010, registrano il sostanziale mantenimento, nelle sue preoccupanti dimensioni, del divario tra le due grandi ripartizioni territoriali, per di più accentuatosi nel periodo di crisi iniziato nel 2008 (Figura I.7).



In particolare, la dinamica delle esportazioni di beni, molto positiva nel corso del 2010, ha presentato anche nel 2011 un incremento (11,4 per cento) più modesto rispetto all'anno precedente, diffuso in modo abbastanza omogeneo a livello territoriale.

Nel Centro-Nord l'andamento è stato positivo in tutte le regioni, registrando valori in linea o superiori alla media nazionale, soprattutto in quelle regioni che presentano spiccate aperture verso l'estero e che rappresentano oltre la metà dell'export nazionale.

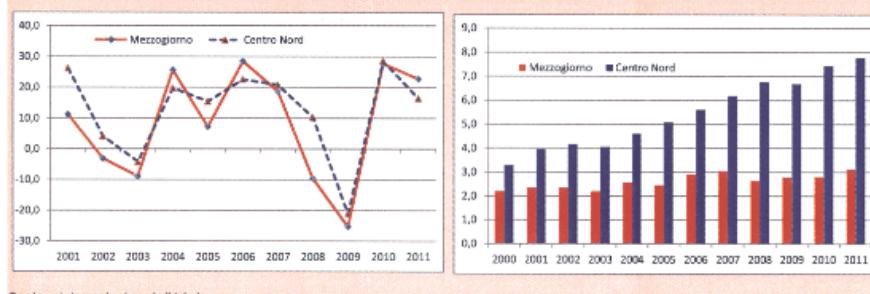
Nel corso dell'anno è stata buona anche la performance del Mezzogiorno (10,3 per cento), solo di poco inferiore alla media nazionale. Una dinamica positiva si registra per le vendite all'estero di Puglia, Abruzzo e Campania mentre sono state negative quelle del Molise (-4,1 per cento), della Basilicata (-3,1 per cento) e in misura molto modesta anche quelle della Sardegna. Quest'ultima è stata influenzata da una significativa flessione registrata nelle vendite dei prodotti petroliferi, soprattutto nel quarto trimestre del 2011. La serie al netto di questi prodotti non mostra scostamenti per il Centro-Nord, mentre il Mezzogiorno sconta un risultato leggermente inferiore, pari al 9 per cento. Ciò a dimostrazione anche di una tenuta complessiva di pressoché tutti i comparti merceologici sia delle due isole che delle altre regioni meridionali, anche se l'apertura verso l'estero dell'economia meridionale resta ancora molto limitata rispetto al resto del Paese (Figura I.8).



Nonostante la crisi internazionale che sta investendo la maggior parte dei Paesi avanzati, le vendite nazionali all'estero, ad eccezione della flessione del 2009, hanno continuato a registrare risultati positivi. Il *made in Italy* sta sicuramente conquistando i paesi emergenti, e l'apertura verso questi nuovi mercati, che al momento risultano i soli ad avere un'economia in espansione, ha indubbiamente permesso tale dinamica.

Tra i nuovi partner commerciali troviamo i BRIC², nel 2011 l'Italia ha esportato verso questi paesi oltre 375 milioni di merci, che rappresentano attualmente il 7,2 per cento del totale dell'export nazionale, nel 2000 erano il 3,2 per cento. In particolare negli ultimi due anni l'aumento delle vendite verso questi Paesi è stata particolarmente sostenuta, soprattutto verso il Brasile (33 per cento medio annuo nel biennio 2010- 2011). A livello territoriale anche il Mezzogiorno, nonostante la ormai nota minore apertura verso i mercati esteri rispetto al resto del Paese, ha conquistato tali mercati e ha registrato nel 2011 una quota pari al 3 per cento del totale delle vendite all'estero. La quota ancora esigua è comunque favorita da una dinamica molto vivace, superiore anche alla crescita media del totale delle esportazioni. Anche in questo caso la crescita è stata particolarmente significativa verso il Brasile e l'India. Tra le regioni del Sud, tuttavia, la performance migliore spetta all'Abruzzo, sia per il peso che le esportazioni verso tali destinazioni rivestono nell'ambito del commercio internazionale della regione (6,7 per cento) che per la dinamica sostenuta registrata negli ultimi dieci anni (3,2 per cento) ma soprattutto nell'ultimo biennio (17,89 per cento), per questa regione un importante mercato di sbocco è anche la Russia.

Figura 1.9 – INTERSCAMBIO COMMERCIALE CON I PAESI BRIC (quote percentuali e variazioni tendenziali rispetto all'anno precedente)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

In generale da un punto di vista merceologico il settore delle apparecchiature vale il 47 per cento del totale delle vendite nazionali. Altre merceologie che l'Italia esporta verso i BRIC sono i mezzi di trasporto, i prodotti chimici e farmaceutici e i prodotti tessili e dell'abbigliamento, che incidono rispettivamente l'8,7 per cento, l'8,4 per cento e l'11,5 per cento del totale export.

Per gli andamenti relativi al mercato del lavoro cfr. paragrafo I.3.1.

Relativamente agli andamenti territoriali di più lungo periodo (2003-2009) (per componenti del conto risorse e impieghi, per composizione del valore aggiunto e per l'andamento del Pil a livello regionale) si rimanda all'analisi effettuata nel cap. I del Rapporto Annuale DPS 2010³.

² L'acronimo BRIC identifica 4 Paesi con alti tassi di crescita : Brasile, Russia, India e Cina.

³ Per il periodo 2003-2009 l'Istat non ha ancora reso disponibile, per i conti regionali, la nuova serie Istat a valori concatenati, coerente con la serie dei conti nazionali (con base ATECO 2007) diffusa lo scorso ottobre per il periodo 1990-2010. Sono stati rilasciati solo i dati dei conti regionali, a valori correnti, per il triennio 2007-2009, di cui si dà conto nella I sezione dell'Appendice statistica al Rapporto.

I.3 Mercato del lavoro, imprese e credito nei territori

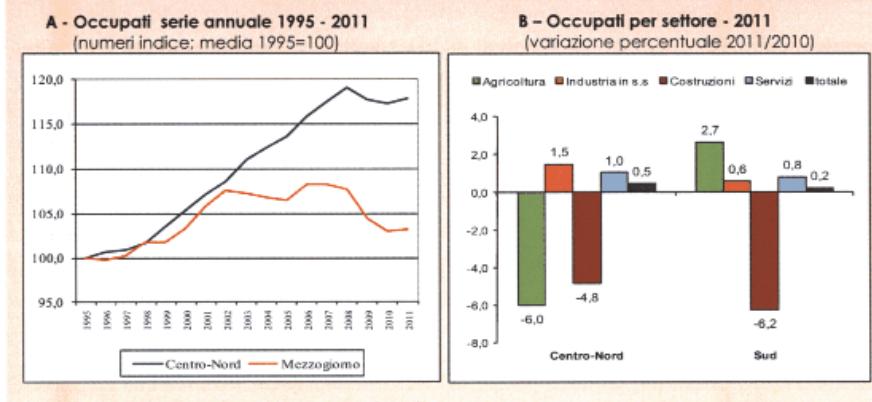
I.3.1 Occupazione e disoccupazione

La crisi economico-finanziaria del 2008-2009 ha avuto impatto negativo (ritardato), in termini di occupazione, sul mercato del lavoro italiano nel biennio 2009-2010, anche se nel Mezzogiorno la flessione era già iniziata dal III trimestre 2008 e ha comportato riduzioni percentuali almeno doppie di quelle registrate nel Centro-Nord (Figura I.10). In valore assoluto, tra il 2008 e il 2010, sono state circa 252 mila le perdite di posti di lavoro nel Centro-Nord e circa 280 mila al Sud. A questi dati si aggiungono gli occupati che si trovavano in Cassa Integrazione Guadagni (stimati tra le 250-350 mila unità secondo diverse fonti).

Nel 2011, è invece riscontrabile a livello nazionale una crescita dell'occupazione dello 0,4 per cento. Mentre nel Centro-Nord l'aumento è stato dello 0,5 per cento (circa 80 mila unità in più), nel Mezzogiorno la variazione è stata dello 0,2 per cento (circa 15 mila unità in più). Gli occupati totali sono quindi pari a circa 16 milioni 752 mila unità nel Centro-Nord e a circa 6 milioni e 216 mila al Sud (il 27,1 per cento del totale). A partire però dal IV trimestre è osservabile una riduzione tendenziale concentrata al Sud.

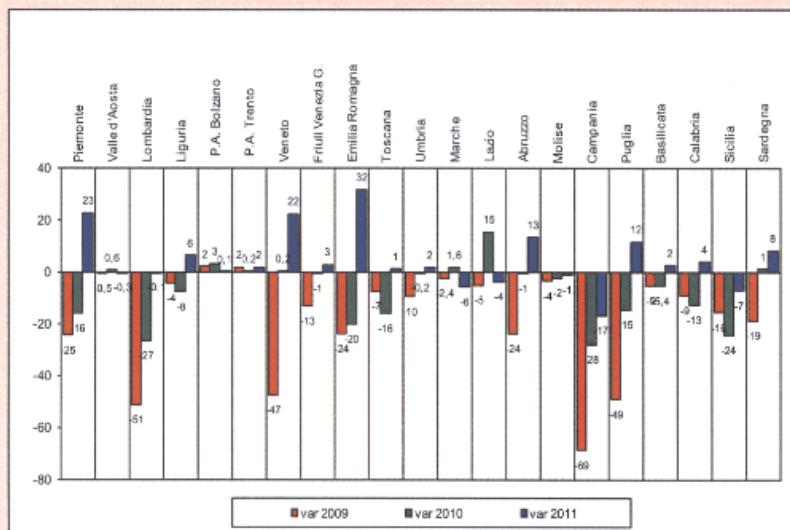
La variazione positiva a livello nazionale riflette in misura determinante sia l'incremento dell'occupazione straniera sia la permanenza nell'occupazione degli italiani con almeno 55 anni, a fronte di un calo invece di quelli più giovani (fino a 34 anni). L'aumento ha riguardato quasi esclusivamente le donne rispetto alla componente maschile. Gli occupati a tempo pieno si riducono leggermente a vantaggio di quelli a tempo parziale. L'aumento riguarda l'occupazione dipendente (non quella autonoma), soprattutto a termine, e coinvolge in misura più accentuata l'industria in senso stretto (soprattutto nel Centro-Nord), l'agricoltura nel Mezzogiorno e i servizi in entrambe le ripartizioni, in forte calo le costruzioni.

Figura I.10 – SITUAZIONE OCCUPAZIONALE NELLE RIPARTIZIONI



Riguardo ai dati regionali, sulla variazione di occupati in valori assoluti nel triennio 2009-2011, si osserva una consistente asimmetria negli effetti della crisi sul mercato del lavoro. Si registra un rallentamento della flessione nel secondo anno in molte regioni, eccetto Toscana, Basilicata, Calabria e Sicilia. Il Lazio, che aveva già recuperato nel 2010 la flessione del 2009, perde occupati nel 2011. Nello stesso anno tornano a saldi positivi soprattutto il Piemonte, il Veneto, l'Emilia, l'Abruzzo, la Puglia e la Sardegna, mentre in calo risultano essere le Marche, il Molise e la Sicilia. La Campania ha la flessione maggiore in ciascuno dei tre anni (Figura I.11).

Figura I.11 – IMPATTO DELLA CRISI NEI MERCATI DEL LAVORO REGIONALI
(variazioni assolute in migliaia – 2011/2010, 2010/2009 e 2009/2008)

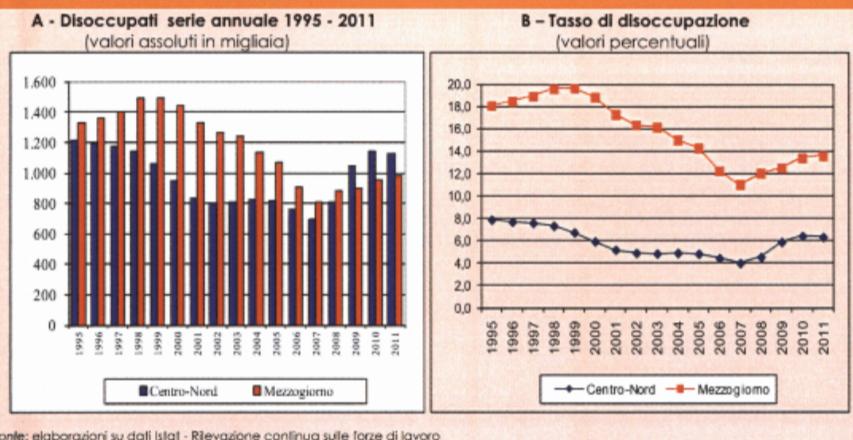


Fonte: elaborazioni su dati Istat - Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Disoccupazione

Continuano a crescere leggermente nel 2011 le persone in cerca di occupazione (+0,3 per cento rispetto al 2010), risultato di un aumento del 2 per cento nel Mezzogiorno (circa 20 mila unità) e di una riduzione di 1,2 per cento al Centro-Nord (circa -15 mila), che, per il terzo anno consecutivo, supera il Sud nel numero complessivo di disoccupati (Figura I.12).

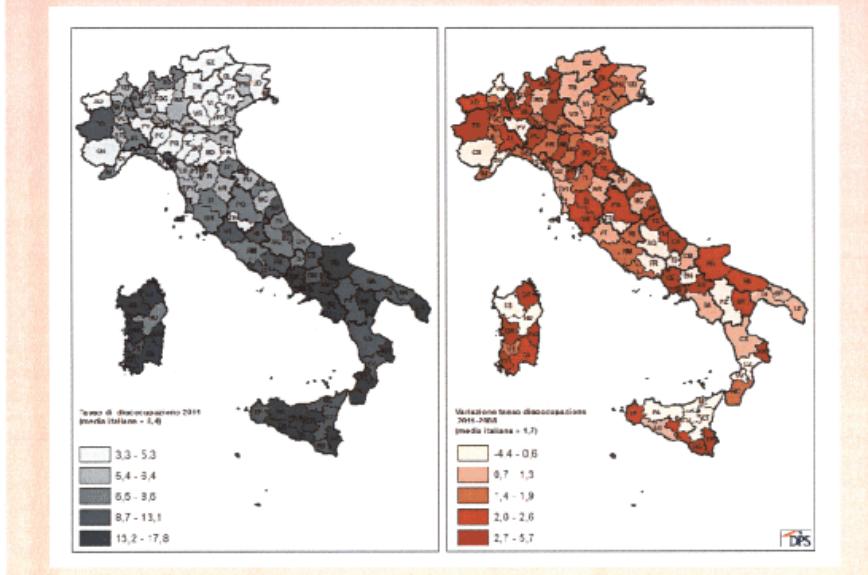
Il tasso di disoccupazione nel 2011 è rimasto invariato rispetto all'anno precedente, nella media nazionale pari all'8,4 per cento, risultando inferiore però a quello della media UE a 27 paesi (9,7 per cento nel 2010). Sulla dinamica relativamente moderata ha influito anche l'utilizzo per il terzo anno consecutivo 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 si riduce leggermente a quota 6,3 per cento, al Sud cresce di due decimi di punto al 13,6 per cento.

Figura I.12 – LA DISOCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI

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

Particolarmente grave si presenta la situazione dei giovani 15-24 anni, il cui tasso di disoccupazione, a livello nazionale, è giunto nel 2011 al 29,1 per cento (nel 2010 era pari al 26,8 per cento), al Sud è stato del 40,4, con un massimo del 44,6 per cento per le donne.

Una mappa territoriale provinciale relativa agli effetti della prima gobba della crisi sul tasso di disoccupazione è fornita dalla Figura I.13.

Figura I.13 – TASSO DI DISOCCUPAZIONE NELLE PROVINCE ITALIANE NEL 2011 E SUA VARIAZIONE 2011-2008

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

Coesistono zone con forte aumento (sopra i 2,5 punti percentuali) dei tassi di disoccupazione (spesso già alti nel 2008), come nelle province di Napoli, Avellino, Caserta, Foggia, Matera, Crotone, Ragusa, Caltanissetta, Ogliastra, Olbia-Tempio, Carbonia-Iglesias, Torino, Varese, Sondrio, Biella, Rimini, Ancona, ad altre con consistenti riduzioni (Sassari, Catanzaro, Enna, Messina, Nuoro, Savona). Province del Centro-Nord con tassi superiori alla media nazionale risultano essere: Massa Carrara, Ascoli Piceno, Chieti, Rieti, Viterbo, Frosinone, Roma, Latina. Province del Sud sotto la media nazionale solo L'Aquila, Teramo, Isernia.

Il tasso di occupazione⁴ della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) si attesta per il secondo anno consecutivo intorno al 56,9 per cento, con forte differenziazione territoriale (nel Mezzogiorno è pari al 44 per cento, esattamente 20 punti in meno del valore del Centro-Nord, pari a 64 per cento) e di genere (il tasso femminile è pari al 46,5 per cento, quello maschile al 67,5 per cento). L'aumento della partecipazione al lavoro in Italia difficilmente potrà essere raggiunto 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).

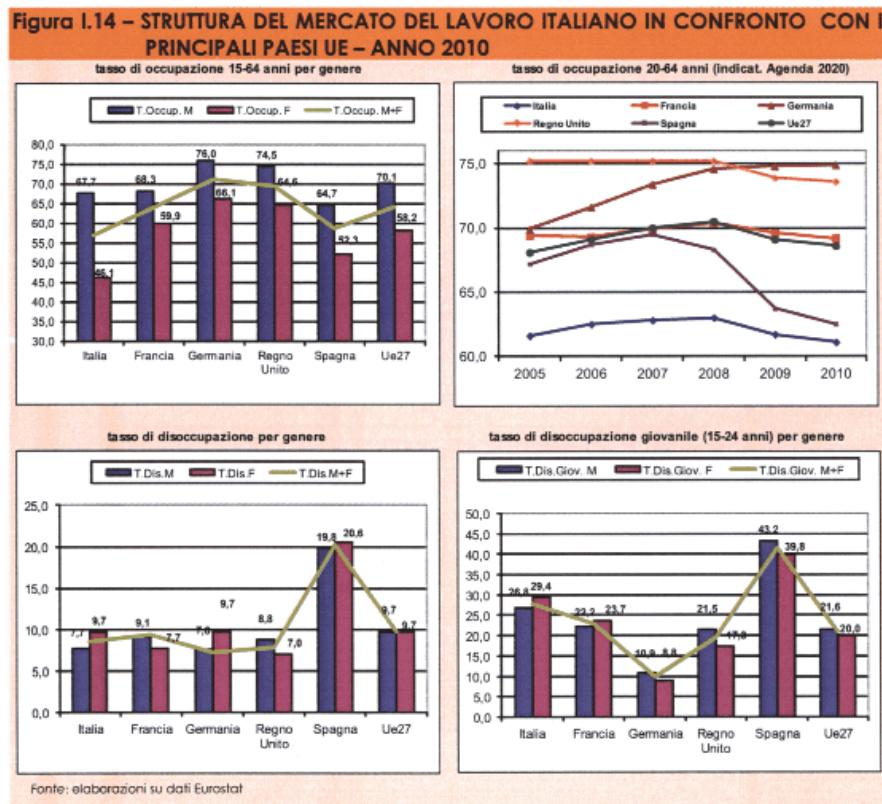
Confronti internazionali

Oltre alla scarsa performance in produttività, ciò che caratterizza l'Italia, rispetto agli altri grandi Paesi UE, è l'insufficiente utilizzo delle risorse umane. E questa divergenza è dovuta, oltre che a bassi tassi di occupazione femminili (inferiori anche a quelli della Spagna), anche agli alti livelli del tasso di disoccupazione giovanile (circa 1 giovane su tre non trova lavoro rispetto a 1 su 5 come media UE27), mentre il tasso di disoccupazione complessivo è più basso della media UE27 e anche di quello francese (Figura I.13).

La Germania è in testa alla graduatoria per questi tre indicatori e lo è anche con riguardo al tasso di occupazione 20-64 anni. Anche considerando questo indicatore, che è tra gli obiettivi dell'Agenda 2020, la situazione dell'Italia rispetto ai grandi Paesi europei non migliora, e il target europeo del 75 per cento (ridotto, come

⁴ L'indicatore tasso di occupazione è indubbiamente di primaria importanza nella misura dei divari territoriali (cfr. il Rapporto ISAE di febbraio 2010 sulle dinamiche del mercato del lavoro, pag. 182), così come l'evoluzione del Pil pro-capite. Ma altrettanto significativa è la valutazione delle condizioni complessive del contesto socio-economico, al cui miglioramento sono finalizzate le politiche territoriali di offerta. Una misurazione di tali condizioni di contesto attraverso un unico indice sintetico-multidimensionale comporta una certa discrezionalità nella scelta delle variabili da prendere in considerazione e del metodo di sintesi, ma può avere il pregio di mostrare meglio, soprattutto in fasi in cui l'economia non cresce, i passi avanti compiuti dal Mezzogiorno nel percorso di riduzione del divario rispetto al Centro-Nord. Infatti, se si osserva, tra il 2000 e il 2010, il rapporto, tra i valori del Sud e del Centro-Nord, del tasso di occupazione e del Pil pro-capite si nota che nel primo caso c'è una sostanziale stabilità intorno al 70 per cento e nel secondo caso un miglioramento di 2 punti dal 56 al 58 per cento. Tuttavia, se usiamo un indice regionale di integrazione socio-economica (IRIS, cfr. Quaderno congiunturale territoriale aprile 2008 e aggiornamento Dicembre 2011 a cura di F.Risi), che consideri oltre al tasso di occupazione e al Pil pro-capite ulteriori 16 variabili (aggregabili nelle tre dimensioni di competitività, inclusione e accessibilità ai servizi: che vanno dal lavoro irregolare al tasso di disoccupazione giovanile, dall'abbandono scolastico all'indice di povertà, dalla raccolta differenziata dei rifiuti alla irregolarità nella distribuzione dell'acqua) si nota un miglioramento maggiore (10 punti percentuali in 10 anni, dal 60 al 70 per cento) nell'iter di integrazione socio-economica del Mezzogiorno che sembrerebbe implicare un ruolo positivo delle politiche regionali.

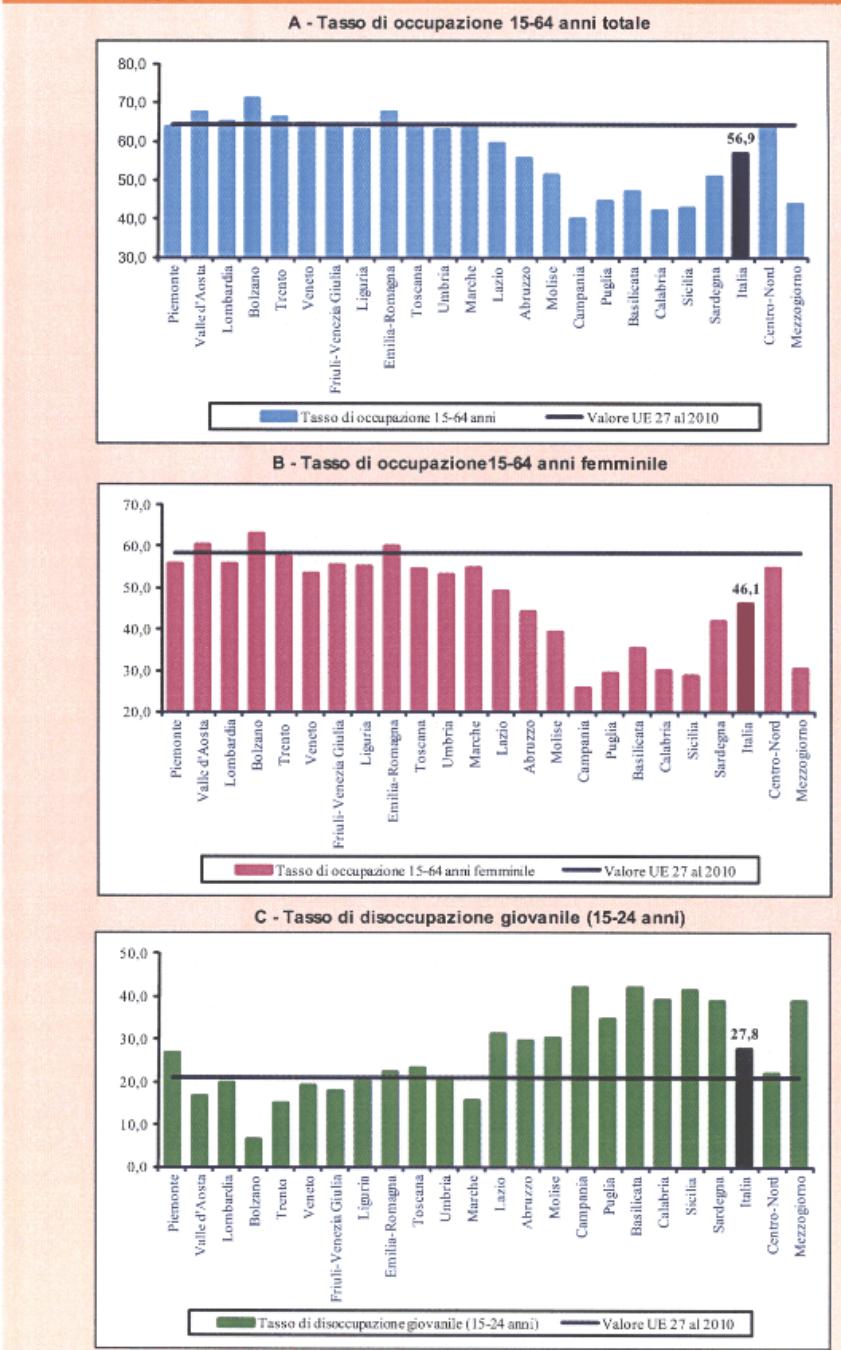
obiettivo nazionale, secondo il PNR italiano al 67-69 per cento) difficilmente potrà essere raggiunto, mentre Germania e Regno Unito sono prossimi alla metà, la Francia viaggia nella media UE27 ed è osservabile il brusco calo per la Spagna (cfr. anche Riquadro I.A).



In realtà, dal confronto dei dati regionali con la media europea, è osservabile che il differenziale di performance (sul mercato del lavoro) con gli altri Paesi Europei è principalmente dovuto all'acuta situazione dei tassi nel Mezzogiorno.

Per esempio, risulta critica la situazione delle regioni della Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), riguardo al tasso di occupazione totale e femminile, ma è difficile anche per le altre regioni del Sud e per il Lazio. Inoltre il tasso di disoccupazione giovanile è mediamente più alto per tutte le regioni del Sud e solo per alcune del Centro-Nord, anche in questo caso cioè quel che pesa è sempre lo storico divario territoriale (Figura I.15).

Figura I.15 - STRUTTURA DEL MERCATO DEL LAVORO NELLE REGIONI ITALIANE – ANNO 2010



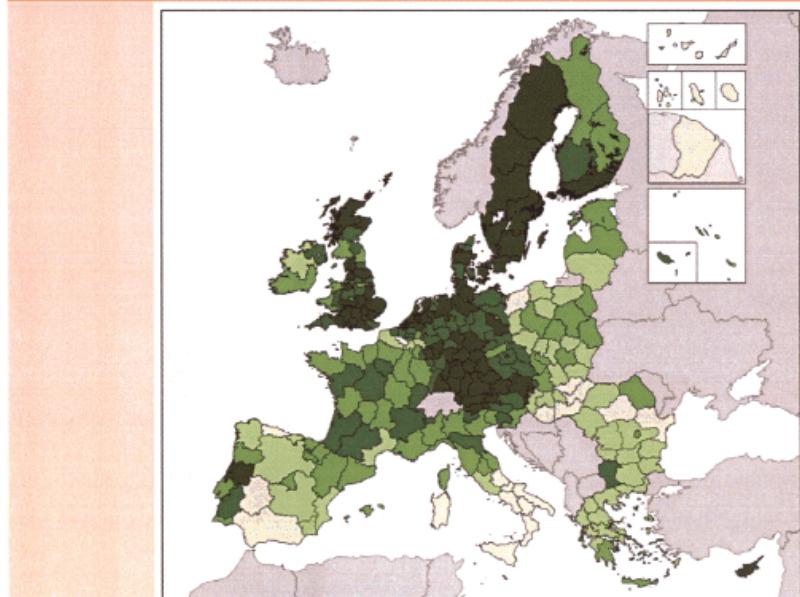
Fonte: elaborazioni su dati Istat - Rilevazione continua sulle forze di lavoro

RIQUADRO I.A – IMPATTO DELLA CRISI ECONOMICA IN EUROPA: IL TASSO DI OCCUPAZIONE 20-64 ANNI

Il target Europa 2020 per il tasso di occupazione dei 20-64enni è fissato al 75 per cento. L'Italia, con un tasso pari al 61,1 per cento nel 2010, si colloca al terzultimo posto nell'UE-27 (prima dell'Ungheria e di Malta). 7,5 punti percentuali al di sotto della media comunitaria. L'obiettivo nazionale per il tasso di occupazione 20-64 anni (Programma Nazionale di Riforma del 2011) è tra il 67 e il 69 per cento, ma meno della metà delle donne italiane risulta occupata, con un tasso tra i più bassi dell'Unione (49,5 per cento), inferiore di oltre 23 punti percentuali a quello degli uomini.

Le differenze nel mercato del lavoro in Europa si accentuano a livello territoriale (cfr. Figura I.A.1). Delle 271 regioni NUTS-2 dell'UE-27, 28 presentano un tasso di occupazione inferiore al 60 per cento nel 2010, incluse le otto regioni del Mezzogiorno. Le regioni italiane dell'Obiettivo Convergenza sono le uniche dell'Unione a registrare tassi di occupazione inferiori al 49 per cento (Puglia 48,2 per cento; Sicilia 46,6 per cento; Calabria 46,1 per cento; Campania 43,7 per cento).

FIGURA I.A.1-TASSO DI OCCUPAZIONE 20-64 ANNI NELLE REGIONI DELL'UE-27, anno 2010



Tasso di occupazione, 20-64 anni, 2010

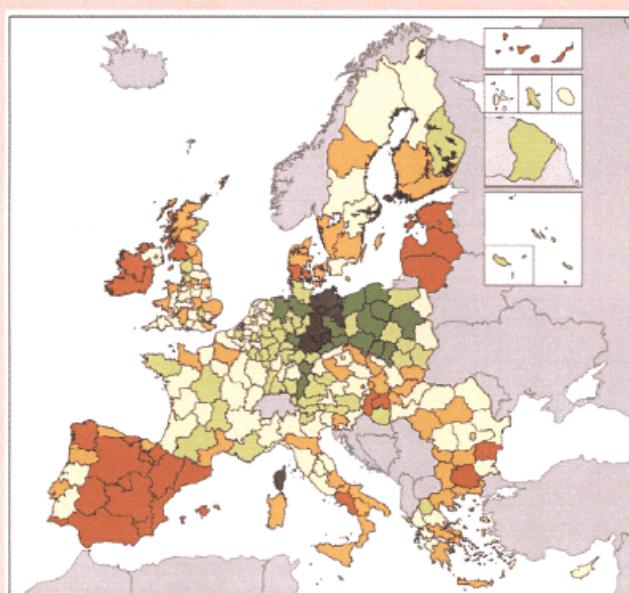
< 60
60 - 65
65 - 70
70 - 75
> 75

Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT

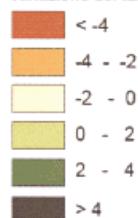
I tassi di occupazione sono invece prossimi alla media europea (68,5 per cento) nella maggior parte delle regioni del Centro-Nord. Nel 2010 solo la provincia autonoma di Bolzano presenta un tasso di occupazione superiore al target Europa 2020 (75,8 per cento), insieme ad altre 68 regioni europee (in particolare, della Danimarca, della Germania, dei Paesi Bassi, dell'Austria, della Svezia, del Regno Unito, ma anche Praga e una regione portoghese)

Il confronto tra gli anni pre e post crisi (cfr. Figura I.A.2) evidenzia l'accentuarsi dei divari territoriali in Italia, con una contrazione del tasso di occupazione di oltre 2 punti percentuali in tutte le regioni del Mezzogiorno tra il 2007 e il 2010; in Campania di circa 4 punti. Nelle regioni del Centro-Nord, l'impatto della crisi sull'occupazione è inferiore, in linea con la media dell'Unione. Anche per l'ampio ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni, si osserva una riduzione del tasso di occupazione di 1,2 punti percentuali nelle regioni del Nord-Ovest, di 1,5 punti nel Nord-Est e di 0,8 punti nel Centro. La provincia autonoma di Bolzano registra un aumento sostenuto del tasso di occupazione (1,7 punti percentuali), mentre l'Emilia-Romagna una forte contrazione (2,7 punti).

FIGURA I.A.2 – VARIAZIONE DEL TASSO DI OCCUPAZIONE 20-64 ANNI NELL'UE-27 TRA IL 2007 E IL 2010 (punti percentuali)



Variazione del tasso di occupazione (20-64), 2007-2010



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT

Negli altri paesi dell'UE-27, si osserva una forte caduta dell'occupazione nella maggior parte delle regioni della Spagna (in particolare, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Canarie, Aragón, Castilla-la Mancha, Cataluña, Illes Balears, Andalucía, con una contrazione del tasso di occupazione tra 7 e 12 punti percentuali); dell'Irlanda (tra 8 e 10 punti percentuali); dei tre Paesi Baltici (tra 8 e 10 punti); ma anche in due regioni dell'Ungheria (circa 5 punti), della Bulgaria (circa 4 punti), una regione del Regno Unito (South Western Scotland), del Portogallo (Algarve) e della Danimarca (Syddanmark).

All'opposto, le regioni europee che registrano tra il 2007 e il 2010 una crescita sostenuta del tasso di occupazione sono quelle della Germania – in particolare le aree della Germania dell'Est (in ben quattro regioni si evidenziano aumenti di oltre 4 punti percentuali) – e della Polonia (su 16 regioni, 8 vedono aumentare il tasso di occupazione di circa due punti percentuali).

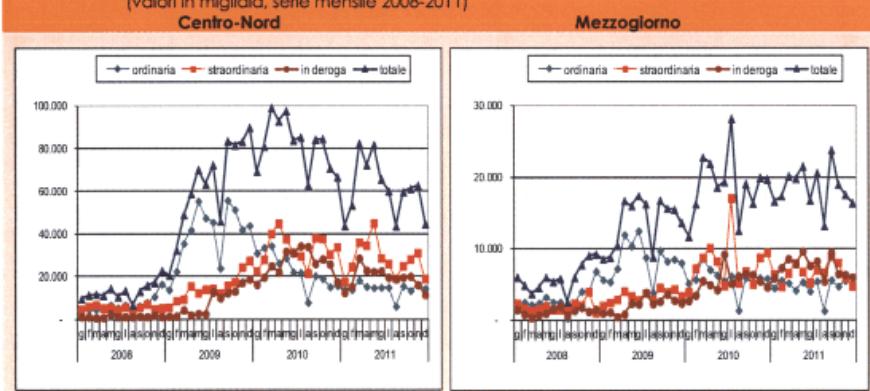
Il progressivo ricorso alla CIG, iniziato a settembre 2008 e aumentato considerevolmente nel 2009, è proseguito in maniera rallentata nel 2010, con un incremento complessivo del numero di ore autorizzate, rispetto all'anno precedente, del 32 per cento, a fronte del 301 per cento nel 2009, quando la crescita aveva riguardato soprattutto la gestione ordinaria (concessa per difficoltà temporanee, fino a 24 mesi). Nel 2010 è invece osservabile un maggiore incremento della gestione straordinaria (concessa per crisi di impresa) e di quella in deroga (estensione a settori in precedenza esclusi).

Tutto ciò in presenza, da una parte, di una semplificazione delle procedure che consentono alle aziende di ricorrere alla cig straordinaria anche per crisi da domanda globale (ottenendo così un ulteriore anno di sostegno, che si aggiunge a quello della CIG ordinaria) e, dall'altra parte, di un accordo con le regioni (2009), che consente l'utilizzo di contributi dei programmi regionali FSE, per integrare l'intervento di sostegno al reddito con politiche attive atte ad assicurare il reinserimento dei lavoratori nel circuito produttivo (cfr Figura I.16).

Ricorso alla CIG

Figura I.16 –NUMERO ORE AUTORIZZATE DI CIG PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE

(valori in migliaia, serie mensile 2008-2011)

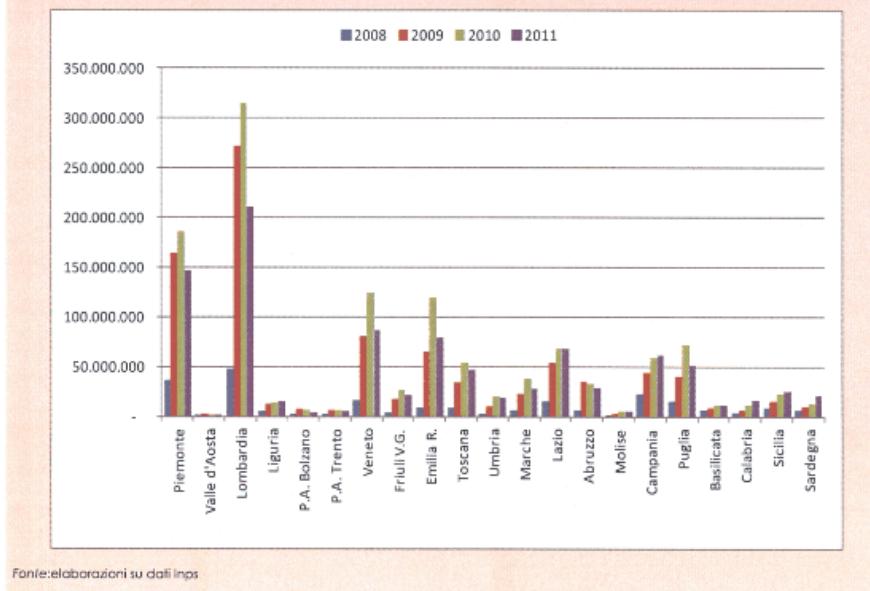


Fonte: elaborazioni su dati Inps

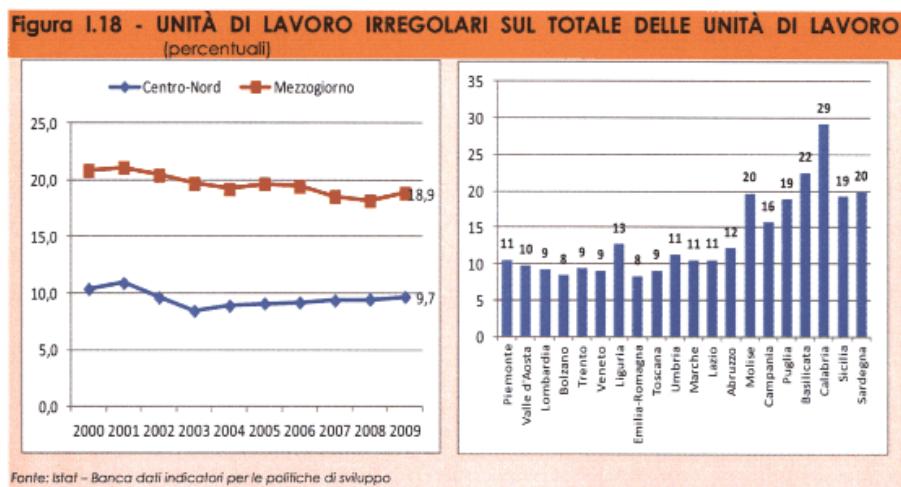
Nel 2011 si è invece registrata una riduzione complessiva di circa il 21 per cento (riguardante tutte e tre le componenti e maggiormente la ordinaria). La diminuzione rilevata ha riguardato particolarmente la ripartizione Centro-Nord (-25 per cento), dove è concentrato circa il 77 per cento della CIG totale (per via della forte concentrazione industriale e della minor presenza di lavoro sommerso), mentre nel Mezzogiorno si è osservata una riduzione complessiva modesta (-1,6 per cento), a causa di una forte crescita della componente in deroga.

A livello regionale, nel periodo 2008-2011, è visibile la concentrazione della CIG in Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Campania e Puglia, una forte crescita nel 2009 su tutto il territorio, un rallentamento della crescita nel 2010 in tutte le regioni (eccetto la riduzione riscontrata in Valle d'Aosta, a Bolzano e in Abruzzo). Nel 2011 invece, a fronte di un calo nelle regioni del Centro-Nord eccetto la Liguria, è osservabile una crescita in tutto il Sud eccetto in Abruzzo e Puglia (cfr. Figura I.17).

Figura I.17 – NUMERO ORE AUTORIZZATE DI CIG PER REGIONE – ANNI 2008-2009-2010-2011



Continua a mantenersi elevata l'incidenza percentuale di lavoro irregolare al Sud. Nel 2009 raggiunge quota 18,9 per cento del totale di unità di lavoro, a fronte di un valore medio nazionale del 12,1 per cento e di una media per il Centro-Nord del 9,7 per cento. Grave è il valore della Calabria (29 per cento circa) e della Basilicata (22 per cento), mentre al Nord è la Liguria che presenta il valore più elevato (intorno al 13 per cento).



Una conferma della presenza di una forte quota di lavoro irregolare in Italia viene anche dai risultati dell'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e dell'Inps (Tavola I.1). Negli ultimi anni circa il 60 per cento delle aziende ispezionate presenta irregolarità, con una media annuale di lavoratori irregolari pari a oltre 250 mila e di lavoratori totalmente in nero pari a circa 130 mila. Il che dovrebbe spingere verso il potenziamento delle misure di prevenzione e contrasto.

Tavola I.1 - ATTIVITÀ ISPETTIVA DI VIGILANZA PER ENTE CONTROLLORE, AZIENDE ISPEZIONATE E LAVORATORI NON REGOLARI - ANNI 2008-2009-2010 (valori assoluti e percentuali)

ENTE	Aziende		Lavoratori		Recupero contributi e premi evasi (milioni di euro)
	ispezionate	irregolari (a)	irregolari/ ispezionate	totalmente in nero	
2008					
Ministero del Lavoro	188.855	92.885	49,2	173.289	49.510
INPS	98.375	79.237	82,2	68.242,0	52.327
INAIL	29.389	25.110	85,4	57.153	25.271
ENPALS	751	611	81,4	8.941	241
TOTALE	315.170	197.843	62,8	307.625	127.349
2009					
Ministero del Lavoro	175.263	73.348	41,9	173.680	50.370
INPS	100.591	79.953	79,5	73.154,0	60.742
INAIL	27.218	21.350	78,4	62.385	12.843
ENPALS	619	493	79,6	7.081	521
TOTALE	303.691	175.144	57,7	316.310	124.476
2010					
Ministero del Lavoro	148.694	82.191	55,3	157.574	57.196
INPS	88.123	67.955	77,1	12.550	65.086
INAIL	24.584	21.221	86,3	46.325	10.426
ENPALS	613	443	72,3	16.405	668
TOTALE	262.014	171.810	65,6	232.854	133.366

(a) Si intende per aziende irregolari: l'azienda il cui responsabile sia stato destinatario di almeno un provvedimento di carattere sancitorio di natura amministrativa ovvero sia stato oggetto di una comunicazione di reato. L'azienda è inoltre irregolare quando nei confronti della stessa venga attivata la procedura di recupero contributivo o sia stato adottato un provvedimento di diffida accertativa per crediti patrimoniali.

Fonte: Rapporto sulla coesione sociale 2012. Ministero del Lavoro e Istat

Nonostante quindi la riforma Treu del 1997 (che aveva allargato ai privati i servizi per l'impiego) e la riforma Biagi del 2003 (con l'introduzione di maggiore flessibilità nei contratti di lavoro), ad oggi la situazione del mercato del lavoro continua a manifestare anche un efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro, per un non ottimale raccordo tra imprese e scuole-università, peraltro aggravato dalla fase recessiva e di incertezza che scoraggia nuove assunzioni.

La struttura del sistema produttivo riduce la possibilità di investire in innovazione e determina una domanda di lavoro poco rivolta ai giovani anche se altamente qualificati.

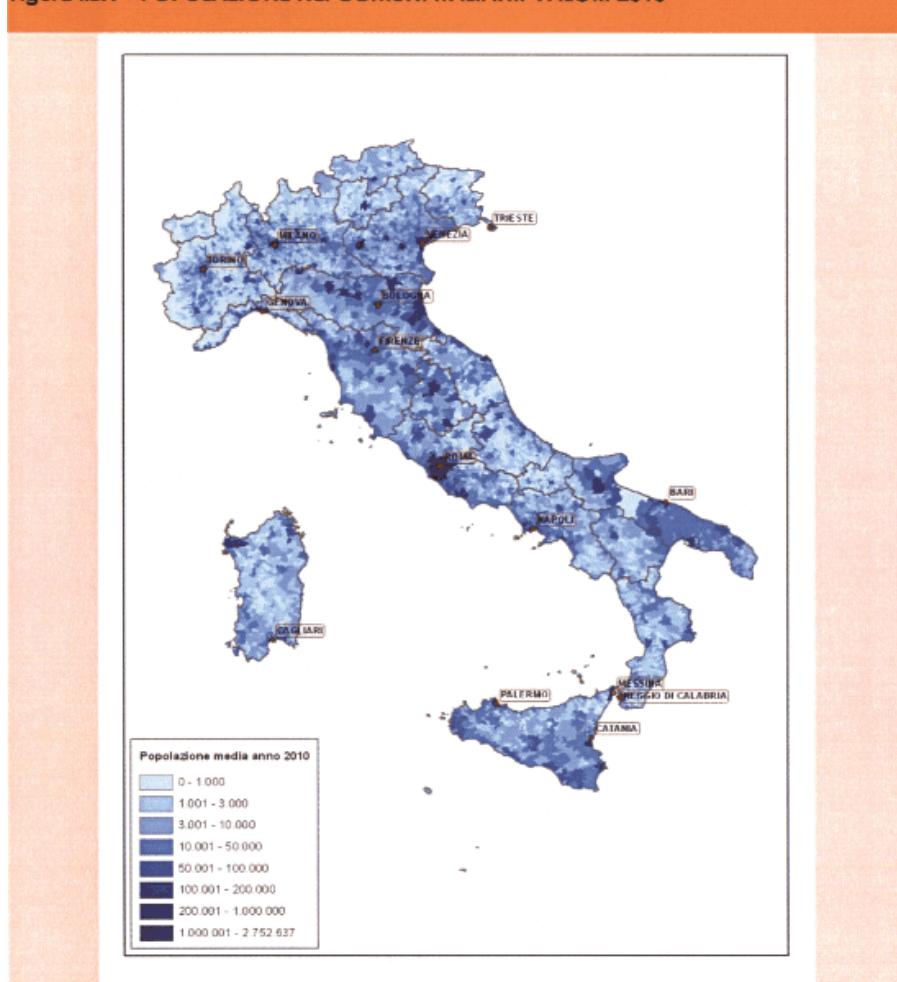
RIQUADRO I.B: DEMOGRAFIA NEI COMUNI NEL 2010 E IMPLICAZIONI PER IL MERCATO DEL LAVORO

L'Italia è caratterizzata oggi da una densità abitativa media (circa 200 abitanti per Km²) tra le più alte in Europa, ma con intensità del fenomeno a "macchia di leopardo" a causa: della particolare morfologia del territorio (che comporta una polarizzazione della popolazione verso le aree costiere e pianeggianti), dell'agglomerazione intorno alle grandi città divenute snodi di servizi, di flussi migratori orientati verso determinati territori, della presenza di aree distrettuali attrattive perché offrono migliori condizioni socio-economiche, tutto ciò viene a influenzare la struttura del mercato del lavoro soprattutto dal lato dell'offerta.

Negli ultimi anni la presenza della popolazione sul territorio va modificandosi con un sensibile incremento della componente straniera (circa il 7 per cento del totale) orientata prevalentemente verso l'area centro-settentrionale, una ripresa delle migrazioni interne dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord, a fronte di una riduzione del contributo alla crescita della popolazione da parte della componente naturale, e da un ulteriore spostamento degli abitanti dalle aree montane e rurali a quelle costiere e urbane, divenute snodi di reti infrastrutturali, di offerta di servizi e di possibilità occupazionali.

Aree queste ultime in cui negli ultimi anni lo sviluppo demografico ha preso la forma della "crescita diffusa", cioè con propagazione dalle grandi città capoluogo verso i comuni e le aree dell'hinterland metropolitano, anche a causa della saturazione del territorio, del forte incremento dei valori immobiliari e del miglioramento (a volte congestione) del relativo sistema dei trasporti.

Figura I.B.1 - POPOLAZIONE NEI COMUNI ITALIANI: VALORI 2010



Fonte: elaborazioni su dati Istat

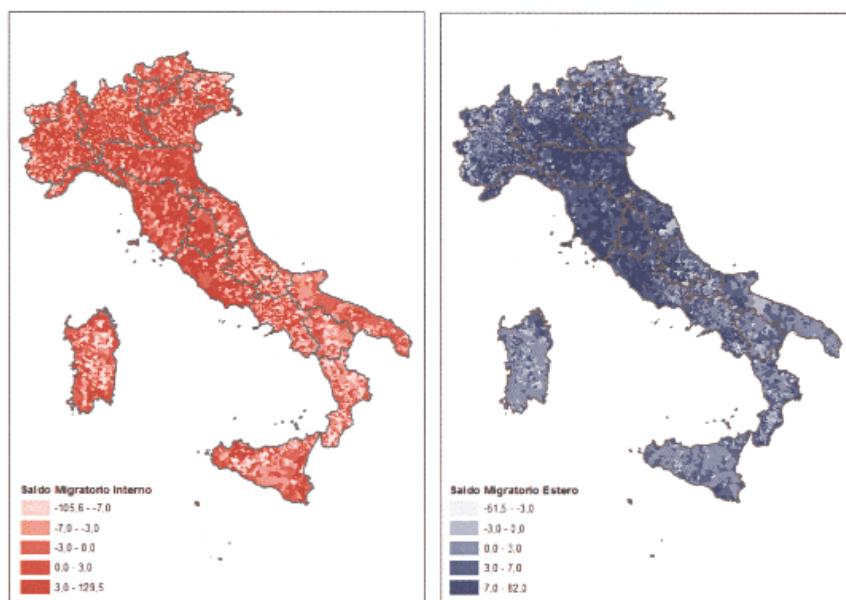
Considerando Infatti i dati relativi alle 15 città (Torino, Milano, Trieste, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Cagliari), che costituiscono i nuclei (centri) delle future “città metropolitane”¹ (enti amministrativi previsti dalla normativa nazionale e regionale-speciale che si differenziano dalle “aree metropolitane”² individuate invece con diverse metodologie basate su pendolarismo, rapporti economici e densità abitativa - entrambi i concetti riferentesi comunque all’insieme formato da una grande città e da un gruppo-corona di comuni limitrofi strettamente legati alla prima da forti interazioni economiche, sociali, di trasporto, di servizio, culturali e territoriali), si osserva che esse incidono per il 16 per cento sulla popolazione totale nazionale (relativa a oltre 8.100 comuni, Figura I.B.1), il loro contributo alla variazione complessiva annua di popolazione supera il 10 per cento e quello alla variazione degli stranieri residenti nel nostro Paese il 22 per cento. Tali centri urbani

¹ Cfr. Art.114 della Costituzione, Legge 42/2009 e leggi delle regioni a statuto speciale.

² Cfr. studi Censis, Ocse, Istituto studi regionali e metropolitani Barcellona e autori vari.

presentano inoltre complessivamente forti tassi naturale e migratorio interno negativi e al contrario saldo migratorio estero molto alto³.

Figura I.B.2 – SALDO MIGRATORIO INTERNO ED ESTERO NEI COMUNI ITALIANI ANNO 2010 (valori rapportati alla popolazione media e moltiplicati per mille)



Se invece si considerano le informazioni statistiche relative alle province (le cui aree a volte si avvicinano a quelle delle città o aree metropolitane) con comune capoluogo le stesse 15 città, si nota che la percentuale di popolazione contenuta sale al 36 per cento, circa il 38 per cento è il contributo alla variazione annua della popolazione e circa il 39 per cento è il contributo alla crescita di stranieri, il tasso naturale complessivo delle 15 province è leggermente positivo e quello migratorio interno leggermente negativo (certo ogni città ha le sue specifiche complessità, ma per esempio le province di Milano, Roma e Cagliari presentano tutti e tre i tassi positivi cosa che non accade a livello comunale). I dati sembrano quindi confermare la tendenza all’agglomerazione della popolazione intorno ai grossi centri urbani oltre che ai centri di media grandezza.

Bisogna però dire che anche al Sud molti comuni costieri oltre a natalità positiva presentano migrazione interna e estera positiva, mentre ciò non avviene nelle aree interne a rischio di ulteriore spopolamento (Figura I.B.2). Ne deriva che i distretti turistici, portuali, urbani e agroalimentari del Mezzogiorno continuano ad attrarre popolazione, anche straniera, in presenza di situazioni socio-economiche migliori.

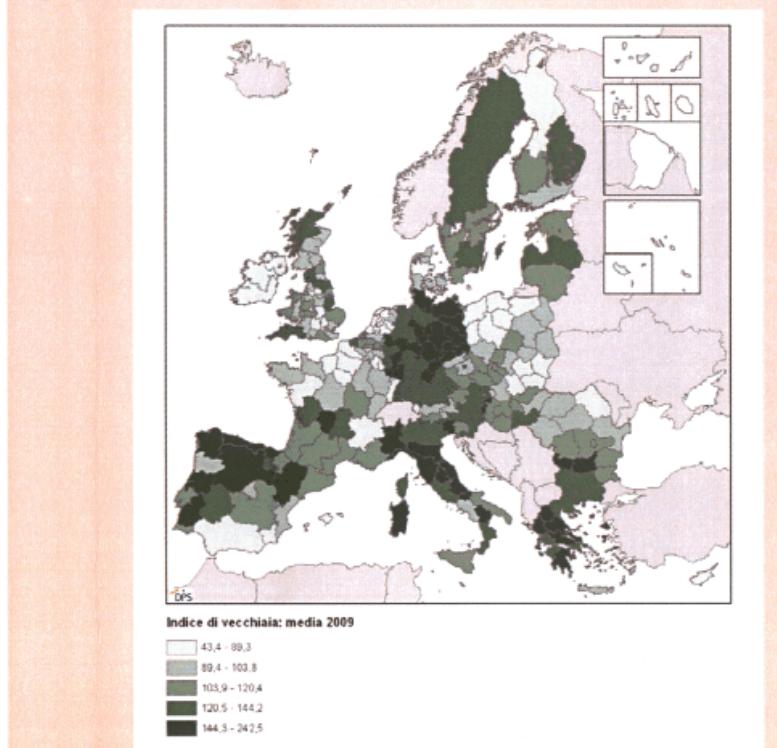
Un aspetto negativo è invece determinato dal fatto che negli ultimi anni le regioni del Mezzogiorno stanno perdendo giovani, a causa della difficoltà che essi incontrano nel trovare lavoro nell’area, ciò potrebbe portare a un conseguente depauperamento del capitale umano al Sud (emigrazioni di giovani ad alto

³ Saldo naturale: l’eccedenza o il deficit di nascite rispetto ai decessi. Saldo migratorio interno: differenza tra il numero degli iscritti per trasferimento di residenza da altro Comune e il numero dei cancellati per trasferimento di residenza in altro Comune. Saldo migratorio con l'estero: l’eccedenza o il deficit di iscrizioni per immigrazione dall'estero rispetto alle cancellazioni per emigrazione verso l'estero. Tasso naturale, migratorio interno e estero: i rispettivi saldi rapportati alla popolazione media e moltiplicati per mille.

potenziale produttivo) e dalle aree periferiche a quelle centrali (sia verso il Centro-Nord che verso altri paesi europei e americani – offerenti anche salari più alti), aree queste ultime che potranno crescere a ritmi ancora maggiori rispetto alle prime.

Si segnala, però, che la popolazione delle regioni meridionali (soprattutto la Campania) risulta ancora relativamente giovane (all'opposto è la Liguria nel Centro-Nord la regione più “vecchia”), come misurato dall'indice di vecchiaia⁴ nella Figura I.B.3.

Figura I.B.3 – INDICE DI VECCHIAIA DELLA POPOLAZIONE REGIONALE EUROPEA: MEDIA 2009



Fonte: elaborazioni DPS su dati Eurostat

⁴ 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 compresa tra 0-14 anni). L'indice è ovviamente legato all'aumento della speranza di vita.

I.3.2 Imprese e sistemi produttivi

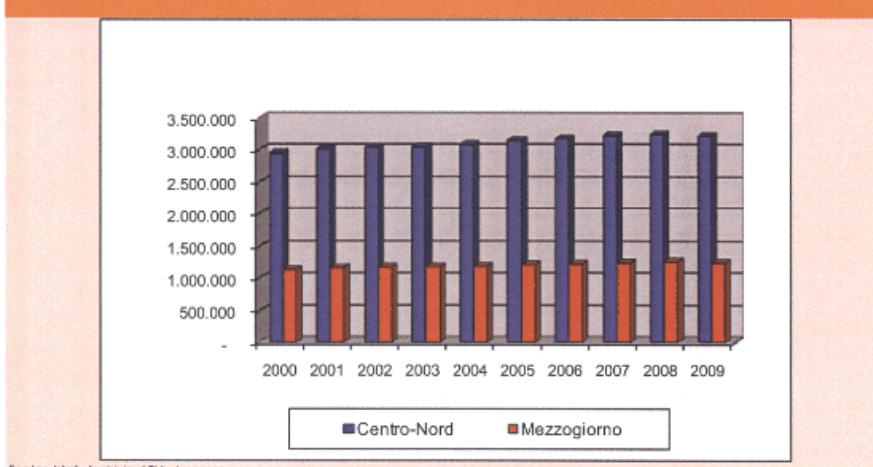
Nel 2011, con la riduzione del ricorso alla CIG e di una relativa crescita dell'occupazione rispetto ai dati osservati nel biennio di 2009-2010, è osservabile una sostanziale tenuta del sistema produttivo italiano, basato essenzialmente su PMI e su notevoli risorse sociali concentrate nelle reti di distretti e di imprese⁵.

⁵ Nel periodo intercorso tra il 2000 e il 2008 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 giuridiche aziendali più efficienti; la variazione della specializzazione (in conseguenza anche ai processi di terziarizzazione

Nel 2009, in base ai dati dell'Archivio Istat Asia Imprese (che esclude PA, agricoltura e no profit), su un totale di circa 4 milioni e 470 mila imprese attive⁶ il 72 per cento risultava localizzato nel Centro-Nord (circa 3 milioni e 222 mila aziende), il 28 per cento nel Mezzogiorno (circa 1 milione 249 mila). La dimensione media è pari a 3,9 addetti per impresa, 4,3 al Centro-Nord e 3 al Sud, continuando a rappresentare una caratteristica peculiare del nostro Paese, mentre la densità imprenditoriale (numero imprese per mille abitanti) risulta essere pari a 74,3, con valori differenziati nelle ripartizioni (81,9 al Centro-Nord e 59,8 al Sud) (Figura I.19).

Dopo la crescita continua osservata tra il 2000 e il 2008 (con rallentamenti negli anni 2003, 2006, 2008) con un incremento medio annuo di circa l'1,2 per cento, nel 2009, il numero di imprese dell'industria e dei servizi si è ridotto dell'1 per cento, maggiormente al Sud (-1,6 per cento) rispetto al Centro-Nord (-0,7).

Figura I.19 – NUMERO IMPRESE ATTIVE PER RIPARTIZIONE – ANNI 2000-2009



Dati più recenti provenienti da altra fonte, non direttamente comparabile (Unioncamere, imprese registrate al REC circa 6 milioni e 110 mila, compreso il settore agricolo - circa 840 mila), mostrano, dopo il progressivo rallentamento (tendente alla stabilità) nel biennio 2008-2009 del tasso di crescita delle imprese⁷, una forte ripresa nel 2010, in tutte le regioni italiane e in tutti i settori (eccetto la riduzione storica in agricoltura e la diminuzione nel manifatturiero), e nel 2011 un

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. Nel periodo della crisi partita nel settembre 2008, l'esperienza strategica in precedenza acquisita è risultata positiva per affrontare le difficoltà, la successiva tenuta del 2010-2011 potrebbe far ben sperare anche per la prevista recessione del 2012. Un riorientamento della policy, verso ammortizzatori sociali e semplificazioni procedurali, fondi di garanzia finanziaria e misure a favore dell'innovazione tecnologica e dell'internazionalizzazione, potrebbe supportare le imprese nella loro capacità di resistenza alla seconda gobba della crisi.

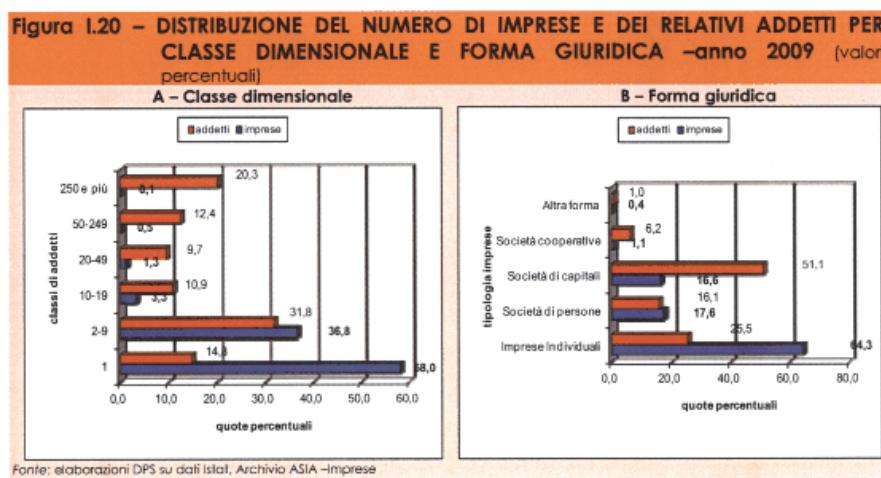
⁶ Per imprese attive si intendono imprese operative almeno 6 mesi nell'anno (v. nota metodologica appendice).

⁷ Calcolato come rapporto tra il saldo iscrizioni e cancellazioni rilevate nel periodo e lo stock di imprese registrate all'inizio del periodo considerato.

leggero nuovo rallentamento, con riduzione solo in Valle d'Aosta, Friuli e Basilicata e una forte crescita nei settori delle utilities⁸, degli alberghi e ristoranti e dei servizi alle imprese e alle persone.

Nel periodo compreso tra il 2000 e il 2009, ritornando alla fonte Istat-Asia, la distribuzione delle imprese per classe dimensionale è variata di poco (in entrambe le ripartizioni) con una riduzione del peso delle microimprese (1-9 addetti) e delle piccole imprese (10-49 addetti), la crescita delle medie (50-249 addetti) e grandi imprese (250 addetti e oltre), pur non variando la rispettiva quota percentuale. Al 2009 si osserva che le imprese con un addetto (sono circa il 58 per cento del totale) occupano il 15 per cento degli addetti totali, l'insieme delle piccole e medie imprese (che costituiscono oltre il 99 per cento del totale imprese) occupano circa l'80 per cento degli addetti (il restante 20 è occupato nelle grandi imprese).

Sempre nello stesso periodo si osserva una crescita (soprattutto nel Centro-Nord) delle forme giuridiche aziendali più efficienti (le società di capitali) che costituiscono al 2009 oltre il 16 per cento del totale imprese, occupando il 51 per cento degli addetti totali, mentre si riducono le società di persone e le imprese individuali (queste ultime occupano ancora il 26 per cento di addetti), le società cooperative costituiscono oltre l'1 per cento del totale occupando il 6 per cento di addetti (Figura I.20).



Significativa è la tenuta e la crescita delle società cooperative⁹ (indice anche di capitale sociale), la cui dimensione media è di circa 20 addetti per impresa, a

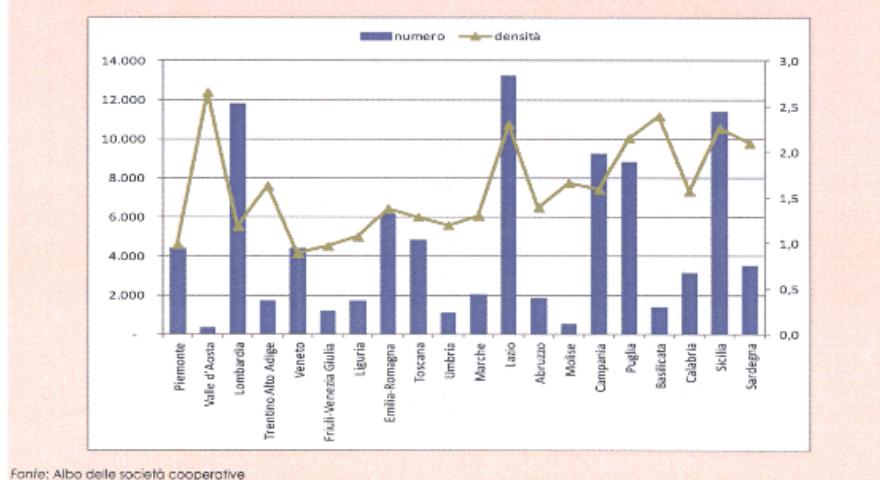
⁸ Imprese che forniscono energia elettrica, gas, acqua e trattamento rifiuti.

⁹ In base all'articolo 45 della Costituzione, la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione (a carattere mutualistico e senza fini speculativi), ne promuove lo sviluppo (con mezzi idonei) e ne assicura (attraverso opportuni controlli) il carattere e le finalità. In base all'art. 2511 del c.c. le società cooperative sono società a capitale variabile (non essendo determinato in un ammontare prestabilito nell'atto costitutivo) e con scopo mutualistico, dove la mutualità consiste nel fornire beni o servizi o condizioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero dal mercato). I minimi requisiti per formare una cooperativa sono 3 soci e 3 quote di 25 euro di capitale sociale nonché uno statuto

fronte di una dimensione molto più bassa del totale imprese (circa 4 addetti). Tale dato conferma la funzione anticiclica dell'istituto, soprattutto laddove vi è assenza di lavoro e di iniziativa imprenditoriale o in fasi di stagnazione del sistema economico¹⁰.

Questo strumento di mutualità imprenditoriale consente di affrontare situazioni sociali e occupazionali (anche critiche), permettendo di instaurare un sistema solido di relazioni con il territorio, di elaborare "piani anticrisi aziendali" (per le cooperative di produzione e lavoro, Legge 142/2001) per la salvaguardia dell'occupazione dei soci¹¹, di integrare i servizi socio-sanitari offerti dagli enti locali nella cura dei minori e degli anziani e nel reinserimento di soggetti svantaggiati (v. Legge 381/1991 sulle cooperative sociali)¹².

Figura I.21 - LA PRESENZA DELLE SOCIETÀ COOPERATIVE NELLE REGIONI ITALIANE NOVEMBRE 2011 – numero e densità su mille abitanti



A livello territoriale a novembre 2011, in base ai dati dell'Albo delle società cooperative tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico, il numero di cooperative era pari a oltre 93 mila (in continua crescita negli anni), di cui il 43 per cento situate nel Mezzogiorno e con una maggiore presenza nelle regioni Lazio (oltre 13 mila), Sicilia e Lombardia (circa 12 mila ciascuna), Campania e Puglia (circa 9 mila ciascuna), queste cinque regioni insieme superano il 58 per cento del totale (cfr Figura I.21).

sottoscritto dal notaio, concorrenziale quasi alle nuove srl a 1 euro e senza bisogno del notaio di recente istituzione.

¹⁰ Dimensione statistica del fenomeno cooperativo e suo impatto occupazionale anticiclico. La figura del socio lavoratore (F.Risi, Ministero dello Sviluppo Economico, 18.2.2011).

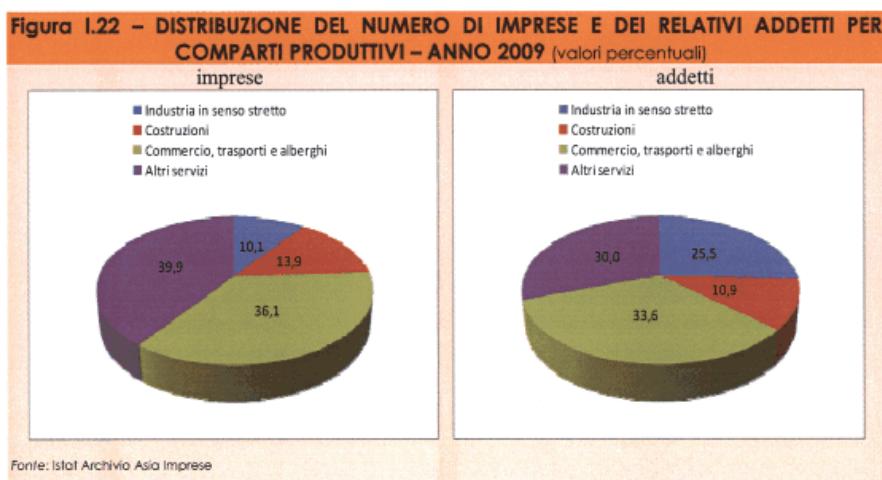
¹¹ Sembra che in questi anni di crisi l'utilizzo della Cassa integrazione Guadagni nelle società cooperative di lavoro sia minimo in quanto si cerca di assicurare occupazione a tutti i soci anche con una riduzione del numero di ore lavorate.

¹² Cooperative sociali: analisi statistica del fenomeno e focus su soci svantaggiati (N.Salarmone, Ministero dello Sviluppo Economico, febbraio 2011).

La tipologia più consistente di cooperative è costituita da quelle di produzione e lavoro (43 per cento), seguono le sociali (circa 19 per cento), entrambe queste due categorie maggiormente presenti al Nord e al Sud, ci sono poi le edilizie di abitazione (circa 13 per cento) e quelle in agricoltura e pesca (circa 10 per cento) maggiormente presenti al Sud, le cooperative di consumo sono circa 1.500 e sono concentrate al Nord e a seguire al Centro, seguono altre società di diverse categorie residuali.

L’istituto cooperativo risulta quindi fortemente presente anche su aree territoriali in ritardo di sviluppo (quali numerose aree del Sud), sia in termini assoluti che in rapporto alla popolazione (1,9 per mille abitanti nel Mezzogiorno e 1,3 per mille abitanti al Centro-Nord), anche se sottodimensionate e sottocapitalizzate, e, che quindi necessitano di incentivi e fondi per una loro crescita, per aumentarne il relativo contributo al valore aggiunto complessivo nazionale.

La distribuzione delle imprese e dei relativi addetti per comparti produttivi, al 2009, evidenzia il consolidamento della tendenza alla terziarizzazione del sistema economico italiano: le imprese dei servizi costituiscono ormai il 76 per cento del totale occupando quasi il 64 per cento del totale addetti, anche se una buona percentuale di lavoratori (25,5 per cento) è ancora occupata nell’industria in senso stretto (Figura I.22).

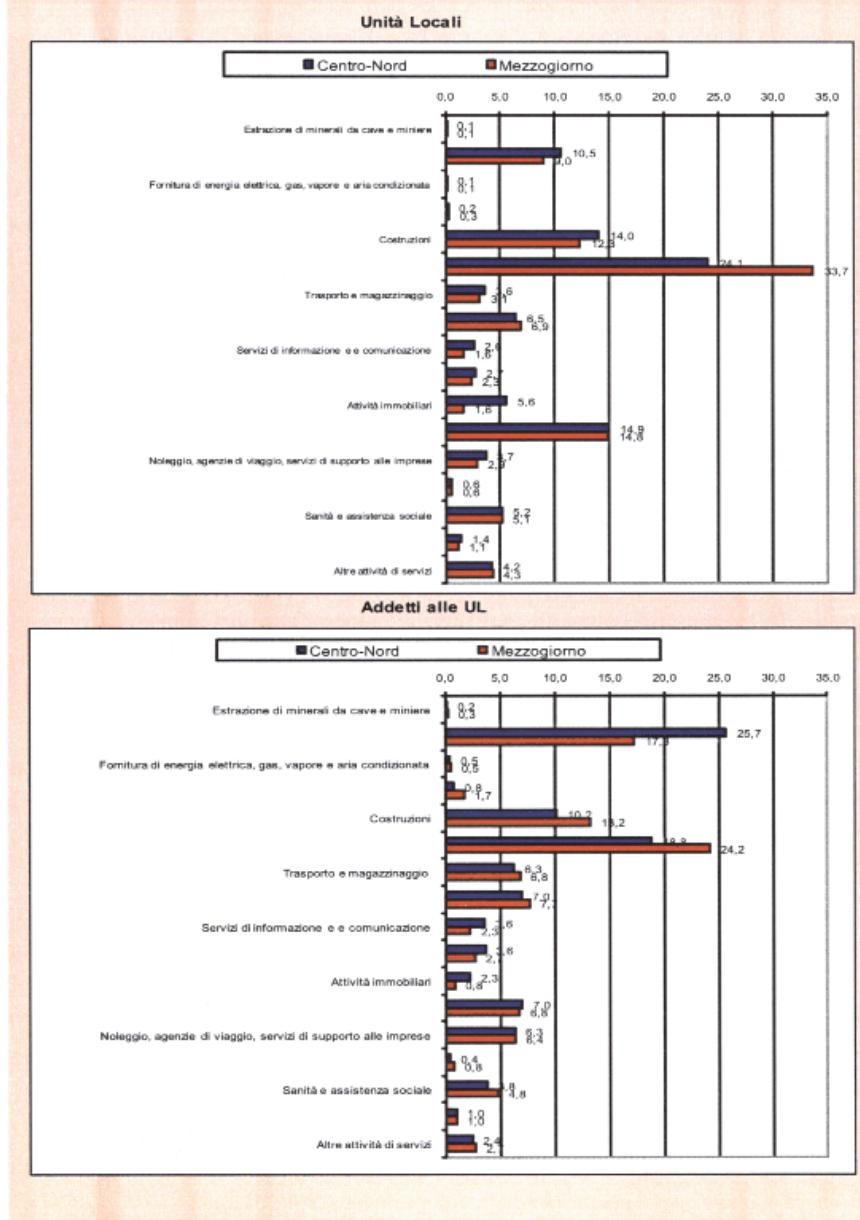


All’interno del comparto dei servizi è in atto una ricomposizione a favore dei servizi avanzati, in particolare per i servizi alle imprese e alle persone, mentre gli addetti alle costruzioni raggiungono una quota dell’11 per cento. Il Mezzogiorno presenta un sottodimensionamento dell’industria in s.s. a vantaggio delle costruzioni e dei servizi tradizionali.

Per comprendere la diversa specializzazione produttiva delle macroaree territoriali sono di grande ausilio le informazioni dell'Archivio Istat Asia-Unità locali, che rileva l'effettiva sede delle unità locali (stabilimenti, fabbriche, opifici, ecc.) indipendentemente dalla sede legale dell'impresa proprietaria.

Nel 2009, in particolare, il Mezzogiorno presenta una quota percentuale di unità locali maggiore rispetto al Centro-Nord nel settore del commercio, alberghi e ristorazione, buona è anche la presenza nei settori agroalimentare, produzione di energia e studi professionali. In termini di addetti al Sud rispetto al Centro-Nord c'è una prevalenza anche nelle costruzioni, nella fornitura di acqua e trattamento rifiuti, nei trasporti e nei servizi istruzione e sanità. Nel Centro-Nord – che, sebbene con un andamento calante, presenta una maggiore quota di addetti nell'industria manifatturiera (26 per cento contro il 17 per cento del Sud) rispetto alle altre aree europee più avanzate – gli addetti al comparto dei servizi crescono al 62,7 per cento, mentre al Sud la relativa incidenza è del 67 per cento (Figura I.23).

Figura I.23 – DISTRIBUZIONE DELLE UNITÀ LOCALI E DEGLI ADDETTI NELLE RIPARTIZIONI TERRITORIALI PER SETTORE PRODUTTIVO – ANNO 2009 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Archivio ASIA –Unità Locali

Una mappa del tessuto produttivo molto variegato in entrambe le ripartizioni territoriali viene dalla lettura dei tassi di disoccupazione e di occupazione (calcolato questo ultimo sulla popolazione di 15 anni e oltre) al 2010 e delle variazioni di occupazione riscontratesi nel biennio 2009-10, nei sistemi locali del lavoro (cfr. Figura I.24). Vi sono sistemi con alti tassi di disoccupazione e alte riduzioni di

La performance
dei SLL

occupazione, ma anche molti sistemi in cui permangono situazioni relativamente solide, a conferma che la reazione alla crisi non è omogenea o unidirezionale, ma presenta una diversificazione a macchia di leopardo, in modo chiaramente collegato a situazioni di contesto socio-economico-istituzionali locali e regionali e a specializzazioni settoriali.

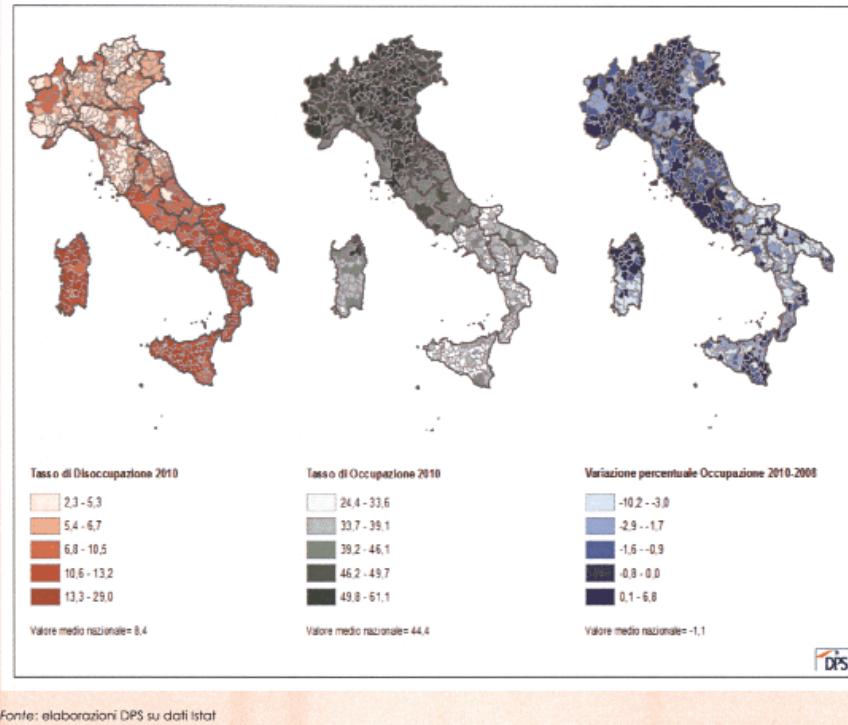
Bisogna aggiungere che nei 156 distretti industriali¹³ individuati dall'Istat (26 al Sud), che fanno parte dei 686 sistemi locali del lavoro (299 al Sud), i risultati dei tre indicatori considerati sono migliori rispetto alle restanti aree (6,8 contro 10,1 per il tasso di disoccupazione, 47,2 contro 40,4 per il tasso di occupazione calcolato sulla popolazione di 15 anni e oltre, -1 contro -1,4 per la variazione di occupazione), ciò sembrerebbe confermare una loro maggiore tenuta di fronte alle difficoltà della crisi.

Secondo l'Indagine "Monitor dei Distretti" del Servizio studi e ricerche di Banca Intesa-SanPaolo, nel III trimestre 2011, sarebbe continuata la fase di recupero dei distretti industriali italiani (soprattutto del Centro-Nord) che registrano un aumento tendenziale delle esportazioni dell'8,2 per cento, particolarmente verso i mercati maturi di Germania, Francia, Svizzera e Stati Uniti, nei settori della metalmeccanica, del tessile e dell'abbigliamento, delle calzature e dell'occhialeria, con rallentamenti invece verso la Cina e costante crescita verso Russia, Romania e Brasile. In leggera difficoltà i distretti del Sud, soprattutto in Campania (concia di Solofra e conserve di Nocera, tengono invece il tessile e le calzature del napoletano), mentre in Puglia si registra un tasso di crescita buono per il distretto dell'olio e della pasta barese.

Nel "3° Rapporto dell'Osservatorio Nazionale Distretti Italiani" coordinato da Unioncamere, si segnala un 2011 migliore del 2010, con un incremento del numero di imprese che segnalano un incremento di fatturato, ordini e soprattutto esportazioni (variabile con ruolo determinante ma da sola non in grado di innescare un'inversione di ciclo), cresce la quota di imprese dei distretti che dichiarano di aver effettuato investimenti produttivi volti alla modernizzazione e all'innovazione, con problematiche riguardanti invece le aspettative occupazionali, i mezzi liquidi insufficienti, il recupero crediti e la difficoltà di ottenere finanziamenti a causa della crisi finanziaria. I Distretti restano comunque lo zoccolo duro dell'Italia imprenditoriale nel resistere a una fase recessiva e nell'anticipare le tendenze e nel rappresentare un modello, il loro destino è però legato alla modernizzazione del Paese attraverso riforme di semplificazione e sburocratizzazione a vantaggio delle imprese (che aiutino a superare le difficoltà previste per il 2012).

¹³ Aree territoriali omogenee caratterizzate da forte presenza di pmi del settore manifatturiero.

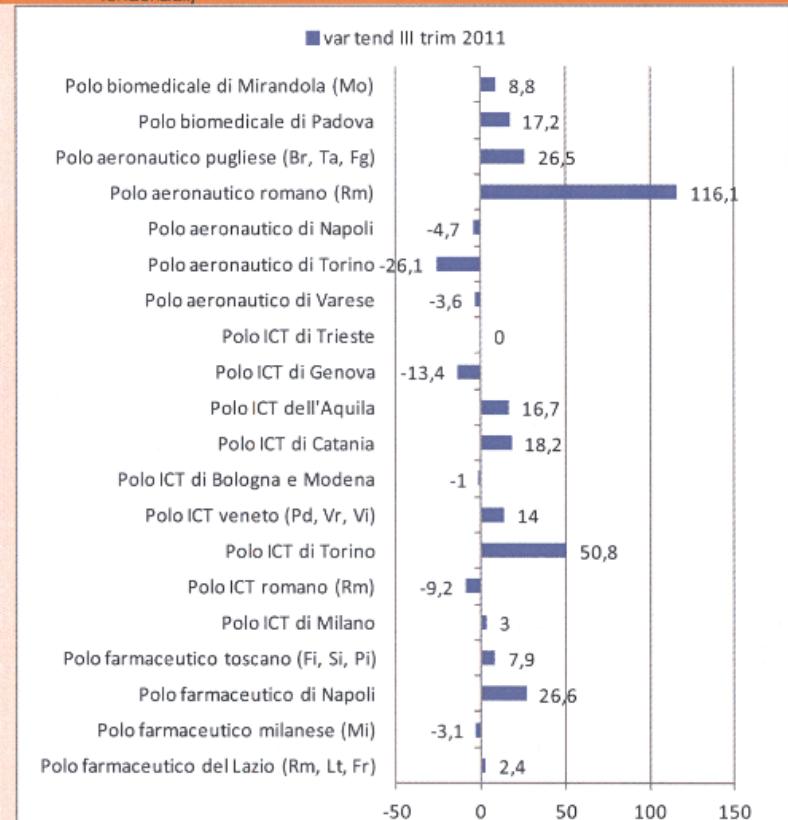
Figura I.24 - SISTEMI LOCALI DEL LAVORO: TASSO DI DISOCCUPAZIONE, TASSO DI OCCUPAZIONE E VARIAZIONE PERCENTUALE MEDIA DELL'OCCUPAZIONE NEL BIENNIO 2009-2010



Inoltre, nei 20 Distretti o Poli tecnologici individuati da Intesa San Paolo, la specializzazione produttiva delle imprese che ne fanno parte, in settori ad elevato contenuto high-tech con domanda meno sensibile al ciclo economico, sembra aver consentito un maggior adattamento-reazione, in termini di performance di crescita e di redditività, nel periodo di crisi 2009-2010, rispetto ai distretti tradizionali.

Nei primi tre trimestri 2011 la crescita tendenziale dell'export in tali Poli è stata invece del 5,2 per cento (inferiore a quella descritta per i distretti tradizionali), con destinazione soprattutto verso i mercati maturi, con valori superiori alla media per i poli biomedicali, dell'ict e dell'aeronautica, inferiori alla media invece per i distretti farmaceutici. Per il Sud buona la performance dei Poli ICT di Catania e dell'Aquila, del Polo farmaceutico di Napoli e di quello aeronautico pugliese (Figura I.25).

Figura I.25 - POLI TECNOLOGICI – ESPORTAZIONI III TRIMESTRE 2011 (variazioni percentuali tendenziali)



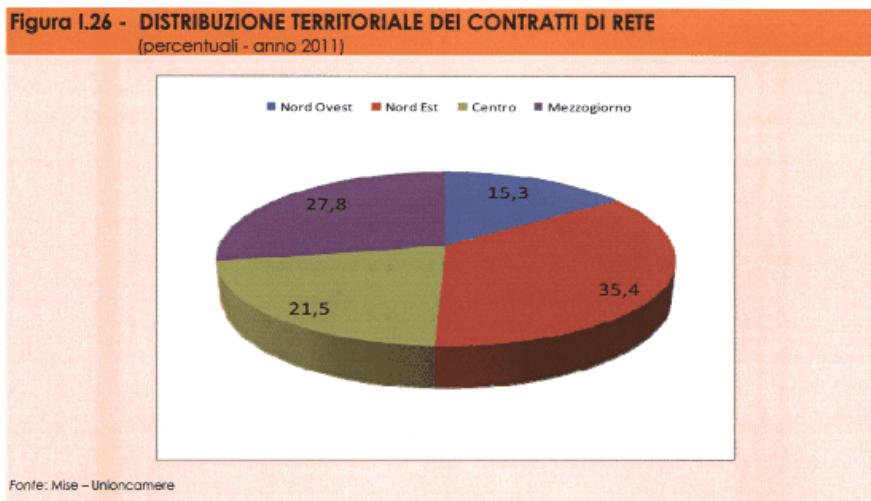
Fonte: Monitor dei distretti – Intesa SanPaolo, dicembre 2011

Contratti di rete

Per favorire l'internazionalizzazione e l'innovazione delle imprese è stato introdotto con la legge sviluppo n. 99/2009 il “contratto di rete”, istituto che tende a formalizzare una nuova modalità di aggregazione fra imprese, in grado di superare alcuni nodi strutturali del nostro sistema produttivo dovuti prevalentemente alla modesta dimensione aziendale, di carattere extraterritoriale e consistente soprattutto in accordi di collaborazione tra imprese per strategie di innovazione di processo e di prodotto, per mantenere o espandere quote di mercato del commercio internazionale e per l'efficienza energetica.

La Rete potrebbe costituire un paradigma fortemente innovativo in grado di diffondersi e di consolidarsi a livello settoriale e territoriale. A dicembre 2011 risultano stipulati circa 200 contratti di rete con circa 1000 imprese coinvolte, di cui circa il 28 per cento nel Mezzogiorno, con settori maggiormente interessati i servizi alle imprese, la meccanica, le infrastrutture-costruzioni, l'agroalimentare e l'arredamento. I contratti vedono coinvolti per il 50 per cento dei casi 2-3 imprese,

per il 33 per cento 4-6 imprese e per il 17 per cento 7 o più imprese, oltre i 2/3 delle aziende sono società di capitali e circa l'80 per cento sono micro e piccole imprese. Circa la metà dei contratti insiste su singole province, gli altri riguardano imprese di più province di una stessa regione.



I.3.3 Credito

La crisi finanziaria iniziata nel 2008, dopo un preludio di ripresa, si è acutizzata anche per le ripercussioni dell'accresciuta rischiosità del debito sovrano sulle banche. Queste, infatti, incontrano difficoltà nel reperire fondi sul mercato e ciò influisce sul processo di *deleveraging*¹⁴ con effetti negativi sul finanziamento dell'economia.

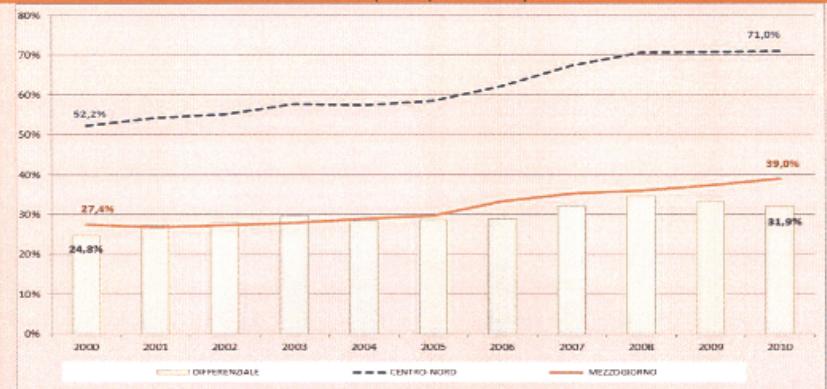
Le banche, per contenere le perdite (attuali e potenziali) che incidono sul patrimonio di vigilanza, selezionano con molta cautela i prenditori. Il rischio è una spirale dove si moltiplicano i *default* delle imprese che cumulano al calo del fatturato la difficoltà di accesso al credito.

La misurazione dei fenomeni di razionamento del credito è difficoltosa perché è censito il credito erogato alle imprese ma non quello richiesto, né i motivi per i quali è negato. Nella Figura I.26 si rappresenta a un indicatore indiretto del grado di supporto offerto dal sistema bancario alle imprese: il rapporto impieghi/Pil. La serie storica 2000-2010 evidenzia un forte divario tra le due aree del Paese che si accentua in modo rilevante dal 2007 per attenuarsi leggermente dal 2009.

Razionamento
del credito

¹⁴ Il *leverage* è il rapporto tra patrimonio di vigilanza e attività. Si può ridurre o cedendo attività (vale a dire riducendo gli impieghi bancari) o aumentando il patrimonio di vigilanza (per lo più con [ri]capitalizzazioni azionarie). Sul punto: *Audizione del Presidente della European banking authority (EBA), Andrea Enria*. Camera dei Deputati, Commissione Finanze, seduta dello 11 gennaio 2012.

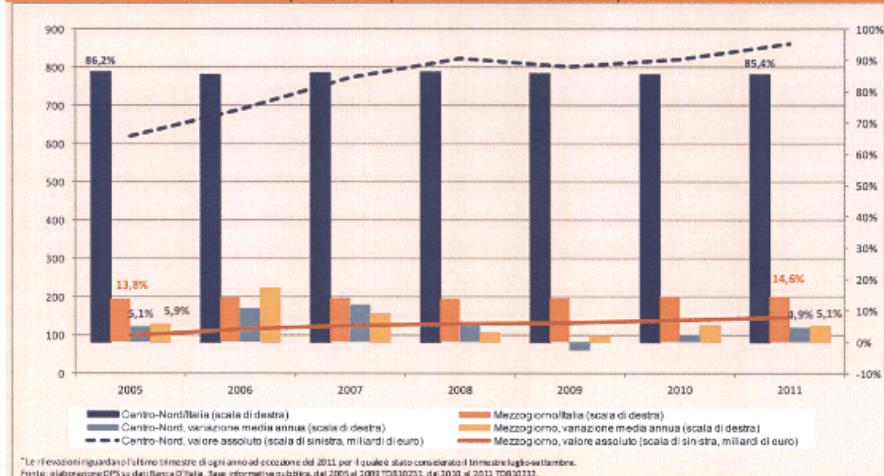
Figura I.27 - INDICE DI INTENSITÀ CREDITIZIA (IMPIEGHI NELLE IMPRESE/PIL) PER AREA TERRITORIALE: 2000-2010¹ (valori percentuali)



¹ Le categorie di prenditori qui considerati sono le "società e quasi società non finanziarie" e le "famiglie produttrici".
Fonte: Base informativa pubblica della Banca d'Italia (per i dati relativi agli impieghi), dal 2000 al 2009 TDB10231; dal 2010 TDB10232; Istat (per i dati relativi al Pil fino al 2009), stime DPS-SVIMEZ (per dati Pil 2010).

Nei primi tre trimestri del 2011 gli impieghi nelle imprese crescono in valore assoluto tanto nel Centro-Nord quanto (allo stesso ritmo) nel Mezzogiorno (Figura I.28).

Figura I.28 - IMPIEGHI NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE e FAMIGLIE PRODUTTRICI PER MACROAREE DAL 2005-2011¹ (valore assoluto mld euro -scala di sinistra; variazione media annua e quote, valori percentuali -scala di destra)



¹ Le rilevazioni riguardano l'ultimo trimestre di ogni anno ad eccezione del 2011, per il quale è stato considerato il trimestre luglio-settembre.

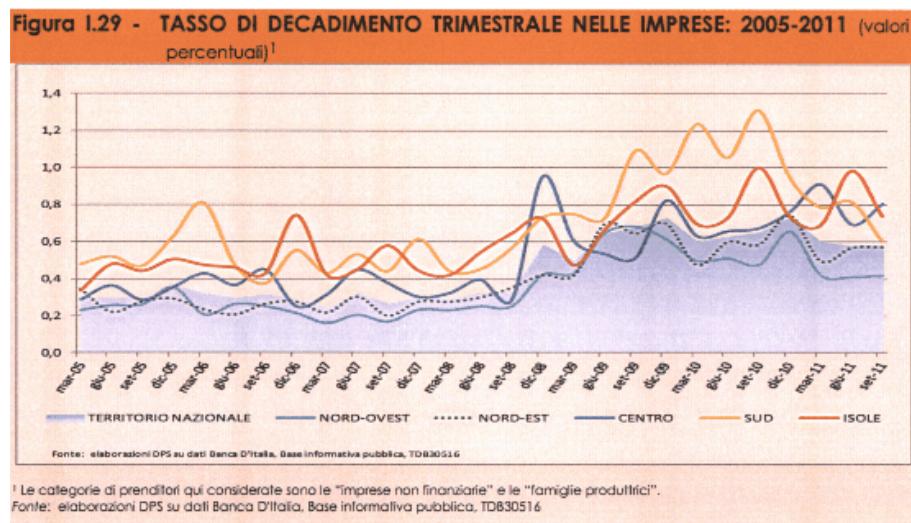
Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica, dal 2005 al 2009 TDB10231, dal 2010 al 2011 TDB10232.

I dati ufficiali sull'ultimo trimestre non sono ancora disponibili, ma le stime previsionali¹⁵ suggeriscono un'inversione di tendenza. Proprio come nel 2010, anche nel 2011 l'Italia meridionale registra il 14,6 per cento degli impieghi nelle imprese

¹⁵ Cfr. *Economie regionali. La domanda e l'offerta di credito a livello territoriale*. Banca d'Italia, Gennaio 2012; nonché *ABI Monthly Outlook*, gennaio-marzo 2012.

non finanziarie a fronte del fatto che in tale area sia insediato il 28 per cento delle imprese (unità locali, Asia, 2009) e sia prodotto il 24 per cento del PIL (Istat, 2010).

La crisi si riflette, come prevedibile, su un incremento delle imprese che fanno ingresso in sofferenza. Ciò riguarda tanto il Mezzogiorno quanto il Centro-Nord (cfr. Figura I.29) con tassi raddoppiati rispetto al periodo precedente. Ad ogni modo nel corso del 2011 si è assistito a un'attenuazione del fenomeno.

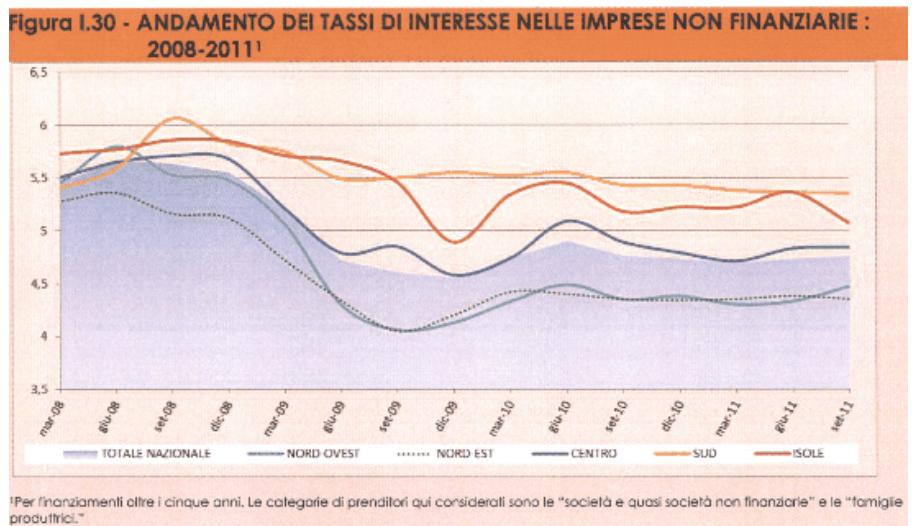


Tassi di interesse

Stando all'analisi campionaria della Banca d'Italia sui tassi di interesse applicati alle imprese, questi sono scesi nel 2009 per restare pressoché costanti fino al 2011. Tale riduzione ha riguardato soprattutto il credito a breve ed è stata comunque asimmetrica nelle diverse aree del Paese (a sfavore del Mezzogiorno).

Che il mercato del credito al Sud sia meno sviluppato è conseguenza e al contempo concausa del dualismo che le politiche pubbliche mirano a ridurre. Va rimarcato che il mix delle misure anticrisi messe in campo ha interessato risorse pari a circa il 5 per cento delle erogazioni dei prestiti bancari dall'inizio del 2009 al settembre 2011¹⁶.

¹⁶ Sul punto, L. Bartiloro, L. Carpinelli, P. Finaldi Russo, S. Pastorelli, *L'accesso al credito in tempo di crisi: le misure di sostegno a imprese e famiglie*. Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza (Occasional Papers)n. 111, Gennaio 2012.



RIQUADRO I.C: IL FONDO DI GARANZIA PER LE PMI

Tra le principali misure di sostegno per il tessuto produttivo è il "Fondo di garanzia per le PMI"¹, che agevola l'accesso al credito attraverso garanzie "a prima richiesta" prestate sia in via diretta alle banche, sia in forma di riassicurazione ad altri enti di garanzia (in primo luogo ai confidi, tramite rimborsi parziali di quanto escusso in caso di insolvenza delle imprese garantite).

A partire dal 2008 lo strumento (attivo dal 2000) è stato a più riprese rafforzato in funzione anticrisi. In primo luogo è stata incrementata la dotazione finanziaria (pari a 350 milioni nel 2008) che nel 2014 supererà i 3 miliardi di euro. Di questi 1,2 miliardi sono programmati per il triennio 2012-2014 dalla "manovra salva Italia" varata con il decreto legge 201/2011 (convertito con la legge 214/2011).

L'ambito soggettivo e oggettivo delle operazioni ammissibili è stato significativamente ampliato. Il decreto legge n. 185/2008 (convertito con modifiche dalla legge n.2/09) ha previsto l'estensione settoriale alle imprese artigiane e di trasporto (che si sono aggiunte alle industriali, turistiche, commerciali e dei servizi). Nel corso del 2009 il Comitato di gestione della misura ha disposto la revisione (in senso meno restrittivo) dei criteri di selezione delle imprese beneficiarie e l'incremento - da 500 mila a 1,5 milioni di euro per singola impresa - della garanzia massima concedibile. Il "salva Italia" ha ulteriormente elevato questo importo, fino a 2,5 milioni. Si tratta di una disposizione che, per essere operativa, necessita di un decreto ministeriale di attuazione.

Fondamentale è stato il mutamento qualitativo della garanzia stabilito dal citato D.L. 185/08 che, in conformità alle regole del "Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria", ha introdotto (aggiunto) la garanzia di ultima istanza dello Stato, attivabile in caso di default del Fondo pubblico. Ne consegue che ogni operazione creditizia, nella misura in cui sia garantita incondizionatamente a prima richiesta e assistita dalla controgaranzia dello Stato, può essere oggi considerata a rischio zero dai soggetti finanziatori che pertanto, in relazione ad essa, non sono tenuti a impegnare patrimonio di vigilanza. Di questa circostanza si giovano anche le imprese se è vero che il 99,6 per cento di quelle che hanno frutto del Fondo nel

¹ La base giuridica del Fondo è nelle leggi n. 662/1996 e n. 266/1997.

2011 ha avuto accesso al finanziamento senza dover prestare garanzie reali, neppure per la porzione del prestito non assistita dalla garanzia pubblica. Ad ogni modo il migliore indicatore dell'apprezzamento del mercato è la crescita dei volumi di operatività del Fondo registrata negli ultimi anni e la cui evidenza grafica è nelle figure sottostanti.

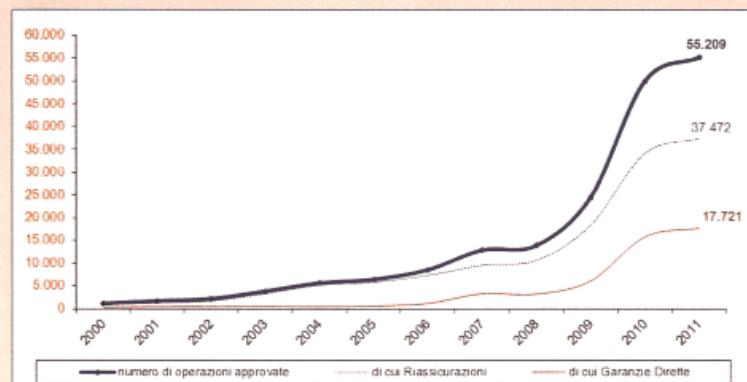
Nel 2012 dovranno trovare attuazione ulteriori innovazioni introdotte dal D.L. 201/2011. Tra queste è di particolare interesse quella prevista all'art. 39 comma 4 il quale stabilisce che la garanzia del Fondo possa essere concessa, a titolo oneroso, su portafogli di finanziamenti erogati a piccole e medie imprese. La disposizione rende possibile il ricorso alla cartolarizzazione virtuale (trashed cover), una tecnica di ingegneria finanziaria basata su un impianto contrattuale idoneo a far sì che la partecipazione al rischio su un portafogli determinato possa essere ripartita in più quote secondo modalità e gradi differenziati. Pertanto, in base a un set di regole condiviso, i soggetti pubblici e privati possono sottoscrivere - alternativamente o insieme - tranches junior (che sopporta il rischio di prima perdita), mezzanine (eventuale frazione successiva di rischio, subordinato rispetto alla quota junior) e senior (la frazione meno esposta al rischio).

I principali vantaggi di questa tecnica sono:

- *la idoneità alla mitigazione del rischio secondo la disciplina di Basilea e il conseguente risparmio di patrimonio di vigilanza da parte delle banche;*
- *l'ampliamento dell'offerta di credito, a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle di mercato;*
- *un effetto leva delle risorse pubbliche utilizzate su quelle bancarie mobilitate, molto più elevato rispetto a quello esercitato dai Fondi pubblici di garanzia;*
- *la possibilità di coinvolgere i Confindi, non solo quelli vigilati, come partner di rischio e di selezione dei prenitori;*
- *la possibilità di coinvolgere varie istituzioni come partner di rischio (Regioni, camere di commercio, ecc.);*
- *la certezza del rischio finanziario massimo cui è esposta l'Amministrazione (e ogni altro sottoscrittore delle varie tranches);*

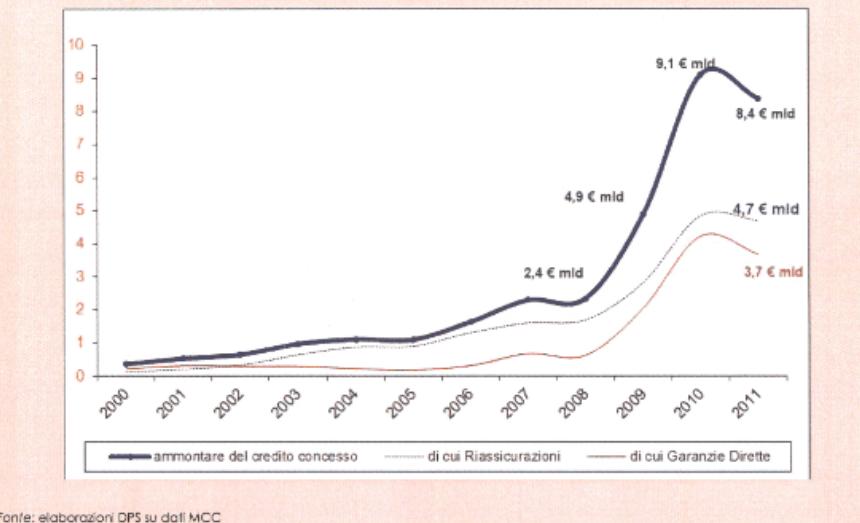
Per stabilire le regole di dettaglio attuative della norma di legge individuando un corretto punto di equilibrio tra gli interessi dei diversi soggetti coinvolti, occorrerà un'istruttoria proporzionata alla complessità della materia.

Figura I.C.1 – FONDO DI GARANZIA PER LE PMI (legge n.662/96), OPERAZIONI AMMESSE (valore assoluto) 2000-2010⁽¹⁾



Fonte: elaborazioni DPS su dati MCC

Figura I.C.2 – FONDO DI GARANZIA PER LE PMI (legge n.662/96), CREDITO CONCESSO A FRONTE DELLE OPERAZIONI AMMESSE (valore assoluto) 2000-2011⁽¹⁾



Nell'intero periodo di operatività (e quindi a partire dal gennaio del 2000) il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese ha approvato oltre 186 mila operazioni per un importo di 17,8 miliardi di euro a fronte di finanziamenti per 33,4 miliardi di euro.

Il 31 dicembre 2011, lo stock del garantito e dei finanziamenti sottostanti è pari a, rispettivamente, 7,4 e 13,1 miliardi di euro. Sebbene nel corso dell'ultimo anno il numero delle operazioni approvate sia cresciuto rispetto all'anno precedente (del 10,3 per cento), il valore delle operazioni sottostanti (per la prima volta dal 2000) è diminuito rispetto all'anno precedente (del 7,7 per cento) e con esso, ovviamente, la dimensione media delle operazioni creditizie ammesse alla garanzia (che si è ridotto da 181 a 152 mila euro). Questo fenomeno riflette l'andamento del mercato del credito.

Delle operazioni approvate nel 2011, il Mezzogiorno rappresenta per numerosità il 35 per cento del totale, per valore delle garanzie accordate il 36 per cento e per valore delle operazioni creditizie sottostanti il 29 per cento. Nel Mezzogiorno, dove le condizioni del mercato del credito sono più restrittive (cfr. par. I.3.3), le operazioni approvate sono di importo medio più contenuto (nel 2011 pari a 126 mila euro) rispetto al resto del Paese ma godono di una maggiore protezione pubblica e a titolo gratuito.

I.4 Povertà monetaria e aspetti del disagio sociale

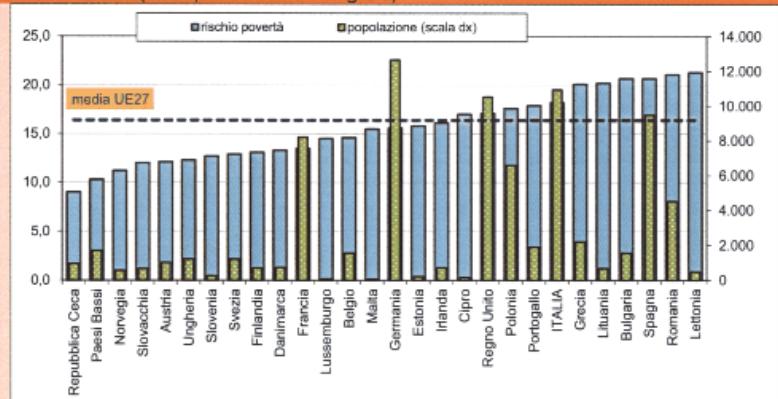
Nel 2010 l'Unione Europea ha approvato la Strategia 2020, con l'intento di integrare obiettivi di stabilità macroeconomica con obiettivi strategici capaci di determinare una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. In particolare la Strategia si propone, nell'ambito della crescita inclusiva, di far uscire dal rischio di

povertà o di esclusione sociale almeno 20 milioni di persone, degli attuali 115 milioni.

Secondo i dati Eurostat del 2010 la popolazione a rischio povertà¹⁷ dell'Unione Europea a 27 superava 80 milioni di persone, pari al 16,4 per cento della popolazione totale.

In Italia il fenomeno assume dimensioni più ampie rispetto alla media dei paesi europei: l'incidenza, infatti, si attesta al 18,2 per cento, coinvolgendo circa 11 milioni di persone, ossia circa il 13,5 per cento della popolazione a rischio di povertà nella UE27 risiede in Italia (cfr Figura I.31)

Figura I.31 – RISCHIO DI POVERTÀ E POPOLAZIONE PER I PAESI DELLA UE27- ANNO 2010 (valori percentuali e in migliaia)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Nel confronto europeo la posizione dell'Italia appare tra quelle più problematiche, dopo la Polonia e il Portogallo e gran parte dei paesi dell'est europeo di recente adesione alla UE. E' da tenere presente, tuttavia, che per alcuni di questi paesi si registra un'incidenza di povertà più bassa, ma la loro capacità di acquisto rispetto alla soglia di povertà è molto inferiore a quella dei paesi della UE15.

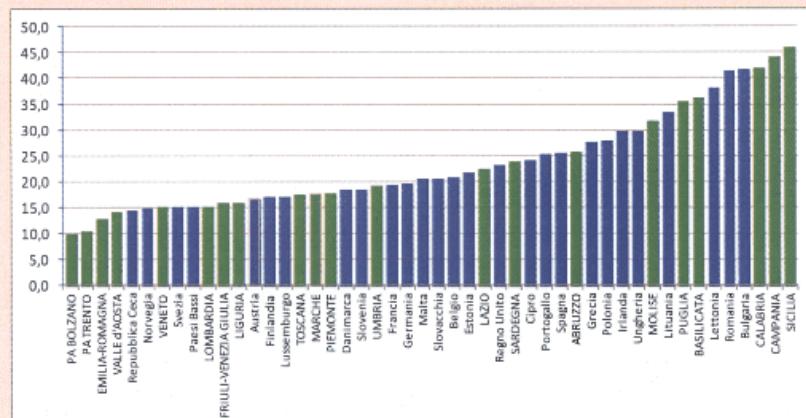
In merito all'obiettivo europeo per il 2020, la popolazione a rischio di povertà presa in considerazione è data dalla somma di coloro che hanno un reddito mediano inferiore al 60 per cento, di coloro che si trovano in condizioni di deprivazione materiale e, infine, di coloro che vivono in famiglie con una bassa intensità di lavoro. E' stato scelto questo criterio per affiancare al concetto classico di povertà monetaria quello dell'esclusione sociale: in questo contesto la popolazione a rischio povertà sale a 115 milioni di persone e la percentuale nella media europea a 27 Paesi arriva a 23,5.

In particolare per l'Italia la popolazione a rischio povertà sale a circa 15 milioni, pari al 24,5 per cento, guadagnando tuttavia qualche posizione rispetto ad

¹⁷ Il rischio di povertà è determinato in base alla mediana dei redditi, nella fattispecie per la popolazione a rischio di povertà si tiene conto della percentuale di popolazione che ha redditi inferiori al 60 per cento della mediana dei redditi stessi.

altri paesi europei, come Spagna e Portogallo. L'analisi dei dati NUTS 2 evidenzia che il problema della povertà in Italia è localizzato soprattutto al Sud. In Italia coesistono infatti regioni (del Nord) con livelli di benessere o inclusione sociale analoghi a quelli della Svezia e regioni (del Mezzogiorno) con un rischio prossimo alla Romania; si va dal 9,8 della P.A. di Bolzano al 45,9 della Sicilia.

Figura I.32 – RISCHIO DI POVERTÀ E ESCLUSIONE SOCIALE PER I PAESI DELLA UE27 E LE REGIONI ITALIANE- ANNO 2010 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Se si considera il solo indicatore di deprivazione materiale¹⁸ (cfr. il Riquadro E nel Rapporto Annuale, 2010) emerge che oltre un quarto della popolazione (il 25,8 per cento) risulta “deprivata”, mentre al Centro-Nord l’incidenza scende al 10,9 per cento, a conferma di un ormai “strutturale” divario territoriale tra Nord e Sud. Rispetto all’anno precedente non si osservano cambiamenti di rilievo; il disagio si conferma molto più elevato tra le famiglie con cinque o più componenti e con tre o più minori; le situazioni più gravi si registrano in Sicilia (31,8 per cento), Calabria, Campania e Puglia. I valori più contenuti si segnalano per la provincia di Bolzano (4,6 per cento), in Liguria e in Lombardia.

Se in ambito comunitario il rischio di povertà è posto in riferimento a una soglia calcolata rispetto alla mediana dei redditi, in Italia gli indicatori della povertà (fonte Istat) vengono misurati secondo una doppia definizione: quella della povertà relativa, rispetto alla spesa media mensile familiare¹⁹, e quella della povertà assoluta, rispetto alla spesa mensile minima necessaria per acquistare un determinato paniere di beni e servizi, atti a soddisfare bisogni essenziali.

¹⁸ L’indicatore rappresenta la quota di famiglie che dichiarano almeno tre deprivazioni riportate di seguito: non riuscire a sostenere spese impreviste; avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa, un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, il riscaldamento adeguato dell’abitazione, l’acquisto di una lavatrice, o di una televisione a colori, o di un telefono o di un’automobile.

¹⁹ Istat, Indagine sui bilanci delle famiglie.

Anche tenendo conto della diversità di metodologie a livello nazionale e comunitario, i risultati convergono nell'evidenziare una presenza significativa in Italia del fenomeno della povertà, con l'aggravante di un forte divario territoriale interno.

Indicatori di povertà monetaria

La popolazione povera nel 2010 in Italia, secondo la definizione di povertà relativa²⁰, ammonta a circa 8 milioni e trecento mila, ossia il 13,8 per cento. In termini di famiglie povere la percentuale passa all'11 per cento, corrispondente a circa 2 milioni 733 mila famiglie povere stimate su un totale di 24 milioni 898 mila famiglie residenti.

Tavola I.2 ANDAMENTO DELLA POVERTÀ RELATIVA NEL PERIODO 2009-2010 (valori percentuali e numero di famiglie)

	Famiglie povere (migliaia di unità)		Distribuzione famiglie povere		Incidenza povertà relativa		Intensità povertà relativa	
	2010	2009	2010	2009	2010	variazione famiglie	2009	2010
	<i>Italia</i>	2.734	100	100	10,8	11,0	<i>76.384</i>	20,8
Nord	593	22,3	21,7	4,9	4,9	<i>6.703</i>	17,5	18,4
Centro	311	10,8	11,4	5,9	6,3	<i>23.454</i>	17,4	20,1
Mezzogiorno	1.829	67,1	66,9	22,7	23,0	<i>46.226</i>	22,5	21,5

Fonte: elaborazioni su dati Istat, vari anni

Legenda:

Povertà relativa: Si definisce povera una famiglia di due componenti la cui spesa media mensile è risultata inferiore alla spesa mensile pari nel 2009 a euro 983,01 (circa 999,67 nel 2008). Per famiglie di ampiezza diversa il valore della soglia si ottiene applicando una opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala all'interno della famiglia.

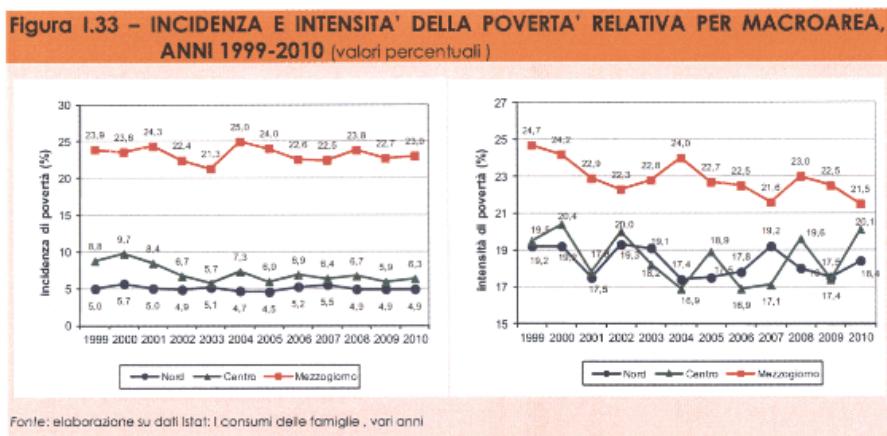
L'incidenza è pari alla quota di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti; **L'intensità** della povertà relativa misura quanto in media la spesa delle famiglie povere è percentualmente al disotto della soglia di riferimento.

Si registrano lievi aumenti per l'incidenza della povertà nel Centro e nel Mezzogiorno, mentre nel Nord il fenomeno appare stabile. La povertà continua a essere più diffusa nel Sud, dove vive infatti il 66,9 per cento delle famiglie povere italiane contro il 21,7 del Nord e l'11,4 del Centro (Tavola I.2).

Nel Sud, alla più ampia diffusione del fenomeno si associa anche una maggiore gravità, misurata dall'intensità della povertà (21,5 per cento): le famiglie povere nel Mezzogiorno effettuano una spesa media mensile pari a circa 779,06 euro (circa 213 euro in meno rispetto alla soglia di povertà²¹), contro gli 809,85 del Nord e gli 793,06 del Centro. In queste ultime due aree si osserva, tuttavia, nel 2010 un incremento della gravità di tale indicatore, in particolare al Centro, che segna un aumento pari al 3 per cento.

²⁰ Cfr. Legenda Tavola I.2

²¹ Nel 2010 la linea di povertà utilizzata per misurare il fenomeno è stata pari a 992,46 euro, ossia la spesa media mensile per una famiglia di due componenti, di circa 9 euro superiore a quella del 2009. Se si considera quest'ultima rivalutata in base all'indice dei prezzi al consumo (1,5 per cento) la linea di povertà sarebbe pari a 997 euro, senza cambiamenti significativi per l'incidenza della povertà.

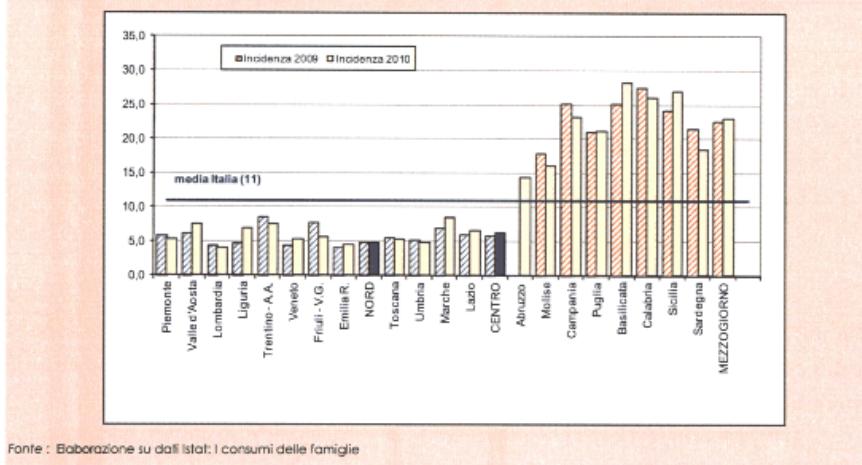


L’incremento dell’intensità a fronte di una linea di povertà rimasta sostanzialmente invariata rispetto all’anno precedente lascia intendere che nonostante le famiglie povere italiane non siano aumentate di molto nell’ultimo biennio, è invece peggiorata la situazione di colore che si trovavano già in condizione di povertà.

I fattori che identificano la dimensione patologica del “modello italiano di povertà” sono quelli da tempo consolidati, quali la numerosità delle famiglie, tra le famiglie con tre o più figli quasi un quarto (24,9 per cento) risulta in condizione di povertà relativa, con punte del 36 per cento nel Sud; la diffusione della povertà minorile, se all’interno della famiglia i figli sono tutti minori il disagio aumenta al 26,1 per cento e al Sud la percentuale sale al 36,7 per cento. Più recente è, invece, la diffusione della povertà relativa tra i lavoratori dipendenti, in particolare gli “operai o assimilati”, per i quali l’incidenza sale al 14,9, con punte vicine al 30 per cento nel Mezzogiorno. Anche il livello d’istruzione pesa molto sull’incidenza della povertà, infatti, la diffusione tra coloro che non posseggono alcun titolo o la sola licenza elementare è elevata (17,6 per cento), pari a circa quattro volte quella osservata tra le famiglie con a capo una persona che ha conseguito almeno la licenza media superiore.

A livello regionale la povertà è più diffusa in Basilicata, Sicilia e Calabria, mentre la Lombardia è la regione in cui il fenomeno raggiunge il valore minimo e segna una diminuzione rispetto al 2009. La dinamica nelle regioni italiane evidenzia andamenti eterogenei. A numerose regioni del Centro-Nord che segnano una diminuzione e si collocano su valori inferiori alla media italiana, nel Mezzogiorno, tutte le regioni superano in modo significativo la media nazionale, anche se il Molise, la Campania, la Calabria e la Sardegna registrano nel 2010 una minore incidenza rispetto all’anno precedente.

Figura 1.34 – INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA PER REGIONE, 2009-2010 (valori percentuali)



Fonte : Elaborazione su dati Istat: I consumi delle famiglie

Come detto in precedenza, negli ultimi anni l'incidenza di povertà non ha mostrato variazioni statisticamente significative. Tuttavia, l'elemento di novità è l'aumento delle famiglie che potenzialmente potrebbero diventare povere in quanto hanno una spesa media mensile non superiore al 10-20 per cento oltre la linea di povertà. A livello nazionale la percentuale di famiglie che si trova in questa situazione è pari al 7,6 per cento, di cui il 3,8 per cento ha una spesa media non superiore al 10 per cento, quota che nel Mezzogiorno sale al 6,7 per cento.

Se la povertà relativa esprime la condizione dei poveri rispetto al livello di benessere economico diffuso nel contesto in cui si vive, la povertà assoluta si basa, come già detto, sulla capacità o meno di una famiglia di acquistare un paniere minimo di beni essenziali e rappresenta quindi l'indicatore più vicino alla depravazione materiale. Essa permette di individuare quei gruppi di famiglie che, avendo vincoli di bilancio molto stringenti, rischiano di veder peggiorare ulteriormente le proprie condizioni a seguito di andamenti congiunturali sfavorevoli e, in particolare, delle variazioni, dei costi dei beni e servizi essenziali sul territorio.

Nel nostro Paese nel 2010 risultano in questa condizione il 4,6 per cento delle famiglie residenti (1.156 mila famiglie che corrispondono a 3 milioni e 129 mila individui). Il fenomeno è stabile rispetto al 2009 nel Nord, in diminuzione nel Sud e segna un incremento dell'1 nel Centro. La diffusione maggiore è sempre nel Mezzogiorno con il 6,7 per cento, con caratteristiche delle famiglie che versano in questa condizione simili a quelle delineate anche in termini di povertà relativa.

Tavola I.3 - ANDAMENTO DELLA POVERTÀ ASSOLUTA NEL PERIODO 2009-2010 {valori percentuali}

	Distribuzione delle famiglie povere		Incidenza		Intensità	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Italia	100	100	4,7	4,6	17,3	17,8
Nord	36,6	37,6	3,6	3,6	15,1	17,2
Centro	11,1	16,2	2,7	3,8	18,3	17,3
Mezzogiorno	52,3	46,2	7,7	6,7	18,8	18,6

Fonte: Istat

Si conferma lo svantaggio delle famiglie più ampie, dei monogenitori e delle famiglie con almeno un anziano, inoltre la situazione di non occupazione e bassi profili occupazionali ampliano il divario. Un leggero miglioramento si osserva per le coppie con due percettori di reddito sotto i 65 anni.

Il “rischio di povertà” è quello che più si avvicina al concetto di depravazione, almeno da un punto di vista monetario, mentre una misura più importante per l’analisi dell’esclusione sociale si ottiene attraverso l’indicatore di depravazione materiale²² (cfr. Riquadro E Rapporto Annuale, 2010) che l’Istat ha aggiornato per l’anno 2010 per le regioni italiane, partendo sempre dal “core” di indicatori elementari di depravazione stimati da EU Silc.

Anche dall’esame di questo indicatore emerge la situazione di forte svantaggio del Mezzogiorno, dove oltre un quarto della popolazione (il 25,8 per cento) risulta “deprivata”, mentre al Centro-Nord l’incidenza scende al 10,9 per cento, a conferma di un ormai “strutturale” divario territoriale tra Nord e Sud. Rispetto all’anno precedente non si osservano cambiamenti significativi, il disagio si conferma molto più elevato tra le famiglie con cinque o più componenti e con tre o più minori; le situazioni più gravi si registrano in Sicilia (31,8 per cento), Calabria, Campania e Puglia. I valori più contenuti si segnalano per la provincia di Bolzano (4,6 per cento), in Liguria e in Lombardia.

Il rischio di povertà di una fascia non esigua di famiglie attualmente classificate tra le non povere si associa in maniera inequivocabile alle difficoltà economiche che queste presentano e che indubbiamente è stata particolarmente aggravata dagli effetti della crisi economica.

Nonostante l’indicatore di povertà nazionale si basi sui livelli di consumo delle famiglie, è indubbiamente molto stretto il legame che questo fenomeno ha con l’andamento dei redditi. Il divario territoriale nel Paese evidenziato dai numeri della povertà è, infatti, confermato anche dai dati del reddito familiare netto²³. Nel 2009 il

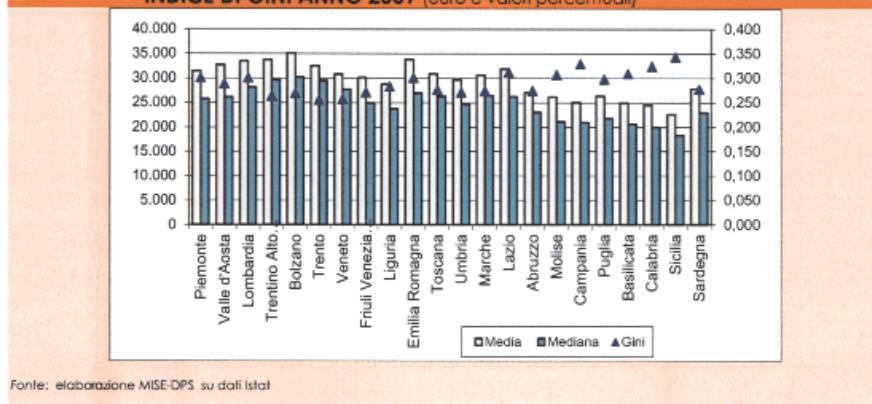
²² L’indicatore rappresenta la quota di famiglie che dichiarano almeno tre depravazioni riportate di seguito: non riuscire a sostenere spese impreviste; avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa, un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, il riscaldamento adeguato dell’abitazione, l’acquisto di una lavatrice, o di una televisione a colori, o di un telefono o di un’automobile.

²³ Secondo la definizione armonizzata a livello europeo, il reddito familiare netto è pari alla somma dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, di quelli da capitale reale e finanziario, delle pensioni e degli altri

reddito mediano netto in Italia è stato circa 24.538 euro, e i dati confermano come la distribuzione dei redditi è maggiormente concentrata nelle fasce più basse. In particolare, il valore mediano dei redditi (calcolato senza i fitti imputati) delle famiglie che vivono nel Sud e nelle isole (20.609 euro) è inferiore di circa un quarto rispetto a quello delle famiglie residenti nel Centro-Nord (26.692 euro). Il 36 per cento delle famiglie residenti al Sud, infatti, appartiene al quinto dei redditi più bassi contro il 13,8 per cento delle famiglie del Centro e l'11,9 per cento delle famiglie del Nord, che detiene la percentuale più alta di famiglie che appartengono al quinto più ricco (il 25,5 per cento).

In particolare è la Sicilia la regione che presenta il reddito più basso (22.575): in termini di media, infatti, detiene oltre il 25 per cento in meno del reddito medio italiano, mentre in base al reddito mediano il 50 per cento delle famiglie si colloca al di sotto di 18.302 euro annui. La Provincia di Bolzano, invece, presenta il più alto reddito familiare medio annuo (35.116), seguita dall'Emilia Romagna, dalla Lombardia e dalla Valle d'Aosta.

Figura I.35 - REDDITO FAMILIARE NETTO (esclusi i fitti imputati): MEDIA, MEDIANA E INDICE DI GINI ANNO 2009 (euro e valori percentuali)



Fonte: elaborazione MISE-DPS su dati Istat

In Sicilia si osserva anche la più elevata sperequazione del reddito, l'indice di Gini²⁴ è pari nel 2009 a 0,343; valori superiori al dato nazionale (0,312) si registrano anche in Campania (0,329) e Calabria (0,324). La regione italiana in cui si registra la minore disuguaglianza dei redditi è invece la provincia autonoma di Trento, seguita immediatamente da Bolzano.

trasferimenti pubblici e privati ricevuti dalle famiglie, al netto del prelievo tributario e contributivo e di eventuali imposte patrimoniali. Il reddito comprende, inoltre, i trasferimenti ricevuti da altre famiglie ed esclude simmetricamente quelli versati ad altre famiglie.

²⁴ L'indice di concentrazione di 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).

PAGINA BIANCA

II. INFRASTRUTTURE E QUALITÀ DEI SERVIZI

Le politiche di sviluppo finalizzate alla riduzione dei divari territoriali intervengono, con risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, in molteplici settori con l'obiettivo di garantire maggiore crescita e coesione. Gli ambiti di intervento, spaziano dalle risorse umane agli investimenti infrastrutturali, dai servizi ambientali e sociali ai servizi per l'innovazione della pubblica amministrazione e del sistema produttivo. Il legame tra obiettivi di sviluppo e dimensioni territoriali del progresso e del benessere è dunque forte ed è pienamente osservabile solo attraverso un insieme di indicatori che affianchino le più tradizionali misure economiche. Questo approccio, proprio delle politiche regionali di sviluppo che, come noto, hanno attribuito centralità all'incremento della disponibilità, accessibilità, misurabilità e qualità dei servizi quali fattori determinanti per la crescita sociale ed economica dei territori, è oramai condiviso anche a livello internazionale¹.

L'analisi territoriale proposta di seguito tratta alcuni dei principali temi oggetto di politiche pubbliche per lo sviluppo e si articola in sei paragrafi.

Si affrontano i temi della sicurezza e della giustizia e, a seguire, dell'istruzione (paragrafo II.1).

Si esaminano le dinamiche dei principali indicatori per l'assistenza domiciliare integrata per anziani e gli asili nido e servizi integrativi e innovativi (paragrafo II.2).

Come in ogni edizione del Rapporto, si da conto dell'avanzamento di due servizi ambientali: gestione dei rifiuti urbani e gestione del ciclo idrico integrato (paragrafo II.3).

Si passa poi ad esaminare i servizi per la mobilità, in particolare il trasporto ferroviario e il trasporto pubblico locale paragrafo II.4.

Ci si concentra sui servizi on-line, analizzando l'accessibilità ai servizi digitali di cittadini e imprese e i servizi digitali offerti dalla pubblica amministrazione (paragrafo II.5).

Conclude il Capitolo un'analisi dei servizi per l'innovazione delle imprese e la competitività dei territori (paragrafo II.6).

¹ In Italia, sulla scia delle diverse iniziative promosse da OCSE (*Global Project on Measuring the progress of Societies, Better Life Index, Wikiprogress*) e Commissione Europea (*Beyond GDP*), e delle indicazioni della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi (*Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*), l'ISTAT e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) hanno avviato un'azione congiunta con l'obiettivo di definire misure di progresso e benessere, denominata Benessere Equo Sostenibile (BES) cfr. www.misuredelbenessere.it). Il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, da tempo, partecipa attivamente al dibattito sul tema, in particolare in ambito OCSE, e contribuisce direttamente a sostenere, in Italia, la produzione di dati statistici territoriali.

II.1 Servizi fondamentali

II.1.1 Sicurezza e Giustizia

Il rispetto della legalità, oltre a contribuire al benessere in modo diretto quale elemento costituente della vita civile, si ritiene faciliti e sostenga lo sviluppo economico². Anche per questo organizzazioni internazionali, pubbliche e private, dedicano studi e misurazioni a diversi aspetti collegati alla legalità, dalle quali risulta come l'Italia sia più affetta di altri Paesi avanzati da questo tipo di problemi³. Nel nostro paese il problema ha forti connotazioni territoriali che si manifestano sotto forma di divari significativi nei dati che descrivono varie forme di illegalità.

Legalità e sviluppo

L'esame delle differenze regionali in Italia dà conforto alla tesi secondo cui rispetto della legalità e sviluppo economico sono fenomeni fra loro correlati: le regioni relativamente più povere e arretrate manifestano in genere maggiori difficoltà anche nell'assicurare il rispetto di alcune delle norme che regolano la convivenza. Questo paragrafo affronta questa articolata materia da varie angolature, partendo dall'ipotesi che i comportamenti illeciti e l'azione di contrasto a essi si influenzino reciprocamente, generando risultati diversi in ciascun territorio. L'ampia area dell'illegalità si presta però solo in parte a essere descritta attraverso statistiche ufficiali poiché i dati riguardanti fenomeni legalmente o socialmente sanzionabili in alcuni casi possono essere poco affidabili, soprattutto quando si basano su dichiarazioni spontanee dei diretti interessati⁴.

Non risentono di questi limiti le statistiche sui reati di tipo violento⁵ che, nella grande maggioranza, non sfuggono alla denuncia. In Italia, questa tipologia di crimini è diminuita negli ultimi tre anni dopo un periodo di crescita fra il 2005 e il 2007 (Tavola II.1). La riduzione dei crimini violenti, nel periodo 2008-2010 è molto più pronunciata nel Mezzogiorno, anche se i livelli dell'indicatore rimangono significativamente più elevati rispetto al resto d'Italia.

² Cfr. Ofria, F. *Effetti distorsivi sull'economia legale: la corruzione* [Rubbettino Editore 2006] La Spina, A. *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno* [Il Mulino/Ricerca 2005]. Un riferimento classico e molto discusso per approfondire le radici del problema della legalità nel Mezzogiorno, è il saggio di Banfield, E. *The Moral Basis of a Backward Society* [Glencoe, IL: The Free Press 1958].

³ Si fa riferimento a indicatori composti sul contesto legale e politico di ciascun Paese prodotti dalla Banca Mondiale e dall'organizzazione non governativa *Transparency International*. La Banca Mondiale calcola due indicatori: *rule of law* – che misura la fiducia nella capacità di applicare le leggi dello Stato, contrastare il crimine, garantire la certezza della pena, proteggere la proprietà privata e far rispettare i contratti – e *control of corruption*. Transparency International diffonde indicatori sulla diffusione del fenomeno della corruzione *corruption perceptions index*, *global corruption barometer* e *bribe payers index*. L'Italia si colloca verso il basso delle graduatorie di tutti gli indicatori, tanto che tra i membri dell'Unione Europea precede solo Grecia, Romania e Bulgaria, e ottiene risultati peggiori rispetto a numerosi Paesi africani e asiatici. Per approfondimenti si rinvia al sito <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> e www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi e www.transparency.it/ind_ti.asp e alle precedenti edizioni del Rapporto DPS, consultabili all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2010.asp

⁴ In particolare, gli individui possono rilasciare informazioni non veritieri riguardo ai comportamenti propri per evitare di incorrere in sanzioni o riprovazione sociale, o riguardo a reati di cui sono stati vittima, se temono per questo di incorrere in ritorsioni da parte della criminalità. Questi timori, assieme a una scarsa fiducia nell'azione di contrasto delle forze dell'ordine, possono contribuire a far discostare i dati sulla criminalità disponibili da quelli sui reati effettivamente commessi.

⁵ I delitti "violentii" comprendono secondo le definizioni del sistema informativo del Ministero dell'interno: i delitti per strage, gli omicidi volontari consumati, gli infanticidi, gli omicidi preterintenzionali, i tentati omicidi, le lesioni dolose, le violenze sessuali, i sequestri di persona, gli attentati, le rapine.

Tavola II.1 - INCIDENZA DEI CRIMINI VIOLENTI PER REGIONE, 2005-2010 (denunce per 10.000 abitanti)

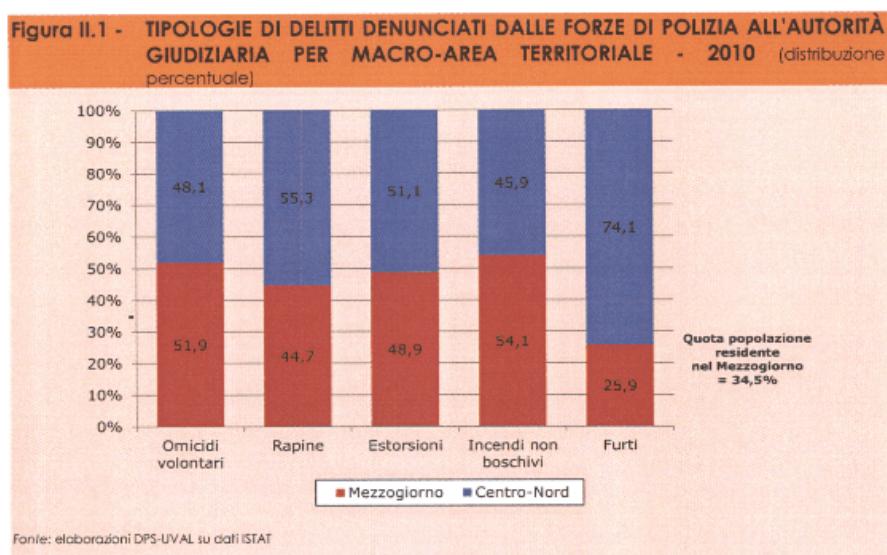
Regioni e ripartizioni	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Piemonte	21,2	22,5	23,1	21,9	20,6	19,6
Valle d'Aosta	16,0	17,4	17,9	16,7	18,0	13,8
Lombardia	18,3	20,2	20,9	20,5	18,4	17,7
Prov. Aut. Bolzano	11,9	11,4	12,5	12,8	13,7	14,1
Prov. Aut. Trento	10,6	11,2		13,3	13,0	13,1
Veneto	14,5	14,3	15,3	14,2	13,2	12,8
Friuli-Venezia Giulia	13,1	11,9	12,6	12,8	11,1	10,9
Liguria	17,7	19,3	22,0	19,3	18,4	17,7
Emilia-Romagna	20,2	20,3	21,7	20,6	18,8	17,5
Toscana	17,6	18,0	19,1	18,7	18,1	18,5
Umbria	13,7	14,1	15,2	14,2	12,4	13,3
Marche	13,6	13,5	14,5	14,8	13,8	13,4
Lazio	16,3	18,1	21,0	20,0	17,3	18,8
Abruzzo	16,1	16,7	17,3	17,2	15,7	15,3
Molise	12,2	12,4	11,4	12,2	10,3	10,5
Campania	36,6	40,1	38,0	35,9	30,5	26,4
Puglia	16,5	15,9	17,5	17,8	17,2	17,5
Basilicata	11,2	11,4	13,8	13,2	12,8	12,6
Calabria	15,2	15,0	15,4	16,7	14,8	15,2
Sicilia	17,5	19,8	21,6	21,0	18,7	18,1
Sardegna	14,5	15,8	14,8	14,6	13,6	14,0
<i>Nord-Ovest</i>	19,1	20,7	21,6	20,7	19,0	18,2
<i>Nord-Est</i>	16,2	16,0	17,2	16,4	15,1	14,5
<i>Centro</i>	16,2	17,2	19,1	18,5	16,7	17,6
<i>Sud</i>	24,2	25,5	25,3	24,7	21,9	20,3
<i>Isole</i>	16,7	18,8	19,9	19,4	17,4	17,1
Italia	18,9	20,1	21,0	20,2	18,3	17,7

Note: i crimini violenti includono: delitti per strage, omicidi volontari consumati, infanticiidi, omicidi preterintenzionali, tentati omicidi, lesioni dolose, violenze sessuali, sequestri di persona, attentati e rapine.

Fonte: ISTAT

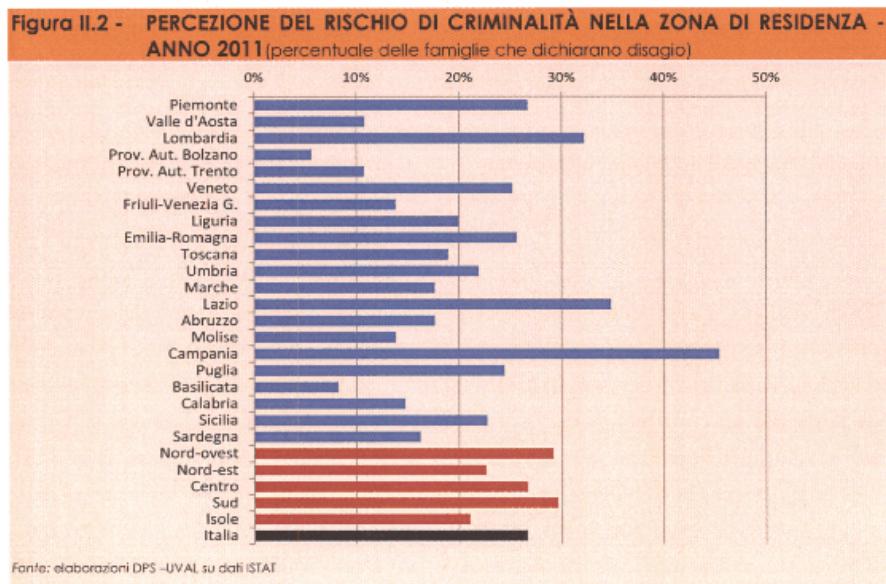
Dall'esame dei valori distinti per regione emergono i dati più significativi: le regioni "piccole" e meno urbanizzate mostrano un'incidenza più bassa dei reati violenti sia al Nord che al Sud, mentre il risultato negativo del Mezzogiorno è in larga parte determinato dal dato della Campania, che ha il primato dell'incidenza dei reati violenti sulla popolazione, toccando, nella prima metà degli anni 2000, valori doppi rispetto alla media italiana. Una modalità alternativa per descrivere le differenze territoriali nella delittuosità è quella di osservare come il numero complessivo dei reati denunciati si distribuisce fra le macro-aree del Paese. Alcune tipologie più gravi di reati si concentrano nel Mezzogiorno in proporzione superiore alla quota della popolazione che vi risiede, pari al 34 per cento (Figura II.1). Per i soli furti, invece, la quota risulta sensibilmente più bassa nel Mezzogiorno rispetto alla popolazione residente, anche se si può ipotizzare che influisca su questo dato, oltre al più basso livello di ricchezza e al più basso grado di urbanizzazione, una minore propensione a denunciare i furti di minore gravità.

Crimini
violentii



Percezione del rischio criminalità

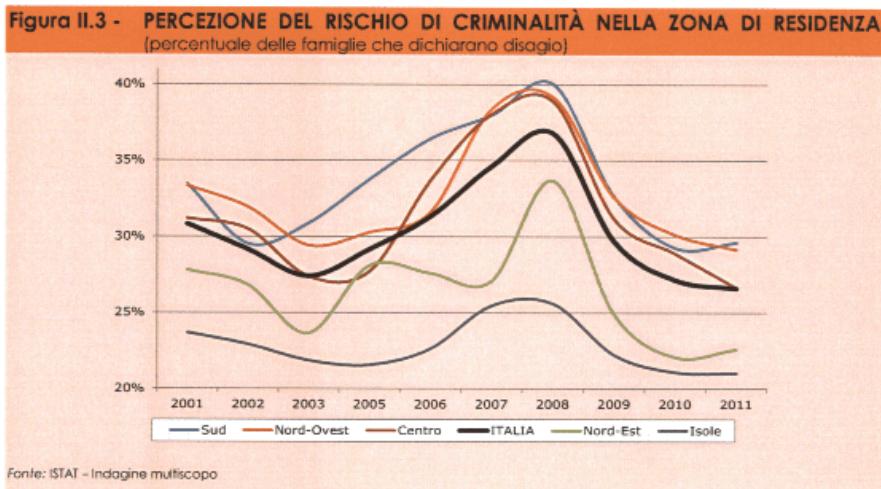
Il dato sui reati commessi e denunciati può essere integrato da informazioni che riguardano la percezione che i residenti di diverse aree territoriali hanno del rischio di essere vittima di reati (Figura II.2).



I risultati che emergono dalle statistiche sulle denunce sono confermati da quelli sulla percezione del rischio: da ambedue i punti di vista, la Campania risulta essere di gran lunga la regione più problematica, seguita, a una certa distanza, da altre regioni densamente popolate e urbanizzate come Lazio e Lombardia. Viceversa, spicca la scarsa incidenza dei crimini violenti e, conseguentemente, la bassa

percezione del rischio in Calabria, dove la criminalità organizzata è considerata molto presente e influente.

La dinamica recente della percezione del rischio è coerente con quella dei reati commessi e denunciati: il rischio percepito dai cittadini di poter essere vittima di reati è cresciuto nella maggior parte delle regioni nell'arco temporale fra il 2005 e il 2008; la forte riduzione del 2009 si arresta a partire dal 2010 in tutte le macro-aree (Figura II.3).



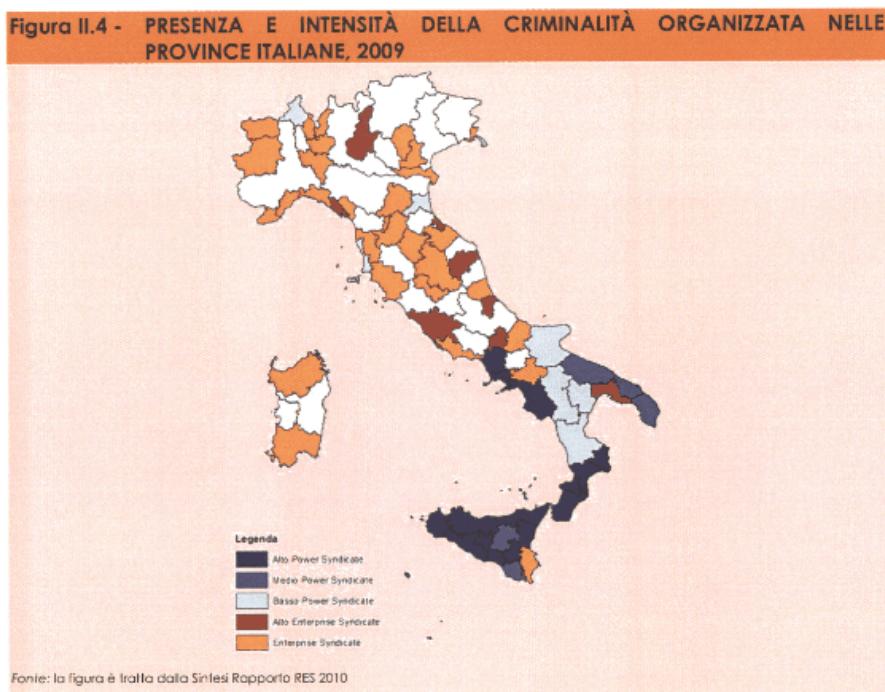
Alcuni reati sono generalmente considerati indice della presenza di organizzazioni a delinquere di stampo mafioso. La necessità di cogliere e documentare l'esistenza di sodalizi criminali che impongono vincoli e oneri all'agire economico di cittadini e imprese, ha dato origine a una serie di studi e analisi che cercano di stimare, da un lato, il grado di influenza del crimine organizzato nella vita sociale ed economica e, dall'altro, i costi che questo impone all'economia limitando potenzialità di sviluppo a livello territoriale.

Una modalità per rappresentare l'influenza della criminalità organizzata sul territorio consiste nel distinguere fra la capacità di controllo del territorio (*power syndicate*) e l'esercizio di attività illecite (*enterprise syndicate*)⁶. Questa distinzione segnala a quali attività il crimine organizzato si dedica prevalentemente, e a quali aree della vita pubblica ha esteso la sua influenza: ciascuna provincia viene

Influenza
della
criminalità
organizzata

⁶ Cfr. Rapporto Res 2010 "Alleanze nell'ombra – Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno" [Donzelli editore, Roma 2011]; in particolare il materiale qui utilizzato è tratto dal capitolo II "Indicatori e costi della criminalità mafiosa", a cura di Asmundo, A. Si classificano sotto la categoria di *power syndicate* (controllo del territorio) province che mostrano valori superiori alla media nazionale per gli indicatori di associazione mafiosa, beni confiscati e scioglimenti consigli comunali; altre variabili di corredo al *core* costituito da questi primi tre elementi, utilizzate per definire le gradazioni del fenomeno, sono gli omicidi di tipo mafioso e le estorsioni. Le province collocate nella tipologia *enterprise syndicate* (attività illecite) si distinguono per una presenza elevata dei reati di associazione a delinquere e associazione per produzione o traffico di stupefacenti; alla graduazione dell'indicatore contribuiscono inoltre rapine in banca e negli uffici postali, usura, sfruttamento della prostituzione. L'analisi utilizza le categorie di crimini compresi nella definizione adottata dal Sistema informativo del Ministero dell'Interno per il quadriennio 2004-2007.

classificata, con diverso grado di intensità, in una delle due categorie “*power*” o “*enterprise*” (Figura II.4).



Dalla mappa emerge che la presenza della criminalità organizzata nella maggior parte delle province del Nord si classifica come *enterprise syndicate*, a denotare il suo coinvolgimento diretto e crescente in attività economiche lecite e illecite. La grande maggioranza delle province del Sud, invece, è caratterizzata prevalentemente dall'ingerenza delle organizzazioni criminali in numerosi aspetti della vita civile e delle istituzioni, che controllano e orientano verso i propri interessi. Queste due categorie descrittive in genere non si sovrappongono: le province che hanno elevati livelli di un indicatore presentano allo stesso tempo valori più bassi dell'altro; fanno eccezione Napoli e Taranto. Altro dato significativo riguarda le forme di infiltrazione nella sfera legale: le organizzazioni criminali investono in attività relativamente protette dalla concorrenza internazionale, quali ad esempio l'edilizia.

I costi della criminalità organizzata

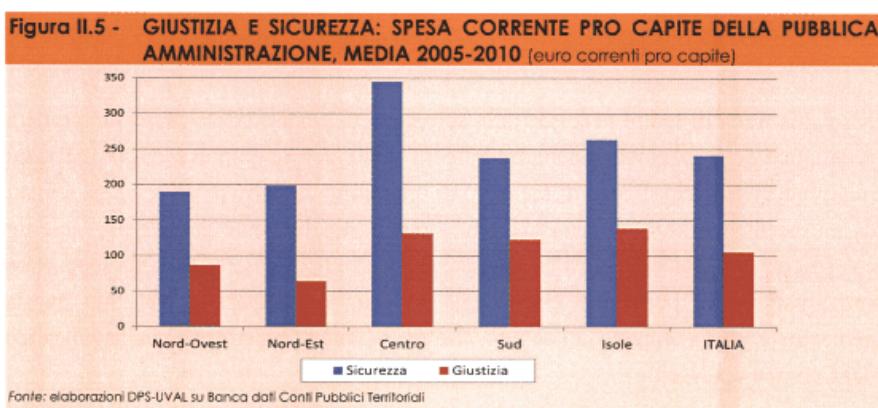
I dati esaminati indicano come il crimine, organizzato e non, danneggi la vita collettiva in modo differenziato in diverse aree del Paese, esercitando un forte controllo del territorio nella quasi totalità delle province di Sicilia, Calabria e Campania.

Secondo le principali analisi a oggi disponibili, i danni risultano quindi essere maggiori nel Mezzogiorno. Il Rapporto RES ha stimato i costi che la criminalità organizzata impone all'economia di ciascuna regione sommando tre componenti:

spese di anticipazione, di conseguenza, e di reazione⁷. Il valore del costo diretto imposto alle economie territoriali che, a detta degli autori, deve essere considerato una approssimazione per difetto, rappresenterebbe nel Mezzogiorno il 2,6 per cento del PIL, contro l'1 per cento nel Centro-Nord.

Una diversa modalità di stima dei costi della criminalità organizzata è quella che si basa su opinioni raccolte tra gli imprenditori. Nell'ambito di una ricerca valutativa del Censis citata in una relazione della Commissione Parlamentare Antimafia, il 40 per cento degli imprenditori intervistati nel corso del 2009 ha dichiarato di avere ricevuto danni alla propria attività stimabili come riduzione del fatturato⁸. Le dichiarazioni degli imprenditori mostrano una forte variabilità fra le regioni del Sud, raggiungendo un massimo in Campania e in Puglia, dove quasi il 50 per cento denuncia un mancato guadagno riconducibile alla presenza criminale.

Guardando al crimine in senso più generale, qualunque stima dei costi che esso impone alla collettività deve tenere in considerazione anche le maggiori spese pubbliche sostenute per sicurezza e giustizia. Le spese in conto corrente per la prevenzione e il contrasto al crimine, espresse in valori pro capite in media annua 2005-2010, tratte dalla Banca dati sui Conti Pubblici Territoriali, risultano essere superiori al Sud e nelle Isole rispetto alle aree del Nord. Il valore massimo (345 euro pro capite) rilevato nel Centro del Paese risente della spesa delle amministrazioni centrali di Giustizia e Interni, di cui beneficiano tutte le regioni (Figura II.5).



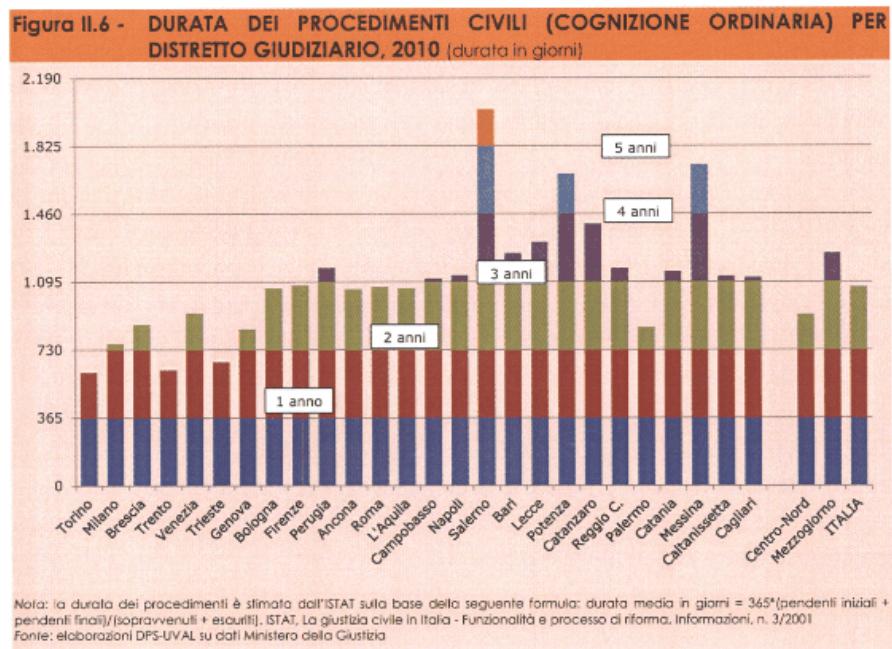
A una più elevata spesa pubblica non corrisponde però un'efficienza proporzionalmente maggiore nel servizio erogato, almeno nel comparto della giustizia, e questo impone ulteriori costi ai cittadini, in aggiunta a quelli determinati dalla più diffusa illegalità. Anche limitando il ragionamento alla sola giustizia civile,

Tempi della
giustizia
civile

⁷ Rappresentano spese di "anticipazione" tutte quelle spese sostenute da soggetti pubblici e privati per cautelarsi contro il rischio di rimanere vittima di reati, spese di "conseguenza" i danni veri e propri derivanti dai reati stessi stimati in termini economici, e spese di "reazione" tutte quelle spese legate all'attività di contrasto alla delinquenza organizzata.

⁸ Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia meridionale*; approvata il 9 febbraio 2011.

che può essere messa in relazione più diretta con l'attività economica di cittadini e imprese, è infatti noto che, in linea generale, i tempi richiesti per la conclusione delle cause risultino essere maggiori al Sud, con punte massime (superiori a 4 anni) nei distretti di Salerno, Messina e Potenza (Figura II.6)



Si tratta di tempi necessari alla soluzione di controversie spesso di carattere economico, che possono essere tradotte in costi per le imprese o gli individui ricorrenti in giudizio. I costi di recupero di un credito da parte di un'azienda, stimati da un recente studio⁹, indicano una situazione particolarmente grave nelle Isole, in cui i ricorrenti, per ottenere l'esecuzione di contratti in essere, devono sopportare spese pari al 49 per cento circa degli importi da recuperare. Nel Sud questa percentuale, pari a un terzo del dovuto, risulta comunque superiore a quella delle aree del Centro e del Nord.

Accanto ai costi diretti imposti a imprese e cittadini da quest'inefficienza del sistema giudiziario, bisogna considerare, i costi rappresentati dall'esigenza di prendere contromisure preventive anche rinunciando a opportunità di affari giudicate troppo rischiose.

⁹ Cfr. Bianco, M. e Bripi, F. *Administrative Burdens on Business Activities: Regional Disparities* [Banca d'Italia, Roma March 2, 2010]. L'indagine, condotta a livello regionale, si basa sulla somministrazione di un questionario *standard* a professionisti e addetti ai lavori.

II.1.2 Istruzione

L'istruzione rappresenta uno degli ambiti prioritari di intervento delle politiche pubbliche per le opportunità che offre ai giovani in termini di maggiore equità, inclusività e sviluppo.

L'Italia, rispetto a molti Paesi dell'Unione Europea e dell'area OCSE, sconta un ritardo nelle competenze degli studenti determinato dal persistente divario strutturale che interessa le regioni del Sud, nelle quali si registrano *performances* decisamente peggiori in lettura e matematica rispetto alla media nazionale e agli studenti del Nord.

Negli ultimi anni, il Sud ha sensibilmente migliorato i livelli delle competenze degli studenti 15-enni misurati dall'OCSE e ridotto gli abbandoni scolastici¹⁰.

L'analogia rilevazione Invalsi consente di misurare a livello nazionale i livelli medi di competenza raggiunti in italiano e matematica nei diversi gradi e ordini di scuola. Per l'anno scolastico 2010-2011, la rilevazione ha peraltro assunto valore di prova nazionale¹¹ per l'Esame di Stato in uscita del I ciclo della scuola secondaria (essendo determinante per la votazione finale degli studenti) e ha interessato, per la prima volta su base censuaria, gli alunni del II anno delle scuole secondarie superiori, consentendo di fornire un quadro informativo su *performances* e apprendimenti degli studenti. Le differenze di punteggio riportato dagli studenti nelle prove di italiano e matematica nelle scuole di diverso grado, rispetto alla media nazionale, evidenziano come i divari negli apprendimenti tra le diverse aree territoriali, già presenti a partire dalla II classe della scuola primaria e persistenti nel progressivo passaggio tra una classe e l'altra, tendano ad ampliarsi in uscita dal ciclo secondario di I grado (Figura II.7).

Apprendimenti
nella scuola:
differenze
Nord-Sud

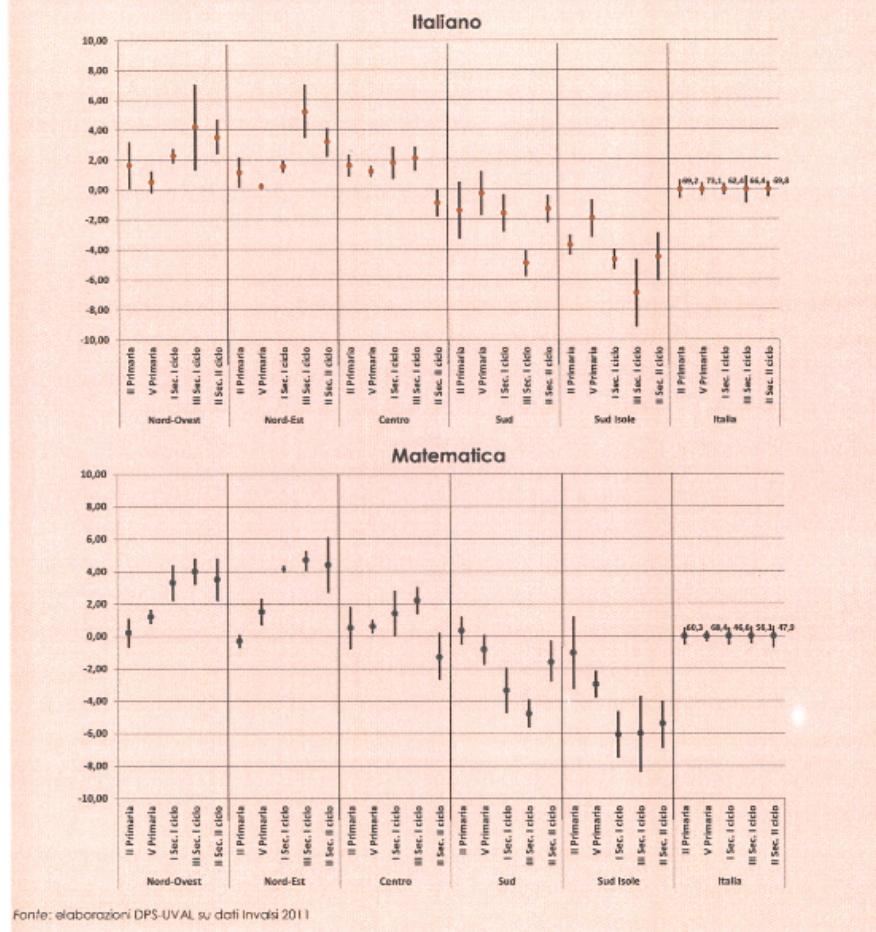
Particolarmente critici i risultati degli studenti in uscita dalla III classe della scuola secondaria di I ciclo (la terza media): il *range* tra i punteggi minimi e massimi è molto ampio, soprattutto in Sicilia e Sardegna dove, anche i risultati dei migliori in uscita sono molto distanti da quelli degli studenti più bravi del Nord, sia in italiano (quasi 11 punti) che in matematica (quasi 9 punti).

Anche nella scuola secondaria di II grado, gli apprendimenti per l'italiano e la matematica sono molto differenziati: il Nord ottiene punteggi medi superiori al resto del Paese e alle Isole in particolare (+ 8 punti in media in Italiano e quasi 10 punti in Matematica) che conseguono risultati significativamente inferiori a quelli del Centro e del Sud in entrambe le prove.

¹⁰ Cfr. Rilevazioni OCSE-Pisa e Invalsi sugli Apprendimenti e Competenze degli studenti. Per un'analisi di dettaglio si rinvia al DPS Rapporto Annuale 2010, par. II.1 "Istruzione e competenze degli studenti".

¹¹ La Prova nazionale rappresenta una grossa novità nel panorama scolastico italiano in quanto per la prima volta nella storia repubblicana è stata realizzata una prova e una valutazione uguale per tutti gli studenti.

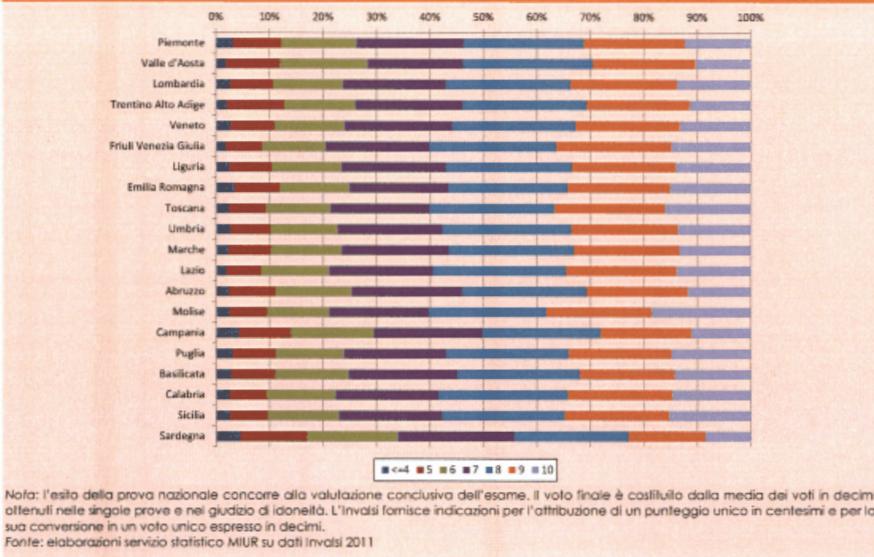
Figura II.7 - DIFFERENZE DI PUNTEGGIO NEGLI APPRENDIMENTI IN ITALIANO E MATEMATICA RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE PER MACRO AREA GEOGRAFICA E ORDINE DI SCUOLA – INVALSI A.S. 2010-2011



Fonte: elaborazioni DPS-UVaL su dati Invalsi 2011

Nell'anno scolastico 2010-2011 si osserva, in generale, un miglioramento medio dei voti riportati dagli studenti rispetto all'anno precedente (da 6,3 a 7,6) a indicare che la maggiore rigidità intervenuta nelle prove d'esame non sembra essersi tradotta in una maggiore selezione, ma piuttosto nella migliore preparazione degli studenti: infatti, a fronte del 12,1 per cento di studenti che non riesce a conseguire la sufficienza nella Prova nazionale Invalsi (percentuale grosso modo corrispondente alla quota di studenti che conclude il primo anno della scuola secondaria di secondo grado con la sospensione del giudizio in almeno una materia), aumentano le eccellenze (+ 10 per cento), cioè coloro che conseguono un punteggio pari a 9 o 10 (Figura II.8). Tuttavia, è in Sardegna che i risultati si differenziano maggiormente rispetto alle altre regioni: qui il 17 per cento dei licenziati non raggiunge la sufficienza nella Prova nazionale Invalsi e le eccellenze sono inferiori (22,8 per cento).

Figura II.8 - VOTAZIONE CONSEGUITA ALLA PROVA NAZIONALE INVALSI PER LICENCIATI ALL'ESAME DI STATO DEL I CICLO – INVALSI A.S. 2010-2011



Ma, non sarebbe possibile cogliere appieno la rilevanza di questi dati se si trascurassero le dinamiche relative alle presenze degli studenti di origine immigrata di I e II generazione. Nel tempo, autorevoli analisi¹² hanno sottolineato come la componente straniera sia determinante nel definire il livello e la qualità futuri del capitale umano nel nostro Paese.

I risultati dell'indagine OCSE Pisa per i 15-enni e la rilevazione Invalsi apportano elementi di conoscenza sul percorso scolastico seguito e sui risultati conseguiti dagli studenti di origine immigrata e forniscono elementi per l'attuazione di politiche mirate per l'integrazione interculturale, l'apprendimento linguistico e l'accoglienza nelle scuole.

Gli studenti con cittadinanza non italiana, cresciuti negli ultimi anni in linea con i *trend* registrati nell'area OCSE, hanno superato nel 2011 i 700.000 allievi, pari al 7,9 per cento della popolazione studentesca¹³ (Figura II.9).

A livello nazionale, nella scuola primaria si concentra la quota più elevata degli studenti di origine immigrata (9 per cento), ma l'incremento maggiore rispetto al 2010 si registra nella scuola secondaria di II grado (oltre 10.000 ragazzi in più). Rispetto a dieci anni fa, è diminuita la quota relativa di alunni stranieri nella scuola primaria (passata dal 42,8 al 35,8) ed è al contempo aumentata sensibilmente la

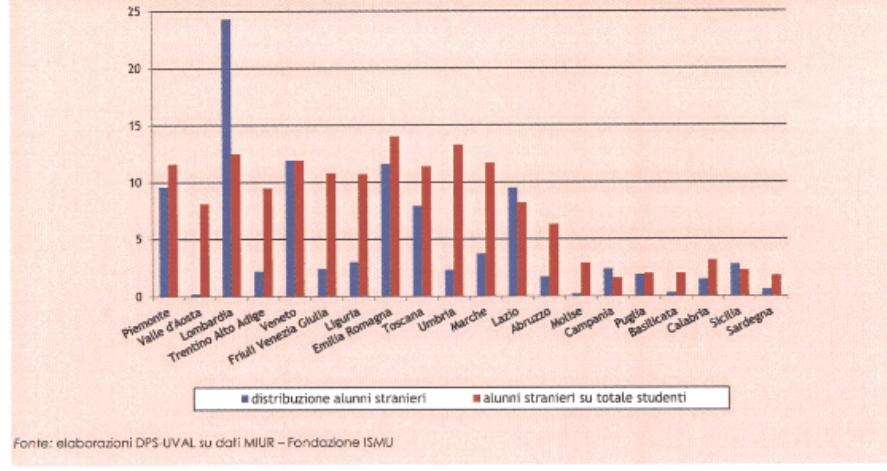
Competenze
degli studenti
immigrati

¹² Cfr. Banca d'Italia – “Relazione annuale 2008”; “Indagine conoscitiva sulle problematiche connesse all'accoglienza degli alunni con cittadinanza non italiana nel sistema scolastico italiano” – VII Commissione Camera dei Deputati, presentata il 28 giugno 2011; “Investire in Conoscenza: giovani e cittadini, formazione e lavoro”, intervento del Governatore della Banca d’Italia V. Visco al 30° congresso dell’Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia – Catania, novembre 2011.

¹³ Fonte: MIUR – Fondazione ISMU “Alunni con cittadinanza non italiana. Verso l’adolescenza”, Rapporto nazionale a.s. 2010-2011 [Quaderni ISMU Milano 4/2011].

presenza degli studenti di origine immigrata nella scuola secondaria di II grado, passata dal 14 al 21,6 per cento.

Figura II.9 - DISTRIBUZIONE DEGLI ALUNNI DI ORIGINE IMMIGRATA PER REGIONE E INCIDENZA SUL TOTALE DEGLI ALUNNI - A.S. 2010-2011



La distribuzione territoriale degli alunni di origine immigrata non è omogenea: il 24,3 per cento degli studenti non italiani vive e frequenta le scuole della Lombardia, mentre in Emilia-Romagna si rileva l'incidenza maggiore rispetto al totale degli alunni della regione.

Divari statisticamente significativi emergono nelle *performances* in italiano e matematica degli studenti immigrati di I e II generazione e tendono progressivamente a diminuire nel percorso scolastico (Tavola II.2)¹⁴.

Nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria è particolarmente rilevante l'analisi delle differenze dei risultati tra gli studenti di diversa origine (con cittadinanza italiana e senza), soprattutto se gli allievi stranieri di I generazione non hanno con continuità svolto un percorso scolastico in una scuola italiana.

L'analisi della Prova nazionale Invalsi per l'Esame di Stato restituisce un quadro informativo molto interessante circa i risultati dell'integrazione della popolazione di origine immigrata sotto il profilo dei livelli di apprendimento raggiunti in quanto, alla fine del I ciclo, consente di misurare i livelli di apprendimento, secondo una modalità che non differenzia gli studenti italofoni da quelli di origine immigrata.

¹⁴ In media, l'8,9 per cento degli studenti che hanno affrontato la Prova nazionale al termine del I ciclo sono di origine immigrata (7,4 per cento sono di I generazione, l'1,5 per cento di II generazione): solo al Nord gli allievi stranieri sono il 13,4 per cento nel Nord-Ovest e il 14,1 per cento nel Nord-Est, mentre la presenza di studenti stranieri è sempre molto più contenuta nel Sud (circa il 2,5 per cento).

Tavola II.2 - PUNTEGGI MEDI IN LETTURA E MATEMATICA DEGLI STUDENTI ITALIANI E IMMIGRATI DI I E II GENERAZIONE, 2011

Tipologia di scuola	Macro Area	Punteggi medi - Italiano			Punteggi medi - Matematica		
		Italiani	Immigrati di I generazione	Immigrati di II generazione	Italiani	Immigrati di I generazione	Immigrati di II generazione
II PRIMARIA	Nord-Ovest	72,70	54,90	60,20	62,00	47,90	52,70
	Nord-Est	72,40	55,10	58,60	61,50	49,30	51,20
	Centro	72,20	57,30	62,20	61,70	56,10	54,60
	Sud	68,00	61,60	61,30	60,90	56,70	53,80
	Isole	65,60	64,80	59,60	59,40	60,30	58,90
V PRIMARIA	Italia	70,20	57,00	60,30	61,10	52,20	53,10
	Nord-Ovest	74,90	63,60	68,20	70,80	60,20	64,10
	Nord-Est	74,50	61,90	68,30	71,20	60,50	63,50
	Centro	75,40	64,10	68,00	69,80	62,00	64,40
	Sud	73,00	65,80	73,40	67,90	60,70	61,10
I SECONDARIA DI I GRADO	Isole	71,30	66,40	65,70	65,50	63,50	62,70
	Italia	73,80	63,70	68,40	69,00	60,90	63,70
	Nord-Ovest	66,50	51,80	56,60	51,20	40,60	44,50
	Nord-Est	66,30	48,50	56,00	52,70	38,50	44,40
	Centro	65,80	49,20	57,30	49,00	38,40	44,30
III SECONDARIA DI II GRADO*	Sud	61,10	49,40	58,50	43,30	39,80	44,20
	Isole	57,90	52,10	53,30	40,60	37,40	39,30
	Italia	63,50	50,10	56,50	47,20	39,30	44,10
	Nord-Ovest	72,30	58,70	64,10	61,60	49,50	55,60
	Nord-Est	73,40	59,90	66,80	62,20	51,40	53,90
II SECONDARIA DI II GRADO	Centro	69,30	61,50	65,70	58,80	54,50	53,50
	Sud	61,50	57,90	62,20	51,30	50,10	49,50
	Isole	59,60	53,00	59,00	50,10	47,70	47,10
	Italia	67,00	59,40	64,40	56,60	51,20	53,40
	Nord-Ovest	74,50	61,20	68,10	52,30	42,60	46,30
	Nord-Est	74,50	60,10	66,20	53,30	43,30	78,90
	Centro	69,90	58,40	65,30	47,20	41,10	44,20
	Sud	68,80	59,40	61,70	46,60	40,20	39,40
	Isole	65,50	54,90	58,70	42,60	37,70	37,60
	Italia	70,50	59,70	65,10	48,30	42,00	44,40

Nota: i punteggi medi sono quelli attribuiti nella Prova nazionale per l'Esame di Stato

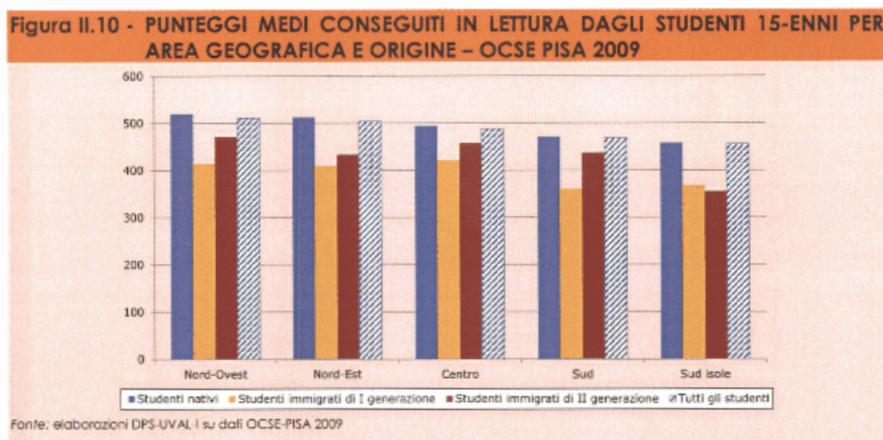
Fonte: elaborazioni DPS-UVaL su dati Invalsi 2011

A livello nazionale, nella scuola secondaria di II grado, la differenza nei punteggi medi conseguiti tra gli studenti italiani e gli studenti immigrati di prima generazione è pari a 10,8 punti in italiano e a 8,1 punti in matematica, mentre per gli alunni di II generazione le distanze rispetto agli italiani si riducono, pur rimanendo significative, a 5,4 punti e a 5,3 punti rispettivamente in italiano e matematica. Inoltre, le *performances* significativamente più basse rispetto agli studenti italiani si riflettono poi in percentuali più basse di promozioni rispetto alla media nazionale (70,6 rispetto a circa il 95 per cento) e seguono in generale l'andamento dei divari tra le macro aree geografiche. Va, comunque, sottolineato che i tassi di promozione nei vari ordini di scuola si muovono in modo simile tra tutti gli alunni.

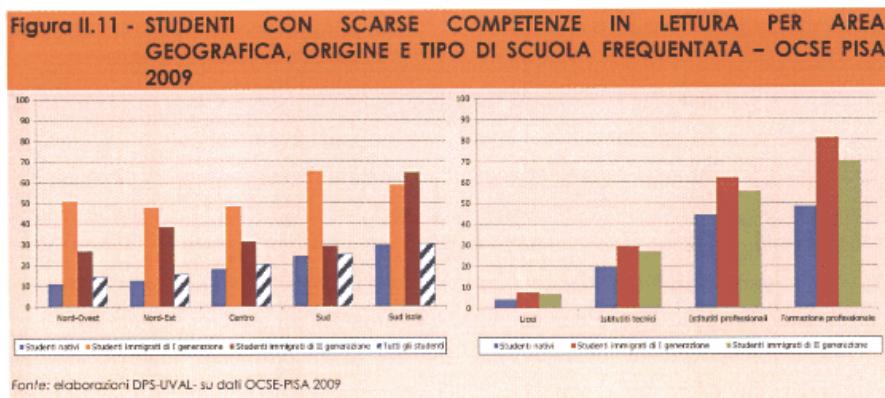
Tuttavia, occorre tener presente che nel Mezzogiorno la quota di studenti immigrati sul totale della popolazione studentesca è ancora piuttosto marginale, anche se nella scuola secondaria di II grado è in Sicilia che risiede la percentuale relativamente più alta degli studenti stranieri nati in Italia (15,9 per cento del totale).

Accanto ai punteggi medi, è interessante osservare l'analisi della distribuzione dei risultati relativi ai livelli di competenza¹⁵ in lettura degli studenti 15-enni di origine straniera (Figura II.10).

¹⁵ L'Indagine OCSE-Pisa distribuisce le performances degli studenti su sei livelli di competenza: il Livello 1 (a e b) è il livello più basso, cioè quello in cui si collocano gli studenti con competenze insufficienti; il livello 2 rappresenta gli studenti che possiedono competenze di base sufficienti; i livelli 3 e 4 gli studenti con buone competenze più che sufficienti; i livelli 5 e 6 identificano gli studenti eccellenti, cioè i "top performers".



La quota di alunni immigrati, anche di II generazione, con scarse competenze in lettura (Figura II.11) è particolarmente rilevante in tutte le macro aree, ma appaiono particolarmente critiche la situazione del Nord-Est, soprattutto in relazione alla consistenza di popolazione studentesca immigrata, e delle Isole. Qui giova ricordare che i livelli di *performances* non si modificano, anche scontando il fattore socio-economico, a indicare l'incidenza di altre variabili (quali le barriere linguistiche¹⁶) che ostacolano in modo decisivo il successo scolastico dei ragazzi. Deve far inoltre riflettere la distribuzione di questi studenti nei diversi tipi di scuola, soprattutto se visto in relazione al tasso di abbandoni scolastici.

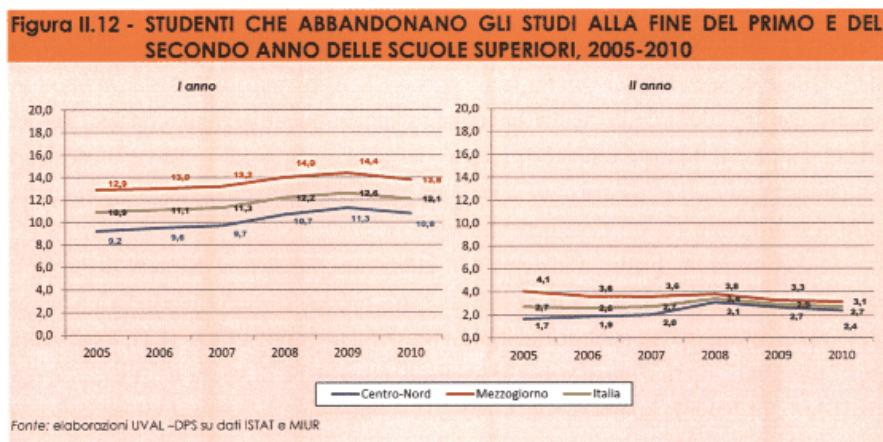


Nell'analisi delle *performances* degli studenti nel passaggio tra scuola secondaria di I e II grado e dei divari tra macro aree, accanto all'indicatore rilevato nell'ambito del meccanismo premiale del sistema Obiettivi di Servizio¹⁷, non vanno

¹⁶ In Italia, la percentuale di 15-enne che a casa parla una lingua diversa da quella utilizzata a scuola è in media l'85,7 per cento e nel Nord-Est il 76,7. Fonte: elaborazioni Invalsi su database OCSE-Pisa 2009.

¹⁷ Indicatore che rappresenta la percentuale della popolazione in età 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. È uno dei tre indicatori con cui si misura il conseguimento degli obiettivi previsti dal meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio, il cui dato al 2010 (commentato nel precedente Rapporto 2010) segnalava un tasso di abbandoni al Sud pari al 22,3 per cento contro una media nazionale al 18,8 e il 16,21 del Centro-Nord.

trascurati i dati relativi ai tassi di abbandono alla fine del primo e del secondo anno delle scuole superiori (Figura II.12).



Nel periodo 2005-2010, pur a fronte di una lievissima convergenza tra Centro-Nord e Mezzogiorno, si osserva un incremento degli abbandoni al primo anno pari a circa l'uno per cento; per contro al secondo anno, tale fenomeno risulta molto più contenuto. Nel 2010, Sicilia (15,7 per cento), Sardegna (15,6 per cento) e Campania (14,4 per cento) riportano al primo anno tassi di abbandono superiori alla media nazionale e a quella della stessa macro area Mezzogiorno. Nel Centro-Nord un fenomeno analogo si osserva in Valle d'Aosta, con una percentuale di abbandoni pari al 15,5 per cento. Le diverse proporzioni del fenomeno tra primo e secondo anno delle scuole superiori lasciano intuire che gli abbandoni possano essere conseguenza di una debole attività di orientamento in uscita del primo grado della scuola secondaria, oltre a essere sintomo di una transizione e impatto difficili con il nuovo corso di studi da parte dei ragazzi.

In generale emerge la necessità di potenziare le azioni di accompagnamento e orientamento dei ragazzi nel delicato passaggio tra scuola secondaria di I e II grado, prevedendo, allo stesso tempo, iniziative mirate di integrazione per rafforzare la coesione sociale e ridurre così il divario nella dotazione di capitale umano del nostro Paese nel confronto internazionale.

II.2 Servizi di cura per anziani e bambini

II.2.1 Servizi di cura per anziani

Il costante aumento delle persone anziane in condizioni di non autosufficienza richiede livelli di cura e assistenza sempre più elevati e prolungati nel tempo, che impongono un uso integrato ed efficiente delle risorse disponibili per politiche sociali e sanitarie. Sul fronte delle politiche sociali, mentre si assiste a una

contrazione dei trasferimenti di risorse dal livello centrale¹⁸, tardano la definizione di *standard* di offerta nazionali (i c.d. LEP, Livelli Essenziali di Prestazione) e l'attuazione della legislazione in materia (L. 328/2000) a livello regionale. Sul versante sanitario, dove vi è una maggiore omogeneità per quanto attiene la definizione di *standard* di offerta (i LEA, Livelli Essenziali di Assistenza sono in vigore già dal 2002), le difficoltà interessano ancora quelle regioni, concentrate nel Mezzogiorno, sottoposte a piani di rientro dal debito sanitario¹⁹, che rappresentano un'opportunità di riorganizzazione e razionalizzazione dei servizi, ma pongono nella fase di transizione vincoli e razionamento dell'offerta.

Spesa pubblica in *Long Term Care*

Per avere un quadro d'insieme dell'intervento pubblico e del peso delle varie componenti nell'ambito dei servizi agli anziani, può essere utile fare riferimento al dato relativo alla spesa pubblica complessiva per *Long Term Care* (LTC) utilizzata per i confronti internazionali e per la stima degli scenari di spesa del medio-lungo periodo²⁰. In Italia la spesa pubblica per LTC comprende le prestazioni sanitarie, le indennità di accompagnamento per invalidi civili e gli interventi socio-assistenziali rivolti ai disabili e agli anziani non autosufficienti erogati a livello locale. La spesa pubblica complessiva stimata per LTC ammonta nel 2010 all'1,9 per cento del PIL e due terzi (circa 18 miliardi di euro) sono stati erogati a soggetti con più di 65 anni. La componente sanitaria rappresenta il 46,4 per cento del totale della spesa per LTC contro il 43,3 per cento della spesa per indennità di accompagnamento. Le altre prestazioni assistenziali offerte a livello comunale coprono circa il 10,3 per cento.

Un'analisi delle differenze regionali nell'offerta di servizi può soffermarsi sulla spesa sanitaria e sulla spesa sociale, senza tuttavia ignorare le indennità di accompagnamento, trasferimenti monetari senza vincolo di destinazione, che rappresentano una quota rilevante della spesa²¹.

Per quanto riguarda i servizi offerti dal sistema sanitario, il Rapporto monitora da qualche anno i dati relativi all'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) erogata dai distretti sanitari²². Nel 2010 la percentuale di anziani in ADI ha raggiunto il 4,1 per cento a livello nazionale, confermando il *trend* di crescita degli ultimi anni.

¹⁸ Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, istituito con la L. 328/2000 ha visto progressivamente ridurre le risorse attribuite alle regioni dai più di 700 milioni di euro annui del biennio 2006-2007 ai 178 milioni di euro circa del 2011. Il Fondo per le non Autosufficienze, istituito nel 2007, ha raggiunto la cifra massima di 400 milioni di euro attribuita alle regioni nel 2009 per ridursi fino ai 100 milioni di euro del 2011.

¹⁹ Tutte le regioni del Mezzogiorno sono interessate dal Piano di rientro, a eccezione di Basilicata e Sardegna.

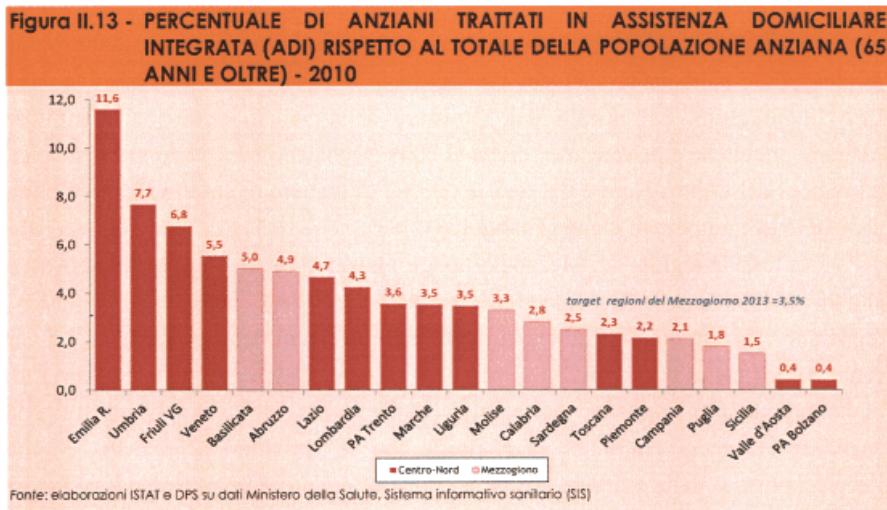
²⁰ Cfr. Ragioneria Generale dello Stato "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario – aggiornamento 2011"

²¹ La scarsa integrazione tra la filiera dei servizi sanitari e quella dei servizi sociali rende difficile fornire un quadro unitario del livello e delle caratteristiche dei servizi offerti agli anziani; l'analisi territoriale deve necessariamente essere ricostruita a partire da fonti informative distinte, spesso difficilmente confrontabili.

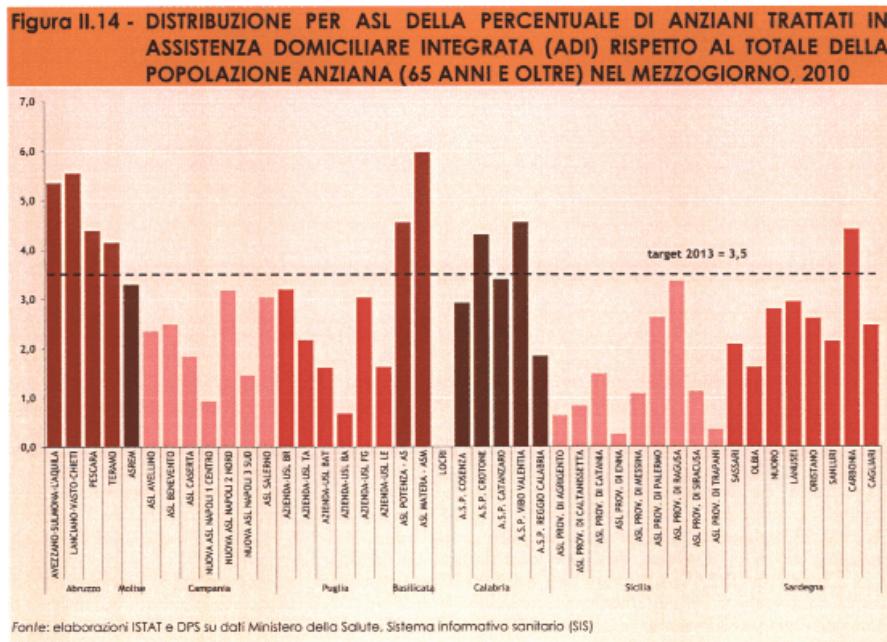
²² L'ADI, che risponde all'obiettivo di mantenere nell'ambiente domestico gli anziani non autosufficienti bisognosi di cure mediche, riducendo i ricoveri in strutture ospedaliere, secondo gli *standard* fissati nei LEA dovrebbe raggiungere un livello di presa in carico del 3,5 per cento della popolazione ultrasessantacinquenne. Lo stesso livello è stato adottato dal sistema degli Obiettivi di Servizio del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 come *target* da raggiungere al 2013. Per dettagli sul sistema degli Obiettivi di Servizio di rinvia al sito web http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

Il tasso di crescita ha tuttavia continuato a essere meno sostenuto nel Mezzogiorno, dove il livello di presa in carico (2,3 per cento) è rimasto ancora al di sotto dell'obiettivo del 3,5 per cento. Differenze significative continuano a registrarsi a livello regionale (Figura II.13), con Basilicata e Abruzzo a livelli superiori alla media nazionale e Campania, Puglia e Sicilia ancora lontane dal *target*.

Assistenza
Domiciliare
Integrata



Anche a livello sub regionale si registra una certa variabilità di copertura della popolazione di riferimento, con la presenza di alcune ASL che superano o sono prossime al *target* in tutte le regioni del Mezzogiorno (Figura II. 14).



I servizi residenziali

La buona *performance* di molte ASL del Mezzogiorno, inclusi i casi isolati di ASL che superano il 3 per cento di presa in carico anche in regioni come Sicilia e Campania, segnala come buone capacità di gestione a livello locale consentano almeno in parte di superare i vincoli e le difficoltà determinate a livello regionale dai processi di contenimento e ristrutturazione della spesa sanitaria.

Per avere un quadro più articolato dell'offerta dei servizi sanitari a favore degli anziani, è però opportuno considerare anche i dati relativi alle strutture semi-residenziali e residenziali²³, i cui servizi sono anch'essi presi a riferimento nei LEA²⁴. Gli ultimi dati forniti dal Ministero della Salute, relativi alle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate al 2009, segnalano un divario macroscopico tra regioni del Centro-Nord e del Sud in termini di numero di strutture, disponibilità di posti letto e numero di utenti (Tavola II.3).

In tutte le regioni del Mezzogiorno, gli indicatori relativi agli utenti assistiti e al numero di posti nelle Residenze Sanitarie Assistite (RSA), che rientrano tra i LEA, registrano valori molto al di sotto dei livelli minimi, fissati rispettivamente al 1,5 per cento per gli utenti e a 6 posti letto per 1000 anziani. Unica eccezione è l'Abruzzo, molto prossima al *target* per entrambi gli indicatori. Questi valori vanno tuttavia analizzati tenendo conto che si riferiscono a strutture accreditate e che l'accreditamento delle strutture sanitarie in questo ambito è un percorso non ancora concluso²⁵. Dati di fonte ISTAT riferiti a tutte le strutture residenziali pubbliche e private presenti nel territorio²⁶ confermano il divario tra Mezzogiorno e resto del Paese nell'offerta di servizi residenziali per gli anziani, ma lo ridimensionano²⁷, confermando la presenza di strutture di natura socio-assistenziale o socio-sanitaria non accreditate che sfuggono alle rilevazioni del Ministero della Salute.

²³ Secondo le stime della Ragioneria Generale dello Stato rappresentano quasi la metà della spesa sanitaria per gli anziani.

²⁴ Le strutture residenziali che fanno capo al Sistema Sanitario Nazionale, note come Residenze Sanitarie Assistite (RSA), si distinguono dalle Residenze Assistite(RA) che sono fuori dal Sistema Sanitario Nazionale e offrono cure socio-assistenziali.

²⁵ La scadenza per il completamento del processo di accreditamento delle RSA è stata più volte rimandata ed è attualmente fissata al 1 gennaio 2013. Secondo dati Agenas, al 2010 a livello nazionale erano accreditate solo il 63 per cento delle strutture sanitarie (con punte massime del 89,5 per cento nel Nord-Ovest e minime del 7,2 per cento al Centro; al Sud il 71,7 per cento e nelle Isole il 55,8 per cento). Si precisa che la verifica dei livelli LEA da parte del Ministero della Salute restituisce valori generalmente più elevati, essendo basata su autodichiarazioni delle Regioni che evidentemente includono anche strutture non accreditate.

²⁶ L'indagine ISTAT su "I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari" al 31 dicembre 2009 si riferisce al complesso delle strutture senza distinzione formale tra RSA e RA, né con riferimento al processo di accreditamento (che nel caso delle strutture non sanitarie è ancora meno diffuso).

²⁷ Si registra un significativo aumento, seppur non determinante per ridurre il divario, di posti letto per anziani e di utenti assistiti in particolare in Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo.

Tavola II.3 - ASSISTENZA AGLI ANZIANI: STRUTTURE SANITARIE PUBBLICHE E PRIVATE ACCREDITATE – POSTI E UTENTI - 2009

Regione	Strutture semiresidenziali				Strutture residenziali			
	Numero strutture	Posti x 1000 anziani	Utenti	Utenti per 100 anziani	Numero strutture	Posti x 1000 anziani	Utenti	Utenti per 100 anziani
PIEMONTE	14	0,21	359	0,04	425	17,88	21.036	2,09
VALLE D'AOSTA					1	0,19	32	0,12
LOMBARDIA	251	2,93	8.865	0,46	648	29,10	77.938	4,01
PA BOLZANO					40	38,51	3.704	4,23
PA TRENTO					56	44,10	4.603	4,62
VENETO	74	1,23	2.034	0,21	335	27,88	38.107	3,97
FRIULI VENEZIA GIULIA	2	0,14	50	0,02	92	22,44	14.441	5,06
LIGURIA	11	0,35	204	0,05	103	7,36	7.667	1,77
EMILIA ROMAGNA	204	3,71	5.456	0,56	370	18,80	28.947	2,97
TOSCANA	104	1,48	1.724	0,20	285	13,25	15.752	1,83
UMBRIA	15	1,16	351	0,17	55	7,83	2.856	1,38
MARCHE	3	0,14	76	0,02	38	4,05	3.694	1,05
LAZIO	1	0,05	97	0,01	74	4,35	6.363	0,58
ABRUZZO					31	5,51	3.441	1,21
MOLISE								
CAMPANIA	2	0,04	54	0,01	21	0,72	604	0,07
PUGLIA	2	0,05	22	0,00	29	2,02	2.655	0,36
BASILICATA					5	1,61	319	0,27
CALABRIA					31	2,80	1.602	0,43
SICILIA					24	0,71	3.216	0,35
SARDEGNA	2	0,19	93	0,03	23	2,12	686	0,22
ITALIA	685	1,05	19.385	0,16	2.686	13,45	237.663	1,97

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Ministero della Salute, Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale 2009

I dati sulle strutture semiresidenziali accreditate²⁸ offrono una misura del diverso livello di organizzazione dei servizi. Queste strutture sono infatti concentrate nelle regioni che vantano sistemi di offerta più avanzati (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana) e sono ancora molto limitate in altre regioni e in particolare nel Mezzogiorno.

I sistemi di offerta più avanzati sono quelli in cui, oltre a esservi livelli elevati di servizi sanitari domiciliari e residenziali e un'articolazione di servizi anche semiresidenziali legati a specifiche patologie, vi è una forte integrazione con la componente sociale. Tale integrazione dovrebbe avvenire a livello regionale attraverso una programmazione socio-sanitaria unitaria con allocazione di risorse specificamente dedicate alla non autosufficienza e, a livello locale, attraverso una pianificazione e attivazione dei servizi congiunta da parte delle strutture sanitarie distrettuali e degli uffici sociali dei Comuni (aggregati in ambiti o altre forme associative). Senza entrare nello specifico dell'attuazione della legislazione in materia sociale, dei sistemi di programmazione regionale e delle modalità di erogazione a livello locale, è possibile fornire un quadro generale del livello e dell'articolazione dei servizi sociali a favore degli anziani nelle diverse regioni

Integrazione
socio-sanitaria

²⁸ Le strutture semi-residenziali offrono prestazioni mediche specialistiche diurne, anche per specifiche patologie (ad esempio Alzheimer), a pazienti non stabilmente ricoverati.

I servizi dei Comuni

analizzando gli ultimi dati disponibili, che tuttavia risalgono al 2008²⁹, relativi alla spesa sociale dei Comuni³⁰.

La distribuzione territoriale della spesa³¹ destinata dai Comuni agli anziani rapportata alla popolazione di riferimento relega nelle posizioni di coda quasi tutte le regioni del Mezzogiorno, con la sola eccezione della Sardegna che si colloca a un livello superiore a quelli di regioni del Centro-Nord che vantano politiche strutturate per anziani e che destinano quote rilevanti di risorse proprie per la non autosufficienza. L'articolazione della spesa conferma il generale minore peso della spesa per assistenza residenziale rispetto alla assistenza domiciliare, con livelli minimi in Calabria, Molise e Basilicata (Figura II.15).

Anche gli indicatori di copertura territoriale, che misurano la quota di popolazione anziana che vive in aree in cui è disponibile il servizio, evidenziano il ritardo di diverse regioni del Mezzogiorno (Figura II.16).

Per l'assistenza domiciliare socio-assistenziale³², pur non registrandosi un netto divario tra aree del Paese, la quota di popolazione anziana che vive in Comuni che offrono tali servizi è comunque meno elevata nelle regioni del Mezzogiorno, con livelli minimi in Calabria (solo metà della popolazione di riferimento) e Molise.

Gli indicatori di copertura territoriale riferiti agli altri tipi di servizi domiciliari e ai servizi residenziali forniscono ulteriori spunti di analisi della struttura e dell'articolazione dell'offerta dei Comuni. I dati relativi alla quota di popolazione anziana che vive in Comuni che forniscono prestazioni integrate con l'ADI erogata dai distretti sanitari confermano in diverse regioni, anche del Centro-Nord, una scarsa integrazione delle componenti sociali e sanitarie; livelli minimi si osservano tuttavia sempre nelle regioni meridionali (ancora Calabria e Molise, ma anche Basilicata e Sicilia). Vi è inoltre la conferma della minore diffusione di interventi di assistenza residenziale, oltre alla evidenza sulla scarsissima diffusione di *voucher* per l'assistenza domiciliare, indice di un limitato sviluppo di un mercato di servizi professionali e di meccanismi di autorizzazione e accreditamento.

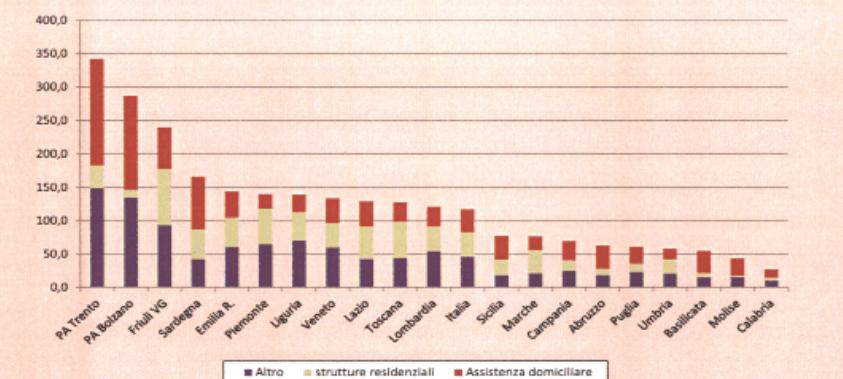
²⁹ Tali dati non consentono di tenere conto degli effetti né delle recenti contrazioni nel trasferimento di risorse nazionali per la spesa sociale, né di alcuni interventi, da poco conclusi o ancora in fase di realizzazione, cofinanziati dai Fondi Strutturali in alcune regioni del Mezzogiorno (in particolare Basilicata, Puglia e Sardegna che hanno investito di più in questo ambito nella realizzazione o ristrutturazione di strutture residenziali o semi-residenziali).

³⁰ Cfr. ISTAT, *L'indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati: contenuti, innovazioni, risultati*, 2011.

³¹ La spesa sociale dei Comuni per gli anziani (pari a 1,4 miliardi di euro nel 2008), è classificata in numerose voci, tra cui si possono isolare quelle riconducibili all'assistenza specificamente rivolta agli anziani non autosufficienti: l'assistenza domiciliare (che include sia le prestazioni dei Comuni a integrazione dell'ADI erogata dai distretti sanitari, sia quelle di tipo socio-assistenziale, note come SAD – Servizio Assistenza Domiciliare) e le strutture residenziali (interventi in strutture gestite dal Comune e sostegno alle rette nel caso di ricovero in altre strutture pubbliche o private). All'interno di queste categorie unitarie vi sono servizi eterogenei con livelli di intensità molto variabili, che si prestano quindi meno facilmente a confronti territoriali sugli utenti presi in carico rispetto ai servizi di tipo sanitario. Pertanto per la componente sociale si ritiene più prudente basare l'analisi su indicatori di spesa e di copertura territoriale dei principali servizi.

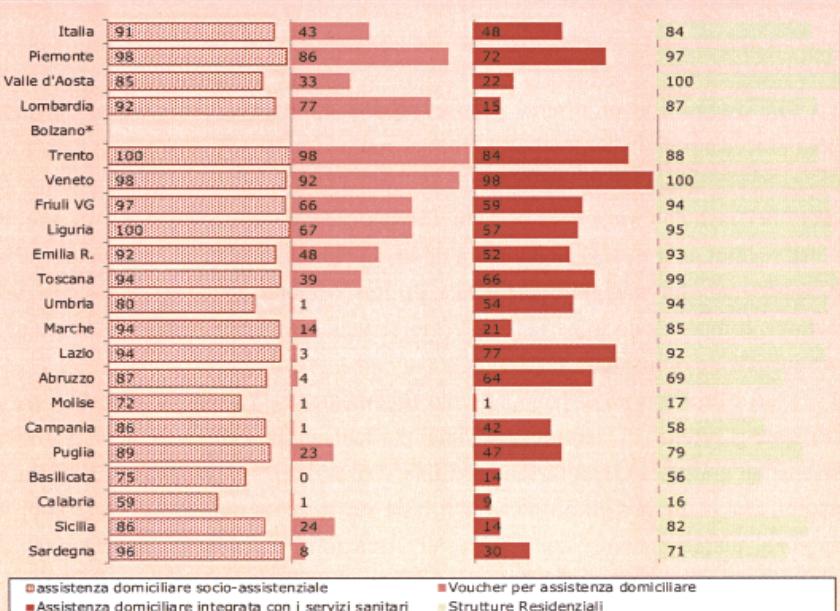
³² Tale componente rappresenta circa un quarto della spesa complessiva dei Comuni nel 2008.

Figura II.15 - SPESA PER ANZIANO EROGATA DAI COMUNI PER SERVIZI DI ASSISTENZA AGLI ANZIANI, 2008 (euro)



Nota: nel grafico è stata esclusa la Valle d'Aosta che presenta valori molto elevati (554 euro per assistenza residenziale, 227 euro per assistenza domiciliare e 126 euro per altro) che rendono poco confrontabili i dati delle altre regioni.
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISTAT, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati

Figura II.16 - INDICE DI COPERTURA TERRITORIALE DI ALCUNI SERVIZI PER LA POPOLAZIONE ANZIANA EROGATI DAI COMUNI, 2008

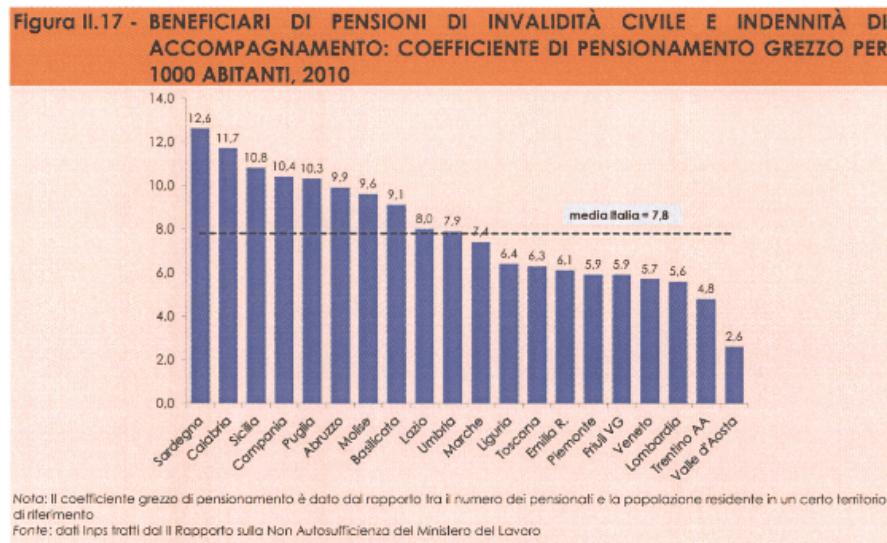


Nota: l'indice di copertura territoriale è calcolato come quota della popolazione con età maggiore di 65 anni che risiede in un Comune in cui è presente il servizio.
*per la Provincia Autonoma di Bolzano non è disponibile il dato relativo ai Comuni coperiti dal servizio.
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISTAT, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati

Questi ultimi elementi assumono una particolare rilevanza alla luce dei dati relativi alle indennità di accompagnamento, la terza componente della spesa complessiva per LTC qui analizzata, che pesa quasi quanto la componente sanitaria all'interno dell'aggregato. I dati relativi al rapporto tra beneficiari di indennità di accompagnamento e popolazione residente mostrano in modo incontrovertibile una

Le indennità di accompagnamento

maggior incidenza di questa forma di trasferimento monetario non vincolato nelle regioni meridionali, che presentano tutte valori al di sopra della media nazionale (Figura. II.17).



In sistemi con un'offerta poco evoluta e strutturata, come appaiono dalle analisi precedenti molte regioni del Mezzogiorno, vi è necessariamente una maggiore propensione a soluzioni di cura informale, con il coinvolgimento di familiari o di badanti nel caso di permanenza al domicilio o al ricovero in strutture private che, in diverse regioni, non necessitano ancora né di accreditamento né di autorizzazione al funzionamento. La maggiore incidenza di trasferimenti monetari asseconda tali soluzioni, compensando in parte il *deficit* di servizi, senza tuttavia rappresentare una fonte sufficiente di sostegno nei casi di grave non autosufficienza.

Nel Mezzogiorno si pone pertanto urgentemente la necessità di rafforzare e qualificare l'offerta di servizi, con una particolare attenzione ai servizi socio-assistenziali e alla loro integrazione con i servizi sanitari, per garantire pari diritti ai cittadini, ma anche per gli auspicabili riflessi sul mercato del lavoro, in termini di maggiore partecipazione femminile, di creazione di nuove opportunità di occupazione e di emersione del lavoro informale.

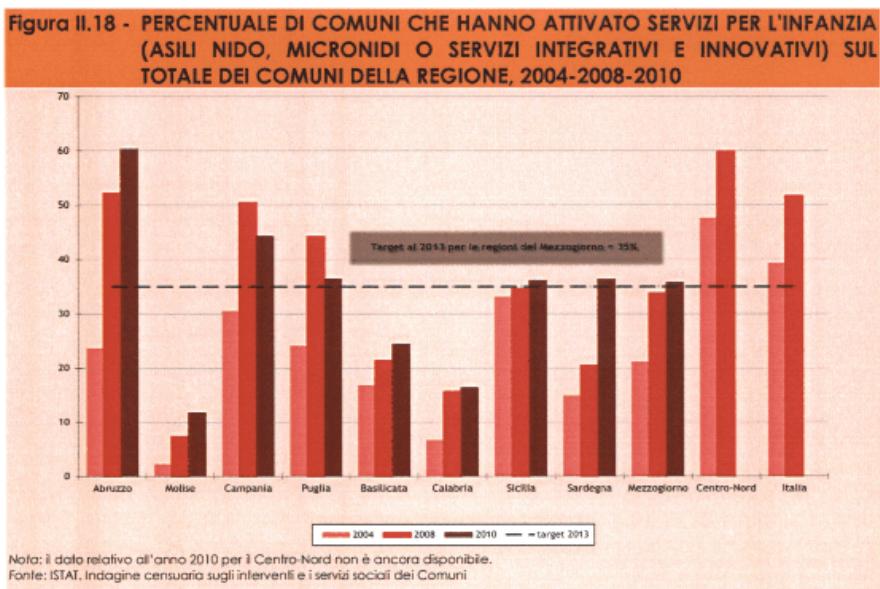
II.2.2 Servizi di cura per l'infanzia

I servizi per l'infanzia, al pari dei servizi di cura per gli anziani, sono caratterizzati da una forte disomogeneità territoriale sia nell'offerta che, per certi aspetti, nella domanda. Ciò è vero non solamente nel caso della prevedibile differenza tra le aree più sviluppate del Paese e il Mezzogiorno e tra le otto regioni che lo compongono ma, come vedremo, anche all'interno delle singole regioni la

mappa dei servizi per l'infanzia è estremamente diversificata, condizionando dinamiche socio-occupazionali di carattere anche molto locale e circoscritto.

Una capillare diffusione nel territorio è una prima condizione necessaria, ancorché assolutamente non sufficiente, per espandere e universalizzare tali servizi. L'indicatore sulla copertura territoriale (Figura II.18) previsto dal sistema degli Obiettivi di Servizio, che misura la percentuale di comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia, restituisce una prima fotografia su tali differenze e sugli esiti degli sforzi delle amministrazioni per colmarle.

La copertura territoriale dei servizi per l'infanzia



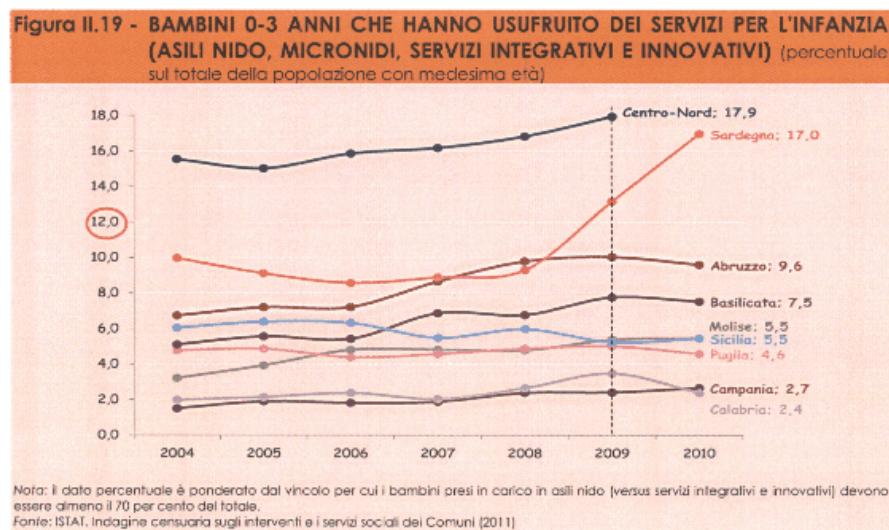
A fronte di importanti avanzamenti in tutte le Regioni dal 2004 al 2008, l'allargamento dei servizi in realtà territoriali "scoperte" si è praticamente arrestato tra il 2009 e il 2010 (anche se nel Mezzogiorno il *target* risulta raggiunto con una copertura del 35,8 dei Comuni). Influisce sulla complessiva situazione di stallo, e colpisce negativamente, la sensibile diminuzione dei Comuni con servizi all'infanzia in Campania e Puglia, dovuta alla sospensione di diverse attività sul territorio (in particolare, servizi integrativi e innovativi per la prima e di asili nido pubblici la seconda). Le cause sono riconducibili all'acutizzarsi delle difficoltà di finanza pubblica nazionale e locale: i tagli nei trasferimenti ai Comuni, gli effetti del patto di stabilità interno, il progressivo prosciugarsi dei fondi dedicati nazionali³³, tutte concuse della riduzione delle risorse per gli investimenti e, soprattutto, per la copertura dei costi di gestione dei servizi. Su questi aspetti si tornerà più diffusamente in seguito. In positivo, è notevole il salto della Sardegna (passata dal

³³ In primo luogo, il Piano Straordinario per lo Sviluppo dei Servizi Socio-Educativi per la Prima Infanzia (cosiddetto Piano Nidi) istituito con la legge finanziaria 2007, il cui ultimo rifinanziamento risale al 2010. Anche il Fondo per le Politiche della Famiglia e, in misura minore, il Fondo per le Politiche relative ai Diritti e alle Pari Opportunità ha fornito, attraverso le Regioni, significative risorse ai Comuni per i servizi per l'infanzia.

20,4 al 36,3 per cento dell'indice di copertura territoriale), tanto più rilevante perché, come vedremo, a differenza delle altre regioni, all'elevata copertura territoriale si associa un notevole incremento dei bimbi presi in carico attraverso iniziative che segnalano l'esperienza sarda come un caso davvero interessante, e non solamente per gli eccellenti risultati ottenuti.

Le difficoltà nell'ampliare nel Sud i servizi all'infanzia per avvicinarli a *standard* nazionali sono ancora più evidenti nel secondo indicatore preso in considerazione per questo settore dagli Obiettivi di Servizio, che misura il numero dei bambini in età 0-3 anni presi in carico in asili nido o in servizi integrativi e innovativi (Figura II.19).

Bambini presi in carico dai servizi nel Mezzogiorno



La media per le regioni del Mezzogiorno nel 2010 cresce debolmente attestandosi al 5,2 per cento (dal 5 dell'anno precedente), ma è ancora molto distante dal *target* del 12 per cento previsto dal sistema degli Obiettivi di Servizio, e dalla media, in ulteriore e più robusta crescita, del Centro-Nord. Quattro delle otto regioni registrano un calo dei bimbi accolti, mentre tre segnano un incremento piuttosto marginale. Spicca ancora il caso della Sardegna che, quasi raddoppiando il già alto livello del 2008, giunge al 17 per cento, raccogliendo i frutti di una articolata politica regionale per la diffusione dei servizi.

Per meglio comprendere le dinamiche legate all'offerta e alla domanda dei servizi per l'infanzia è utile approfondire l'analisi a livello sub-regionale.

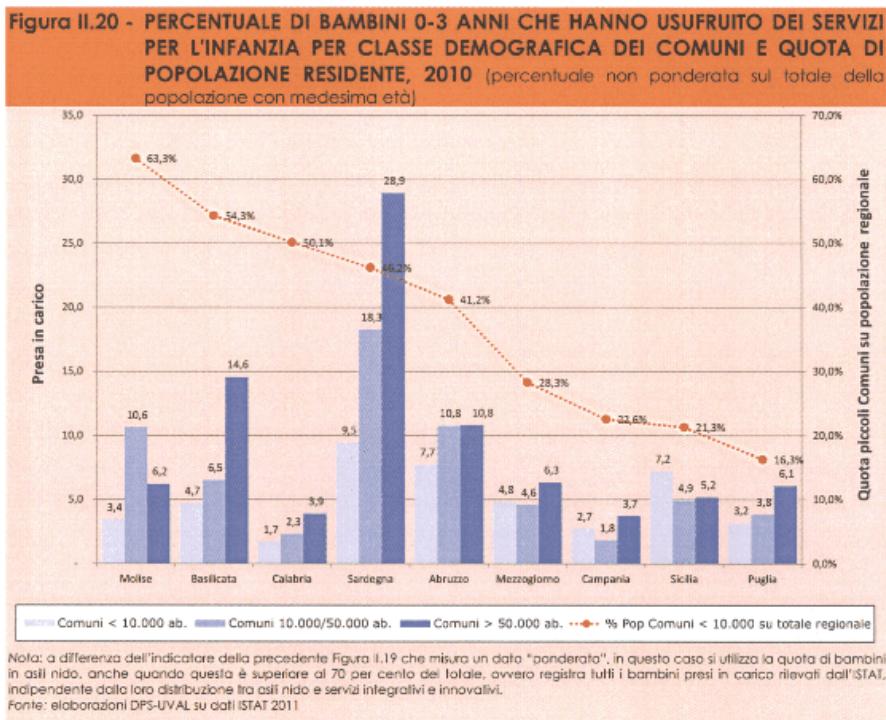
Centralità dei Comuni

Il ruolo dei Comuni è centrale nell'offerta di servizi all'infanzia. Basti considerare, ad esempio, che in Campania, nel 2010, la città di Avellino, con il suo 3,3 per cento di bimbi presi in carico, coesiste con la città di Salerno che spicca per il suo 22,5 per cento. Nella stessa regione poi ci si scontra con la realtà, per certi aspetti inverosimile, di undici città con più di 50 mila abitanti che non offrono servizi pubblici di nido d'infanzia (per l'intera area del Mezzogiorno, il numero delle città

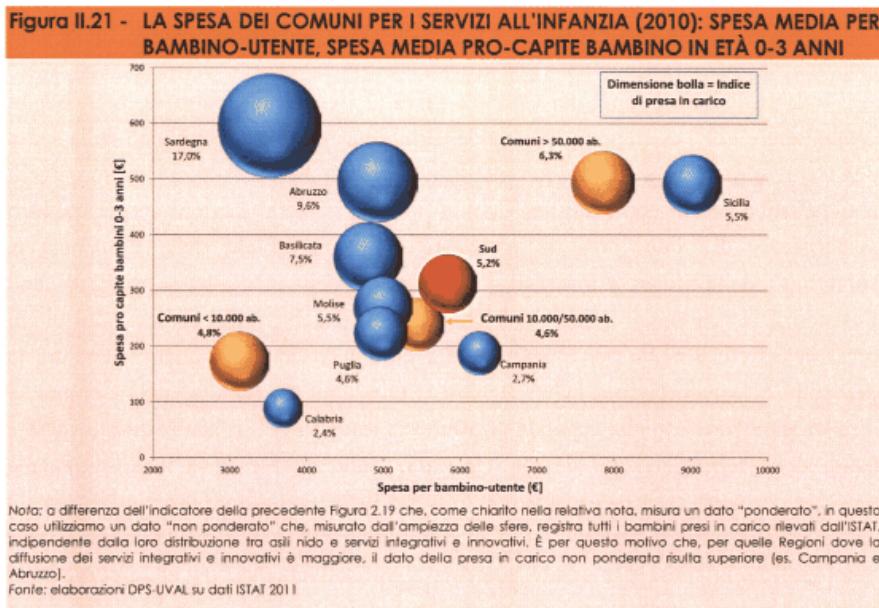
delle stesse dimensioni con un numero nullo di bimbi presi in carico in asili nido pubblici o convenzionati sale a 18). Gli esempi simili sono numerosi e portano ancora a una volta a evidenziare, almeno in realtà più urbane e popolate, la centralità dell'amministrazione locale nell'erogazione e miglioramento di tali servizi. Anche in regioni poco attente o efficaci nel migliorare i servizi all'infanzia, un Comune, a prescindere dalla dimensione, può raggiungere l'eccellenza o, viceversa, distinguersi in negativo in una situazione che vede un grande impegno dell'amministrazione regionale e risultati eccellenti degli altri Comuni (è il caso della *performance* di Olbia che, con solo il 10,5 per cento di bambini fruitori del servizio, si colloca ben al di sotto della media rilevata in Sardegna). Il discorso è probabilmente diverso nelle aree rurali e nei piccoli Comuni dove, in assenza di massa critica (demografica, amministrativa) le politiche regionali dovrebbero avere un ruolo guida nel fornire impulso e coordinamento.

I servizi per l'infanzia possono essere migliorati molto e rapidamente, al contrario di quanto avviene in altri settori di intervento pubblico per i quali occorrono anni di riforme e consistenti investimenti per qualificare i servizi. Questa elasticità è ben dimostrata, ad esempio, dalla città di Taranto, passata dallo zero al 7 per cento dei bimbi presi in carico tra il 2008 e il 2010, oppure dalla città di Sassari, che negli stessi anni ha portato i bimbi assistiti da un già apprezzabile 16 per cento a un elevatissimo 42 per cento che, se sostenibile nel tempo, basta probabilmente a soddisfare interamente la domanda dei cittadini. Un buon livello del servizio può però altrettanto velocemente deteriorarsi e una tendenza positiva si può invertire, come nel caso di Catanzaro e di Catania dove, nello stesso biennio, l'offerta pubblica nei servizi all'infanzia si è ridotta di oltre due terzi.

Gli esempi citati sono tutti relativi a città capoluogo che concentrano popolazione, mercati e occupazione e nelle quali si può presumere esista una domanda di servizi per l'infanzia insoddisfatta. Ma questo basta a individuare nei maggiori centri urbani la priorità per impegnare fondi e interventi per migliorare i servizi? La Figura II.20 mostra la penetrazione territoriale dei servizi per l'infanzia misurando la quota dei bimbi presi in carico nei Comuni del Mezzogiorno aggregati in tre classi di popolazione.



Si pone dunque una questione di equità nei confronti dei cittadini di piccoli centri e aree rurali che andrebbe affrontata attraverso la costituzione di reti di piccoli Comuni per realizzare gli investimenti aggiuntivi e costruire, riqualificare o attrezzare le strutture di servizio (asili, micronidi, ludoteche, spazi di associazioni, case private per servizi innovativi, etc.) data la minore capacità di sostenere con risorse proprie le spese di gestione. La già limitata capacità finanziaria dei piccoli Comuni è stata ulteriormente ridotta dai tagli ai trasferimenti di Stato e Regioni intervenuti negli ultimi anni. Sulla base dei bati di bilancio comunali è possibile mettere a confronto (Figura II.21): (i) la spesa media per bambino-utente preso in carico (misurata sull'asse orizzontale); (ii) la spesa media per bambino 0-3 anni (misurata sull'asse verticale, e di seguito definita "spesa pro-capite"); il livello complessivo dei bimbi presi in carico (misurato dalla dimensione delle sfere) nelle regioni e nelle tre classi dimensionali di comuni.



Il dato relativo ai Comuni con meno di 10 mila abitanti, collocato in basso a sinistra nel grafico, evidenzia una capacità di spesa pro capite molto limitata (173 euro per bambino in età 0-3 anni) per soddisfare un bacino di utenza potenziale pari a 150 mila bimbi nel 2010. Questa spesa, presumibilmente destinata in larga misura a coprire i costi di gestione dei servizi³⁴, risulta particolarmente bassa se confrontata, ad esempio, con il dato della realtà della Regione Sardegna, dove i Comuni investono in media 596 euro per ogni bimbo. Tale situazione suggerisce che attuali e future politiche mirate all'aumento strutturale dell'offerta dei servizi in questi territori non possano prescindere delle ristrettezze di bilancio delle amministrazioni locali, e debbano anzi affrontarlo con strumenti adatti, magari prevedendo forme di sostegno ‘in conto gestione’, ancorché limitate e decrescenti nel tempo e legate a condizionalità che premino risultati e una progressiva autonomia finanziaria. Tale ipotesi troverebbe peraltro conforto in un secondo dato che può anche essere letto come una *proxy* di efficienza nell’erogazione del servizio: l’asse orizzontale del grafico evidenzia che la spesa media per bambino-utente preso in carico dai servizi all’infanzia nei Comuni minori, pari a 3.120 euro, è la più bassa tra quelle misurate, ponendosi significativamente al di sotto delle medie regionali e delle città di maggiore dimensione demografica. In altre parole, i piccoli Comuni hanno poche risorse, ma le utilizzano in modo relativamente efficiente riuscendo a contenere i costi dei servizi; di

Variabilità della spesa per i servizi per l'infanzia

³⁴ In realtà, il dato dei bilanci comunali si riferisce alla spesa complessiva (per investimenti e spesa corrente per la gestione dei servizi) e non permetterebbe di discriminare tra le due categorie. Tuttavia alcune considerazioni, *in primis* il volume basso o talvolta nullo dei trasferimenti di cassa dalla maggioranza delle Regioni del Mezzogiorno ai propri ai Comuni nel 2010 per investimenti pur programmati con fondi nazionali o comunitari, lascia presumere che le voci di bilancio dei Comuni si riferiscano in grande prevalenza a spese di gestione o contributi alle rette pagate dalla famiglie.

conseguenza, eventuali investimenti mirati in queste realtà territoriali potrebbero generare un ritorno relativamente più alto che altrove.

L'analisi sui bilanci dei Comuni del Sud rivela altri spunti di interesse. In primo luogo, i dati confermano la grande variabilità nelle medie regionali della spesa per utente³⁵ che non si presta dunque un'interpretazione univoca, anche se i livelli tendenzialmente più contenuti nei Comuni localizzati nelle Regioni con le migliori *performance* di bimbi presi in carico (e quelli molto alti della Campania e, soprattutto, della Sicilia, a fronte di *performance* appena medio-basse) suggeriscono l'esistenza di economie di scala nell'erogazione del servizio: al crescere dei bimbi presi in carico, il costo per utente tende a diminuire. Inoltre, l'analisi avvalorà la prevedibile considerazione che il costo pro-capite sostenuto dai Comuni è direttamente correlato alla capacità di offerta di servizi per l'infanzia: questa spesa è bassa dove i servizi sono deboli (Calabria, Campania) e deve necessariamente crescere per permetterne l'espansione. Emerge, infine, un ultimo dato interessante e speculare a quanto già osservato sui Comuni minori: con il crescere della dimensione demografica, la spesa per utente aumenta significativamente, ovvero i servizi per l'infanzia costano molto di più alle amministrazioni delle grandi città.

La necessità di politiche territoriali mirate

La debolezze e le fragilità di sistema evidenziate nell'analisi che precede potranno beneficiare nel 2012 e negli anni immediatamente successivi dei numerosi interventi già previsti e/o in corso di realizzazione nelle regioni del Mezzogiorno per la costruzione e riqualificazione di asili nido e, in misura minore, per l'avvio di servizi innovativi e integrativi (più adatti a realtà più disperse e meno popolate). I finanziamenti programmati dal 2007 superano i 300 milioni di euro di cui solo una minima parte è stata effettivamente erogata, il che indica che pochi sono i cantieri aperti per le relative opere e ancor meno quelli completati. È logico attendersi che queste iniziative – se finalmente realizzate, senza incorrere nuovamente nelle interruzioni e i rallentamenti che ne hanno caratterizzato la fase di individuazione del 2008-2011 – possano aumentare sensibilmente l'offerta, anche nelle aree più remote: nei servizi per l'infanzia, l'offerta appare trainare la domanda (come peraltro dimostrato dal fatto che le liste d'attesa tendano non a diminuire, bensì a crescere all'aumentare dei posti disponibili).

Le azioni intraprese potranno crescere in efficacia se eviteranno di essere “cieche” (nel dibattito europeo, si direbbe *space-blind*) e quanto più saranno capaci di rivolgersi con modalità *ad hoc* e differenziate in base alle diverse esigenze e caratteristiche territoriali, amministrative e finanziarie delle realtà presenti all'interno delle regioni.

³⁵ Tale variabilità, evidenziata anche dal Rapporto Annuale DPS 2010 con riferimento a dati del 2009, riguarda peraltro anche le Regioni del Centro-Nord.

II.3 Servizi ambientali

II.3.1 Gestione dei rifiuti urbani

Le disposizioni comunitarie, recepite a livello nazionale, esprimono con chiarezza le priorità d'intervento da attuare, nell'ottica di una gestione dei rifiuti urbani orientata, *in primis*, al ridimensionamento dell'impatto ambientale e sanitario: nel rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti, che considera imprescindibile la riduzione delle quantità prodotte, le misure dirette al recupero di materia e al riciclo, in seguito a preventive azioni di preparazione per il riutilizzo, sono da adottare con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia. Viene, inoltre, introdotto l'obbligo di incentivare la raccolta separata dei rifiuti organici e il loro trattamento, in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale³⁶.

Al fine di inquadrare il contesto nazionale, si considerano le informazioni sui principali risultati conseguiti nella gestione dei rifiuti urbani, aggiornate al 2010, soltanto per le regioni del Mezzogiorno³⁷, misurate attraverso indicatori relativi a raccolta differenziata, smaltimento in discarica e compostaggio dei rifiuti organici.

**Indicatori
di servizio**

Nel quinquennio 2005-2010 si è osservato nel Sud del Paese un avvicinamento ai *target* fissati nel sistema degli Obiettivi di Servizio³⁸ ma, a esclusione della Sardegna, non si evidenziano sostanziali discontinuità nella gestione dei rifiuti urbani (Tavola II.4).

I rifiuti urbani smaltiti in discarica, tra il 2009 e il 2010, hanno continuato a ridursi in sei delle otto regioni del Mezzogiorno, consentendo anche alla Campania di raggiungere il *target* dei 230 kg/ab/anno; questo risultato è tuttavia frutto di realtà territoriali virtuose, quali le province di Salerno (e segnatamente il capoluogo)³⁹, Avellino e Benevento. Al contrario, in Basilicata e in Sicilia si assiste, nello stesso anno, a una crescita dei conferimenti in discarica, pari rispettivamente al 4 per cento e al 3 per cento.

Nel periodo 2005-2010, la Sicilia mostra una sostanziale staticità negli indicatori rilevanti per la gestione dei rifiuti urbani con elevatissimi conferimenti in discarica (483 kg/abitante) e con una raccolta differenziata al di sotto del 10 per cento; critica appare anche la situazione della Basilicata che, nello stesso periodo, registra una crescita del 33 per cento del peso pro capite dei rifiuti smaltiti in discarica.

Nel Mezzogiorno l'andamento dei conferimenti in discarica appare peraltro in contrasto con quanto conseguito in termini di raccolta differenziata: tutte le regioni

³⁶ Cfr. D. Lgs. 205/2010 recante “Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 288 del 10 dicembre 2010 – Suppl. Ordinario n. 269). Lo stesso Decreto aggiorna le disposizioni del D. Lgs 152/2006.

³⁷ L'anticipazione dei dati relativi al Mezzogiorno è frutto della Convenzione DPS-ISPRA, stipulata nell'ambito del sistema Obiettivi di Servizio. I dati completi per tutte le regioni italiane non sono disponibili al momento della chiusura del Rapporto.

³⁸ Per i dettagli si rinvia all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/gestione_rifiuti.asp

³⁹ La città di Salerno spicca nel panorama campano e del Mezzogiorno in generale: con 140 mila abitanti raggiunge una percentuale di raccolta differenziata pari nel 2010 al 70,7 per cento, grazie all'introduzione del sistema “porta a porta”, a partire dal 2009. Cfr. Dati comunali di raccolta differenziata disponibili all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/dati_subregionali.asp

presentano variazioni positive di tale quota, sebbene le percentuali raggiunte siano eterogenee. È infatti possibile distinguere due *cluster*: il primo, composto da Sardegna, Campania e Abruzzo, raggiunge una percentuale media del 34 per cento; il secondo, composto da tutte le altre regioni, si ferma a una quota del 12 per cento. Il *gap* tra i due gruppi è cresciuto nel quinquennio, passando da 4 punti percentuali nel 2005 a 23 punti percentuali nel 2010.

Tavola II.4 - GESTIONE RIFIUTI URBANI: PRINCIPALI INDICATORI NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO E PER MACROAREA, 2005, 2009 e 2010

Target Obiettivi di	Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante			% raccolta differenziata			% di frazione umida trattata in impianti di compostaggio		
	non superiore a 230 kg/ab	almeno il 40%	almeno il 20%	2005	2009	2010	2005	2009	2010
Regioni									
Abruzzo	398,5	311,6	299,7	15,6	24,0	28,1	12,1	22,7	29,1
Molise	395,1	373,6	346,5	5,2	10,3	12,8	1,1	12,5	15,0
Campania	304,8	291,0	231,8	10,6	29,3	32,7	2,3	0,9	1,3
Puglia	453,1	387,2	351,7	8,2	14,0	14,6	1,8	16,1	19,3
Basilicata	235,2	302,2	314,0	6,5	11,3	13,3	0,1	0,0	0,0
Calabria	394,7	306,8	285,3	8,6	12,4	12,4	0,8	15,4	14,8
Sicilia	473,2	470,3	483,3	5,7	7,3	9,4	1,3	7,7	6,1
Sardegna	389,6	210,5	200,0	9,9	42,5	44,9	4,5	58,3	60,7
Mezzogiorno	395,3	351,1	327,0	8,8	19,1	21,2	2,6	13,4	14,3
Centro	420,6	395,2		19,2	24,9		14,2	22,4	
Nord	197,2	140,4		37,9	48,0		36,6	59,8	
Italia	310,3	263,5		24,2	33,6		20,5	35,2	

Nota: la disponibilità dei dati relativi all'anno 2010 è anticipata per le sole regioni del Mezzogiorno attraverso la Convenzione DPS-ISPRa che garantisce una accelerazione della tempestività dell'indagine per il sistema degli Obiettivi di Servizio. I dati 2010 di tutte le regioni italiane saranno diffusi con la pubblicazione del Rapporto Rifiuti ISPRa.

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRa.

Maggiore eterogeneità caratterizza l'indicatore relativo alla quota di frazione umida dei rifiuti trattata con processi di compostaggio: Basilicata e Sicilia restano fanalini di coda a causa di una modestissima percentuale di raccolta differenziata; in Campania, a fronte di una crescita del rifiuto differenziato, permane il vincolo dell'insufficiente dotazione di impianti di compostaggio; Sardegna e Abruzzo presentano i valori più elevati con quote rispettivamente pari al 61 per cento circa e 29 per cento.

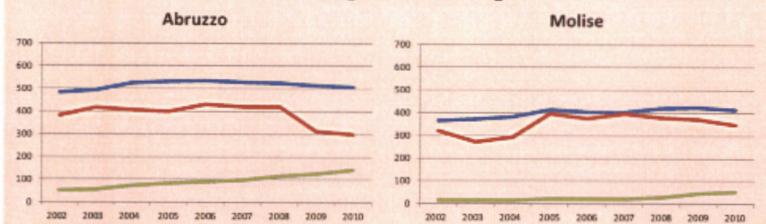
La dinamica degli indicatori non sempre evidenzia una chiara tendenza verso la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti che implica un incremento delle percentuali di raccolta differenziata e il conseguente trattamento della frazione umida in impianti di compostaggio, associati a una effettiva riduzione dell'uso della discarica. In alcuni casi il poco coerente andamento degli indicatori è spiegabile dai flussi extraregionali di rifiuti urbani, su cui si tornerà più avanti.

L'analisi congiunta degli andamenti della produzione dei rifiuti, della raccolta differenziata e dello smaltimento in discarica, per ciascuna regione del Mezzogiorno, nel periodo 2002-2010, consente di evidenziare i *trend* in atto e di ricostruire, indirettamente, la strategia perseguita nella gestione dei rifiuti, in termini di scelte di tipologia di trattamento (Figura II.22).

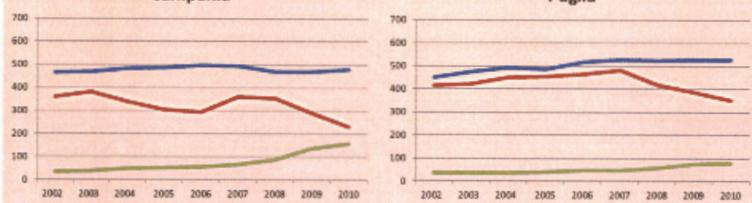
Produzione di rifiuti urbani,
raccolta differenziata e discarica

Figura II.22 - RIFIUTI URBANI PRODOTTI, SMALТИ IN DISCARICA E RACCOLTA DIFFERENZIATA, 2002-2010 (kg per abitante)

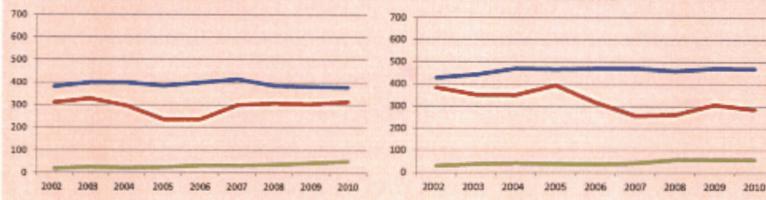
Regioni del Mezzogiorno



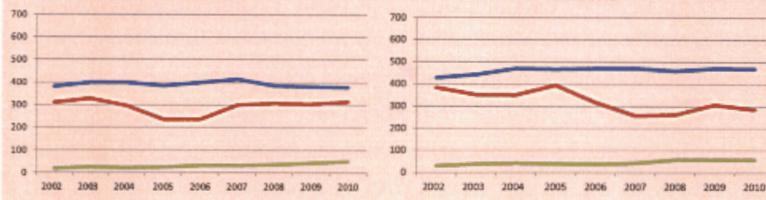
Campania



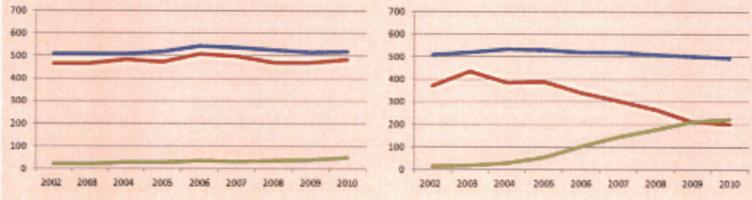
Basilicata



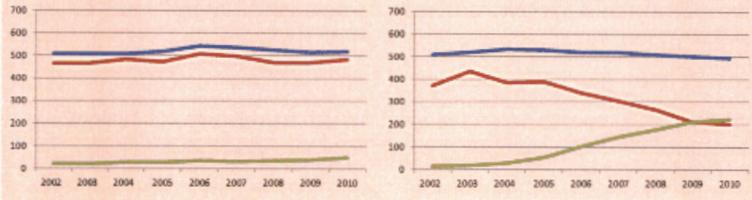
Calabria



Sicilia

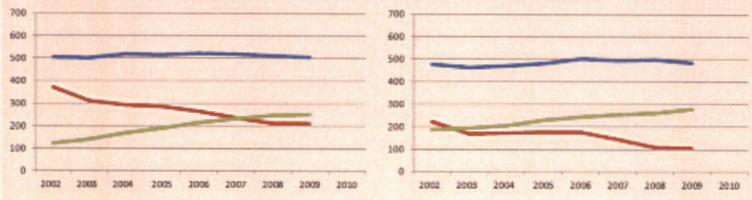


Sardegna

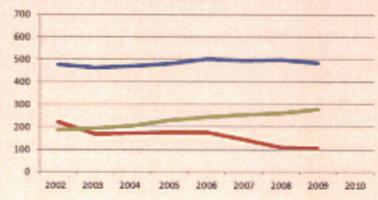


Casi di confronto Regioni Centro-Nord

Piemonte



Veneto



Legenda:

- Rifiuti urbani prodotti (kg per ab.)
- Rifiuti urbani smaltiti in discarica (kg per ab.)
- Raccolta differenziata rifiuti urbani (kg per ab.)

Note: la disponibilità dei dati relativi all'anno 2010 è anticipata per le sole regioni del Mezzogiorno attraverso la Convenzione DPS-ISPRa che garantisce una accelerazione della tempistica dell'indagine per il sistema degli Obiettivi di Servizio. I dati 2010 di tutte le regioni italiane saranno diffusi con la pubblicazione del Rapporto Rifiuti ISPRa.

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRa

La produzione di rifiuti urbani, nel periodo considerato, rimane pressoché stabile, oscillando intorno ai 500 kg/ab/anno in tutte le regioni del Mezzogiorno, a eccezione di Molise e Basilicata dove si attesta sui 400 kg/anno.

La situazione delle regioni del Sud, osservata fino al 2010, può essere confrontata con Piemonte e Veneto, due casi nel Nord del Paese, scelti come esemplificativi di traiettorie in cui il peso pro capite dei rifiuti che entrano potenzialmente nel circolo del riutilizzo ha superato quello dei conferimenti in discarica.

Anche in questo caso, l'unica regione che si distingue è la Sardegna, che presenta un andamento delle curve simile a quello verificatosi in Piemonte e Veneto. La principale differenza tra le tre regioni è costituita dalla tempistica: in Veneto, già dal 2003 i rifiuti che entrano nel circolo potenziale del riutilizzo superano i conferimenti in discarica, mentre per Piemonte e Sardegna, tale punto si raggiunge, rispettivamente, nel 2007 e nel 2009. Si individua, inoltre, una certa regolarità rispetto alle quantità in corrispondenza delle quali le due curve si intersecano: occorre sostenere la raccolta differenziata fino a ridurre i conferimenti in discarica al di sotto dei 200 kg/ab/anno. La Campania e, in parte, l'Abruzzo, sembrano poter raggiungere in tempi brevi tale risultato, mentre Sicilia e Basilicata mostrano una curva degli smaltimenti in discarica prossima a quella della produzione.

La considerazione dei flussi extraregionali dei rifiuti urbani⁴⁰ consente di affinare l'analisi, introducendo al tema della dotazione impiantistica. Nel complesso, nelle regioni meridionali viaggia un flusso di circa 416 mila tonnellate di rifiuti, pari al 4 per cento dei rifiuti totali prodotti e al 20 per cento dei rifiuti differenziati raccolti. L'organico proveniente dalla raccolta differenziata pesa per il 60 per cento dei flussi, seguito dal Combustibile Derivato dai Rifiuti – CDR (19 per cento) e da altri rifiuti, compresi materiali misti, prodotti da impianti di trattamento meccanico (15 per cento); una quota residuale è composta da prodotti del trattamento aerobico e anaerobico di rifiuti solidi (5 per cento) e da rifiuti urbani indifferenziati (1 per cento).

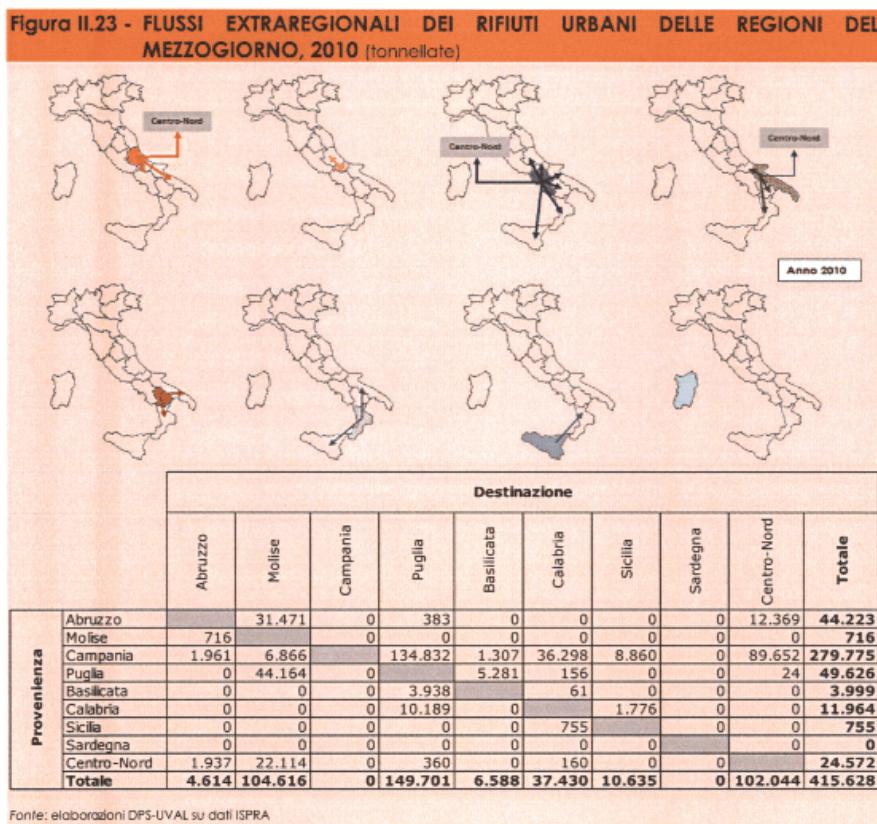
La matrice “provenienza-destinazione” dei flussi extraregionali permette di individuare le regioni esportatrici nette di rifiuti (Figura II.23): la Campania, con circa 280 mila tonnellate di rifiuti fuori regione, di cui 240 mila inviate a impianti di compostaggio, e l'Abruzzo, che invia fuori dai confini regionali 44.000 mila tonnellate, la quasi totalità in uscita dagli impianti di trattamento meccanico biologico (TMB). Di converso, il Molise e la Puglia sono importatrici nette di rifiuti: la prima riceve principalmente CDR dalla Puglia, dall'Abruzzo e dal Centro-Nord,

Flussi extraregionali di rifiuti urbani

⁴⁰ L'ISPRA effettua specifiche indagini di approfondimento sui flussi extraregionali dei rifiuti urbani nell'ambito dell'accordo convenzionale con il DPS a supporto del sistema degli Obiettivi di Servizio. A partire dalle banche dati Modello unico di dichiarazione (MUD) regionali, si analizzano i moduli relativi alle informazioni sui quantitativi di rifiuti destinati a terzi e ricevuti da terzi. L'analisi è condotta sui codici dell'elenco europeo dei rifiuti (riportato nella Decisione 2000/532/CE) afferenti alla frazione organica da raccolta differenziata, ai rifiuti urbani indifferenziati e ai rifiuti provenienti dalle operazioni di trattamento effettuate presso impianti di gestione dei rifiuti urbani.

mentre la seconda tratta nei propri impianti il 43 per cento dell'organico e il 90 per cento dei residui da TMB in uscita dalla Campania.

Al Centro-Nord giungono dal Sud circa 102 mila tonnellate di rifiuti, di cui quasi il 90 per cento proveniente dalla Campania (si tratta sostanzialmente di rifiuti organici).



Considerando insieme all'evoluzione dei principali indicatori di gestione dei rifiuti anche la composizione impiantistica è possibile delineare un quadro di sintesi per ciascuna regione del Sud (Figura II.24).

L'aumento della raccolta differenziata dovrebbe determinare un minor ricorso sia al trattamento meccanico biologico, poiché si ridurrebbe la necessità di selezionare le frazioni a valle della raccolta, sia agli smaltimenti in discarica, poiché parte dei materiali dovrebbero essere avviati al recupero. Questa relazione, come già rilevato si riscontra solo in Sardegna, mentre in tutti gli altri casi si osservano modelli e mix differenziati. La Sicilia è di fatto ferma: tra il 2008 e il 2010 i conferimenti in discarica restano elevati e invariati. In Puglia è aumentato molto il TMB, con positivi effetti sullo smaltimento in discarica, ma che, in assenza di impianti per il trattamento finale (inceneritori), origina un flusso di CDR inviato al Molise. La Campania, nella quale gli sforzi e i risultati conseguiti in termini di raccolta

Composizione
impiantistica e
chiusura del
ciclo di
gestione

differenziata sono elevati, non riesce a trattare la frazione organica raccolta separatamente e deve ricorrere al trattamento in impianti fuori regione⁴¹. La riduzione del conferimento in discarica nel 2010 è riconducibile all'avvio dell'impianto di incenerimento di Acerra.

Figura II.24 - RIFIUTI URBANI: RACCOLTA DIFFERENZIATA E TRATTAMENTO IN IMPIANTI NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO, 2008 e 2010 (valori percentuali)



In definitiva, salvo l'eccezione della Sardegna, le regioni del Mezzogiorno sono ancora lontane dalla chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani con una dotazione e un mix impiantistico non in grado di far fronte alla produzione di rifiuti e rendere sostenibile lo sforzo, pur necessario, per l'aumento della raccolta differenziata, in particolare della frazione umida.

⁴¹ Questo dato spiega lo sbilanciamento dell'indicatore riguardante il compostaggio, adottato nel sistema Obiettivi di Servizio: se la Campania trattasse i rifiuti organici in propri impianti di compostaggio, l'indicatore corrispondente passerebbe da 1,3 per cento a 27 per cento.

Il ruolo delle grandi città del Mezzogiorno, dove la gestione dei rifiuti urbani appare particolarmente arretrata, è determinante per innescare finalmente un circuito virtuoso in linea con altre aree del Paese e in coerenza con gli orientamenti europei.

II.3.2 Gestione del Servizio Idrico Integrato

Il sistema di *governance* del Sistema Idrico Integrato (SII), dopo ripetuti interventi legislativi, è destinato a mutare nuovamente: la L. 42/2010⁴² ha disposto l'abrogazione delle Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (ATO), previste nel D.Lgs 152/2006 e s.m.i., già a decorrere dal 31 dicembre 2010, scadenza prorogata con il D.Lgs 201/2011 (c.d. "Salva Italia") al 31 dicembre 2012.

Quadro normativo e regolamentare

Alle Regioni è demandato il ruolo di coordinamento e attribuzione delle funzioni esercitate dai vari ATO, verso la concentrazione in un unico organismo di controllo e gestione. Il riassetto organizzativo, in ogni caso, dovrà portare, entro il 2015, come previsto dalla Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE), all'introduzione di meccanismi finalizzati al raggiungimento di un "buono stato" delle acque superficiali e sotterranee e dell'obiettivo di sostenibilità ecologica, economica, finanziaria e sociale.

A gennaio 2012, secondo l'indagine conoscitiva sul recepimento della L. 42/2010 svolta dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome⁴³, solo una minoranza di amministrazioni ha completato l'iter di approvazione della propria legge attuativa (Tavola II.5).

In un contesto normativo e regolamentare non ancora stabilizzato i principali indicatori di efficacia del servizio idrico mostrano un livello di perdite di rete ancora molto elevato e una capacità di depurazione delle acque reflue non adeguata: in media nazionale al 2008⁴⁴ le perdite superano il 30 per cento e gli abitanti equivalenti serviti da impianti di depurazione sono pari a circa il 72 per cento.

Il problema, particolarmente acuto nel Mezzogiorno, ha portato, con l'introduzione del sistema Obiettivi di Servizio⁴⁵, alla definizione di *target* (ridurre le perdite dal 40 al 25 per cento e aumentare la quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione dal 63 al 75 per cento) da raggiungere a fine 2013.

A fronte di una così bassa qualità del servizio idrico, in particolare nel Sud, è interessante analizzare la spesa in conto corrente e in conto capitale sostenuta dal settore pubblico allargato nell'ultimo decennio, che consente di apprezzare lo sforzo effettuato verso il raggiungimento di obiettivi di migliore qualità del servizio⁴⁶.

⁴² Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 2/2010 recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni.

⁴³ Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome 12/24/CR6/C5, Indagine conoscitiva sulle proposte di legge C.2, C.1951 e C 3865 in materia di servizio idrico integrato, disponibile all'indirizzo <http://www.regioni.it/download.php?id=243131&field=allegato&module=news>

⁴⁴ Ultimo dato disponibile; l'aggiornamento dell'Indagine ISTAT sul sistema delle acque è previsto per il 2013.

⁴⁵ Per un approfondimento sulla struttura di tali indicatori e sugli Obiettivi di Servizio si rinvia all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/servizio_idrico.asp e alle precedenti edizioni del Rapporto DPS.

⁴⁶ L'analisi è tratta dall'edizione 2011 delle Monografie regionali CPT dedicate all'approfondimento del Servizio idrico integrato (Cfr. AA.VV., L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT). Il decentramento

Tavola II.5 - RECEPIMENTO DELLA L. 42/2010

Regione	Iter di approvazione dei disegni di legge attuativi della L. 42/2010	Ipotesi di riallocazione delle funzioni
Piemonte	All'esame dell'Aula	Titolarità compartecipata
Valle d'Aosta	In fase di predisposizione	Titolarità comunale (o delle comunità montane)
Lombardia	Approvato con L.R. 21/2010	Titolarità provinciale o regionale con funzione consultiva comunale
Provincia A. Bolzano	Per il regime di autonomia non è interessata dalle disposizioni della normativa nazionale	
Provincia A. Trento	Per il regime di autonomia non è interessata dalle disposizioni della normativa nazionale	
Veneto	Approvato dalla Giunta Regionale	Titolarità Comunale
Friuli - Venezia Giulia	Approvato dalla Giunta Regionale	Titolarità provinciale o regionale con funzione consultiva comunale
Liguria	In fase di predisposizione	Titolarità provinciale o regionale con funzione consultiva comunale
Emilia - Romagna	Approvato con L.R. 23/2011	Titolarità compartecipata
Toscana	Approvato con L.R. 69/2011	Titolarità comunale (o delle comunità montane)
Umbria	La Regione Umbria con L.R. 23/2007 ha soppresso gli ATO e conferito agli Ambiti Territoriali Integrati (A.T.I.) le relative funzioni, anticipando sostanzialmente la soppressione degli ATO.	Titolarità comunale (o delle comunità montane)
Marche	In fase di predisposizione	Titolarità compartecipata
Lazio	In fase di predisposizione	Titolarità provinciale o regionale con funzione consultiva comunale
Abruzzo	Approvato con L.R. 9/2011	Titolarità provinciale o regionale con funzione consultiva comunale
Molise	Approvato con L.R. 8/2009	Titolarità provinciale o regionale con funzione consultiva comunale
Campania	In fase di predisposizione	Titolarità compartecipata
Puglia	Approvato con L.R. 9/2011	Titolarità Comunale
Basilicata	Approvato con L.R. 33/2010	Titolarità compartecipata
Calabria	Approvato con L.R. 34/2010	Titolarità regionale
Sicilia	All'esame delle Commissioni Consiliari	Titolarità compartecipata
Sardegna	All'esame delle Commissioni Consiliari	Titolarità compartecipata

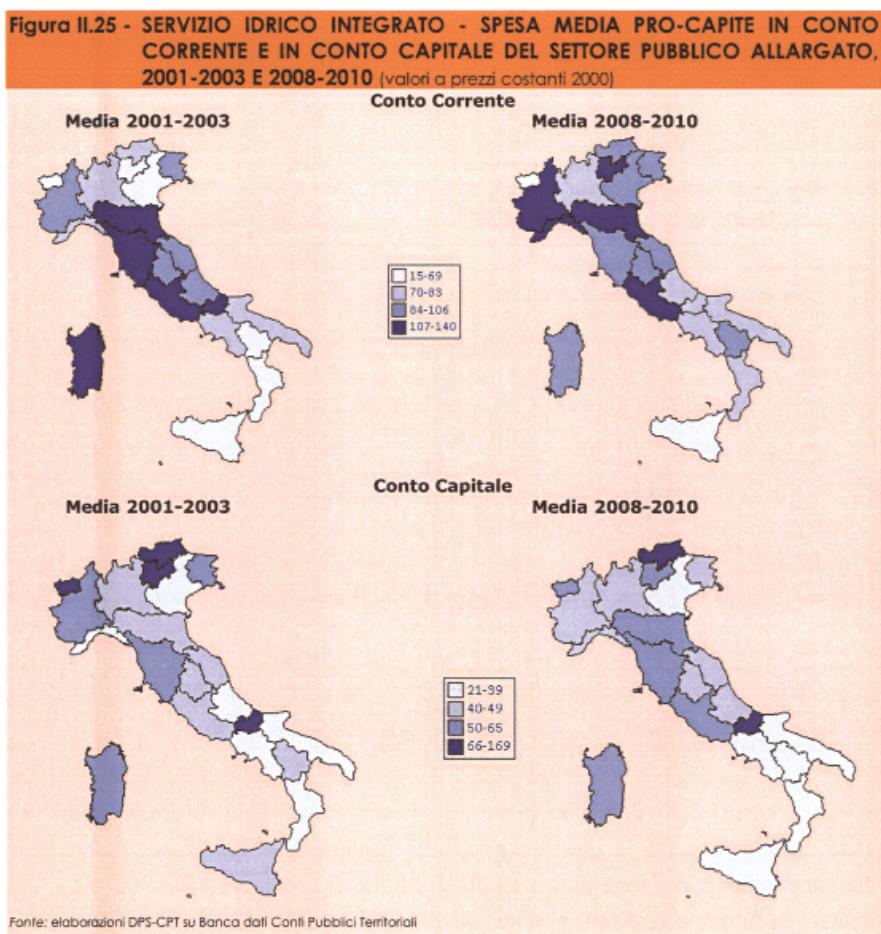
Nota: la titolarità compartecipata prevede, nelle funzioni di programmazione, indirizzo e controllo, ruoli partecipativi-interistituzionali anche per gli enti di rango inferiore in sostituzione con le sopprese ATO.
 Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati tratti da "Indagine conoscitiva sulle proposte di legge in materia di SII", effettuata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome", 10 gennaio 2012.

Servizio Idrico
Integrato e
spesa pubblica

La spesa media annua pro-capite in conto corrente, nel triennio 2008-2010, è molto differenziata a livello regionale e varia tra un intervallo minimo di 15-69 euro (in Sicilia) e uno massimo di 107-140 euro (Lazio e alcune regioni del Nord-Ovest); rispetto al triennio 2001-2003 non si osservano variazioni di segno univoco: con riferimento al Mezzogiorno la spesa pro-capite risulta sostanzialmente costante nella gran parte delle regioni, salvo in Sardegna – in diminuzione – e in Basilicata – in aumento (Figura II.25).

Ma, ciò che emerge con maggiore evidenza, è la ridotta crescita della spesa media pro-capite in conto capitale e in taluni casi la riduzione, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, dove la modesta qualità dei servizi di distribuzione e di depurazione dell'acqua avrebbe richiesto significativi investimenti tanto più in un contesto nel quale il processo di industrializzazione del settore è ancora incompiuto.

delle funzioni sul territorio. Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani, DPS, 2011, scaricabili all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_monografie/2011/ml.asp



La gestione del servizio idrico integrato si deve misurare, oltre che con il deficit infrastrutturale e con l'assetto organizzativo ancora in fase di assestamento (fattori che entrambi condizionano i servizi resi), con la disponibilità della risorsa idrica e con l'obiettivo posto in sede europea sulla qualità dei corpi idrici sotterranei e superficiali.

Nel 2008, secondo i dati ISTAT, l'Italia dispone di 9,1 miliardi di metri cubi di acqua potabile e i volumi scambiati tra regioni sono pari a circa 600 milioni di metri cubi (con Puglia e Campania “importatrici nette”).

Il confronto tra acqua totale disponibile e acqua fatturata permette di calcolare l’acqua che non viene rendicontata in tariffa⁴⁷ (Tavola II.6): in media nazionale,

Disponibilità di acqua potabile

⁴⁷ Non sono fatturati: a) esuberi dei serbatoi, b) esubero in partenza della sorgente (un'elevata portata potrebbe causare la non totale immissione dell'acqua captata in rete), c) perdite da trasporto (sia nella parte distribuzione che adduzione), d) perdite legate a processi di potabilizzazione, e) usi pubblici, f) allacci abusivi, g) adduzione all'ingrosso (l'acqua può essere venduta all'ingrosso per usi dell'agricoltura o dell'industria; tale quantitativo, essendo venduto all'ingrosso, non rientra nell'acqua fatturata agli utenti finali per usi civili).

l'acqua non fatturata è pari al 42 per cento del totale, ma nel Mezzogiorno tale quota raggiunge quasi il 53 per cento contro il 36 per cento del Centro-Nord.

Tavola II.6 - ACQUA POTABILE: DOTAZIONE, FATTURATO, TRASFERIMENTI E AVANZO NETTO DELLE REGIONI - 2008 (volumi in migliaia di metri cubi)

Regioni	Dotazione naturale di acqua potabile (prelievo)	Flussi in uscita (acqua ceduta)	Flussi in entrata (acqua ricevuta)	Total acqua disponibile	Acqua potabile fatturata	% Acqua potabile fatturata / Totale acqua disponibile	Acqua non fatturata / Totale acqua disponibile	% Acqua non fatturata
	a	b	c	d=a+b+c	e	f=e/d	g=d-e	h=g/d
Piemonte	594.124	121	1.052	595.055	393.309	66,1	201.746	33,9
Valle d'Aosta	39.728			39.728	12.523	31,5	27.205	68,5
Lombardia	1.451.578	22	1.132	1.452.668	1.084.527	74,7	368.161	25,3
Trentino-Alto Adige	214.358			214.358	102.729	47,9	111.629	52,1
Provincia autonoma di Bolzano	76.894		15	76.909	44.629	58,0	32.280	42,0
Provincia autonoma di Trento	137.464	895		136.569	58.100	42,5	78.469	57,5
Veneto	729.773	548	11.570	740.795	409.319	55,3	331.476	44,7
Friuli - Venezia Giulia	233.761	10.091	2.628	226.298	119.262	52,7	107.036	47,3
Liguria	257.538	1.348	117	256.327	175.565	68,5	80.762	31,5
Emilia - Romagna	517.484	2.834	3.598	518.248	351.199	68,5	163.049	31,5
Toscana	460.333	3.135	980	458.178	289.494	65,1	159.684	34,9
Umbria	115.753	3.470	5.025	117.308	60.333	51,4	56.975	48,6
Marche	202.364	3.100	3.620	202.884	113.426	55,9	89.458	44,1
Lazio	1.140.254	137.610	4.923	1.007.567	631.874	62,7	375.693	37,3
Abruzzo	290.662	1.997		288.665	115.126	39,9	173.539	60,1
Molise	161.355	95.777	929	66.507	26.001	39,1	40.506	60,9
Campania	872.036	122.299	228.157	977.890	440.982	45,1	536.908	54,9
Puglia	209.590		335.520	545.110	246.916	45,3	298.194	54,7
Basilicata	315.676	216.833	490	99.283	39.365	39,6	59.918	60,4
Calabria	388.234		2.333	390.567	177.786	45,5	212.781	54,5
Sicilia	625.797			625.797	365.035	58,3	260.762	41,7
Sardegna	297.898			297.898	144.922	48,6	152.976	51,4
Esterior (*)		2.080	121	-1959				
Italia	9.108.313	602.160	602.160	9.108.313	5.312.694	58,3	3.795.619	41,7
- Nord-Ovest	2.342.988	1.491	2.301	2.343.798	1.665.924	71,1	677.874	28,9
- Nord-Est	1.909.734	14.368	17.811	1.913.177	1.089.238	56,9	823.939	43,1
- Centro	1.918.704	147.215	14.548	1.785.937	1.104.127	61,8	681.810	38,2
- Centro-Nord	6.171.425	163.174	34.680	6.042.912	3.859.269	63,9	2.183.623	36,1
- Mezzogiorno	3.161.244	436.906	567.379	3.291.717	1.559.133	47,3	1.735.584	52,7

(*) L'Esterior cede 2.080 mc di acqua alla regione Friuli Venezia Giulia e riceve 21 mc dalla stessa regione e 100 mc dall'Emilia Romagna. Per effetto degli arretramenti in migliaia effettuati dall'ISTAT, la quadratura verticale della colonna (a) può non verificarsi.

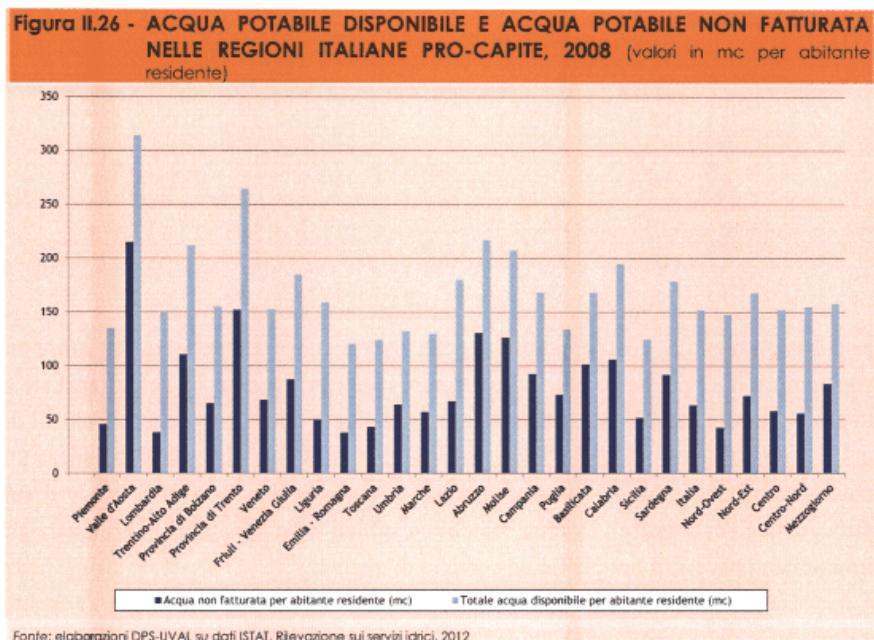
Fonte: elaborazioni DPS-UVL su dati ISTAT, Rilevazione sui dati idrici, 2012.

L'analisi della dotazione pro-capite mostra come vi sia tendenzialmente una certa correlazione tra la quantità di acqua disponibile e quella non fatturata in ciascuna regione. A fronte di una media di 89 mc di acqua pro-capite fatturata, una quota non fatturata (esuberi, perdite, usi pubblici, ecc.), risulta presente in tutte le regioni italiane, con diverse incidenze: rispetto al valore medio nazionale del volume di acqua non fatturata, che corrisponde a 63 mc pro-capite, vi sono alcuni territori dove tale indicatore è più alto (215 metri cubi in Valle d'Aosta, 152 metri cubi nella Provincia Autonoma di Trento), in altre regioni invece è inferiore (38 metri cubi in Emilia Romagna e Lombardia). Per macro area si osserva che la quota per abitante di acqua potabile disponibile non è molto diversa, 155 metri cubi nel Centro-Nord e 158 metri cubi nel Mezzogiorno, a fronte di un volume non fatturato rispettivamente pari a 56 e 83 metri cubi per abitante (Figura II.26).

La risorsa idrico-potabile non sembra quindi utilizzata al meglio come sarebbe necessario. Il tema emerge anche dalla irregolarità nell'erogazione dell'acqua che, secondo l'ISTAT⁴⁸, nel 2011 è stata lamentata dal 9,3 per cento delle famiglie residenti in Italia (17,4 per cento nel Mezzogiorno, con punte del 31,7 per

⁴⁸ Cfr. ISTAT, *Famiglie che lamentano irregolarità nell'erogazione dell'acqua*, Indagine multiscopo – Aspetti della vita quotidiana, anno di riferimento 2011. Dall'indagine emerge che la situazione è ancora più critica sulla qualità dell'acqua percepita: infatti, il 30 per cento delle famiglie intervistate dichiara di non fidarsi a bere l'acqua del rubinetto, con fenomeni elevati soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno (Sicilia, 60,1 per cento; Sardegna, 53,4 per cento; Calabria, 47,7 per cento).

cento in Calabria e 27,3 per cento in Sicilia). Questo dato suggerisce di considerare per il futuro, da un lato, modelli di incentivi che consentano l'attivazione di nuovi investimenti per il recupero e l'ottimizzazione della distribuzione idrica, e dall'altro, un parallelo sistema di disincentivi (ad esempio con tariffazione) agli sprechi e all'uso inefficiente della risorsa acqua.



Il fabbisogno di investimenti degli ATO per i prossimi 30 anni è stato stimato pari a 65 miliardi di euro⁴⁹ di cui il 90,9 per cento a carico dei gestori del servizio idrico integrato e il 9,1 per cento a carico del settore pubblico (Tavola II.7).

Si tratta di importi consistenti: 2,2 miliardi di euro di investimento medio annuo equivalenti a circa 1.080 euro pro-capite che apre la rilevante questione delle tariffe⁵⁰.

In uno studio condotto nel 2010 dall'IPI⁵¹ è stato stimato, con l'ausilio delle Matrici di Contabilità Sociale su base regionale e attraverso una analisi dei prezzi

Struttura tariffaria e fabbisogno di investimenti

⁴⁹ Cfr. ANEA – Utilitatis, *Blue Book 2011, I dati sul servizio idrico integrato in Italia* [Roma 2011].

⁵⁰ L'Italia paga l'acqua per uso civile con una tariffa tra le più basse in Europa: a fronte di una media europea di circa 3,4 euro per mc, secondo una ricerca della Banca Mondiale e pubblicata dal World Water Forum del 2009, la tariffa nazionale si attesta a un livello pari a 0,88 euro per mc, a fronte della Danimarca che paga 6,42 euro per mc, 5,29 euro per mc della Germania, 3,79 della Gran Bretagna, e così via. Analoghe differenze sulla struttura delle tariffe nel settore idrico sono anche rilevate dall'OECD nel 1999, e pubblicate in L'Industria Idrica in alcuni paesi Europei – Amati, A. (a cura di) *Assetti istituzionali e organizzativi* [Franco Angeli, Milano 2008, vol. I].

⁵¹ La ricerca è stata condotta dall'ex Istituto per la Promozione Industriale (IPI), in collaborazione con l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", nell'ambito dell'Analisi Economica al Piano di Gestione Acque del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale e pubblicato su

<http://www.ildistrettoidrograficodeappenninomeridionale.it/>

*ombra*⁵², un modello di riequilibrio delle tariffe di mercato nel settore delle acque per cinque⁵³ regioni del Mezzogiorno (Molise, Campania, Basilicata, Puglia e Calabria).

Tavola II.7 - FABBISOGNO DI INVESTIMENTI PREVISTI DAGLI ATO PER I PROSSIMI 30 ANNI NEL SETTORE DEL SII

Area Geografica	Totale SII (mln/€)	Finanziamento privato		Finanziamento pubblico	
		mln/€	per cento	mln/€	per cento
Nord Ovest	15.136	14.429	95,3	707	4,7
Nord Est	13.537	12.333	91,1	1.204	8,9
Centro	12.006	11.401	95	605	5
Sud	15.859	14.102	88,9	1.757	11,1
Isole	8.616	7.257	84,2	1.359	15,8
Italia	65.154	59.522	90,9	5.632	9,1

Note: le stime non includono Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia
Fonte: Utilitalia, Blue Book 2011

Secondo le stime, le variazioni tariffarie necessarie per riallineare i prezzi pagati dagli utenti ai costi opportunità della risorsa acqua, dovrebbero registrare un aumento tra il 32 per cento e il 162 per cento, in considerazione sia dell'attuazione a livello regionale della L. 42/2010 sia delle modalità di attuazione dei c.d. modelli di *pricing*, in cui le tariffe, per il citato regime di transizione, dovranno assumere un unico valore regionale⁵⁴. Questa variazione, a sua volta, potrebbe incidere sul fatturato degli enti gestori, incrementandolo, e quindi sulla possibilità di effettuare gli investimenti necessari per offrire un servizio di qualità.

Nel Servizio Idrico Integrato si registrano dunque ancora forti gap da colmare e il processo di aggiustamento, sia in termini infrastrutturali che regolatori, verso una gestione integrata è ancora lungo. Rimane l'importante scadenza del 2015, anno entro il quale l'Italia dovrà raggiungere, il “buono stato di qualità” dei corpi idrici, così come previsto dalla Direttiva quadro della Commissione Europea 2000/60.

II.4 Servizi per la mobilità

II.4.1 Servizi ferroviari

Il settore del trasporto ferroviario italiano vive una fase di profonde trasformazioni, stretto tra l'esigenza di adeguare la qualità dei servizi e le ristrettezze delle risorse pubbliche, all'interno di un programma di liberalizzazione e di ammodernamento della rete. In questo quadro, in coerenza con gli indirizzi dell'Unione Europea in tema di politica di infrastrutturazione per grandi corridoi di

⁵² Si ricorre ai prezzi ombra quando i prezzi di mercato non rappresentano un riferimento affidabile, sia perché essi non sono osservabili per tutti i beni e servizi, sia perché i prezzi di mercato osservabili non sono necessariamente quelli meglio indicati per una valutazione economica. Cfr. Pennisi, G. Scandizzo, P.L., *Valutare l'incertezza: l'analisi costi benefici nel XXI secolo* [Giappichelli Ed., Torino, 2003].

⁵³ Dati disponibili per le aree di competenza del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale, che di fatto rappresenta, per volumi di acqua prelevata oltre il 33 per cento del comparto a uso potabile (ISTAT, Giornata mondiale dell'acqua, 21 marzo 2012).

⁵⁴ Attualmente esistono differenti tariffe anche all'interno di una regione: il valore stimato di variazione rappresenta quindi una stima dello scostamento medio atteso.

dimensione continentale, nota come rete TEN (*Trans European Network*), si cerca di imprimere una spinta al trasporto ferroviario in crisi.

La sostenibilità e lo sviluppo del settore potrebbero essere modificati dalla piena attuazione della liberalizzazione del trasporto ferroviario, secondo le modalità disciplinate dalla normativa comunitaria. Ciò vale sia per quanto concerne le tratte per le quali sussiste una domanda tale da garantirne il finanziamento integrale attraverso il mercato, sia per le tratte che si configurano come servizio pubblico, e pertanto finanziate in misura determinante da contributi dello Stato o di altri enti pubblici.

Servizi
ferroviari e
concorrenza

In tema di normativa comunitaria, il nostro Paese ha dato tempestiva attuazione ai principi di apertura alla concorrenza del mercato dei servizi ferroviari, più di quanto abbiano fatto la maggior parte dei Paesi europei, attraverso la puntuale adozione di provvedimenti di recepimento delle numerose direttive⁵⁵ che si sono succedute a partire dai primi anni Novanta. Appare opportuno ricordare che, a livello normativo europeo, l'apertura al mercato ha riguardato i servizi di trasporto merci e, per il comparto passeggeri, i soli servizi di trasporto internazionale; non sono infatti state adottate normative di liberalizzazione riferite al trasporto passeggeri nazionale, che peraltro in alcuni Paesi – fra cui l'Italia – ha conosciuto una parziale apertura sulla base di norme interne.

Proprio l'ingente mole delle norme adottate in sede comunitaria con lo strumento della direttiva, la necessità di un loro recepimento da parte degli Stati membri, con le connesse modalità interpretative – necessariamente rimesse all'autonomia dei singoli legislatori – hanno tuttavia determinato nel corso del tempo un disallineamento di alcuni aspetti della disciplina applicabile ai servizi ferroviari nei vari Paesi dell'Unione.

Lo sviluppo della concorrenza nel settore dei servizi di trasporto ferroviario, come più volte ribadito da autorevoli studiosi della materia⁵⁶, è stato rallentato da:

- la posizione dominante del gestore della infrastruttura – Rete Ferroviaria Italiana (RFI) – che, sebbene formalmente distinto dal principale operatore Trenitalia – risulta appartenente allo stesso gruppo, il cui controllo appartiene al Ministero dell'Economia e Finanze;
- l'assenza di un soggetto regolatore autorevole e indipendente che disciplini i rapporti tra il gestore della rete e le imprese ferroviarie⁵⁷ in relazione alla definizione dei contenuti del contratto di servizio e di programma⁵⁸.

⁵⁵ Si veda da ultimo il c.d. “Terzo pacchetto ferroviario”, costituito dalle Direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE e dai Regolamenti n. 1370/2007/CE e 1371/2007/CE.

⁵⁶ Si veda da ultimo Antitrust 5 gennaio 2012 “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza”

⁵⁷ Per impresa ferroviaria, in linea con quanto rilevato dall'ISTAT, si intende qualsiasi impresa di diritto pubblico o privato che presta servizio di trasporto merci e/o passeggeri a mezzo ferrovia. Sono escluse le imprese che forniscono esclusivamente servizi di trasporto passeggeri su linee di metropolitana, tranviarie e/o di metropolitana leggera.

⁵⁸ Il contratto di servizio, stipulato tra lo Stato e l'impresa di trasporto, individua gli obblighi di servizio pubblico posti a carico di quest'ultima, con riferimento al servizio universale e ne quantifica il contributo finanziario da erogare all'impresa di trasporto. Il contratto di programma, stipulato tra lo Stato e il gestore

L'articolo 37 del D.L. 1/2012 ha assegnato all'Autorità di regolazione dei trasporti⁵⁹:

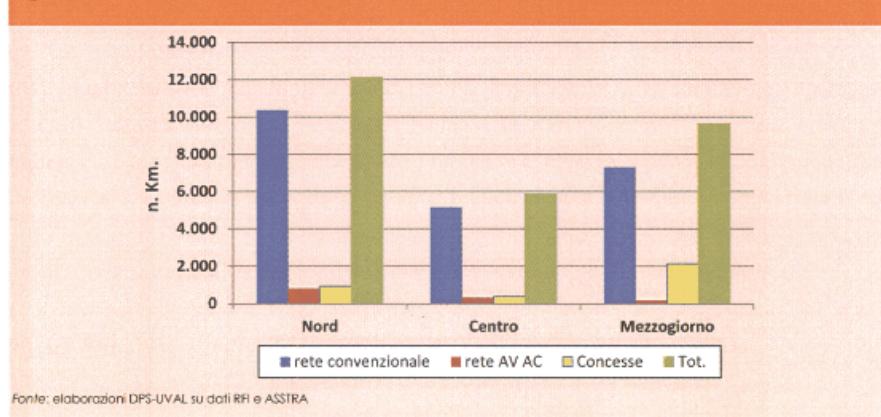
- la definizione degli ambiti e le modalità di finanziamento del servizio pubblico;
- l'analisi dell'efficienza dei diversi gradi di separazione tra l'impresa che gestisce l'infrastruttura e l'impresa ferroviaria, anche in relazione alle esperienze degli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Le novità introdotte nell'ordinamento italiano, quindi, dovrebbero dare un impulso alla completa attuazione del processo di liberalizzazione del settore ferroviario. La definizione di un quadro regolatorio chiaro e stabile nel tempo, in relazione anche alle modalità di finanziamento del servizio, dovrebbe contribuire ad avviare un cospicuo piano di investimenti nel settore, con notevoli benefici anche per gli utenti, che potranno usufruire di un servizio qualitativamente più elevato.

Rete ferroviaria

La rete ferroviaria italiana si estende da Nord a Sud per 27.601 km, ed è divisa tra la rete del Gruppo Ferrovie dello Stato per 24.153 km gestita dalla società RFI, e 3.448 km, gestiti dal complesso delle ferrovie in concessione⁶⁰ (Figura. II.27).

Figura II.27 - ESTENSIONE DELLA RETE FERROVIARIA, 2011 [lunghezza in km]



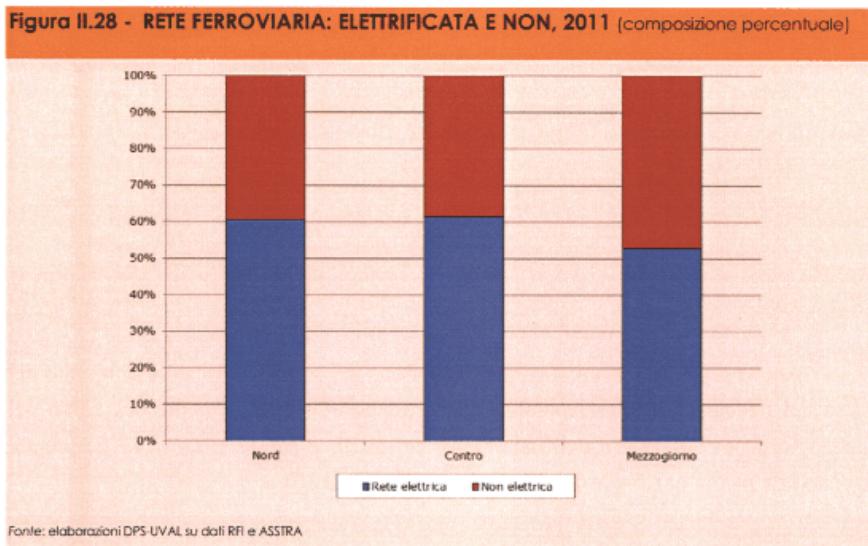
Nell'ambito della competenza di RFI, la rete convenzionale a livello nazionale è pari al 95 per cento del totale, mentre la rete ad Alta Velocità/Alta Capacità (AV/AC), è pari al 5 per cento: in Italia sono stati realizzati a oggi 1.035 km di rete AV/AC di cui solo 172 km nelle regioni del Mezzogiorno.

dell'infrastruttura individua, da un lato, gli investimenti necessari allo sviluppo e al mantenimento in efficienza dell'infrastruttura ferroviaria e gli oneri di gestione della medesima posti a carico dello Stato, dall'altro, la manutenzione ordinaria della rete ferroviaria.

⁵⁹ L'articolo 36 del D.L. 1/2012 prevede l'Autorità di regolazione dei trasporti attribuendogli la competenza nel settore e sull'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi; nelle more dell'istituzione dell'autorità di settore le funzioni regolatorie sono attribuite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

⁶⁰ Si tratta delle ferrovie concesse ed ex gestioni commissariali e governative ai sensi dell'articolo 8 D.Lgs 422/1997.

Più in dettaglio, si osserva che la percentuale di rete elettrificata sul totale è pari al 58 per cento a livello nazionale, e anche in questo caso il Mezzogiorno mostra un dato inferiore alla media nazionale (53 per cento, Figura II.28).



Nel 2010 le imprese ferroviarie hanno trasportato 839 milioni di passeggeri per un totale di oltre 47 miliardi di passeggeri-km, registrando, rispetto all'anno precedente, un aumento del 5 per cento del numero totale di passeggeri e un calo del 2 per cento dei passeggeri-km. Va evidenziato inoltre che negli ultimi sette anni il numero dei passeggeri è cresciuto del 14 per cento mentre i passeggeri-km si sono ridotti del 4 per cento negli ultimi sette anni⁶¹.

In relazione al servizio offerto gli indicatori segnalano un utilizzo e un grado di soddisfazione del servizio di trasporto ferroviario nettamente più basso al Sud rispetto alle altre aree del Paese⁶².

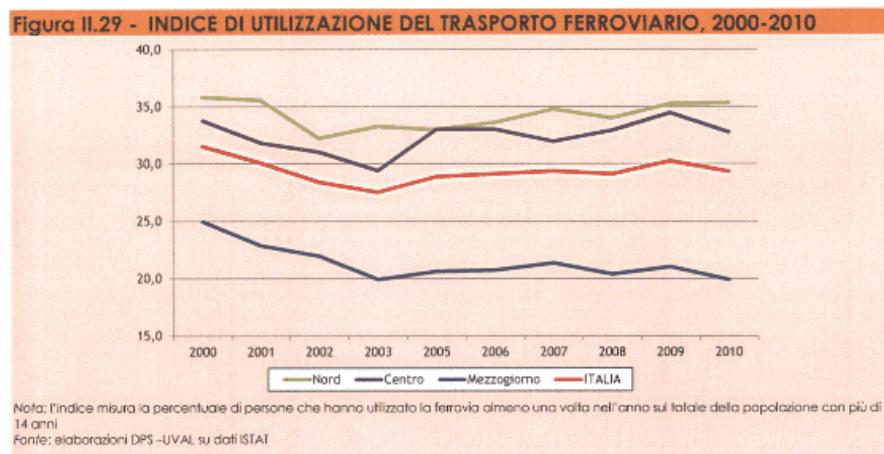
L'indice di utilizzazione del trasporto ferroviario (Figura II.29), per l'Italia è pari, nel 2010, al 29 per cento circa e nel Mezzogiorno è al 20 per cento (con una differenza di quasi dieci punti percentuali rispetto alla media nazionale).

Nel decennio 2000-2010, dopo una riduzione dell'utilizzo del trasporto ferroviario nel primo triennio in tutte le macro aree del Paese (con l'eccezione del Nord), si osserva una ripresa al Nord e al Centro (tornati ai livelli del 2000); al contrario, nel Mezzogiorno il tasso di utilizzazione, dopo la caduta tra il 2000 e il 2003, è rimasto costante, intorno al 20 per cento, fino al 2010.

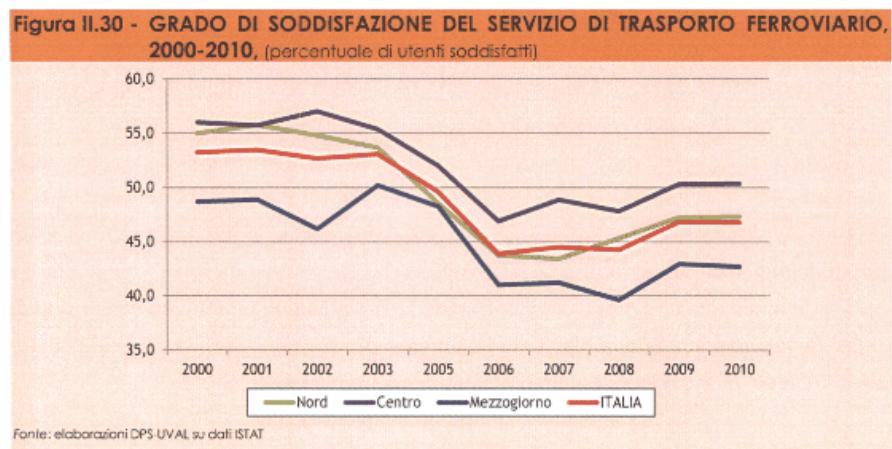
Trasporto passeggeri

⁶¹ Fonte ISTAT.

⁶² Gli indici misurano rispettivamente la percentuale di persone che hanno utilizzato il mezzo di trasporto ferroviario almeno una volta nell'anno sul totale della popolazione di 14 anni e oltre e la percentuale media delle persone che si dichiarano soddisfatte delle diverse caratteristiche del servizio (frequenza corse, puntualità, possibilità di trovare posto a sedere, pulizia delle vette, comodità degli orari, costo del biglietto, informazioni sul servizio).



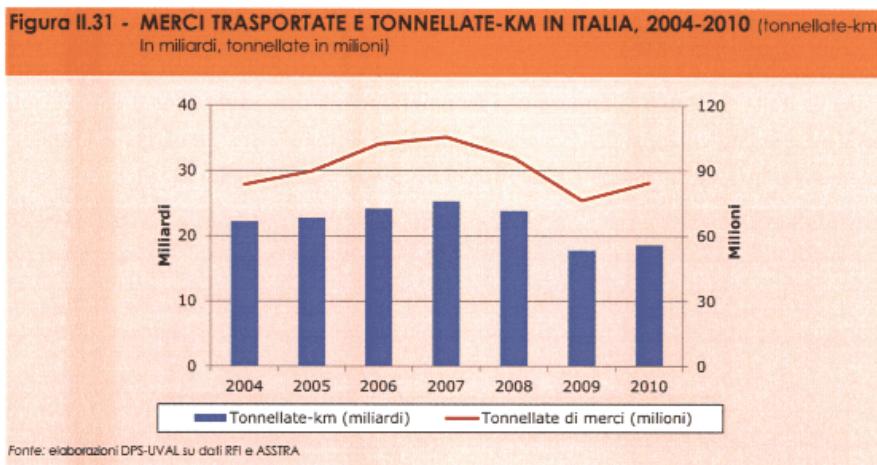
Anche il grado di soddisfazione degli utenti del servizio erogato è diminuito nel corso del decennio in tutte le macro aree, restando sistematicamente più basso nel Mezzogiorno ove il valore dell'indicatore, nel 2010, è pari a circa il 43 per cento, rispetto alla media nazionale del 47 per cento (Figura II.30).



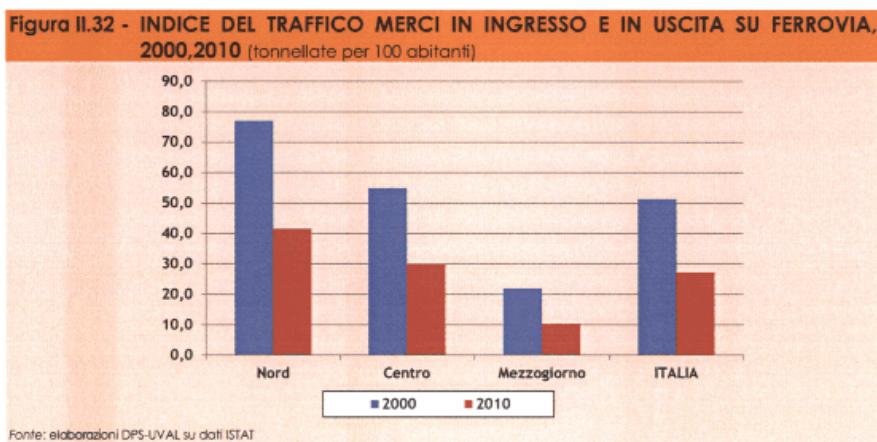
Trasporto merci

Nel 2010, a livello nazionale, le imprese ferroviarie hanno trasportato oltre 84 milioni di tonnellate di merci, realizzando circa 18,6 miliardi di tonnellate-km, con un aumento rispetto al 2009 dell'11 per cento in termini di tonnellate e del 5 per cento in termini di tonnellate-km. Se si analizzano i dati degli ultimi sette anni⁶³, si può notare una crescita fino al 2007 delle merci trasportate e una netta riduzione nel biennio successivo, in parallelo all'andamento negativo dell'economia italiana, a cui è seguita una lieve ripresa nel corso del 2010 (Figura II.31).

⁶³ La serie è disponibile solo a partire dal 2004.



In termini di tonnellate di merci trasportate per 100 abitanti il valore nazionale risulta pari a 27,4 contro 10,3 nel Mezzogiorno. Nell'ultimo decennio le tonnellate di merci trasportate per 100 abitanti si sono di fatto dimezzate in tutte le macro aree del Paese, testimoniando come il trasporto su gomma resti ancora nettamente più competitivo, in termini meramente finanziari, in assenza di una logistica integrata e di una efficace politica di riequilibrio intermodale (Figura II.32).

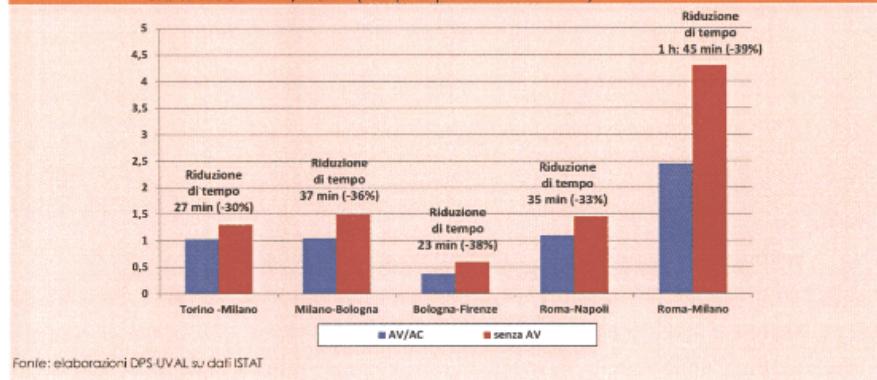


La strategia di sviluppo della rete AV/AC mira a rispondere alle crescenti esigenze di mobilità e a soddisfare, attraverso un'adeguata offerta su ferro, i previsti sviluppi quantitativi e qualitativi della domanda di mobilità dei viaggiatori tra le aree metropolitane. L'obiettivo è di potenziare i collegamenti a medio/lungo raggio e di rendere più competitivo il trasporto merci su ferrovia, anche attraverso il riequilibrio modale e attivando sinergie con il trasporto marittimo. La realizzazione della rete in gran parte nel Centro-Nord ha già consentito una riduzione dei tempi effettivi di

Alta velocità e
alta capacità

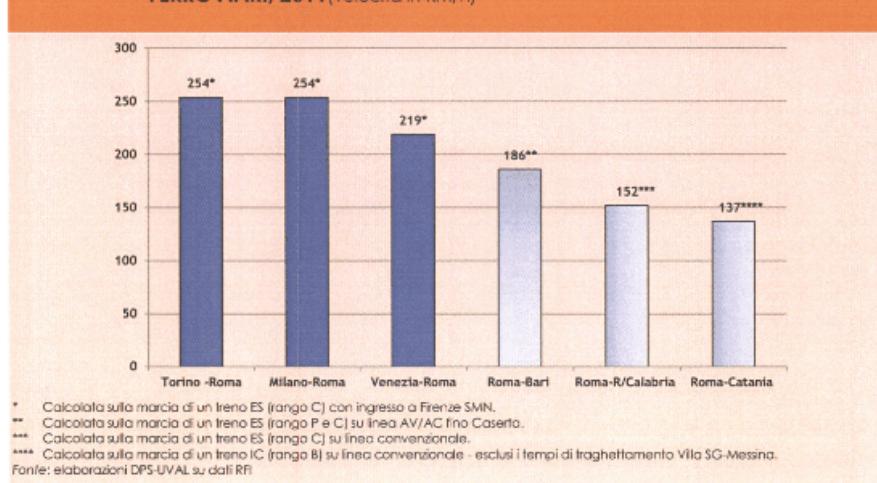
percorrenza⁶⁴ e un miglioramento della qualità del servizio per le tratte comprese tra Torino e Napoli, passando per Milano, Bologna, Firenze e Roma. Il confronto per ogni singola tratta mostra la differenza tra i tempi effettivi di percorrenza con e senza la rete AV/AC: in particolare si osserva che tra Milano e Roma si risparmia 1 ora e 45 minuti con una riduzione dei tempi di percorrenza del 39 per cento (Figura II.33).

Figura II.33 - CONFRONTO DEI TEMPI DI PERCORSO TRA AV/AC E RETE TRADIZIONALE, 2011 (tempi di percorrenza in ore)



Il divario tra Nord e Sud è molto ampio se si confrontano le velocità medie teoriche⁶⁵: si scende da una velocità media di 254 km/h calcolata sulla tratta Roma-Milano ai 137 km/h della tratta Roma-Catania (Figura II.34).

Figura II.34 - VELOCITÀ MEDIA PONDERATA SUI PRINCIPALI COLLEGAMENTI FERROVIARI, 2011 (velocità in Km/h)



Per quanto riguarda il Mezzogiorno, obiettivo infrastrutturale prioritario è la realizzazione, entro il prossimo decennio, di un sistema ferroviario moderno capace di

⁶⁴ I tempi effettivi di percorrenza sono quelli derivati dall'orario ufficiale di Trenitalia.

⁶⁵ Per velocità media teorica si intende la velocità prevista comprese tratte di nodo, esclusi tempi di sosta per servizio commerciale.

favorire l'unificazione del Paese e accrescere le possibilità di sviluppo del mercato interno. L'attuale strategia si basa sulla velocizzazione di tre linee e sul completamento dei progetti di miglioramento tecnologico: Napoli-Bari-Lecce-Taranto; Salerno-Reggio Calabria; Messina-Catania-Palermo⁶⁶. È tuttavia evidente come gli interventi di ammodernamento della rete ferroviaria debbano essere accompagnati da un'incisiva azione per l'erogazione degli effettivi servizi di trasporto sia in termini quantitativi (numero di treni) che qualitativi (puntualità).

L'analisi svolta mette in luce due grandi questioni che il Paese è chiamato ad affrontare nel Mezzogiorno sia in tema di sviluppo, sia, soprattutto, in termini di coesione territoriale.

In tema di sviluppo, l'avvio di interventi di modernizzazione della rete ferroviaria del Mezzogiorno potrà avere effetti positivi sulla competitività, non solo della macro area, ma dell'intero sistema Paese.

L'obiettivo della coesione territoriale richiama, oltre al tema infrastrutturale quello, assai rilevante, relativo all'efficienza e l'efficacia del servizio, la cui qualità resta nel Mezzogiorno più bassa rispetto ad altre aree del Paese. Nell'ultimo decennio si è, peraltro, osservata una riduzione generalizzata dei passeggeri e delle merci trasportate su ferro a favore di altri sistemi di trasporto più efficienti, che pone nuovi interrogativi circa la definizione e il finanziamento del perimetro del servizio pubblico universale.

Avvio degli investimenti e qualità del servizio si intersecano con le tematiche riguardanti la regolazione e la disponibilità di risorse pubbliche. In un periodo di risorse scarse, quale quello attuale, l'esigenza di razionalizzare la spesa pubblica è la prima vera sfida che il sistema deve affrontare, anche mediante strumenti di regolazione ispirati a criteri di premialità e penalità legati all'effettivo raggiungimento degli obiettivi fissati *ex ante*. La costituzione di un'autorità indipendente e la spinta liberalizzatrice, rappresentano un punto di partenza in questa direzione.

II.4.2 Trasporto pubblico locale

Il Trasporto Pubblico Locale (TPL) riveste un ruolo decisivo nel plasmare la qualità della vita nei territori, in particolare di quelli urbani, metropolitani e peri-urbani, in quanto concorre a definire le condizioni di mobilità delle persone, elemento fondamentale del tessuto connettivo della società. Dal punto di vista dei sistemi di trasporto, il settore si interconnette funzionalmente alla mobilità *extra-urbana* e di medio-lungo raggio, in quanto ne costituisce il segmento terminale, sia nell'origine, sia nella destinazione dei flussi di passeggeri (cfr. paragrafo II.4.1).

Il TPL rappresenta, inoltre, una pre-condizione e, a un tempo, un volano per il decollo competitivo delle aree urbane, oggi riconosciute come motori di un nuovo

Il trasporto
locale come
elemento
connettivo dei
sistemi urbani

⁶⁶ Cfr. Piano d'Azione Coesione, disponibile all'indirizzo web http://www.dps.tesoro.it/pac_2012.asp

paradigma di sviluppo locale che vede i sistemi connettivi e le innovazioni reticolari dare vita a modelli di “città intelligenti” (*smart cities*).

In termini aggregati, il settore genera un valore della produzione stimabile in 0,6-0,7 per cento del PIL, occupando quasi 90.000 addetti distribuiti in oltre 1.100 imprese locali che trasportano oltre 4 miliardi di passeggeri all’anno nei soli capoluoghi di provincia⁶⁷.

L’esame delle condizioni strutturali e di servizio del TPL può dunque offrire significativi elementi di valutazione sia per le politiche di riordino settoriale, sia per quelle di sviluppo territoriale.

Sul piano congiunturale, il rilievo macroeconomico e il ruolo di facilitatore dello sviluppo del settore sono indeboliti da due criticità. In primo luogo, la riduzione dei trasferimenti agli enti decentrati imposta da esigenze di finanza pubblica limita lo spazio per gli investimenti, inclusi quelli di rimpiazzo, riflettendosi inevitabilmente sull’operatività dei servizi. In secondo luogo, le attuali restrizioni di bilancio imposte agli enti territoriali inaspriscono le precarie condizioni di sostenibilità delle aziende di trasporto⁶⁸, circostanza che reca ulteriore pregiudizio alla stabilità finanziaria dei soggetti proprietari.

Un quadro normativo mutevole e articolato

Sul settore influisce il mutamento del contesto normativo conseguente ai *referendum* celebrati il 12 e 13 giugno 2011. L’abrogazione dell’obbligo di affidamento competitivo del servizio non si è limitato al settore idrico che pure era stato al centro del dibattito referendario, ma ha riguardato anche il TPL, bloccandone o almeno rallentandone il timido processo di apertura avviato nel decennio precedente, incentrato su: a) decentramento delle competenze di *governance* settoriale alle Regioni; b) trasformazione societaria delle aziende locali; c) introduzione della concorrenza per il mercato; d) contrattualizzazione dei rapporti fra concedente e gestore⁶⁹.

Successivi e ripetuti interventi legislativi – attuati prima con il D.L. 138/2011, poi con la L.183/2011 e, infine, con il D.L.1/2012 – hanno indicato nuovamente la liberalizzazione quale via maestra per favorire la modernizzazione dei servizi pubblici locali, incluso il TPL. Il nuovo quadro normativo affida agli enti locali i compiti di valutare se il servizio possa essere assicurato da più operatori in concorrenza tra loro oppure le particolari condizioni di mercato consentano una gestione “in esclusiva” e di definire gli obblighi di servizio pubblico da imporre ai gestori in funzione dei fabbisogni della mobilità collettiva.

Il quadro normativo, tuttavia, non si è ancora pienamente stabilizzato. Il contesto istituzionale è reso più complesso dal fatto che le Regioni hanno interpretato i ruoli di programmazione, finanziamento e controllo loro assegnati dalla legge in modo

⁶⁷ Fonte: elaborazioni su dati ASSTRA (2011) e ISTAT (dati riferiti all’anno 2009).

⁶⁸ Si stima che nel triennio i trasferimenti annuali al settore del TPL siano scesi da 2 miliardi di euro annui ai 400 milioni di euro previsti dalla manovra estiva del 2011.

⁶⁹ I riferimenti legislativi rilevanti sono la legge sul decentramento amministrativo (legge “Bassanini”, L. 59/1997) e l’atto di riordino dell’assetto di mercato del settore (decreto “Burlando”, D.Lgs. 422/1997, così come modificato dal D.Lgs. 400/1999).

non uniforme. Con l'eccezione della Sicilia e delle due Province autonome di Trento e Bolzano, tutte le Regioni hanno emanato la prevista legge di riferimento tra lo scorso degli anni Novanta (Valle d'Aosta, 1997) e il 2005 (Sardegna). Di contro, l'esercizio delle funzioni programmatiche⁷⁰ registra maggiori disomogeneità: per tempi di adozione, contenuti e modalità di aggiornamento dei piani regionali, talvolta mai emanati. In particolare, il Piemonte, l'Emilia-Romagna, la Puglia e la Sardegna hanno aggiornato in diverse fasi il proprio piano; le Marche hanno adottato nel 1994 il piano generale (attualmente in revisione) nel 1999 hanno predisposto un piano specifico per il TPL su gomma (Tavola II.8).

Tavola II.8 - QUADRO NORMATIVO REGIONALE

Regioni	Anno di emanazione della normativa regionale	Anno di emanazione del Piano regionale dei trasporti
Piemonte	2000	2004
Valle d'Aosta (*)	1997	2011
Lombardia (**)	2009	non emanato
Liguria	1998	non emanato
Trento	-	1994
Bolzano	-	2003
Veneto	1998	2005
Friuli Venezia Giulia	2007	non emanato
Emilia Romagna	1998	1998
Toscana	1998	2008
Umbria	1998	2003
Marche	1998	2009
Lazio (***)	1998	non emanato
Abruzzo	1998	2010
Molise	2000	2002
Campania	2002	2002
Puglia	2002	2002
Basilicata	1998	2005
Calabria	1999	1997
Sicilia	-	2002
Sardegna	2005	2008

(*) La Regione Valle d'Aosta non ha adottato un PRT ma un Piano di Bacino del Traffico 2011-2020.
(**) In Lombardia il PRT è stato adottato nel 1983, e attualmente è in fase di studio un Piano di governo della mobilità; nel 2002 è stato emanato il Piano di sviluppo del servizio ferroviario regionale.
(***) La Regione Lazio ha adottato nel 2011 le "Linee guida del piano regionale della mobilità".
Fonte: elaborazioni UVAL – DPS su dati ISFORT

Sotto il profilo industriale, il TPL costituisce una *network utility* che fornisce servizi a domanda individuale per mezzo di infrastrutture che ne innalzano l'intensità di capitale, soprattutto nel segmento ferroviario. Ne discende l'utilità di valutarne punti di forza e di debolezza attraverso tre dimensioni: dotazione di rete, efficienza di gestione, adeguatezza qualitativa dei servizi offerti – quest'ultima declinata nelle nozioni di efficacia e di accessibilità, proprie dei servizi di trasporto. Si tratta di una

Divari nelle dotazioni infrastrutturali dei territori ...

⁷⁰ Nello specifico alle Regioni spetta definire: a) il Piano regionale del TPL; b) il Programma triennale dei servizi; c) gli *standard* dei servizi minimi. Le Regioni devono inoltre dare vita a un Osservatorio permanente per la mobilità delle persone e delle merci.

chiave di lettura traslavile sul piano territoriale, stante il carattere di monopolio locale assunto dalle reti – fisse e di linea – del TPL.

La questione della capacità delle infrastrutture – in generale, e di quelle di trasporto in particolare – di favorire lo sviluppo economico ha attratto un’attenzione crescente di studiosi⁷¹, operatori e *policy makers*, costituendo un tema ricorrente delle analisi sullo sviluppo territoriale. Le resilienti disomogeneità territoriali nei livelli di offerta e di qualità dei servizi di pubblica utilità, proprie dell’economia italiana, trovano riscontro nel TPL: in particolare nelle aree metropolitane, dove la mobilità collettiva, pur presentando tassi di penetrazione modale superiori a quelli che si osservano nel trasporto *extra-urbano*, non è in grado di fornire servizi di qualità tale da svantaggiare in modo decisivo l’alternativa privata.

Nel TPL il Mezzogiorno accusa svantaggi in termini sia di dotazioni trasportistiche, sia di livello di servizi. Il ritardo infrastrutturale risulta confermato da recenti analisi che considerano sia la cumulata delle spese d’investimento⁷², sia misure di distanza geografica fra i centri urbani corrette per i tempi di percorrenza fra le destinazioni⁷³ – un indicatore del livello di servizio assicurato all’utenza che accede alla rete.

Il ritardo trova conferma anche nella rete ferroviaria regionale – un qualificante segmento dell’offerta di TPL. Il Mezzogiorno è caratterizzato da una minore estensione dell’infrastruttura fissa; la sua distanza dal Centro-Nord si attenua se corretta per la superficie (60 metri per km² contro 66 nel Centro-Nord). Sul piano dei servizi, nel Sud la frequentazione dei convogli e l’intensità di utilizzo della rete rimangono significativamente inferiori a quelle del Centro-Nord (Tavola II.9).

Tavola II.9 - ESTENSIONE DELLA RETE FERROVIARIA REGIONALE E VIAGGIATORI, 2010

	Estensione della rete (*)		Viaggiatori al giorno (migliaia)	Intensità di utilizzo (viaggiatori / km di rete)
	assoluta (km)	relativa (m / km ²)		
<i>Nord-Ovest</i>	4.454	76,9	911	205
<i>Nord-Est</i>	3.583	57,8	319	89
<i>Centro</i>	3.731	63,9	816	219
<i>Centro-Nord</i>	11.768	66,0	2.046	174
<i>Mezzogiorno</i>	7.372	59,9	655	89
ITALIA	19.140	63,5	2.701	141

(*) Somma della rete regionale, convenzionale e delle ferrovie concesse
Fonte: Legambiente, Rapporto Pendolaria 2010

⁷¹ La letteratura sull’argomento è molto più ampia. Per tutti, possono essere citati i seminali contributi offerti da David Aschauer a partire dallo scorcio degli anni ottanta dello scorso secolo sul legame causale fra spesa pubblica in infrastrutture e crescita economica, che si manifesta attraverso gli *spillover* di produttività sugli investimenti privati.

⁷² Cfr. Montanaro, P. (2011) *La spesa per infrastrutture in Italia: dinamica recente, confronto internazionale e divari regionali*, in Banca d’Italia, “Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione” (http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/infrastrutture).

⁷³ Alampi, D. e Messina, G. (2011), *Time-is-money: i tempi di trasporto come strumento per misurare la dotazione di infrastrutture in Italia*, in Banca d’Italia, op. cit.

Indicazioni analoghe si ottengono volgendo l'attenzione alla dotazione trasportistica in ambito urbano. Nel Sud l'estensione delle reti di superficie destinate al trasporto collettivo è pari a circa la metà della corrispondente dotazione del Centro-Nord; il divario diviene abissale nel caso delle reti fisse (metropolitane, tramvie, filovie e funicolari) anche quando l'indicatore viene rapportato alla superficie comunale (Tavola II.10).

Tavola II.10 - ESTENSIONE DELLE RETI DI TRASPORTO PUBBLICO NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA, 2009 (valori in km e in m/km ²)						
	Ferrovie	Autobus	Reti fisse ⁽¹⁾	Ferrovie	Autobus	
	valori assoluti (km)			per superficie comunale (m/km ²)		
Nord-Ovest	635	4.555	393	311	2.229	
Nord-Est	743	4.173	93	191	1.072	
Centro	897	6.906	102	162	1.251	
Centro-Nord	2.275	15.634	588	199	1.365	
Mezzogiorno	1.098	8.241	110	120	900	
ITALIA	3.373	23.875	698	164	1.158	

⁽¹⁾ Somma della rete di metropolitana, filovie, tramvie e funicolari
Fonte: elaborazioni DPS-UVAT su dati ISTAT - Trasporti urbani 2011

Di contro, indicazioni più confortanti emergono dagli elementi disponibili sull'età del parco circolante di autobus e di altri mezzi di superficie. Nel Mezzogiorno, l'età media dei veicoli risulta inferiore a quella delle altre macro aree (8,8 contro 9,2 anni del totale nazionale)⁷⁴, per il presumibile effetto di politiche aziendali di rinnovo del parco che hanno saputo cogliere il triplice beneficio del rafforzamento della sicurezza passiva, di una migliore agibilità e di mitigazione dell'impatto ambientale dei mezzi rotabili.

La minore infrastrutturazione del Mezzogiorno si accompagna a una maggiore differenziazione dei livelli di servizio, espressi in termini di volumi offerti e di condizioni di efficacia. Nel trasporto di superficie, il Sud si distingue per un minore utilizzo del parco circolante e per una più tenue capillarità delle fermate in rapporto alla rete (0,5 vetture e 2,8 fermate per km di rete, a fronte di valori medi nazionali pari a 0,71 e a 3,5 rispettivamente).

... e nei livelli
di servizio

Anche le condizioni di capillarità e di accessibilità del servizio appaiono meno favorevoli nel Mezzogiorno. Nell'area vengono offerti viaggi annuali (espressi in posti-km) per un ammontare molto inferiore rispetto a quanto è disponibile per gli utilizzatori dei mezzi pubblici del Centro-Nord (Tavola II.11).

⁷⁴ Fonte: ISTAT-ASSTRA.

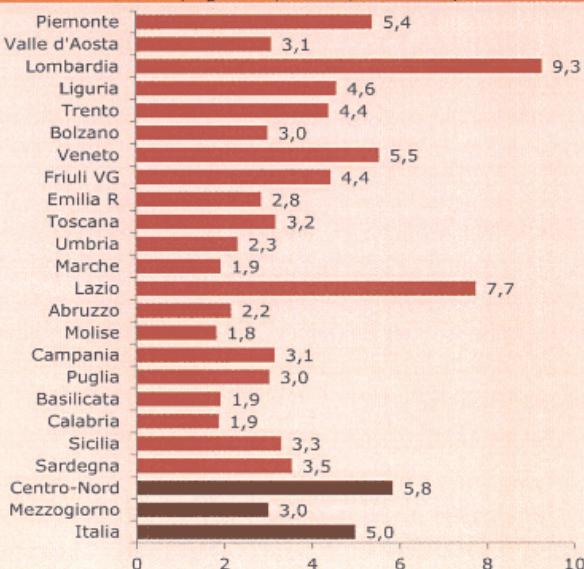
Tavola II.11 - GRADO DI INFRASTRUTTURAZIONE, OFFERTA DI SERVIZIO E ACCESSIBILITÀ DEL TRASPORTO PUBBLICO NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA, 2009

	Grado di infrastrutturazione		Offerta di servizio (milioni di posti-km)	Accessibilità	
	vettture (n. per km di rete)	fermate		residenti per vettura	distanza media tra le fermate (m)
Nord-Ovest	1,14	4,2	31.842	791	238
Nord-Est	0,72	3,5	12.801	1.042	287
Centro	0,64	3,8	28.945	1.092	266
Centro-Nord	0,81	3,8	73.587	952	262
Mezzogiorno	0,50	2,8	16.407	1.325	360
ITALIA	0,71	3,5	89.994	1.042	289

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT – Trasporti urbani 2011

Il divario fra le macro aree nel Mezzogiorno non muta ove l'offerta di servizio venga rapportata alla popolazione (3,0 posti-km per 1.000 abitanti contro 5,8 nel Centro-Nord). Le stesse aree a maggiore densità urbana del Mezzogiorno (Campania, Puglia e Sicilia) presentano livelli di copertura alquanto discosti da quelli di Lombardia, Lazio, Veneto e Piemonte (Figura II.35).

Figura II.35 - OFFERTA POTENZIALE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA, 2009 (migliaia di posti-km per abitante)



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISTAT – Trasporti urbani 2011

L'offerta potenziale può essere identicamente scomposta nel prodotto fra passeggeri per abitante (un indicatore di domanda effettiva) e nel *load factor* (un indicatore dell'intensità di utilizzo dei mezzi). Ciò consente di leggere, ad esempio, nel livello relativamente contenuto dell'offerta che si registra in Campania (3,1 posti-km per 1.000 abitanti) il concomitante riflesso della bassa domanda effettiva per il servizio

(circa 182 passeggeri per abitante contro 230 della media nazionale, pur sempre il valore più alto fra quelli delle regioni meridionali) e dell'elevato utilizzo dei mezzi (57,6 passeggeri-corsa ogni 1.000 posti-km contro i 46,1 della media nazionale) – un presumibile indicatore della modesta qualità con cui l'utenza percepisce il servizio. Complessivamente, nel Mezzogiorno si registra una domanda effettiva *pro capite* pari a meno di un terzo di quella osservata nel Centro-Nord.

Modesti livelli di infrastrutturazione e bassa domanda per il servizio si riflettono in un minore grado di utilizzo dei mezzi in circolazione e in una velocità commerciale più contenuta.

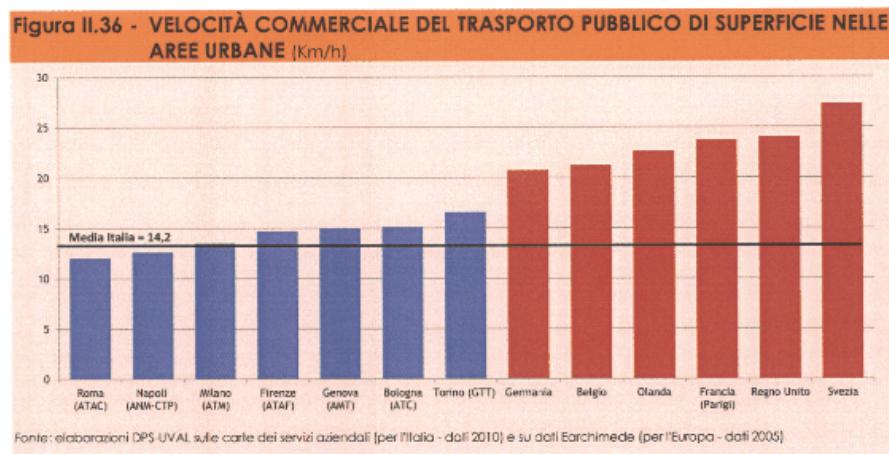
I livelli tariffari praticati in Italia sono insufficienti a coprire i costi variabili del servizio; risultano inoltre assai contenuti nel confronto internazionale (il costo medio di un abbonamento mensile nelle principali capitali europee è circa 2,5 volte maggiore del prezzo vigente a Milano o a Roma). Con le diversificate scelte regolatorie compiute in ambito locale e regionale (a loro volta frutto di assetti concessori disomogenei), ne derivano costi e ricavi medi unitari con pronunciate differenze territoriali (Tavola II.12). Su base nazionale, il grado di copertura tariffaria per l'offerta di servizi del TPL urbano – un indicatore di efficienza economica – supera di poco un terzo dei costi: la quota sale al 41 per cento nel Nord-Ovest e scende a un quarto nel Centro, su cui influenza la *performance* del TPL della Capitale; si colloca sul 35 per cento nel Sud.

Tavola II.12 - COSTI E RICAVI MEDI DEL TRASPORTO PUBBLICO DI SUPERFICIE NELLE AREE URBANE, 2009

	Costi (€/km)	Ricavi (€/km)	Grado di copertura dei costi (%)
Nord-Ovest	4,65	1,91	41,1
Nord-Est	3,63	1,43	39,5
Centro	5,17	1,33	25,8
Centro-Nord	4,59	1,57	34,1
Mezzogiorno	4,72	1,73	36,6
ITALIA	4,63	1,62	34,9

Fonte: elaborazioni DPS-UVAT su dati Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Frammentarie informazioni circa la velocità commerciale nelle aree urbane sono ricavabili da dati aziendali e da informazioni elaborate dalla principale organizzazione datoriale dei gestori. Nel percorso urbano, i gestori delle città del Centro-Nord assicurano velocità medie comprese fra i 13,5 km/h di Milano e i 15,6 km/h di Torino; più lenta è la circolazione a Roma (12 km/h) e a Napoli (12,5 km/h). Nettissimo è comunque il divario che separa le realtà urbane italiane da quelle europee (Figura II.36).



In conclusione, il TPL si caratterizza per ampi margini di miglioramento di efficienza e di efficacia, in presenza di marcate esigenze di perequazione territoriale nelle dotazioni e nella qualità del servizio. Il superamento del fabbisogno infrastrutturale, stimato in circa 40 miliardi di euro fino al 2015⁷⁵, solo in parte colmato dalle risorse provenienti dalle politiche aggiuntive, non è comunque fattore risolutivo, stante il ruolo di collante sociale e di fattore abilitante per lo sviluppo dei servizi di trasporto locale. Più che in altri compatti, nel TPL è necessario integrare lo sforzo di accumulazione pubblica nelle reti e nei mezzi circolanti con coerenti politiche di contesto: pianificazione urbana, mobilità sostenibile e regolazione incentivante.

II.5 Servizi on-line

II.5.1 Accessibilità ai servizi digitali per cittadini e imprese

Il superamento dei divari digitali, cioè la possibilità e/o la capacità di accedere alla rete per usufruire dei servizi offerti, rappresenta l'obiettivo principale dell'Agenda digitale europea⁷⁶ e incide direttamente sulla capacità di innovazione che i territori sono in grado di esprimere.

L'Agenda digitale europea, parte centrale della nuova "Strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (Europa 2020), ha posto a tutti gli Stati membri obiettivi ambiziosi da conseguire entro il 2020 su cui misurare le performances nazionali, secondo una visione in cui la promozione di servizi infrastrutturali, innovativi e di contenuti possa innescare un circolo virtuoso in termini di vantaggi socioeconomici sostenibili offerti dal mercato unico del digitale basato su

⁷⁵ Cfr. CNEL, Osservazioni e proposte in tema di infrastrutture, novembre 2011.

⁷⁶ Gli obiettivi dell'Agenda digitale per ciascun Paese sono per le reti, il 100 per cento di copertura della popolazione entro il 2013; il 100 per cento di copertura con una velocità di connessione superiore a 30 Mbps; almeno il 50 per cento degli abbonamenti con velocità di connessione superiori ai 100 Mbps. Riguardo ai servizi, almeno il 50 per cento della popolazione dovrà rapportarsi con la PA *on-line*; almeno il 50 per cento degli utenti digitali dovrà utilizzare l'e-commerce; il 75 per cento della popolazione dovrà utilizzare abitualmente internet e il 33 per cento delle PMI dovrà vendere e acquistare *on-line*.

internet veloce e superveloce, banda larga e ultra larga, applicazioni interoperabili, utilizzo di servizi avanzati e integrati da parte di cittadini e imprese.

L’Italia appare ancora lontana da questi traguardi, soprattutto per una generalizzata debolezza della domanda e si posiziona nel gruppo di coda dei Paesi europei⁷⁷, pur in presenza di un’offerta di reti e servizi sufficientemente adeguata e/o talora superiore alla media europea (ad esempio nei servizi di *e-Government*, cfr. paragrafo II.5.2). In particolare, la disponibilità di copertura di banda larga rappresenta un indicatore chiave per determinare sia il grado di partecipazione dei cittadini alle attività (sociali e economiche) in rete che la capacità di sviluppo di applicazioni informatiche e dei servizi che richiedono una maggiore velocità di connessione e trasmissione.

Nell’ultimo decennio, in Italia, è migliorata quasi ovunque la disponibilità della rete e connettività in banda larga: si passa da poco più di un milione di accessi DSL⁷⁸ nel 2002 a poco più di 13 milioni nel 2011, ovvero il 21,4 per cento di penetrazione rispetto alla popolazione, dato che raggiunge il 22,3 per cento se si considerano tutte le modalità fisse di accesso, contro una media europea del 27 per cento. Il DSL rappresenta dunque la tecnologia di accesso prevalente (97,7 per cento), nettamente superiore alla media UE pari al 76,8 per cento⁷⁹.

A fine 2011, la copertura linda⁸⁰ di servizi ADSL in banda larga con velocità di connessione pari o superiore ≥ 2 Mbps (sino a 20 Mbps) continua ad attestarsi attorno al 89,2 per cento della popolazione, cui va aggiunto il 5,2 per cento di copertura di sola banda larga mobile, sia pure con le limitazioni tipiche delle reti radiomobili. Se invece si considera la copertura in banda larga veloce (con velocità di connessione a 7 Mbps e a 20 Mbps) tale percentuale diventa rispettivamente del 19,4 e del 49,1 per cento rispetto alla popolazione residente⁸¹. Sussiste quindi un divario digitale infrastrutturale le cui dimensioni e caratteristiche in Italia sono fortemente differenziate nelle e tra le regioni, e non riflettono sempre le differenze Nord-Sud (Figura II.37). La conformazione orografica, con aree territoriali poco appetibili per gli investimenti degli operatori di mercato, le dimensioni dei comuni e la densità abitativa sono tutti

I divari nella copertura della banda larga

⁷⁷ Cfr. Commissione europea, Digital Agenda Scoreboard, 2011.

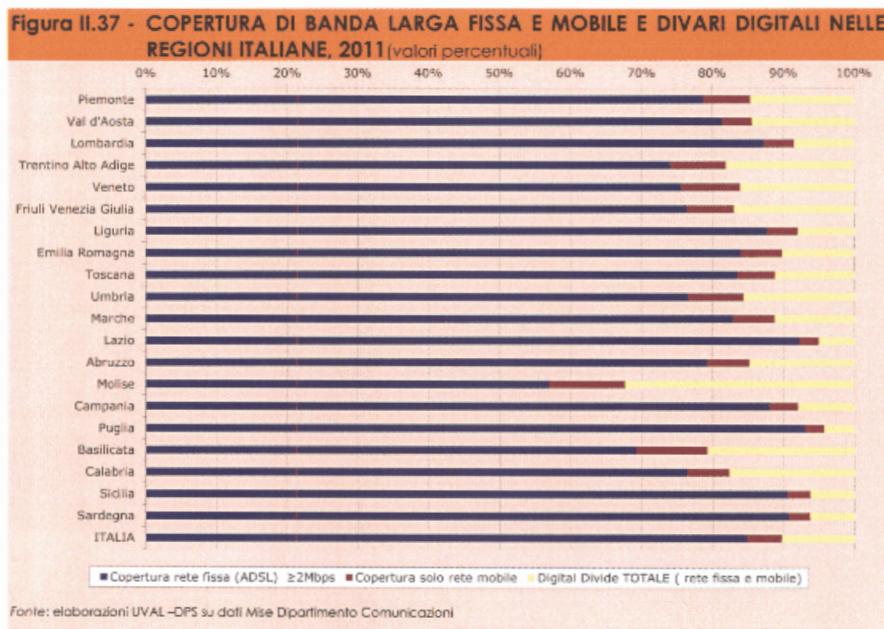
⁷⁸ Il termine DSL (Digital Subscriber Lines) o xDSL si riferisce alla tecnologia che attraverso un modem, utilizza il normale cavo telefonico trasformando la linea telefonica tradizionale in una linea di collegamento digitale a alta velocità per il trasferimento di dati. Tra le tecnologie utilizzate per il collegamento in banda larga fissa, il DSL è quella più largamente diffusa.

⁷⁹ Cfr. Communications Committee – Working document “Broadband access in the EU situation at 1 July 2011” CoCom 11-24, 19 dicembre 2011; European Commission – Digital Agenda Scoreboard, 2011.

⁸⁰ La copertura linda del territorio con il servizio ADSL si riferisce alla percentuale della popolazione che dipende da una centrale telefonica che dispone di DSLAM. Essa è cioè influenzata dal tipo di infrastruttura disponibile e non dal grado di sviluppo dell’area. La copertura linda 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 difficile da valutare in quanto dipende dalle condizioni dei cavi di collegamento. I dati sulla copertura netta non sono disponibili alla data di redazione del Rapporto.

⁸¹ Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento delle Comunicazioni, dicembre 2011. Circa il 20 per cento della copertura tra 2-20Mbps è infatti complessivamente rappresentato da accesso nominale a 7 e 20 Mbps in ragione del degrado delle linee lunghe fino a velocità non inferiori a 2Mbps.

elementi che incidono sensibilmente sulla disponibilità di banda larga fissa, in parte compensata dall'ampia diffusione della banda mobile.



Nel 2011, il Molise registra ancora (con il 63,8 per cento di copertura lorda ADSL $\geq 2\text{Mbps}$) il livello di copertura più basso tra le regioni italiane, anche considerando la copertura con banda larga mobile (11,9 per cento)⁸².

Arearie urbane e aree rurali

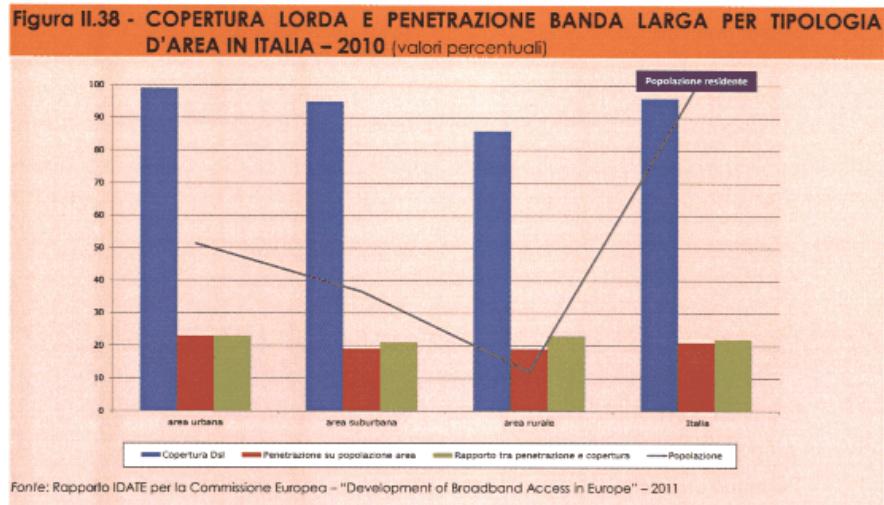
Lazio, Puglia, Sicilia e Sardegna registrano invece livelli di copertura maggiori della media attestandosi o addirittura superando il 90 per cento solo con banda larga fissa. Complessivamente, quindi, circa il 10,8 per cento della popolazione italiana è esclusa dal servizio DSL. Tale dato si riduce al 5,6 per cento se si include la disponibilità di banda larga mobile che, soprattutto nelle aree rurali, consente di assicurare la copertura del servizio⁸³.

Questo emerge più chiaramente guardando alle tipologie di aree e territori privi in tutto o in parte di copertura, in particolare alle aree rurali più marginali dove, evidentemente, anche la distribuzione spaziale della popolazione influenza sui divari digitali. Infatti, in queste aree gli operatori privati investono con maggiore difficoltà perché poco appetibili dal punto di vista del mercato e di ritorno degli investimenti. Va comunque osservato che 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 veloci, come ad esempio l'ADSL 2 e 2+ dove la polarizzazione a

⁸² Relativamente alla copertura in banda larga mobile, questa modalità di connessione non sembra poter rappresentare, in termini di popolazione raggiunta, una soluzione in grado di contribuire a compensare del tutto l'attuale *digital divide* infrastrutturale.

⁸³ Va rilevato tuttavia che, a livello nazionale, la copertura in banda larga con velocità di connessione pari a 20 Mbps si attesta al 49,1 per cento senza sostanziali differenze territoriali se si esclude il Nord-Est dove la copertura è pari al 43 per cento.

favore dei grandi centri urbani è evidente e dove i margini di remuneratività sono maggiori per gli operatori (Figura II.38).



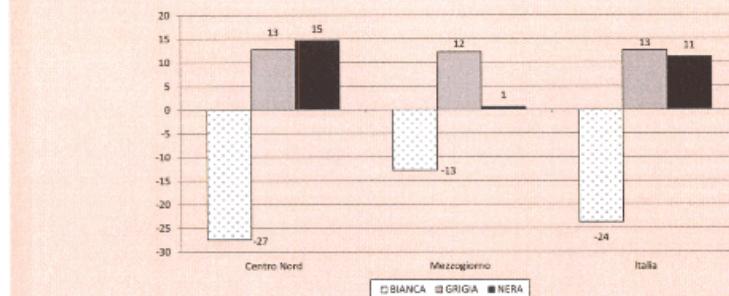
Per cogliere appieno la presenza o meno di una copertura adeguata in banda larga e identificare le aree in cui è ammesso l'intervento pubblico sollecitando l'interesse degli operatori privati senza violare le regole della concorrenza, appare interessante analizzare la distribuzione delle aree, comunali e subcomunali, identificate o identificabili, secondo la terminologia della Commissione Europea, come *"bianche, grigie e nere"*⁸⁴.

In Italia, a oggi, solo il 7 per cento di queste aree è identificato come area *nera*, nelle quali non è ammesso il sostegno pubblico poiché non c'è fallimento di mercato. Le previsioni a fine 2013 delineano uno scenario in cui, per le regioni del Centro-Nord si profila tendenzialmente una maggiore apertura del mercato e la presenza di più operatori, quindi un'offerta di banda e servizi adeguata rispetto agli *standard* odierni, mentre per il Mezzogiorno il grado di apertura del mercato rimane sostanzialmente invariato, pur migliorando il quadro dell'offerta infrastrutturale, con la riduzione delle aree *bianche*, a fallimento di mercato, in favore di quelle *grigie* con la presenza di un solo operatore⁸⁵ (Figura II.39).

⁸⁴ La Commissione Europea (Comunicazione Ce 2009/C 235/04) ai fini dell'ammissione dell'intervento pubblico, distingue i territori a seconda della presenza o meno di infrastrutture a banda larga e di operatori in: *Aree bianche*, dette anche a fallimento di mercato, dove le infrastrutture a banda larga sono inesistenti e non si prevede saranno sviluppate nell'arco di un triennio; *Aree grigie*, caratterizzate dalla presenza di un solo operatore e in cui alcune categorie di utenti non sono adeguatamente servite. Qui le situazioni di monopolio possono incidere sulla qualità e sul prezzo dei servizi offerti ai cittadini; *Aree nere*, in cui operano almeno due operatori di servizi di rete a banda larga e la fornitura avviene in condizioni di concorrenza. In queste aree l'intervento pubblico non è ammesso. La consultazione pubblica lanciata nel 2011 dal Dipartimento Comunicazioni del Ministero dello Sviluppo Economico, ha riguardato 6.423 aree di cui 2.100 già notificate alla UE con il Fesar e 4.323 in via di notifica nell'ambito del Piano Nazionale Banda larga.

⁸⁵ Cfr. MISE – Dipartimento Comunicazioni, Piano Nazionale Banda larga – Consultazione Pubblica 2011.

Figura II.39 - VARIAZIONE PREVISTA A FINE 2013 TRA AREE BIANCHE, GRIGIE E NERE IDENTIFICATE DAL PIANO NAZIONALE BANDA LARGA PER MACROAREA - 2011 (valori percentuali)



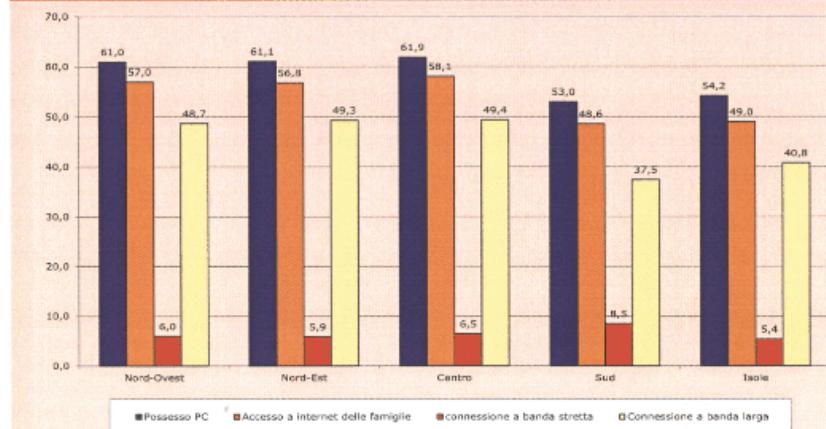
Nota: i dati qui riportati considerano come un unico insieme le aree già notificate alla UE e le aree in via di notifica
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati MISE - Dipartimento comunicazioni - Piano Nazionale Banda larga, consultazione pubblica 2011

L'analisi territoriale conferma, nel 2011, anche un diverso possesso e una diversa propensione all'utilizzo delle tecnologie ICT nelle singole regioni.

La domanda di servizi *on-line*

Permane una debolezza della domanda (possesso computer, accesso a *internet* e banda larga) e di 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 (Figura II.40). Da questo punto di vista, nel 2011, gli squilibri territoriali sono ancora rilevanti: a fronte di una media nazionale del 58,8 per cento di coloro i quali dichiarano di possedere il computer, si registrano divari anche all'interno del Centro-Nord (in media 61 per cento circa), con la provincia di Bolzano che supera la media dell'area e la Liguria che continua a rimanere ben al di sotto del dato nazionale con il 52,7 per cento.

Figura II.40 - FAMIGLIE PER BENI TECNOLOGICI POSSEDUTI, ACCESSO A INTERNET E TIPO DI CONNESSIONE CON CUI ACCEDONO PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA, 2011 (per 100 famiglie della stessa zona)



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISTAT, Indagine sugli "Aspetti della vita quotidiana" – 2011

Nel Mezzogiorno, invece, mentre la Sardegna continua ad attestarsi sopra la media nazionale con il 61,2 per cento, l'Abruzzo, che nel 2009 registrava performances migliori, cresce nel 2010 relativamente poco (+1,5 per cento contro +4,3 della media nazionale rispetto al 2009), collocandosi al 57,2 per cento, scontando evidentemente gli effetti del terremoto. Sicilia e Puglia rimangono tra le regioni con i peggiori risultati rispettivamente con il 51,7 e 48,8 per cento. Nel caso della Puglia va inoltre osservato come, a fronte di una dotazione infrastrutturale tra le maggiori nel panorama nazionale, non corrisponda una 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 possedere l'accesso a *internet* da casa (42,3 per cento) e la connessione a banda larga (circa il 29 per cento). Tale circostanza può sostanzialmente precludere l'accesso ai servizi pubblici e privati *on-line*. Ancora più bassa, anche se in lieve miglioramento rispetto al 2009, risulta la percentuale delle famiglie residenti nei centri con meno di 2.000 abitanti che dichiarano di possedere il PC (51,5 per cento delle famiglie contro il 63 per cento circa delle aree metropolitane), a conferma dei divari registrati tra aree urbane e rurali/marginali.

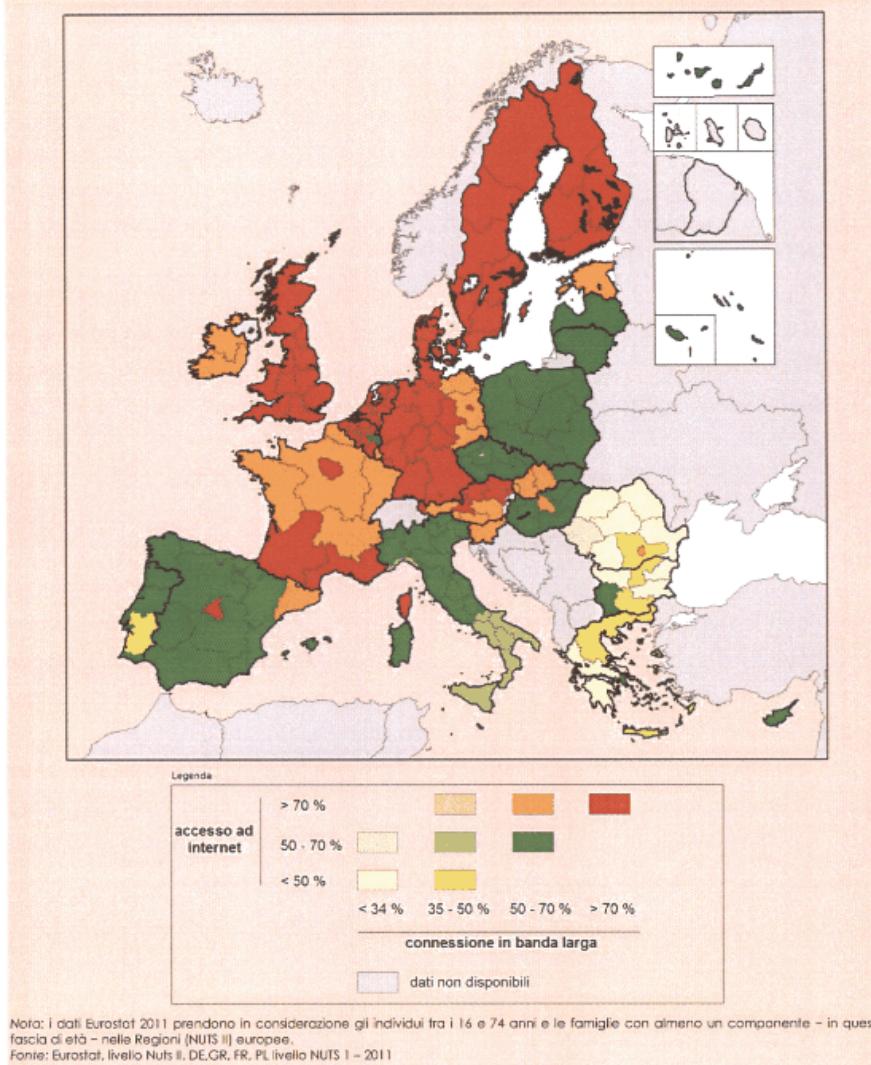
La circostanza che circa la metà delle famiglie italiane non possiede il computer e che quasi la metà degli individui non lo usi (46 per cento) evidenzia un'arretratezza generalizzata nella capacità di utilizzare le tecnologie informatiche e quindi nell'accesso ai servizi in rete, rappresentando un fattore che influenza pesantemente sull'esclusione digitale, ponendo l'Italia in coda nella graduatoria europea (Figura II.41).

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, né avuto accesso a *internet* da casa disponendo di banda larga adeguata e vi si connettono regolarmente⁸⁶.

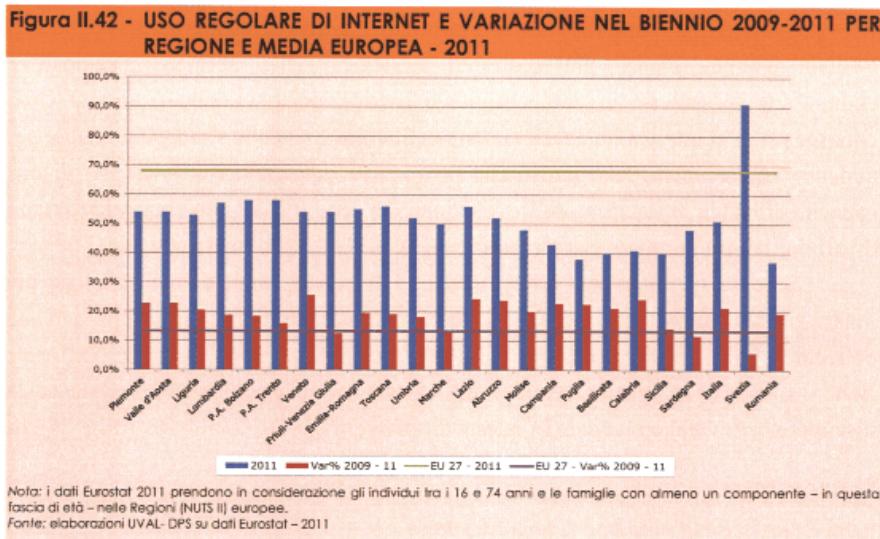
I divari
digitali in
Europa

⁸⁶ I dati Eurostat 2011 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 europee (NUTS II).

Figura II.41 - ACCESSO A INTERNET E CONNESSIONI A BANDA LARGA DELLE FAMIGLIE PER REGIONE DELL'UNIONE EUROPEA, 2011

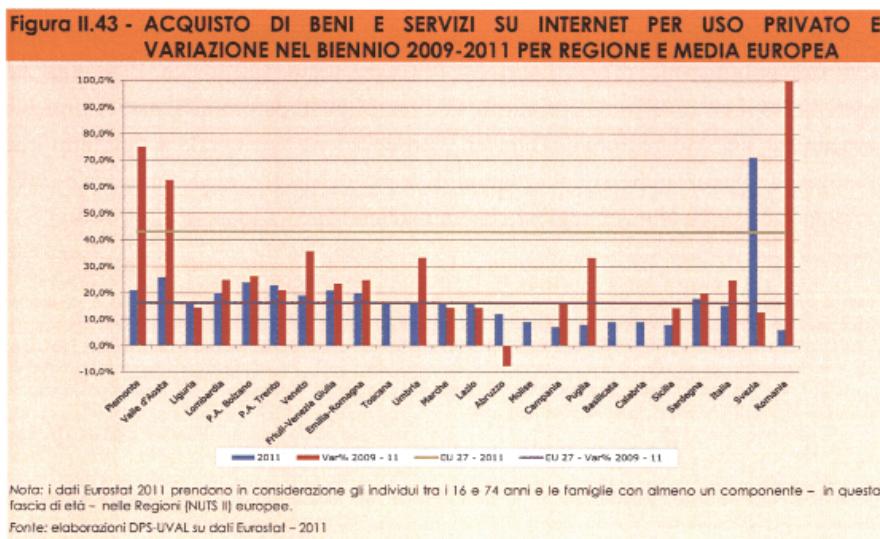


Nel 2011, per quanto riguarda l'uso regolare di *internet* (Figura II.42), a fronte di una media italiana del 51 per cento, Eurostat registra una marcata distanza all'interno del Paese. I dati variano, infatti, tra il 58 per cento delle persone che accedono regolarmente a *internet* nella Provincia di Bolzano e il 38 per cento in Puglia. Tale situazione, pone, ancora una volta, l'Italia – e le regioni italiane – nel gruppo di coda dei 27 paesi europei seguita solo da Grecia (47 per cento), Bulgaria (46 per cento), Romania (37 per cento). Distanti, con divari interni sotto o intorno al 10 per cento, si collocano i Paesi del Nord Europa (Svezia, Olanda, Danimarca, Lussemburgo, Finlandia e Regno Unito).



Analogamente, nel raffronto europeo anche il commercio elettronico appare poco sviluppato, benché l'Agenda digitale europea assegni grande rilevanza a questo strumento per le opportunità che offre ai consumatori e alle imprese nello stimolare i consumi e ridurre i costi, contribuendo nel contempo ad abbassare le barriere nazionali al commercio *on-line*. Se nel 2010 la media europea degli acquisti online superava appena il 40 per cento, la media italiana si fermava al 15 per cento. Il dato regionale al 2011 evidenzia un dualismo tra Centro-Nord e Mezzogiorno, ma anche come alcune Regioni abbiano registrato una decisa crescita rispetto al biennio precedente. Va comunque osservato che, più un Paese o una regione si avvicina al livello di saturazione, minore è il tasso di crescita registrato, come nel caso della Svezia (Figura II.43).

Commercio
on-line



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. Ciò implica un’accelerazione nell’attuazione delle strategie e misure per assicurare il recupero dei ritardi nella prospettiva di garantire lo sviluppo di una capacità di banda in funzione dell’evoluzione dei servizi e dei contenuti, riducendo i divari digitali tra i territori e con i Paesi *competitors* a livello internazionale.

Seppure gli interventi infrastrutturali richiedano tempi di realizzazione più lunghi, essi saranno tanto più efficaci quanto più le politiche dell’offerta saranno collegate a politiche di promozione della domanda. L’attuazione del Piano Nazionale Banda Larga e le misure relative all’Agenda digitale italiana, attualmente in discussione, dovrebbero andare in questa direzione.

II.5.2 Servizi della pubblica amministrazione

In tema di amministrazione digitale negli ultimi anni l’Italia ha compiuto importanti passi in avanti, tanto che le stesse statistiche europee (*“European e-Government Benchmarking 2010”*) ne indicano la buona *performance*. La Commissione europea colloca infatti l’Italia al primo posto (insieme a Svezia, Austria, Portogallo e Malta) per la disponibilità dei 20 servizi *on-line* base e al secondo posto (insieme a Germania, Svezia e Portogallo) per il livello della loro qualità⁸⁷.

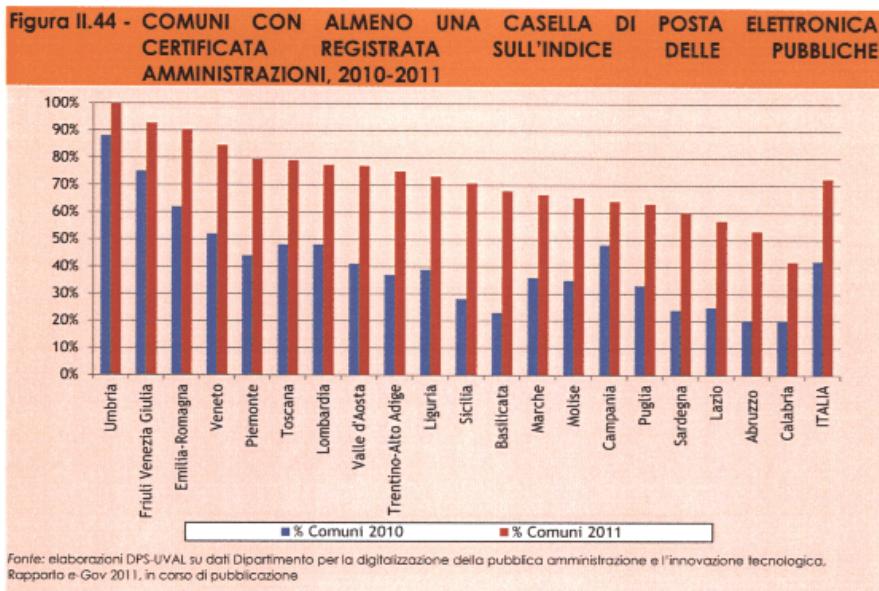
Negli ultimi anni, in Italia, il dialogo tra le amministrazioni e tra pubblica amministrazione e cittadini è migliorato grazie a nuovi strumenti e servizi che si stanno rapidamente diffondendo.

La Posta Elettronica Certificata (PEC), ad esempio, registra un forte incremento: oltre 25.000 amministrazioni hanno un indirizzo PEC registrato sull’Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA)⁸⁸. Nel 2011, più del 72 per cento dei Comuni dispone di un indirizzo PEC registrato sull’Indice IPA, con un incremento rispetto all’anno precedente di circa 30 punti percentuali, particolarmente accentuato nel Mezzogiorno. Tuttavia, l’articolazione territoriale è tutt’altro che omogenea, con aree che si collocano al di sopra del livello medio nazionale (tutte regioni del Centro-Nord) e regioni che ne risultano ancora lontane. La Calabria è la

⁸⁷ Cfr. Commissione Europea, *9th Report of European Benchmarking 2010*. In particolare, dei 20 servizi di base il cui grado di sofisticazione è misurato dalla Commissione, 12 sono rivolti ai cittadini (Tasse sui redditi; Ricerca di lavoro; Benefici di sicurezza sociale; Documenti personali; Registrazione automobile; Permessi per edificare; Dichiarazioni alle forze di polizia; Biblioteche pubbliche; Certificati di nascita e matrimonio; Iscrizione all’istruzione superiore; Cambi di residenza; Servizi connessi alla sanità) e 8 alle imprese (Pagamento contributi sociali; Tasse sui redditi delle imprese; IVA; Registrazione imprese; Dati statistici; Dichiaraioni doganali; Permessi legati all’ambiente; Acquisti pubblici).

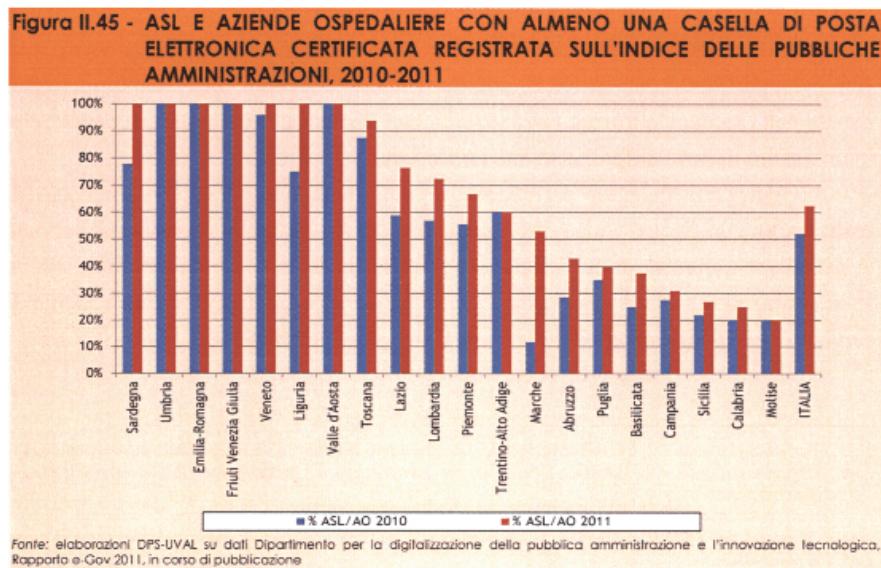
⁸⁸ Secondo quanto previsto dagli artt. 47 e 57 bis del Codice dell’amministrazione digitale (D. Lgs. 235/2010) le pubbliche amministrazioni devono provvedere a inserire (aggiornandolo almeno ogni sei mesi) nell’Indice degli indirizzi delle Pubbliche Amministrazioni (IPA), i dati relativi agli indirizzi di posta elettronica e posta elettronica certificata da utilizzare per le comunicazioni, per lo scambio di informazioni e per l’invio di documenti fra amministrazioni e fra amministrazioni e cittadini. L’Indice, realizzato e gestito da DigitPA, è consultabile all’indirizzo www.indicepa.gov.it.

regione più distante dal dato nazionale, superando di poco la soglia del 40 per cento (Figura II.44).



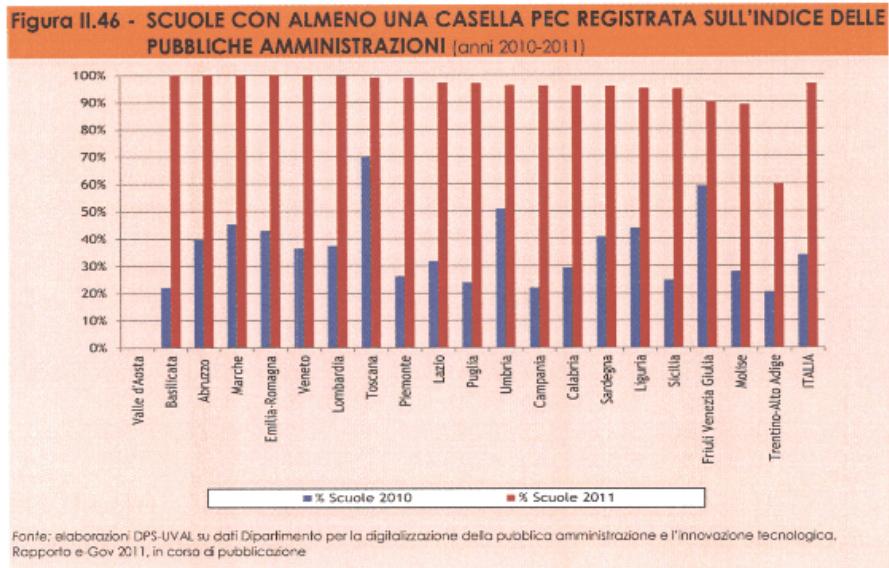
Nelle ASL e nelle Aziende ospedaliere, la diffusione della PEC invece è molto più contenuta: nel 2011 solo il 62 per cento dispone di un indirizzo PEC registrato su IPA (52 per cento nel 2010). A livello territoriale, a fronte di una copertura del 100 per cento rilevata in sette regioni (ancora nel Centro-Nord a cui si aggiunge la Sardegna), in tutte le altre regioni del Mezzogiorno, non solo non si supera la soglia del 40 per cento, ma l'indicatore non si è molto modificato di recente (Figura II.45).

Posta certificata di ASL e Aziende ospedaliere



Posta
elettronica
nelle scuole

Le scuole, al contrario, evidenziano una grande dinamicità tra il 2010 e il 2011. Infatti, se nel 2010 solo il 34 per cento di esse disponeva di un indirizzo PEC, a un anno di distanza l'indicatore ha raggiunto il 97 per cento. Nel giro di un anno, sei regioni hanno realizzato una copertura totale (nel Sud solo Abruzzo e Basilicata) ma, più in generale, tutte le scuole, a prescindere dall'area geografica di appartenenza, hanno compiuto notevoli sforzi per dotarsi di un indirizzo mail certificato (Figura II.46).



Sanità
elettronica

Sul piano dei servizi che la pubblica amministrazione oggi è in grado di offrire “in digitale” a livello locale, il mosaico dell'*amministrazione 2.0*⁸⁹ si compone di numerose tessere: iniziative di primo piano, infatti, sono state realizzate in questi anni nel campo della sanità, della scuola, dell'università e della giustizia e infomobilità.

Negli ultimi anni in Italia, amministrazioni centrali e locali hanno investito risorse nella sanità elettronica (*e-Health*)⁹⁰, con risultati per molti aspetti controversi in un quadro di forte differenziazione territoriale.

Oggi nella maggior parte delle regioni italiane è presente o in corso di realizzazione un Centro Unico di Prenotazione (CUP) di livello regionale: il servizio è già disponibile in dodici regioni e risulta in corso di realizzazione (o in sperimentazione) nella Provincia di Bolzano, in Veneto, Liguria, Abruzzo e Sicilia. Il servizio non è però disponibile in Puglia, Calabria e Piemonte⁹¹.

⁸⁹ Per amministrazione 2.0 si intende una PA che, sfruttando le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e dagli strumenti del web 2.0, stabilisce una relazione biunivoca con i cittadini per migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi offerti.

⁹⁰ La Commissione europea, nella *Digital Agenda*, ha posto al centro del suo piano di interventi l'azione chiave in favore della Sanità elettronica, riconoscendo alle nuove tecnologie un ruolo centrale per migliorare qualità e accesso alle cure.

⁹¹ In Toscana è attivo un servizio non completamente assimilabile a un CUP regionale.

Anche sul fronte della progettazione e dell'implementazione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), tutte le Regioni hanno intensificato negli ultimi anni le attività ma, a oggi, solo alcune hanno realizzato una prima struttura operativa per i cittadini (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e Provincia di Trento).

Riguardo l'infomobilità, negli ultimi anni sono state realizzate diverse iniziative nel territorio per favorire la creazione di sistemi di mobilità sostenibile che permettano al cittadino l'esercizio del diritto a una mobilità efficiente, compatibile con l'obiettivo di diminuire l'impatto ambientale degli spostamenti di mezzi, persone e merci.

Infomobilità

A livello comunitario vi è una grande attenzione al tema, tanto che nel 2010 la Commissione con la Direttiva 2010/40/CE ha definito il quadro generale per la diffusione di Sistemi di Trasporto Intelligenti.

Diversi Comuni hanno implementato soluzioni tecnologiche che, rendendo "intelligenti" le infrastrutture e i mezzi di trasporto, consentono di migliorare l'efficienza del trasporto pubblico e privato. Sono per lo più le città medio-grandi che offrono i servizi più completi basati sull'utilizzo di sistemi telematici: dagli orari del trasporto pubblico locale ai percorsi personalizzati, dalla bigliettazione elettronica all'erogazione in tempo reale di informazioni sulla mobilità e sulle condizioni del traffico.

La digitalizzazione degli orari e dei percorsi dei mezzi di trasporto pubblici consente al cittadino la ricerca di tragitti personalizzati in ambito urbano e di disporre di informazioni su linee, orari e coincidenze direttamente sul sito istituzionale dell'azienda di trasporto pubblico locale. Secondo l'Osservatorio Piattaforme Between⁹², quasi tutti i Comuni capoluogo di provincia (98 per cento) offrono a cittadini e turisti servizi informativi online riguardanti gli orari pianificati dei mezzi pubblici. Per lo più si tratta però di informazioni di tipo statico, meno diffusa è la possibilità di disporre di database aggiornati in tempo reale e interrogabili direttamente dai cittadini. Servizi di *travel planner* sono diffusi in più del 40 per cento dei Comuni capoluogo, ma risultano completamente assenti in Valle d'Aosta, in Umbria, in Abruzzo, in Molise e in Basilicata.

Il nodo centrale di un sistema di infomobilità moderno è l'erogazione di informazioni puntuali e aggiornate in tempo reale riguardanti il trasporto pubblico locale, attraverso paline intelligenti poste alle fermate delle linee urbane, tramite la rete sui siti web, o mediante terminali mobili.

Oggi in Italia solo il 30 per cento dei Comuni capoluogo offre ai cittadini informazioni aggiornate sul trasporto pubblico locale. Le regioni più avanti nell'erogazione di servizi evoluti di infomobilità urbana sono l'Umbria, la Provincia di Trento, il Friuli Venezia Giulia e l'Emilia Romagna, seguite da Lombardia, Puglia

⁹² Cfr. Dipartimento per la pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica, Rapporto e-Gov 2011, in corso di pubblicazione.

e Campania; quelle in cui il servizio è completamente assente nei Comuni capoluogo sono Valle d'Aosta, Molise e Basilicata (oltre che nella Provincia di Bolzano).

Se sul fronte dell'amministrazione digitale il nostro Paese negli ultimi anni, anche nel confronto europeo, ha migliorato la propria *performance*, permangono dei ritardi sull'utilizzo da parte dei cittadini dei servizi online offerti dalle pubbliche amministrazioni.

In media, infatti, nel 2011 la percentuale di cittadini con età compresa tra i 16 e i 74 anni che ha usato *internet* negli ultimi dodici mesi per ottenere informazioni consultando i siti *web* delle pubbliche amministrazioni è pari solo al 36 per cento, contro un dato calcolato per l'UE27 del 48 per cento. La distanza che separa il dato nazionale da quello medio europeo aumenta se si misura la quota di cittadini che ha inviato documenti alla PA via *web* negli ultimi dodici mesi: in questo caso, infatti, si va dal 28 per cento del dato medio relativo all'UE27 al più modesto 13 per cento dell'Italia.

Anche nel caso dell'uso di *internet* per interagire con la pubblica amministrazione così come, più in generale, nell'utilizzo delle ICT (paragrafo II.5.1), si rilevano differenze tra macroaree⁹³: nelle regioni settentrionali il *web* viene utilizzato dai cittadini nella fase di ricerca delle informazioni inerenti la pubblica amministrazioni con percentuali superiori al dato medio nazionale (pari al 26,1 per cento nel 2011) anche se l'interazione con la PA per spedire moduli compilati è al di sotto della media nazionale (9,2 per cento). Comportamenti diametralmente opposti si notano al Centro e al Sud dove, da un lato, risulta più bassa del dato nazionale la quota di cittadini che ricerca online informazioni sulla pubblica amministrazione, dall'altro è più elevata quella che utilizza *internet* per spedire moduli alle amministrazioni.

II.6 Servizi per l'innovazione

L'analisi dell'offerta territoriale dei servizi pubblici per l'innovazione, in mancanza di una classificazione ufficiale, comporta la scelta di un quadro teorico di riferimento che circoscriva le attività di interesse pubblico di promozione e sostegno dell'innovazione nelle imprese come leva di competitività dei territori. L'economia della conoscenza, in quanto paradigma da cui trae fondamento la moderna economia dell'innovazione, pone al centro del dibattito sullo sviluppo economico e sociale dei territori i processi di generazione, diffusione e valorizzazione economica della conoscenza, processi che rappresentano nella loro sequenza il ciclo dell'innovazione⁹⁴. A tale prospettiva, già adottata dall'Unione Europea con la formulazione della strategia di Lisbona⁹⁵, si associa la rappresentazione di una nuova

⁹³ Cfr. ISTAT, Indagine multiscopo *Aspetti della vita quotidiana* condotta a febbraio 2010.

⁹⁴ Cfr. Cappellin, R. *Le città e le regioni nell'economia della conoscenza*, Decima Conferenza Nazionale di Statistica, Roma, 2010.

⁹⁵ Cfr. "Il Consiglio europeo straordinario di Lisbona (marzo 2000): verso un'Europa dell'innovazione e della conoscenza".

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_it.htm

fase di sviluppo, i cui fattori strategici sono il capitale umano qualificato e gli *asset intangibili*, riconosciuti come potenziale innovativo delle imprese. Tali fattori compongono nel loro insieme il cosiddetto “capitale intellettuale”⁹⁶.

Coerentemente con questa prospettiva, i servizi per l’innovazione sono stati individuati nelle attività di supporto alla creazione e alla valorizzazione economica del capitale intellettuale, convenzionalmente articolato nelle sue tre componenti di capitale umano, strutturale e relazionale, degli operatori del sistema produttivo del territorio⁹⁷. Seguendo questa impostazione, l’analisi che qui si presenta riguarda sia la domanda che l’offerta di tali servizi per aree geografiche in termini di utenza. Ne emerge in primo luogo una domanda di servizi nel complesso sottodimensionata rispetto all’offerta, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno e, in secondo luogo, una diffusa debolezza nei meccanismi di valorizzazione economica delle categorie di capitale indicate, come nel caso del capitale umano, per il quale, a fronte di livelli soddisfacenti nella creazione di competenze tecnico-scientifiche, è ancora rilevante la distanza dalla media europea nella capacità di impiego.

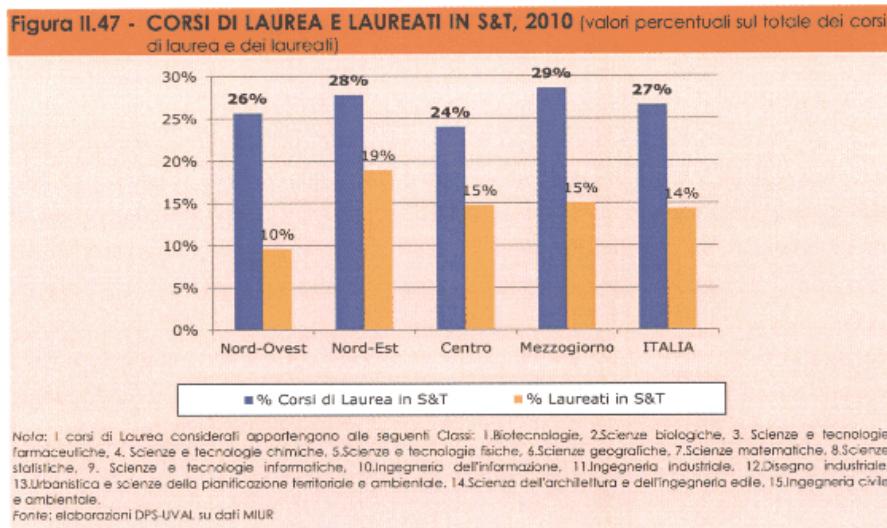
Proprio con riferimento alla creazione di capitale umano in grado di agire da *driver* di innovazione, il dato sui laureati in discipline tecnico-scientifiche (S&T) mostra nel periodo 1998-2009 un *trend* positivo, passando nella media italiana da 4,4 per cento a 12,2 per cento in rapporto alla popolazione 20-29 anni.

Il Capitale Umano

Nel 2010, con riferimento all’offerta formativa di livello universitario e *post* universitario nei territori regionali, sono stati considerati i corsi di laurea in S&T e i percorsi di dottorato di ricerca delle università italiane negli ultimi tre cicli. La Figura II.47 riporta la quota percentuale dell’offerta di istruzione terziaria in S&T, in rapporto all’offerta formativa complessiva erogata dalle università localizzate nelle macro aree del Paese e la quota percentuale dei laureati in S&T sul totale dei laureati nelle stesse università.

⁹⁶ Cfr. Sveiby, K.E. (1997), *The new organizational wealth. Managing and measuring knowledge-based assets*, [Berret Koehler, San Francisco]; Edvinsson, L. e Bounfour, A. (2004) *Assessing National and regional value creation* [Measuring Business Excellence, vol.8, n.1; European Commission (2006)], *Reporting intellectual capital to augment Research, Development and Innovation in SMEs – Report to the Commission of the High Level Expert Group on RICARDIS* [Directorate-General for Research Support for the coherent development of policies, EUR 22095, ISBN 92-79-02149-4, Luxembourg].

⁹⁷ Il concetto di “capitale intellettuale” emerge come categoria analitica delle risorse intangibili, articolata in capitale umano, strutturale e relazionale. Utilizzata in origine per misurare il capitale non finanziario di impresa, la sua applicazione nelle scienze regionali è diventata, in conseguenza della strategia di Lisbona-Goteborg, un’area di ricerca consolidata. Il *capitale umano* è costituito dalla conoscenza, dalle capacità e dalle esperienze possedute dagli individui; comprende sia la conoscenza concettuale esplicita che la conoscenza tacita. Il *capitale strutturale* comprende la conoscenza codificata che viene normalmente utilizzata nei processi e nei sistemi produttivi; comprende anche la proprietà intellettuale nella forma di brevetti e diritti. Il *capitale relazionale* si riflette nella capacità di collaborare e lavorare insieme ed è una funzione diretta della fiducia creata tra individui o organizzazioni. Cfr. Romano, A., *Capitale Intellettuale, Mezzogiorno e Mediterraneo*, in “Costruire l’Università Post-Fordista” [Cacucci Editore, Bari 2008].



Dal confronto tra i due indicatori, utilizzato come approssimazione dell'efficacia del servizio di istruzione terziaria in S&T si rileva, in primo luogo, una sostanziale omogeneità nella distribuzione dell'offerta tra le aree geografiche, con un valore percentuale dei corsi attivati nelle classi di laurea selezionate che varia tra il 24 per cento del Centro e il 29 per cento del Mezzogiorno sul totale dei corsi complessivamente attivati nelle università di riferimento; un dato che per il Mezzogiorno assume valori superiori alla media italiana⁹⁸. Tuttavia, è sensibilmente variabile la percentuale di laureati negli stessi corsi in rapporto al totale dei laureati, con un valore per il Mezzogiorno pressoché pari alla media italiana, ma con una sostanziale differenza rispetto alle regioni del Nord. In particolare nel Nord-Est si osserva una percentuale *record* di laureati in S&T sul totale (19 per cento dei laureati, 28 per cento dei corsi di laurea), e nel Nord-Ovest per lo stesso dato il valore minimo nazionale (10 per cento dei laureati, 26 per cento dei corsi)⁹⁹. La distanza tra domanda e offerta del servizio considerato sembra meno accentuata nelle regioni del Centro e del Nord-Est.

Creazione di
spin-off

Il capitale umano in possesso di istruzione terziaria in S&T e di specializzazione nella ricerca contribuisce alla competitività dei territori attivando processi di innovazione, principalmente attraverso lo sviluppo di imprenditorialità innovativa e l'inserimento nelle imprese del territorio.

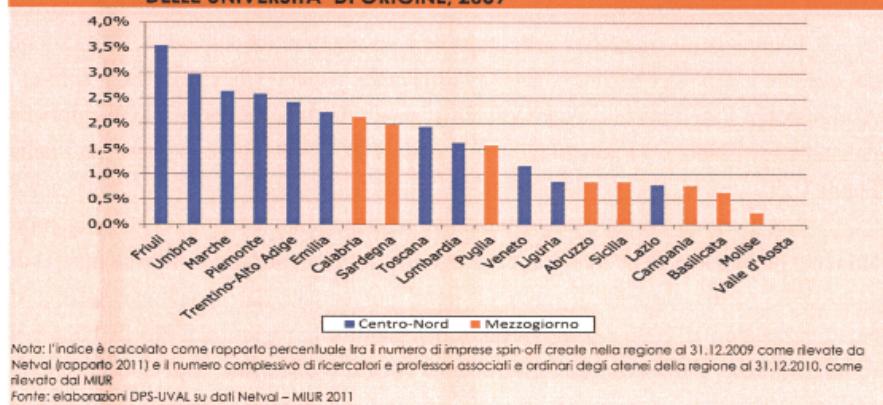
⁹⁸ Il dato riferito ai laureati in S&T e ai dotti di ricerca è utilizzato come proxy del potenziale innovativo del territorio coerentemente con la metodologia dell'*European Innovation Scorecard* (EIS). In modo speculare dal punto di vista dell'offerta formativa per i raggruppamenti disciplinari di scienze, matematica e tecnologia, sono state individuate, seguendo la classificazione del D.M. 270/2004, 15 classi di laurea. Cfr. "Education and Training Indicators", Eurostat (2008).

⁹⁹ La percentuale di laureati in S&T sul totale di laureati, utilizzato come misura del servizio erogato dall'università, considera i laureati non necessariamente residenti e non rapportati alla popolazione.

Fenomeni rappresentativi della creazione di imprese innovative sono le imprese *spin-off*¹⁰⁰ della ricerca pubblica create dalle università italiane, che appare tuttora concentrato principalmente nelle regioni del Centro-Nord, anche se emerge una tendenza all'espansione nel Mezzogiorno¹⁰¹. Oltre il 50 per cento delle imprese identificate è localizzato nel Nord (con un'età media superiore ai 6 anni di attività), il Centro ne ospita il 26,9 per cento (la cui età media è pari a 5,6 anni), mentre nel Mezzogiorno risiede il residuo 22,5 per cento (con un'età media di 4,3 anni)¹⁰².

In relazione alla capacità delle università di tradurre in imprenditorialità innovativa il proprio capitale umano, la classificazione delle regioni sulla base dell'indicatore utilizzato nella Figura II.48 sorprende per la posizione di alcune regioni: rispetto al valore medio (1,6 per cento) su cui si attestano sia Lombardia che Puglia, due regioni del Mezzogiorno, Calabria (2,1 per cento) e Sardegna (2 per cento), si collocano al di sopra, rispettivamente in settima e ottava posizione.

Figura II.48 - RAPPORTO TRA NUMERO DI SPIN-OFF E DI RICERCATORI/PROFESSORI DELLE UNIVERSITA' DI ORIGINE, 2009



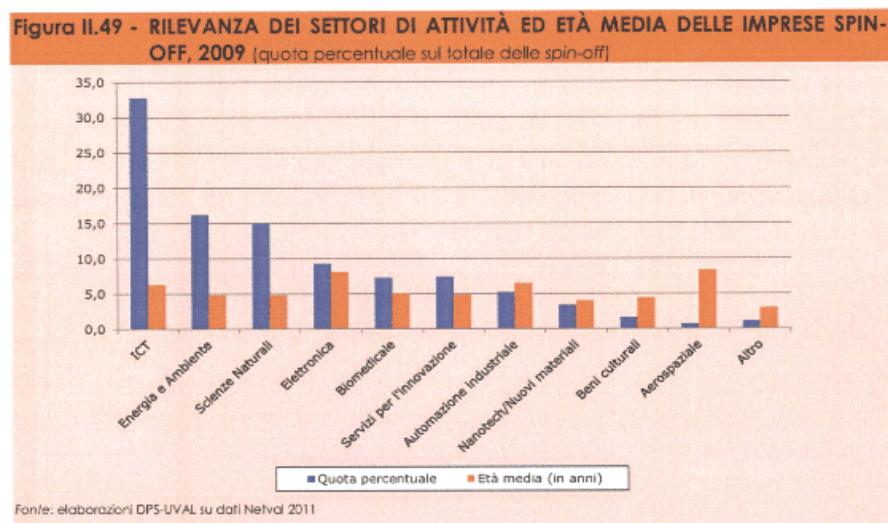
Dal confronto tra l'età media delle imprese *spin-off* per settore e la quota percentuale dei settori di attività, è ipotizzabile un graduale effetto di sostituzione tra alcuni settori: se per età media delle imprese (al di sopra dei 5 anni) i settori ICT, elettronica, automazione e aerospaziale sembrano essere stati i primi in cui le università hanno creato imprese innovative, solo il settore ICT continua a mantenere una quota consistente di *spin-off* attive (32,5 per cento), seguito da settori come energia e ambiente e scienze naturali caratterizzati da imprese più giovani (Figura II.49).

¹⁰⁰ Ai fini della presente analisi per *spin-off* della ricerca pubblica si intende un'impresa operante in settori *high tech* costituita da almeno un professorericercatore universitario o da un dottorando/contrattista/studente che abbia effettuato attività di ricerca pluriennale su un tema specifico, oggetto di creazione dell'impresa stessa (Cfr. *VIII Rapporto Netval sulla Valorizzazione della Ricerca nelle Università Italiane*, a cura di Balderi, C., Patrono, A., Piccaluga, A. [Franco Angeli, Milano, 2011].

http://www.netval.it/contenuti/file/Rapporto_per_cento20Netval_per_cento202011.pdf

¹⁰¹ Cfr. Netval, 2011, op.cit.

¹⁰² Tra le Università che evidenziano una particolare propensione alla creazione di imprese *spin-off*, si distinguono il Politecnico di Torino (le cui *spin-off* rappresentano il 6,9 per cento del totale nazionale), le Università di Bologna (4,8 per cento), Perugia (4 per cento), Padova (4 per cento), Udine (3,8 per cento) e Cagliari (3,7 per cento), la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e l'Università di Milano (3,2 per cento), il Politecnico di Milano (3,1 per cento), l'Università di Pisa, l'Università della Calabria e l'Università Politecnica delle Marche (2,9 per cento). Cfr. Netval, 2011,op cit.

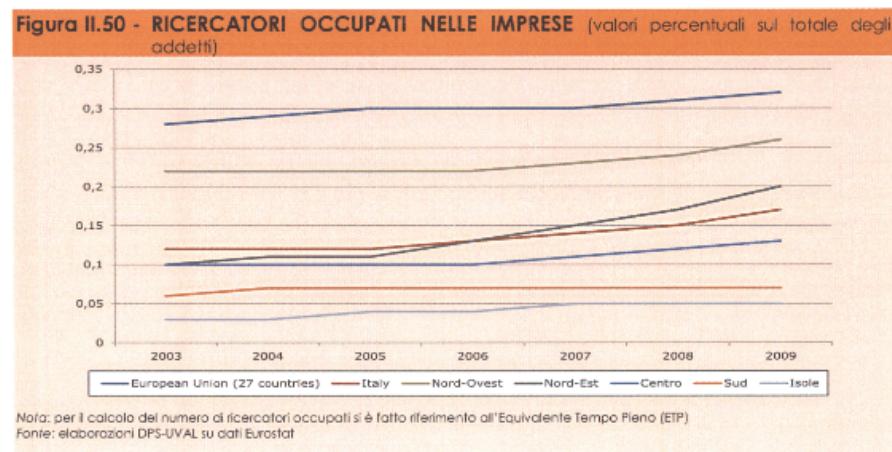


Impiego di ricercatori in impresa

Il Capitale Strutturale

L'impiego di ricercatori nelle imprese è un'ulteriore modalità di valorizzazione del capitale umano del territorio, forse più rilevante, rispetto alla creazione di *spin-off*. Al riguardo, i dati Eurostat¹⁰³ consentono un confronto tra le diverse aree geografiche italiane e tra l'Italia e i Paesi EU27 nel periodo 2003-2009, come rappresentato nella Figura II.50.

Nel periodo considerato, l'Italia ha registrato nel complesso un moderato aumento della quota di ricercatori occupati nelle imprese, pur rimanendo sempre al di sotto della media europea di circa 15 punti percentuali. La situazione italiana si caratterizza fino al 2006 per la rilevante distanza tra le regioni del Nord-Ovest e il resto del Paese, con particolare riferimento al Sud e alle Isole. Dal 2006 anche le regioni del Nord-Est hanno superato la media italiana, mentre le regioni del Sud non hanno registrato nessun incremento.



¹⁰³ Eurostat Data Explorer <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>

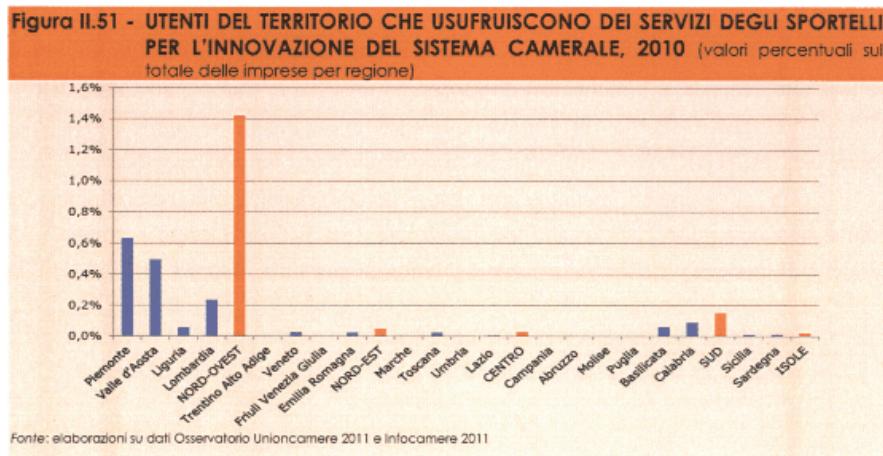
I servizi relativi al Capitale Strutturale, inteso come patrimonio di conoscenze esplicite di natura organizzativa, scientifica e tecnologica da utilizzare nei processi produttivi, si riferiscono alle attività di supporto alla tutela della proprietà intellettuale, di trasferimento tecnologico, di elaborazione e gestione di progetti imprenditoriali innovativi, di incubazione di impresa. Varie categorie di soggetti sono coinvolti nella realizzazione di tali attività; tra questi il Sistema Camerale, i *Business Innovation Centres* e gli Uffici per il Trasferimento Tecnologico, che svolgono attività specialistica rivolta alle imprese e agli imprenditori individuali¹⁰⁴.

Il Sistema Camerale supporta le attività di innovazione delle imprese principalmente attraverso i servizi erogati dagli Sportelli per l’Innovazione e dagli Uffici Marchi e Brevetti.

Gli Sportelli per l’Innovazione, dedicati ai temi dell’innovazione e del trasferimento tecnologico, sono 25 e presentano una distribuzione eterogenea sul territorio nazionale, essendo concentrati per quasi il 50 per cento nel Nord-Ovest, dove si riscontra anche la maggiore concentrazione della domanda: gli utenti complessivi nel 2010 sono stati 6.144, localizzati per circa il 90 per cento nelle regioni del Nord-Ovest¹⁰⁵.

La sproporzione che caratterizza la domanda di questi servizi è evidenziata nella Figura II.51, che mostra il rapporto tra le imprese che usufruiscono dei servizi degli Sportelli per l’innovazione e il totale delle imprese del territorio. Il livello dei valori assunti dall’indicatore è complessivamente contenuto perché costruito sulla base del numero totale delle imprese che hanno sede nella regione senza distinzione di dimensione e di settore. In termini relativi, tuttavia, la percentuale delle regioni del Nord-Ovest, cumulativamente dell’1,4 per cento, assume una particolare significatività se paragonata ai valori delle altre regioni. Le regioni del Sud, escluse le Isole, precedono il Centro e il Nord-Est, attestandosi intorno allo 0,15 per cento.

Servizi del sistema camerale

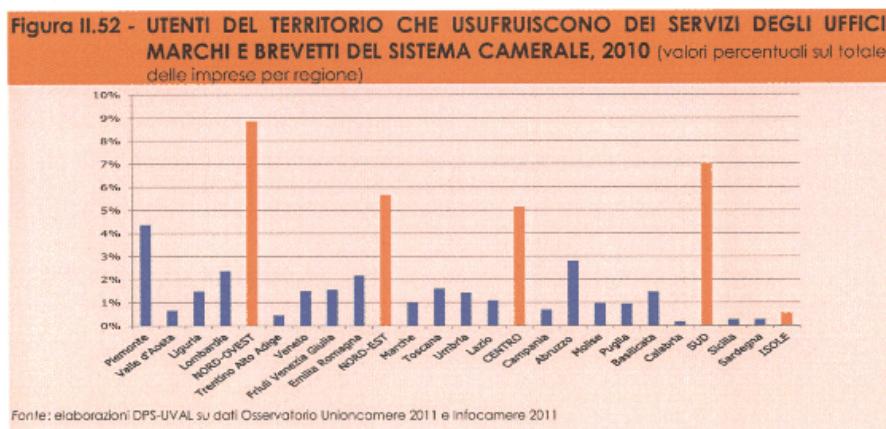


¹⁰⁴ I soggetti su cui si concentra l’analisi sono stati selezionati a partire dalla disponibilità di dati statistici sulle attività svolte in termini di tipologie di servizi erogati e sulla domanda effettiva.

¹⁰⁵ Unioncamere, Osservatorio del Sistema camerale (2011), *Strutture e servizi per l’impresa*.

Gli Uffici Marchi e Brevetti sono una rete di 103 strutture sul territorio nazionale e svolgono sia attività di sportello, per il deposito delle domande di brevetto e la registrazione dei marchi, sia di informazione e orientamento sulle modalità legate alla tutela della proprietà industriale. La rete ha offerto nel 2010 servizi a oltre 98.000 utenti sul territorio, principalmente imprese¹⁰⁶.

Il numero degli utenti degli Uffici Marchi e Brevetti rapportato alle imprese del territorio, pur essendo anche in questo caso piuttosto contenuto, non mostra differenze tanto significative tra le aree territoriali, con un valore per il Mezzogiorno, escluse le Isole, pari a circa il 7 per cento, secondo solo al Nord-Ovest, che registra un valore pari a circa il 9 per cento (Figura II.52).



*Business
Innovation
Centres (BICs)*

I *Business Innovation Centres* (BICs) sono strutture di incubazione di nuova impresa e di erogazione di servizi per l'innovazione delle piccole e medie imprese. Nati per iniziativa della DG Regio della Commissione Europea nella metà degli anni Ottanta come strumenti di sviluppo regionale, sono riuniti in un *Network* Europeo (EBN) attraverso un processo di riconoscimento e di certificazione di qualità necessario all'attribuzione della qualifica di EC-BIC. Nel 2010 la rete europea, la più estesa rete dedicata agli incubatori di imprese innovative in Europa, conta più di 150 BICs. Nel nostro Paese, la *Italian Community of Business Innovation* risulta composta da 20 BICs¹⁰⁷, aventi ognuno competenza per il territorio regionale¹⁰⁸.

Tra gli elementi distintivi dei BICs italiani rispetto alla rete europea, le dimensioni, maggiori rispetto alla media europea (per il 56 per cento superano i 15 addetti, 34 per cento nella media europea), la forma giuridica, essendo i BICs creati *ad*

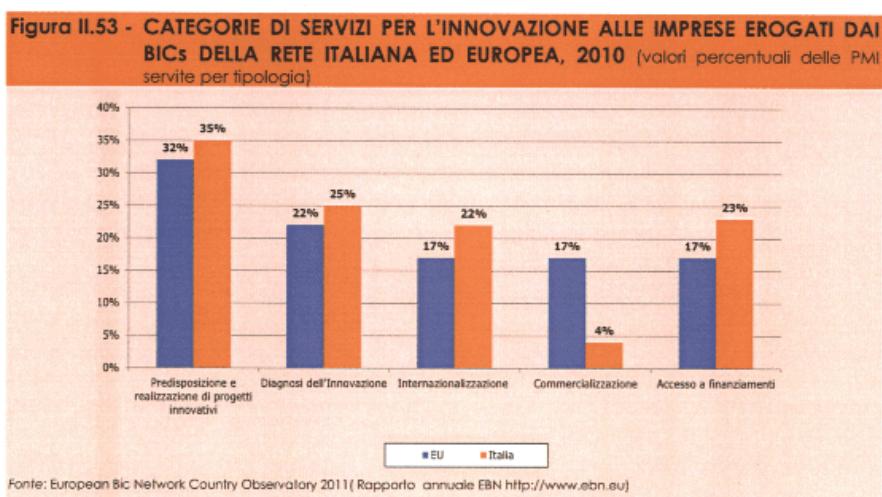
¹⁰⁶ Cfr. Unioncamere, 2011, op. cit.

¹⁰⁷ 1) BIC Incubatori FVG S.p.a.; 2) Euroimpresa Legnano S.p.a.; 3) BIC Lazio SpA; 4) BIC Liguria; 5) Fucina Società Consortile Arl; 6) Innova BIC; 7) BIC PROMOFIRENZE; 8) Puglia Sviluppo SpA; 9) BIC Sardegna SpA; 10) CEII Trentino; 11) Sportello Donna-Incubatore d'Impresa; 12) Sviluppo Italia Basilicata SpA; 13) CODEX s.c.; 14) Campania Innovazione; 15) Sviluppo Italia Sicilia; 16) Sviluppo Italia Umbria; 17) Eurobic Abruzzo e Molise Scrl; 18) Eurobic Toscana Sud SpA; 19) Tecnopolis Parco Scientifico e Tecnologico; 20) Trentino Sviluppo SpA

¹⁰⁸ I dati relativi ai servizi erogati dai BICs, estratti dal rapporto annuale EBN 2011 "European Bic Network Country Observatory" (<http://www.ebn.eu>), non presentano una disaggregazione territoriale.

hoc rappresentati per il 69 per cento da Società di capitali¹⁰⁹ (36,84 per cento nella media europea) mentre quelli istituiti in enti già esistenti sono per il 66,67 per cento enti pubblici (34,04 per cento nella media europea). Nel 2010 sono state assistite 2165 imprese nel processo di creazione e 1.797 imprese già esistenti nei servizi di supporto all'innovazione; complessivamente una media di circa 200 imprese per Centro.

Per ciò che riguarda i servizi per l'innovazione per le PMI, e con riferimento ai valori percentuali delle PMI servite per tipologia di servizio, i BICs italiani si attestano al di sotto della media europea di 13 punti percentuali solo per il supporto alla commercializzazione di nuovi prodotti, ma la superano per la predisposizione e realizzazione di progetti innovativi (del 3 per cento), per i servizi di diagnosi dell'innovazione (del 3 per cento), di supporto all'internazionalizzazione (del 5 per cento) e di supporto all'accesso ai finanziamenti (del 6 per cento) (Figura II.53).



Se il Sistema Camerale e la rete italiana dei BICs forniscono servizi di supporto all'innovazione principalmente destinati alle imprese, gli Uffici per il Trasferimento Tecnologico (UTT) rappresentano strutture specializzate nei servizi per le Università. Istituiti per lo più all'interno delle università dalla metà degli anni Novanta¹¹⁰, offrono i propri servizi per l'88,2 per cento alla sola università di appartenenza. Il 57,9 per cento degli atenei oggetto dell'indagine possiede o partecipa a un parco scientifico, e nel 47,4 per cento dei casi partecipa a un incubatore di impresa¹¹¹. Gli UTT vengono creati con l'obiettivo di garantire la corretta gestione dei risultati della ricerca dal punto di vista sia legale che commerciale, di generare risorse aggiuntive per l'università e i suoi dipartimenti, di favorire ricadute sull'economia regionale e nazionale e, in modo residuale ricavi per il personale accademico. La varietà dei servizi per l'innovazione erogati dagli UTT

Uffici per il
Trasferimento
Tecnologico
(UTT)

¹⁰⁹ I BICs possono assumere forme molto differenti purché conformi agli "EC-BIC Quality Mark Criteria".

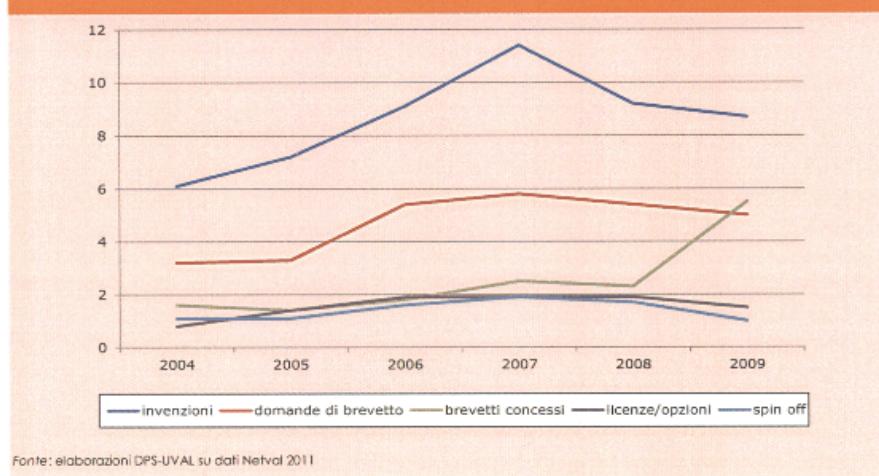
¹¹⁰ Tra il 2001 e il 2008 sono stati creati ben 53 UTT, pari al 91,4 per cento dei 58 UTT a oggi presenti presso le università italiane.

¹¹¹ Cfr. Netval 2011.

spazia: gestione della proprietà intellettuale PI (94,1 per cento), supporto alla creazione di imprese *spin-off* (92,2 per cento) e attività di *licensing* (76,5 per cento), gestione dei contratti di ricerca e collaborazione con l'industria (45,1 per cento), gestione dei contratti di ricerca e consulenza (41,2 per cento), sviluppo professionale continuo (27,5 per cento), gestione di parchi scientifici e/o incubatori (25,5 per cento), fornitura di servizi tecnici (23,5 per cento), gestione dei fondi per la ricerca (23,5 per cento) e di *seed capital* (9,8 per cento).

I servizi prioritari erogati dagli UTT nel periodo 2004-2009 hanno registrato in media una flessione a partire dal 2007, con l'unica eccezione dei brevetti concessi. In particolare, il numero medio di invenzioni oggetto del servizio di individuazione/esame degli UTT è diminuito nel periodo considerato da 11,4 a 8,7, pur rappresentando il principale servizio fornito. Con riferimento ai brevetti, a fronte di un calo delle domande di priorità (in media da 5,8 a 5) si è registrato un aumento di brevetti concessi, da 2,5 a 5,5 (Figura II.54).

Figura II.54 - ANDAMENTO DEI SERVIZI EROGATI DAGLI UTT, 2004–2009 {valori medi}



Capitale relazionale La creazione e la valorizzazione del capitale relazionale, lo sviluppo di reti tra università, enti di ricerca e imprese sono divenuti obiettivi di *policy* di primaria importanza nel corso dell'ultimo decennio. In particolare, la politica dei Distretti Tecnologici (DT) è stata orientata a sostenere nei territori regionali le condizioni strutturali per la collaborazione tra soggetti dell'industria e della ricerca localizzati anche al di fuori dei confini regionali¹¹².

¹¹² Il "Distretto Tecnologico" (DT) nasce come strumento di politica industriale con un triplice obiettivo: 1) facilitare l'integrazione degli attori pubblici e privati in una visione sistematica dell'attività di ricerca e innovazione; 2) il trasferimento tecnologico; 3) l'inserimento dei sistemi di innovazione locale nei circuiti della conoscenza globali, in un'ottica *glocal* (globale-locale).

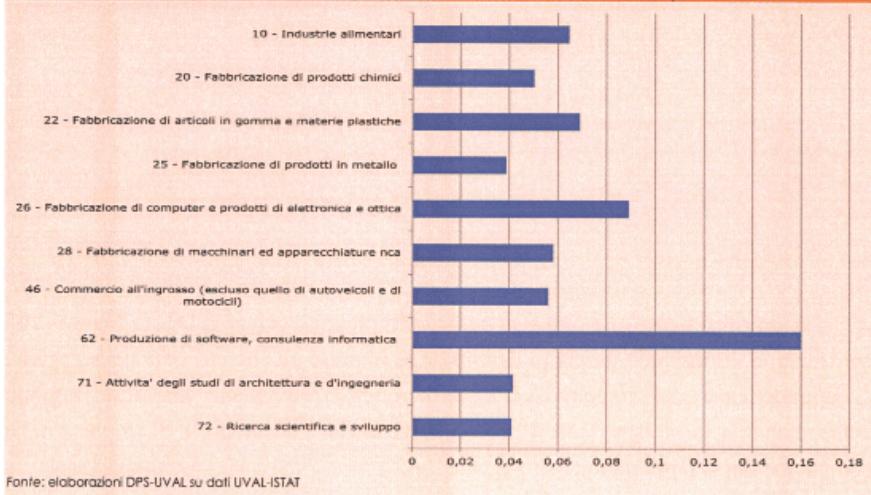
Il concetto di Distretto Tecnologico è stato introdotto in Italia nel 2002, e la sua origine si fa risalire al Piano Nazionale della Ricerca (PNR) del 2002-2004 che, tra gli obiettivi strategici per il sistema italiano della ricerca, indicava appunto l'adozione di misure volte a favorire le sinergie per "fare massa critica" nelle attività di R&S.

L'iniziativa per la costituzione di un Distretto Tecnologico spetta alle Regioni: queste presentano un progetto al Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) che provvede, quando opportuno, al

I DT sono diffusi in tutte le regioni italiane con un numero per regione che varia tra 1 e 4, e con una partecipazione in media di circa 3 imprese su 10.000¹¹³. Le imprese consorziate nei DT interessano un'ampia varietà di settori¹¹⁴; tra questi sono stati riportati nella Figura II.55 i 9 caratterizzati da una concentrazione delle imprese partecipanti ai DT¹¹⁵ pari o superiore al 4 per cento; tra i settori si distinguono in ordine di rilevanza, oltre a quelli *high-tech* relativi a “Produzione di software e consulenza informatica” (16 per cento) e “Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica” (9 per cento), il settore della “Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche” (7 per cento) e quello delle “Industrie alimentari” (6 per cento).

Distretti tecnologici

Figura II.55 - DISTRIBUZIONE SETTORIALE DELLE IMPRESE CHE PARTECIPANO AI DISTRETTI TECNOLOGICI, 2011 (composizione percentuale per settore)



Per analizzare la dimensione territoriale dei DT è utile osservare la distribuzione delle imprese associate su scala regionale, con riferimento alla percentuale di imprese localizzate nella stessa regione del DT di appartenenza e al di fuori di essa.

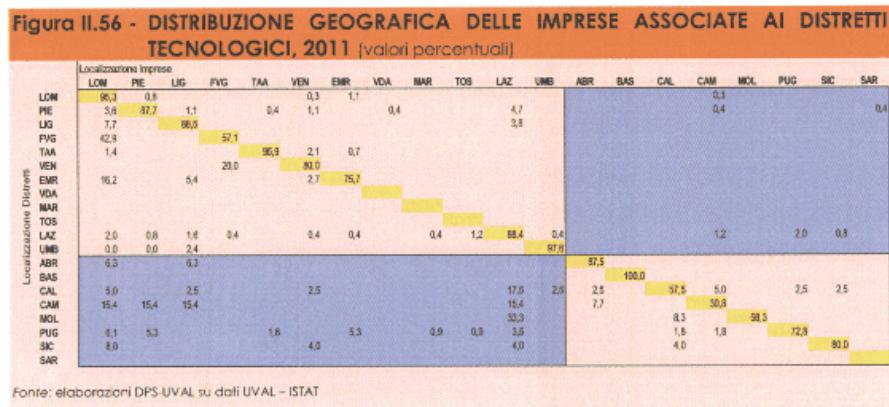
riconoscimento ufficiale della nuova realtà territoriale. Dai successivi accordi firmati tra i due attori scaturisce anche la suddivisione del carico finanziario. Nel “Programma Nazionale della Ricerca 2005-2007” si trova, oltre alla “definizione della strategia generale per la creazione di DT regionali e l’istituzione dei primi DT di interesse regionale” (pag 11), il riferimento alla priorità “di accelerare la collaborazione tra diversi soggetti istituzionali nell’ambito di una forte collaborazione pubblico-privato, sorretta da un processo di intesa istituzionale tra Amministrazioni centrali, regionali e locali” (pag. 41). Il nuovo *Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013* pone nuova enfasi sul ruolo dei DT, definiti “distretti ad alta tecnologia”. Per un approfondimento bibliografico sul tema dei Distretti Tecnologici in Italia è possibile consultare il sito <http://www.distretti-tecnologici.it/home.htm>.

¹¹³ La rappresentazione delle informazioni riportate è il risultato di una prima elaborazione UVAL-ISTAT su dati raccolti presso i Distretti Tecnologici nell’ambito di un’analisi congiunta sulle attività di R&S e innovazione nelle imprese italiane. L’elaborazione, con l’esclusione dei dati relativi alle regioni Marche, Sardegna, Toscana e Val d’Aosta, si basa su 1383 imprese che rappresentano il 70 per cento delle imprese censite.

¹¹⁴ Un riscontro sui settori ATECO ne ha rilevati 54.

¹¹⁵ Le imprese partecipanti, che sono analizzate nel testo, possono differire per dimensione e/o settore economico dalle unità economiche effettivamente operanti nel distretto; è questo probabilmente in gran parte il caso di imprese che operano in altra regione e/o in più distretti. Si rimanda a successive analisi che potranno chiarire questo fenomeno.

La Figura II.56 rappresenta in diagonale la percentuale delle imprese partecipanti ai DT per regione con sede legale nella stessa regione del DT di appartenenza¹¹⁶. Il quadrante in basso a sinistra evidenzia la percentuale delle imprese associate a DT delle regioni del Mezzogiorno aventi sede legale al Centro-Nord; complessivamente essa ammonta al 24,9 per cento. In modo speculare, la percentuale di imprese del Mezzogiorno che partecipano ai DT del Centro-Nord è di circa l'1 per cento.



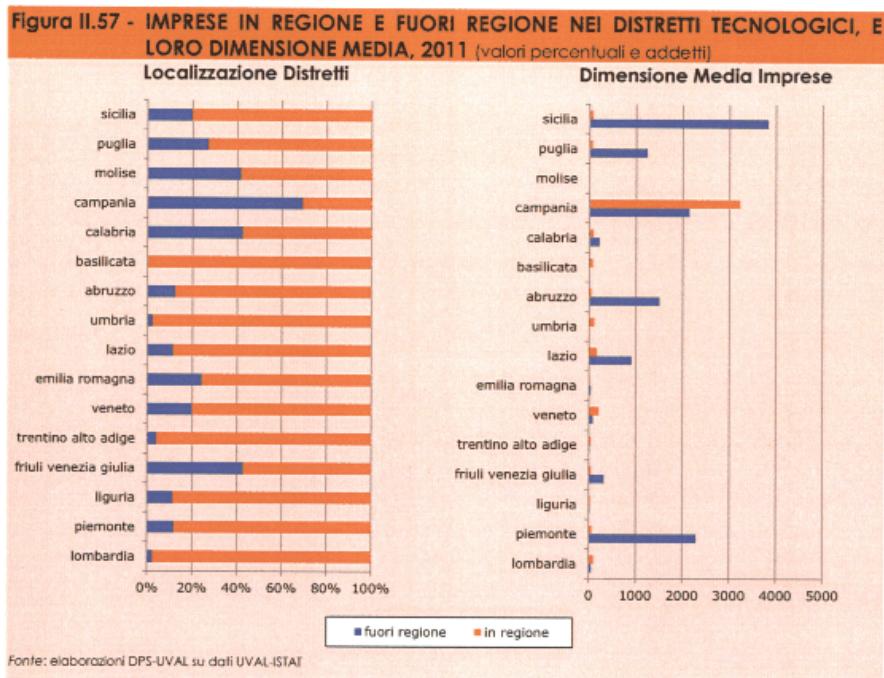
Con riferimento alla dimensione delle imprese associate ai DT, la Figura II.57 evidenzia la dimensione media (a destra) delle imprese che hanno sede nella regione di appartenenza del rispettivo DT e di quelle provenienti da altre regioni, confrontandola (a sinistra) con il peso relativo delle due categorie di impresa nella compagine dei DT per regione.

Solo in 7 regioni (di cui 4 localizzate nel Mezzogiorno)¹¹⁷ le imprese associate ai DT hanno una dimensione media superiore a 300 addetti. Questo dato, che può risentire della differente dimensione dei DT in termini di numero di imprese, si riferisce nella quasi totalità dei casi a grandi imprese “fuori regione”; con l’eccezione della Campania in cui partecipano alla realtà distrettuale imprese “regionali” di grandi dimensioni (più di 3000 addetti), anche se in numero ridotto rispetto alle imprese fuori regione. Le restanti regioni evidenziano una dimensione media contenuta delle imprese partecipanti ai DT, associata a una provenienza intra-regionale.

La discrasia rilevata nel confronto tra l’offerta e la domanda dei servizi di creazione e valorizzazione economica del capitale intellettuale lascia aperta la riflessione sui fattori di carattere strutturale che, seppur con opportune differenze a livello territoriale, limitano la capacità degli attori del tessuto produttivo italiano di beneficiare adeguatamente del supporto disponibile alla realizzazione di attività innovative, con prevedibili conseguenze sul generale livello di innovatività dei territori.

¹¹⁶ I valori percentuali riportati nelle caselle si riferiscono a imprese aventi sede principale nella regione indicata per colonna e appartenenti al DT che ha sede nella regione indicata sulla riga.

¹¹⁷ Sicilia, Puglia, Campania, Abruzzo



Il confronto con il dato europeo che nella presente analisi ha rilevato delle significative differenze soprattutto per la capacità di impiego dei ricercatori nelle imprese, ha posto in evidenza nel 2009, attraverso l'analisi comparativa della *performance* dell'innovazione delle regioni europee, sia l'alto livello di eterogeneità tra i territori, sia la persistenza di significativi divari tra i Paesi europei, a partire dalla rilevazione condotta nel 2004¹¹⁸. L'Italia risulta caratterizzata da una presenza dominante di regioni appartenenti al raggruppamento dei *medium-low* e *low innovators* (53 per cento)¹¹⁹: le regioni *low innovators* sono presenti esclusivamente nell'area del Mezzogiorno (Calabria e Sardegna), che comprende anche regioni *medium-low innovators* (Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia) e *average innovators* (Abruzzo e Molise). A livello nazionale le uniche regioni raggruppate tra i *medium-high innovators* sono Lombardia ed Emilia-Romagna.

¹¹⁸ Il *Regional Innovation Scoreboard (RIS)* è una metodologia di rilevazione della *performance* dell'innovazione delle regioni europee e della Norvegia messa a punto nell'ambito dell'iniziativa PROINNO EUROPE condotta dalla DG Enterprise and Industry e dal Joint Research Center della Commissione Europea, in collaborazione con la Maastricht University (UNU MERIT). Il RIS replica la metodologia utilizzata a livello nazionale dall'*European Innovation Scoreboard (EIS)*: nella versione 2009, a cui corrisponde la rilevazione più recente, ha adottato 16 dei 29 indicatori dell'EIS per 201 regioni europee (EU27) e Norvegia. Sulla base della *performance* dell'innovazione dei territori, le regioni osservate sono state inserite in 5 raggruppamenti, corrispondenti a 5 livelli di *performance*: 1. *High innovators*, 2. *Medium-high innovators*, 3. *Average innovators*, 4. *Medium-low innovators*, 5. *Low innovators*. Per approfondimenti sul tema <http://www.proinno-europe.eu/page/regional-innovation-scoreboard>

¹¹⁹ Compongono il raggruppamento Bulgaria (100 per cento), Grecia (100 per cento), Lituania (100 per cento), Polonia (100 per cento), Romania (100 per cento), Ungheria (86 per cento), Portogallo (83 per cento), Slovacchia (75 per cento), Spagna (71 per cento), Repubblica Ceca (63 per cento), Italia (53 per cento). Il raggruppamento, creato sulla base della performance regionale secondo il *Regional Innovation Scoreboard (RIS)*, risulta coerente con il raggruppamento sulla base della performance nazionale secondo l'*European Innovation Scoreboard (EIS)*.

PAGINA BIANCA

III. POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

L'andamento degli ultimi anni, e quello programmatico, delle diverse componenti della spesa in conto capitale in Italia e nel Mezzogiorno è illustrato in questo capitolo principalmente attraverso la lettura dei flussi finanziari pubblici regionalizzati derivanti dalla banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT)¹.

La prima parte del capitolo è dedicata (paragrafo III.1) a un'analisi della spesa primaria della Pubblica Amministrazione (PA) basata sulla serie storica CPT 1996-2010, utilizzata per lo più in valori costanti (deflazionata a prezzi 2000²) e articolata per componenti, sia con riferimento alla dimensione economica e settoriale che alla origine del flusso. La spesa della PA italiana viene anche confrontata con quella degli altri Paesi europei (*Riquadro III.A – Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei*). L'uso dell'aggregato riferito alla PA, calcolato al netto degli interessi e delle partite finanziarie, consente di confrontare con le fonti pubbliche nazionali e internazionali - che non dispongono dell'informazione territoriale relativa al Settore Pubblico Allargato (SPA) - un universo omogeneo e comparabile.

L'andamento relativo al 2011 della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e delle sue componenti (investimenti e trasferimenti a famiglie e imprese, pubbliche e private) è ricostruito utilizzando le stime dell'Indicatore anticipatore³ (*Riquadro III.B – La spesa in conto capitale per lo sviluppo nel 2011: stime dell'Indicatore Anticipatore dei CPT*).

¹ La natura dei Conti Pubblici Territoriali è di tipo finanziario: la ricostruzione dei flussi di spesa è effettuata nella maggior parte dei casi sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, tenendo conto cioè dei dati definitivi relativi a spese effettivamente realizzate. Ciascun ente viene considerato, attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo, quindi attraverso un processo di consolidamento degli stessi, quale erogatore di spesa finale. Le informazioni contenute nella banca dati CPT consentono di effettuare analisi su diversi universi di riferimento: Pubblica Amministrazione (PA) e Settore Pubblico Allargato (SPA).

Molti dei dati riportati nel presente Capitolo si riferiscono al SPA che comprende, oltre alla PA, società quali ENEL, Ferrovie dello Stato, ENI, Poste Italiane, per le quali è possibile riscontrare un controllo (diretto e indiretto) da parte di Enti Pubblici. In alcune tavole del presente Capitolo, in analogia con i precedenti rapporti del DPS, viene però privilegiata la confrontabilità dei risultati con altre fonte ufficiali, in particolare con la Contabilità Nazionale. Per rispondere a tale esigenza si utilizza quindi l'aggregato riferito alla PA: il dato CPT presenta però alcune differenze - derivanti dalla natura stessa dei Conti - rispetto a quanto pubblicato dalla Contabilità Nazionale (per dettagli circa il confronto CPT - ISTAT Contabilità Nazionale cfr. Appendice statistica, Note metodologiche CPT, paragrafo 7). Per ulteriori dettagli cfr. Appendice statistica, Note metodologiche CPT del presente Rapporto, AA.VV., *Guida ai Conti Pubblici Territoriali*, UVAL – DPS, 2007. La pubblicazione è disponibile su: www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp; e quanto pubblicato all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt.

² I dati assoluti sono stati deflazionati utilizzando il deflatore del PIL, calcolato come rapporto tra il valore del PIL reale a prezzi 2000 e il valore del PIL corrente.

³ L'Indicatore Anticipatore 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 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/materialeuvål); Appendice statistica, Note metodologiche CPT del presente Rapporto, par. 6; e quanto pubblicato all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_indicatore.asp.

La seconda parte del capitolo (paragrafi III.2 - III.5) ricostruisce i flussi di spesa del Settore Pubblico Allargato (SPA), utilizzando integralmente la ricchezza informativa derivante dalla conoscenza dei comportamenti di spesa della componente allargata del settore pubblico che, soprattutto a livello locale, rappresenta il vero carattere distintivo dei CPT rispetto alle altre fonti statistiche ufficiali relative all'attività economica dell'operatore pubblico.

Il paragrafo III.2 approfondisce la dinamica della spesa in conto capitale e delle sue componenti (investimenti e trasferimenti) al fine di dar conto anche delle politiche di spesa effettiva delle imprese pubbliche nazionali e locali.

Il paragrafo III.3 approfondisce la composizione e la consistenza dei trasferimenti in conto capitale alle imprese, evidenziando non solo l'ente erogatore, ma anche il beneficiario e/o la finalità dell'intervento e consentendo, quindi, un'analisi dettagliata dell'intervento pubblico a sostegno del sistema produttivo.

Il paragrafo III.4 valuta, attraverso la costruzione di opportuni indicatori, lo stato di attuazione del decentramento nei territori, con riferimento alla autonomia di entrata e alla capacità di spesa, tenendo conto sia del trasferimento di funzioni dai livelli centrali a quelli regionali e locali che da questi ultimi a soggetti da essi controllati o dipendenti.

Il paragrafo III.5 definisce, quantifica e analizza la dimensione e i comportamenti di spesa dei Enti dipendenti dalle Amministrazioni regionali e locali e di tutti gli altri enti della relativa componente allargata (Consorzi, Aziende e Società partecipate identificati come Imprese Pubbliche Locali), cui le Regioni e gli enti locali hanno esternalizzato alcune funzioni. Quest'ultima componente, rilevata direttamente dai Nuclei Regionali CPT⁴, rappresenta una speciale caratteristica della banca dati che offre uno strumento essenziale di conoscenza delle realtà regionali e sub-regionali nelle quali agisce l'operatore pubblico.

Il paragrafo III.6 presenta una versione aggiornata del Quadro Finanziario Unico della spesa in conto capitale della PA, che elabora un accordo tra l'andamento macroeconomico della spesa destinata al Mezzogiorno nelle sue componenti ordinarie e aggiuntive (risorse comunitarie e FAS) e il totale della spesa in conto capitale risultante dalle statistiche ufficiali e dalle proiezioni di finanza pubblica contenute nei principali documenti programmatici del Governo.

III.1 La spesa primaria della Pubblica Amministrazione

Nonostante l'allineamento ai valori medi internazionali (cfr. *Riquadro III.A - Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei*), l'allocazione interna della

⁴ La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali si fonda, oltre che su una Unità Tecnica Centrale, operante presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) del DPS, su una rete di Nuclei costituiti presso le 21 Amministrazioni Regionali e Province Autonome. Se l'Unità Centrale cura la rilevazione degli Enti dell'Amministrazione Centrale, delle Imprese Pubbliche Nazionali e di alcuni comparti dell'Amministrazione Pubblica Locale, sono i Nuclei Regionali a provvedere alla rilevazione diretta di una quota assai significativa di enti appartenenti ai comparti della PA e del Settore Pubblico Allargato a livello locale.

spesa pubblica italiana risulta squilibrata soprattutto a causa di una distribuzione territoriale non favorevole alle aree che presentano un maggior fabbisogno di intervento, di un eccessivo peso della spesa corrente rispetto a quella in conto capitale e di un inadeguato volume di risorse destinate alla politica di sviluppo regionale.

La distribuzione regionale dei flussi complessivi di spesa e entrata di fonte CPT e dei due indicatori strutturali più tipici, PIL e popolazione, fornisce una prima rappresentazione dei diversi modelli territoriali esistenti in Italia, della loro complessità e anche della necessità di ulteriori approfondimenti per scoprirne i fattori esplicativi.

Il 68,9 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 542 miliardi di euro a prezzi correnti nel periodo più recente, relativo al triennio 2008-2010 - è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, il 31,1 per cento è quindi destinato nel Mezzogiorno (Tavola III.1). Tali quote risultano peraltro stabili nel tempo, con una dimensione dell'ultimo triennio pressoché identica a quella del triennio 1996-1998.

Tavola III.1 - PA - INDICATORI DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI POPOLAZIONE, PIL E AGGREGATI FINANZIARI (medie 1996-1998 e 2008-2010 - quote sul totale Italia)

	Popolazione		Pil		Spesa Primaria Totale al netto delle partite finanziarie		Entrate Totali		Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	
	Media 1996-1998	Media 2008-2010	Media 1996-1998	Media 2008-2010	Media 1996-1998	Media 2008-2010	Media 1996-1998	Media 2008-2010	Media 1996-1998	Media 2008-2010
	Centro Nord	63,7	65,3	76,0	76,5	68,8	68,9	78,1	77,2	60,4
Piemonte	7,5	7,4	8,4	8,0	7,7	7,8	8,8	8,1	6,6	7,3
Valle d'Aosta	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,9	0,8
Lombardia	15,7	16,3	21,0	20,7	15,2	16,0	21,4	21,9	11,7	12,1
Liguria	2,8	2,7	2,8	2,7	3,6	3,3	3,1	2,9	3,4	3,0
P. A. Trento	0,8	0,9	1,0	1,0	1,2	1,2	1,0	1,0	2,6	3,3
P. A. Bolzano	0,8	0,8	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	2,4	2,3
Veneto	7,8	8,1	9,2	9,5	7,1	7,4	8,7	8,9	6,2	7,0
Friuli Venezia Giulia	2,1	2,0	2,2	2,3	2,5	2,5	2,4	2,3	2,8	3,0
Emilia Romagna	6,9	7,2	8,8	8,9	7,6	7,7	9,0	9,0	6,1	6,3
Toscana	6,1	6,2	6,7	6,8	6,7	6,5	6,8	6,5	5,5	5,0
Umbria	1,4	1,5	1,4	1,4	1,6	1,6	1,4	1,4	1,5	1,6
Marche	2,5	2,6	2,5	2,7	2,5	2,5	2,5	2,4	2,2	1,9
Lazio	9,0	9,4	10,6	11,1	11,9	11,0	11,7	11,4	8,5	12,1
Mezzogiorno	36,3	34,7	24,0	23,5	31,2	31,1	21,9	22,8	39,6	34,3
Abruzzo	2,2	2,2	1,9	1,9	2,1	2,2	1,7	1,8	3,0	3,1
Molise	0,6	0,5	0,4	0,4	0,6	0,5	0,4	0,4	1,2	0,9
Campania	10,1	9,7	6,3	6,1	8,0	8,0	6,0	6,0	9,4	9,2
Puglia	7,1	6,8	4,6	4,5	5,6	5,9	4,1	4,4	5,3	4,6
Basilicata	1,1	1,0	0,7	0,7	1,0	0,9	0,6	0,6	2,2	1,3
Calabria	3,6	3,3	2,2	2,1	3,2	3,1	1,9	2,0	4,6	4,3
Sicilia	8,8	8,4	5,7	5,7	7,6	7,6	5,1	5,5	8,4	7,3
Sardegna	2,9	2,8	2,2	2,1	3,1	2,9	2,1	2,1	5,5	3,8
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: DPS – Confini Pubblici Territoriali

Emergono con chiarezza due modelli distinti per macro area: quello del Mezzogiorno che dispone storicamente di una quota di spesa pubblica totale superiore (di oltre sette punti) rispetto alla quota di PIL ma inferiore rispetto alla quota della relativa popolazione; quello del Centro-Nord che registra invece una percentuale di spesa pubblica totale inferiore a quella del PIL (di oltre sette punti) ma superiore a quella della popolazione.

Il livello delle entrate appare correlato al livello di ricchezza dei territori; nel Centro-Nord la quota di entrate risulta superiore a quella del proprio contributo al PIL nazionale ma in decremento (77,2 per cento nel 2008-2010 rispetto al 78,1 del triennio 1996-99), nel Mezzogiorno la quota di entrate risulta inferiore a quella del proprio contributo al PIL nazionale ma in crescita (22,8 per cento nel 2008-2010 rispetto al 21,9 per cento del triennio 1996-1999).

La spesa in conto capitale, come si vedrà anche nel successivo paragrafo, sembra invece aver perso completamente il ruolo di strumento di riequilibrio rispetto alla persistenza degli squilibri territoriali; mentre nel triennio 1996-1998 la quota di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno risultava superiore (39,6 per cento) alla rispettiva quota di popolazione (36,3 per cento) e coerente rispetto all'obiettivo di sviluppo dell'area⁵, negli anni più recenti il crollo di tale quota (al 34,3 per cento) segnala una netta inversione di tendenza, con una spesa in conto capitale di dimensioni ridotte (vedi anche Figure III.4 e III.5), oltre che pressoché integralmente costituita da risorse aggiuntive nazionali e comunitarie (vedi Figura III.6 e Tavola III.3).

La crescita consistente della quota della Regione Lazio, che incide evidentemente sull'elevato livello della quota dell'area Centro-Nord, è determinato sia da un elevato livello di trasferimenti dallo Stato a imprese pubbliche nazionali nel triennio, in buona misura concentrati nella regione, sia ad un capitolo di spesa straordinario relativo ad erogazioni di rimborsi fiscali giacenti molto concentrati nel Centro Nord e, in particolare, nel Lazio⁶.

La fotografia del territorio non è però del tutto omogenea all'interno delle macro aree e l'analisi delle singole realtà regionali segnala modelli territoriali, con riferimento a tutte le variabili, eterogenei e a volte differenziati rispetto ai modelli generali delle macro aree.

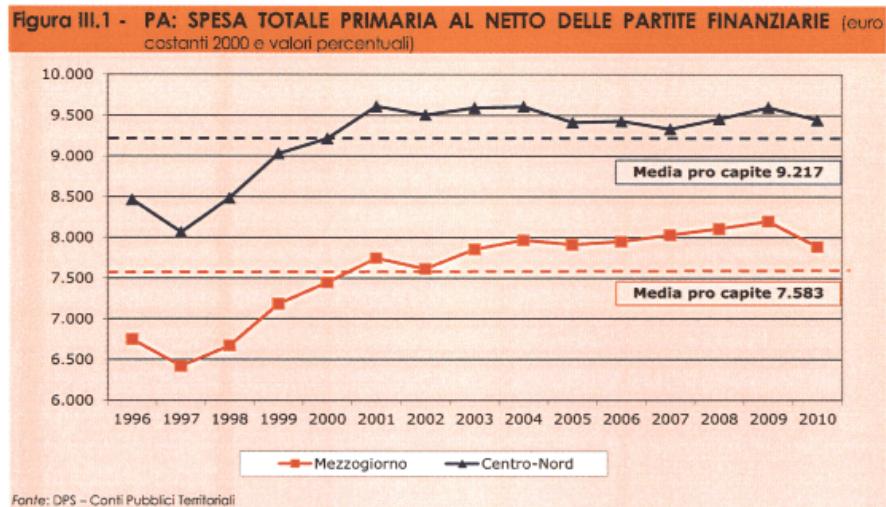
In termini monetari, ogni cittadino del Centro-Nord si è avvalso mediamente, a prezzi costanti 2000, di circa 9.217 euro pro capite rispetto ai 7.583 euro del cittadino del Mezzogiorno. Nelle due aree l'andamento della spesa totale procapite appare simmetrico in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 1.634 euro pro capite tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Anche tenendo conto di una più ridotta capacità di spesa delle amministrazioni meridionali nell'influenzare tale divario, l'ampiezza dello stesso si traduce in un circolo cumulativo che aggrava la persistenza di condizioni di offerta meno vantaggiose per il cittadino del Mezzogiorno, sia con riferimento ai servizi alla

⁵ L'obiettivo programmatico di sviluppo del Sud richiedeva, infatti, come riportato anche nei documenti di programmazione economica e finanziaria succedutisi per molti anni, che il 45 per cento della spesa pubblica in conto capitale italiana fosse destinata sul finire del decennio 2000 a questa area del paese.

⁶ Si tratta delle erogazioni di rimborsi fiscali giacenti da oltre 10 anni (pari a 4.796 milioni di euro nel 2008, 837 nel 2009 e 566 nel 2010) registrati sul bilancio dello Stato (capitolo 7776 del Ministero dell'Economia e delle Finanze) come Altri trasferimenti in conto capitale. Cfr. anche Nota 9.

persona che con riferimento ai servizi destinati a creare condizioni favorevoli allo sviluppo, come si vedrà nel resto del capitolo.

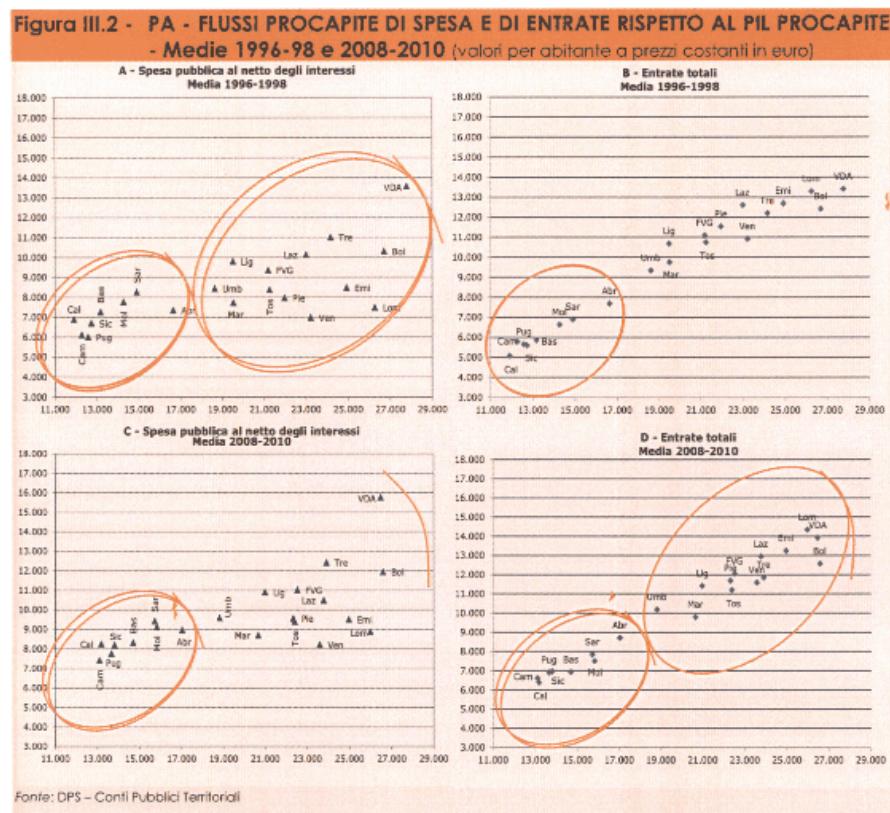


Affiancare all'analisi della spesa qualche prima evidenza sui divari in termini di entrata, pur evitando di definire saldi finanziari⁷, arricchisce il quadro conoscitivo, soprattutto se i flussi finanziari, sia di entrata che di spesa, vengono posti in relazione alla dimensione economica dei territori, approssimata dal PIL regionale.

La spesa pro capite complessiva nel Mezzogiorno è probabilmente più inefficiente ma certamente inferiore a quella del Centro Nord e ricalca fedelmente la distribuzione pro capite delle entrate. Essendo la tassazione tendenzialmente progressiva, le differenze di gettito dipendono infatti notevolmente dalle differenze di reddito.

Se il flusso pro capite viene posto in relazione alla dimensione economica dei territori, approssimata dal PIL, appare evidente una stretta correlazione tra flusso finanziario, sia di entrata che di spesa, e grado di sviluppo con un generale effetto anti distributivo (Figura III.2).

⁷ Al di là dell'esistenza di problemi metodologici che sconsigliano la realizzazioni di saldi utilizzando la banca dati CPT, il saldo tra individui (entrate pro capite – spese pro capite) appare un indicatore troppo opaco in quanto prescinde dai fabbisogni e dalla situazione economica. All'interno delle varie componenti della redistribuzione tale indicatore coglie essenzialmente la redistribuzione fra individui, configurandosi soprattutto come una misura della diversa distribuzione della ricchezza sul territorio. Se si rimane nel mondo degli individui appare più utile, analizzare separatamente e in tutta la loro complessità entrate e spese. Per approfondimenti sui problemi metodologici cfr. Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT), UVAL – DPS, 2007 e quanto pubblicato all'indirizzo: www.dps.tesoro.it/cpt.

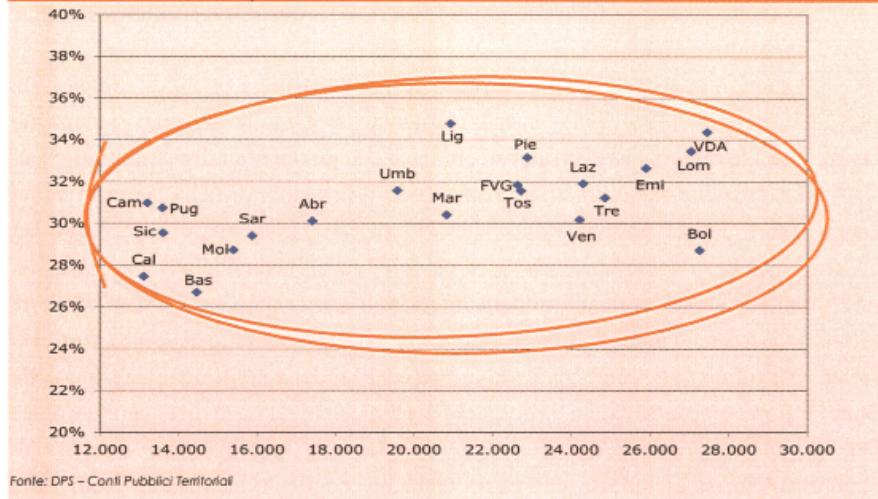


Benché risultato evidente sia il più elevato livello di entrate rispetto alle spese di alcune regioni (Lombardia, Emilia, Lazio) sia il sostanziale equilibrio tra le due poste di altre (Trento, Bolzano, Liguria, Umbria, Abruzzo), il modello polare - costituito da alto PIL/alte spese e entrate da un lato e specularmente basso PIL/basse spese e entrate dall'altro - appare solido e stabile nel tempo, e non scalfito dal notevole decentramento finanziario e di funzioni avvenuto in Italia nell'ultimo decennio (vedi oltre il paragrafo III.4).

Se, oltre che alle entrate pro capite, si guarda alla pressione tributaria⁸, le varie realtà regionali si riallineano (Figura III.3) e, soprattutto, lo sforzo finanziario di molte regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Sardegna) non appare inferiore a quello di molte regioni del Centro-Nord (Veneto, Trento, Bolzano), oltre ad essere crescente nel tempo (come già evidenziato nella Tavola III.1).

⁸ La pressione tributaria è calcolata come rapporto percentuale tra tributi propri e devoluti e PIL. In questo caso si è fatto riferimento all'intera serie storica 1996-2010, sia al fine di cogliere il carattere strutturale del fenomeno sia di ridurre al minimo eventuali effetti derivanti dalle metodologie.

Figura III.3 - PA - PRESSIONE TRIBUTARIA IN RAPPORTO AL PIL - Media 1996-2010 (euro costanti 2000)



La maggior parte dell'effetto di differenziazione territoriale tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno è imputabile alla spesa corrente che costituisce il 91,4 per cento del bilancio pubblico nel triennio 2008-2010 (90,1 nel triennio 1996-1998). La natura di tale spesa è pressoché integralmente ordinaria, a differenza della spesa in conto capitale, sostenuta soprattutto dalla componente aggiuntiva esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale e al miglioramento delle condizioni di contesto.

La distribuzione territoriale della spesa corrente è tuttavia notevolmente influenzata da alcune variabili socio-economiche strutturali. Ad esempio la distribuzione della spesa previdenziale appare rigida e riflette i livelli e la composizione dell'occupazione, la struttura delle qualifiche, la maggiore/minore solidità dell'apparato economico e produttivo. Tale componente rappresenta il 47,5 per cento della spesa corrente nel Centro-Nord e il 37,7 nel Mezzogiorno, con una crescita in entrambe le aree rispetto al triennio iniziale (Tavola III.2). Seguono i compatti della spesa sanitaria, della amministrazione generale, della conoscenza, cultura e ricerca (in cui il peso più rilevante è quello del settore istruzione).

Tavola III.2 - PA - SPESA CORRENTE PRIMARIA PER MACRO-SETTORI (quote sul totale: media 1996-2007)

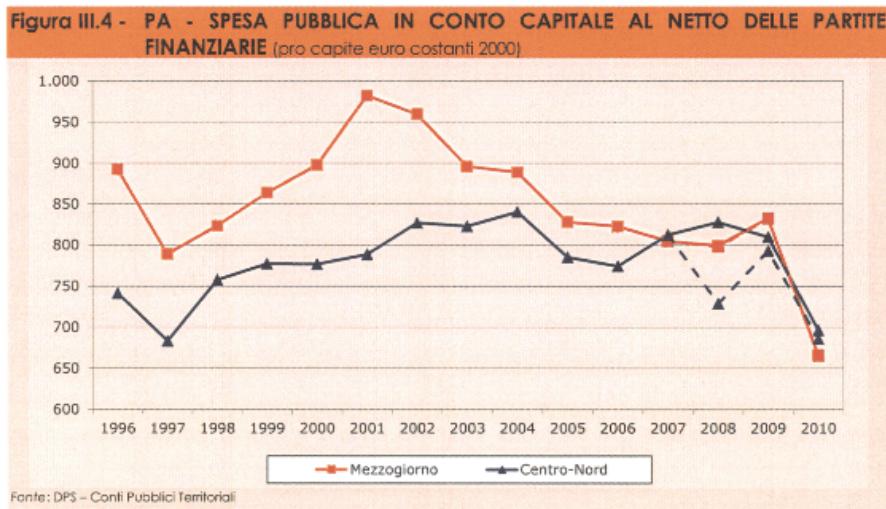
	Centro-Nord		Mezzogiorno		Italia	
	Media 1996-1998	Media 2008-2010	Media 1996-1998	Media 2008-2010	Media 1996-1998	Media 2008-2010
Amministrazione Generale	11,4	12,7	10,1	12,4	11,0	12,6
Servizi Generali	6,0	5,8	7,7	7,4	6,5	6,3
Conoscenza, Cultura e Ricerca	10,5	9,4	14,8	12,1	11,8	10,2
Ciclo Integrato dell'Acqua	0,4	0,1	0,7	0,3	0,5	0,2
Ambiente e Gestione del Territorio	1,6	1,1	1,8	2,1	1,7	1,4
Sanità	12,7	14,6	15,6	16,6	13,6	15,2
Politiche sociali (COMPRESA PREVIDENZA) di cui Previdenza	52,3	52,6	43,4	45,3	49,6	50,4
Attività Produttive e Opere Pubbliche	2,0	1,1	2,2	1,1	2,1	1,1
Mobilità	2,8	2,3	3,0	2,6	2,9	2,4
Reti Infrastrutturali	0,3	0,2	0,6	0,1	0,4	0,2
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonfe: DPS – Conti Pubblici Territoriali

In crescita risultano l'Amministrazione Generale, la Sanità, la Previdenza in entrambe le macroaree; si riducono i pesi relativi di Conoscenza, Cultura e Ricerca, Attività produttive e Mobilità.

La spesa in conto capitale, pari solo all'8,6 della spesa pubblica complessiva (9,9 nel triennio 1996-1998), aveva mantenuto per molti anni un andamento favorevole alle regioni meno sviluppate, in linea con gli obiettivi di riequilibrio.

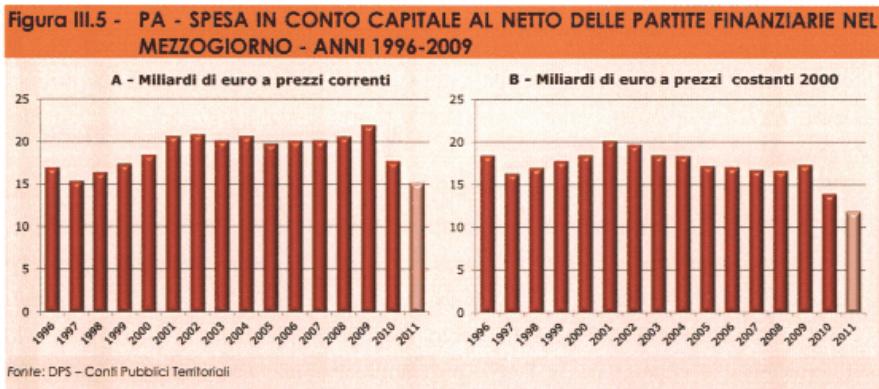
La funzione riequilibratrice a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale si è andata tuttavia riducendo (Figura III.4) fino ad arrivare, dopo un allineamento della spesa tra le due aree nel 2007, a un'inversione di tendenza, con una spesa pro capite negli ultimi anni inferiore a quella del Centro-Nord. Occorre tuttavia tener conto che gli ultimi anni della serie (soprattutto il 2008) risultano fortemente influenzati, come già visto in precedenza, dalla erogazione da parte dello Stato di forti somme destinate e rimborsi fiscali giacenti da oltre dieci anni destinate per lo più alle regioni del Centro-Nord⁹. Se, alla luce del suo carattere di straordinarietà, si escludesse tale posta contabile negli ultimi tre anni (vedi linea tratteggiata), l'inversione di tendenza tra le due aree si sposterebbe in avanti, con una spesa pro capite più alta nel Centro-Nord nel 2010.



In Italia la PA ha speso per investimenti e trasferimenti alle imprese in media 16,0 miliardi di euro costanti all'anno nelle regioni del Mezzogiorno tra il 2008 e il 2010 (17,3 nel triennio 1996-1998).

⁹ Il capitolo 7776 del Ministero dell'Economia e delle Finanze è iscritto nel Bilancio dello Stato nella voce Altri Trasferimenti in conto capitale. Poiché il dato CPT assume i dati direttamente dal bilancio dell'ente, astenendosi dall'operare riclassificazioni delle poste ivi iscritte, la voce alla quale fa riferimento il capitolo in esame è stato classificato nella voce Trasferimenti in conto capitale alle imprese private. Diversamente, la Contabilità nazionale, alla base delle stime del QFU discusse nel par. III.6, considerando anche le operazioni di tesoreria e interpretando tale trasferimento a favore della Agenzia delle Entrate, annulla l'effetto di tale posta. Cfr. Anche Nota 6.

Il flusso di risorse in termini monetari nel periodo è stato sostanzialmente stabile a partire dal 2001 e fino al 2009, con una evidente erosione in termini reali (Figura III.5).



Il dato 2010, per la Pubblica Amministrazione, pari a 17,8 miliardi (a valori correnti), evidenzia una pesante caduta rispetto all'anno precedente, sia nella componente degli investimenti sia soprattutto in quella dei trasferimenti (Tavola III.6). Nel 2011 tale spesa si riduce ulteriormente pervenendo, in base alle stime dell'Indicatore anticipatore, ad un valore di 15,1 miliardi di euro, il livello minimo di tutto l'arco temporale considerato (vedi il *Riquadro III.B– La spesa in conto capitale per lo sviluppo nel 2011: stime dell'Indicatore Anticipatore dei CPT*).

Il crollo della spesa complessiva in conto capitale nel 2010, pari a circa il 19 per cento rispetto all'anno precedente nel Mezzogiorno (-15 per cento in Italia), deriva da una caduta degli investimenti più contenuta di quella italiana (-10 per cento rispetto al -13 per cento) e da una caduta fortissima (-31 per cento) dei trasferimenti a famiglie e imprese, più pesante di quella media nazionale (-18 per cento).

Il principale fattore esplicativo, accanto alla riduzione delle spese statali¹⁰, è individuabile nei pesanti effetti del Patto di Stabilità Interno (PSI) su Regioni ed Enti Locali, oltre alla minore disponibilità di risorse aggiuntive esplicitamente destinate allo sviluppo, in particolare risorse FAS (Fondo aree sottoutilizzate, recentemente ridenominato FSC- Fondo per lo sviluppo e la coesione¹¹).

Una maggiore osservanza del PSI ha infatti costretto le Regioni e gli Enti Locali a ridurre progressivamente, oltre alla loro spesa corrente, anche la spesa in conto capitale. La natura di quest'ultima componente, più facilmente rinviabile rispetto a quella di parte corrente, e i margini di azione non ampli nei bilanci degli

¹⁰ Il decremento della spesa dello Stato ammonta a circa 1.600 milioni di euro, quello degli enti di Previdenza a circa 1.700, attribuibili tuttavia in entrambi i casi ad una sorta di "normalizzazione" dopo investimenti straordinari avvenuti negli anni precedenti. Per gli Enti di Previdenza "nel 2009 sono state chiuse le operazioni di cartolarizzazione SCIP e SCCIP e gli enti originariamente proprietari dei beni immobili ne hanno riacquistato la proprietà" (DEF 2011).

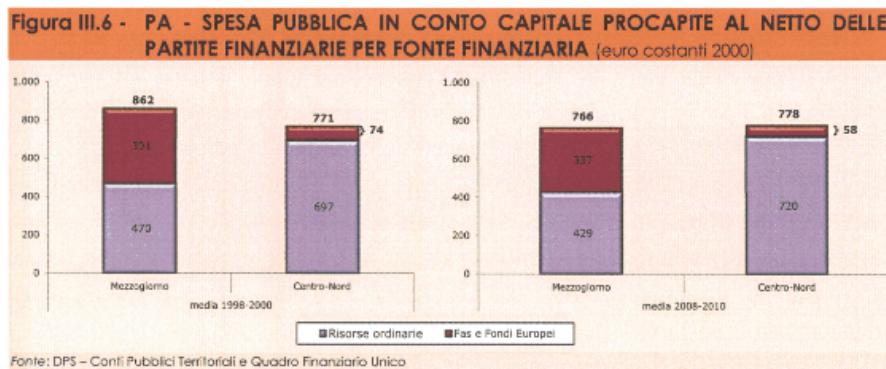
¹¹ Vedi oltre il capitolo IV.

Enti territoriali hanno reso oggettivamente difficoltosa l'individuazione di spazi di intervento che evitino la riduzione dei programmi di investimento. Il sacrificio della spesa per investimenti è dimostrata dai dati di consuntivo dell'ultimo anno: la spesa in conto capitale delle Amministrazioni Regionali si riduce di circa 3.300 milioni di euro tra 2009 e 2010 (valori provvisori), di cui circa 2.500 nelle Regioni del Mezzogiorno; la spesa in conto capitale dei Comuni si riduce di circa 2.700 milioni di euro tra 2009 e 2010 (valori provvisori), di cui circa 1.200 nelle Regioni del Mezzogiorno.

Le risorse FAS, d'altra parte - principale strumento che destina, insieme ai fondi comunitari, risorse aggiuntive, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, per la promozione dello sviluppo delle aree più deboli del Paese - sono state contratte a seguito di vari provvedimenti, di cui si dà conto nel capitolo IV di questo Rapporto.

La componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo (risorse comunitarie e FAS), pur rappresentando una quota molto ridotta della spesa pubblica complessiva, ha svolto negli anni una funzione essenziale di sostegno allo sviluppo nel Mezzogiorno, rappresentando circa il 50 per cento delle risorse in conto capitale complessive.

Ciò vuol dire in termini pro capite che, in assenza delle risorse aggiuntive, i 766 euro pro capite di cui ha usufruito il cittadino del Mezzogiorno tra il 2008 e il 2010 (862 nel triennio 1998-2000), si ridurrebbero a 429, mentre i 778 del cittadino del Centro-Nord (771 nel triennio 1998-2000) rimarrebbero sostanzialmente invariati (Figura III.6).



Sebbene rappresentino la parte preponderante della spesa destinata allo sviluppo nel Mezzogiorno, le risorse per la politica regionale aggiuntiva costituiscono tuttavia una quota ridotta della spesa pubblica totale, elemento che sottolinea l'importanza del complesso delle politiche di spesa pubblica e la necessità di concentrare l'attenzione sulle politiche generali; infatti il volume di risorse speso annualmente ai fini della politica di sviluppo regionale, come ricordato anche dalla Banca d'Italia¹², ha

¹² M. Draghi, Relazione introduttiva al Convegno "Mezzogiorno e politica economica dell'Italia", Roma, 26 Novembre 2009.

rappresentato in media nel periodo 2008-2010 solo il 4,2 per cento della spesa pubblica primaria destinata al Mezzogiorno e l'1,3 per cento di quella italiana complessiva (Tavola III.3), con un consistente ridimensionamento rispetto al triennio 1998-2000¹³ (rispettivamente 5,5 e 1,7 per cento).

Tavola III.3 - PA - SPESA PRIMARIA E RISORSE AGGIUNTIVE (miliardi di euro costanti 2000)

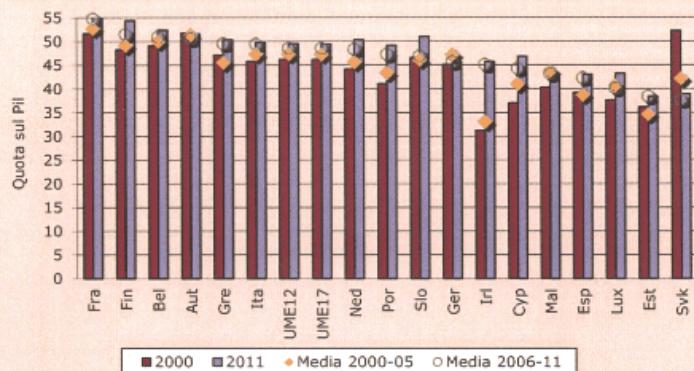
Italia	Media 1998-2000	Media 2008-2010
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie <i>di cui:</i>	469,9	541,6
risorse aggiuntive	45,7	46,6
risorse aggiuntive su spesa primaria	10,7	9,4
	2,3%	1,7%
Mezzogiorno		
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie <i>di cui:</i>	146,4	168,3
risorse aggiuntive	17,8	16,0
risorse aggiuntive su spesa primaria	8,1	7,0
risorse aggiuntive Mezzogiorno su spesa primaria Italia	5,5%	4,2%
	1,7%	1,3%

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali e Quadro finanziario unico

RIQUADRO III.A - INDICATORI DELLA SPESA IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Nell'arco degli undici anni che vanno dal 2000 al 2011, la quota della spesa pubblica¹ italiana è aumentata dal 47,3 per cento del PIL (media 2000-2005) al 49,4 per cento (media 2006-2011), risultando, in questo ultimo periodo, superiore sia a quella dell'UME 12 (48,7 per cento) sia a quella dell'UME 17 (48,6 per cento)². Questa dinamica ha risentito della forte riduzione del PIL nominale avvenuta nel 2008-2009 e dell'incomprimibilità di alcune voci di spesa pubblica essenzialmente di parte corrente. L'incidenza della spesa pubblica è però aumentata più che nel nostro Paese in Irlanda (+12,1 per cento al 45,4 per cento del PIL nel periodo 2006-11), Grecia (+4 per cento, raggiungendo il 49,6 per cento medio nello stesso periodo), Portogallo, (+3,9 per cento, con un'incidenza media giunta al 47,3 per cento nel periodo), Estonia (+3,8 per cento al 38,5), Spagna (+3,6 per cento al 42,4), Cipro (+3,3 per cento per giungere al 44,4 per cento del PIL), Paesi Bassi (+2,8 per cento al 48,4), Finlandia (+2,4 al 51,6 per cento medio del PIL), mentre la dinamica della spesa pubblica francese è del tutto simile a quella registrata nel nostro Paese. Proprio in Francia tale incidenza risulta essere la più alta sia per l'anno 2011 che per l'intero periodo 2006-2011. In Slovacchia, Germania, Austria, Cipro, Lussemburgo il confronto fra le due medie periodali mostra, al contrario, una chiara riduzione dell'incidenza (Figura III.A.1).

¹³ La disponibilità informativa per le risorse aggiuntive parte dal 1998.

Figura III.A.1 - SPESA PUBBLICA NELL'EUROZONA. ANNI 2000-2011 (valori percentuali)

N.B.: i valori sono ordinati in base alla quota media 2006-11. UME12: Aut. Bel. Esp. Fin. Fra. Ger. Gre. Irl. Ita. Lux. Ned. Por. UME17: UME12+Cyp. Est. Mal. Slo. Svk. I dati per il 2011 sono provvisori.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2011 e, per il PIL, Eurostat.

I valori reali pro capite mostrano come la spesa pubblica italiana ha interrotto la crescita a partire dal 2006, anno in cui giunse a più di 10.600 euro. Nel 2011 essa è risultata pari a meno di 10.300 euro pro capite. Da notare che in Irlanda, dopo il valore anomalo del 2010 pari a più di 20.000 euro – dovuto alla socializzazione di perdite – la spesa pubblica pro capite si attesterebbe attorno ai 13.800 euro. In genere, nel confronto fra 2010 e 2011, sembra che i tagli di spesa e l'incremento dell'inflazione (e del deflattore del PIL) stiano portando alla riduzione dei valori pro capite reali essenzialmente nei Paesi dell'area con maggiori problemi finanziari, oltre che in Germania e Paesi Bassi (Tavola III.A.1).

Tavola III.A.1 - SPESA PUBBLICA PRO CAPITE DEFLAZIONATA: EUROZONA, ANNI 2000-2011 (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lux	19.073	19.597	21.951	22.214	23.276	23.619	22.647	22.380	22.697	24.441	24.359	24.562
Fin	12.337	12.478	12.935	13.478	13.949	14.351	14.612	14.776	15.319	15.831	16.231	16.302
Aut	13.484	13.413	13.383	13.621	14.576	13.777	13.952	14.252	14.628	15.034	15.252	15.341
Ned	11.636	12.082	12.228	12.435	12.393	12.256	12.859	13.263	13.745	14.729	14.818	14.628
Fra	12.288	12.426	12.724	12.888	13.078	13.298	13.375	13.497	13.589	13.989	14.099	14.260
Bel	12.091	12.173	12.439	12.798	12.722	13.592	12.961	13.171	13.622	14.163	14.118	14.157
Irl	8.736	9.580	10.066	10.222	10.643	11.060	11.549	12.675	14.068	14.786	20.039	13.785
Ger	11.234	12.033	12.084	12.163	11.954	11.988	12.029	11.944	12.237	12.705	13.148	12.912
Ita	9.637	10.213	10.121	10.272	10.228	10.304	10.609	10.541	10.545	10.565	10.405	10.286
Cyp	5.237	5.542	5.890	6.695	6.479	6.612	6.633	6.739	7.053	7.526	7.571	7.801
Esp	6.162	6.234	6.367	6.371	6.554	6.605	6.747	7.023	7.358	7.809	7.667	7.266
Gre	5.833	5.962	6.101	6.390	6.791	6.742	7.162	7.740	8.216	8.440	7.549	7.056
Slo	4.347	4.791	5.030	5.358	5.651	5.831	6.058	6.148	6.632	6.723	6.883	7.009
Por	5.118	5.357	5.336	5.428	5.593	5.752	5.647	5.759	5.806	6.280	6.548	6.190
Mal	4.282	4.295	4.462	5.076	4.876	4.981	5.061	5.056	5.383	5.127	5.198	5.220
Est	1.622	1.667	1.833	1.930	2.011	2.171	2.394	2.607	2.921	2.871	2.638	2.687
Svk	3.012	2.710	2.832	2.569	2.443	2.531	2.542	2.384	2.379	2.587	2.595	2.629
UME17	9.965	10.345	10.455	10.570	10.614	10.699	10.831	10.941	11.185	11.579	11.709	11.478
UME12	10.192	10.583	10.690	10.809	10.854	10.934	11.067	11.178	11.423	11.820	11.956	11.713

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base al valore del 2011
Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2011 ed Eurostat.

La spesa corrente italiana deflazionata si è attestata a poco meno di 9.700 euro nel 2011, valore praticamente costante dal 2009. Fra i Paesi con maggiori problemi finanziari, solo in Irlanda essa sembra essere leggermente aumentata nel confronto fra gli ultimi due anni, mentre risulta in forte decremento sia in Grecia che Portogallo. Il Lussemburgo e la Finlandia sono i due Paesi che presentano la spesa corrente pro capite più alta (Tavola III.A.2).

Tavola III.A.2 - SPESA PUBBLICA CORRENTE PRO CAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2000-2011 (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lux	16.605	17.617	18.689	19.085	20.067	20.218	19.530	19.566	20.059	21.509	21.198	21.337
Fin	11.622	11.710	12.123	12.662	13.084	13.530	13.855	13.956	14.458	14.937	15.296	15.387
Aut	12.647	12.495	12.529	12.780	12.770	12.876	13.029	13.179	13.599	13.979	14.086	14.173
Bel	11.310	11.543	11.795	12.007	12.064	12.220	12.257	12.415	12.872	13.265	13.356	13.361
Fra	11.347	11.478	11.803	11.946	12.099	12.243	12.322	12.436	12.508	12.905	13.120	13.271
Ned	10.861	10.993	11.119	11.333	11.446	11.302	11.917	12.207	12.559	13.238	13.438	13.268
Irl	7.507	8.041	8.555	8.838	9.248	9.624	10.001	10.730	11.742	12.481	12.577	12.592
Ger	11.039	11.156	11.246	11.345	11.202	11.253	11.306	11.221	11.440	11.904	12.084	12.109
Ita	9.093	9.323	9.345	9.348	9.379	9.423	9.514	9.652	9.730	9.673	9.687	9.682
Cyp	4.740	5.042	5.363	6.085	5.834	6.059	6.042	6.085	6.388	6.626	6.713	6.951
Esp	5.433	5.458	5.539	5.567	5.670	5.758	5.856	6.050	6.385	6.810	6.825	6.688
Gre	5.026	5.199	5.374	5.602	5.883	6.074	6.421	6.925	7.287	7.621	6.960	6.508
Slo	3.904	4.328	4.589	4.829	5.087	5.302	5.458	5.394	5.772	5.908	6.146	6.176
Por	4.578	4.729	4.841	4.926	5.048	5.241	5.251	5.329	5.406	5.764	5.829	5.692
Mal	3.793	3.861	3.995	4.217	4.388	4.421	4.511	4.574	4.972	4.764	4.774	4.840
Est	1.434	1.452	1.542	1.669	1.785	1.912	2.031	2.150	2.438	2.513	2.423	2.409
Svk	2.314	2.393	2.427	2.375	2.259	2.279	2.336	2.196	2.168	2.305	2.360	2.386
UME17	9.363	9.485	9.617	9.711	9.748	9.824	9.938	10.043	10.256	10.616	10.705	10.684
UME12	9.587	9.708	9.840	9.931	9.968	10.042	10.157	10.263	10.488	10.840	10.933	10.909

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base ai valori del 2011.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2011, ed Eurostat.

Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi pubblici pro capite a valori deflazionati³, nel 2011 l'Italia si è attestata a 385 euro, ai minimi dal 2002. I calcoli evidenziano come la riduzione della spesa pubblica totale a livello pro capite sia effettuata soprattutto attraverso la compressione delle voci del conto capitale. Il nostro Paese si trova ormai ampiamente sotto la Spagna (459 euro) e su livelli simili a quelli della Grecia (367 euro). Lussemburgo e Paesi Bassi sono i due Paesi che registrano gli investimenti pubblici pro capite più alti (Tavola III.A.3). Solo nei Paesi Bassi e in Estonia gli investimenti pro capite sono cresciuti fra 2010 e 2011 mentre la spesa corrente pro capite è diminuita. In altri 4 Paesi (Irlanda, Slovenia, Austria, Slovacchia) sono invece diminuiti gli investimenti mentre è cresciuta la spesa corrente pro capite. Tutti i paesi con maggiori problemi finanziari – ad esclusione dell'Irlanda – registrano riduzioni sia della spesa corrente che degli investimenti pubblici pro capite deflazionati.

Tavola III.A.3 - INVESTIMENTI PUBBLICI PRO CAPITE DEFLAZIONATI: EUROZONA, ANNI 2000-2011 (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lux	1.944	2.210	2.609	2.431	2.326	2.557	2.123	2.034	1.966	2.122	2.359	2.415
Ned	826	867	935	938	866	900	933	974	1.028	1.078	1.049	1.054
Irl	956	1.206	1.250	1.105	1.087	1.142	1.261	1.592	1.711	1.222	1.139	924
Fin	622	649	700	754	789	722	696	765	791	803	753	822
Fra	734	722	696	728	758	813	809	837	827	839	763	777
Cyp	420	429	442	509	620	482	465	491	515	685	621	641
Slo	296	327	321	375	426	409	501	612	660	631	589	534
Bel	482	420	414	414	411	442	437	432	435	445	440	481
Ger	474	467	447	411	376	361	386	406	436	460	452	476
Esp	503	533	580	595	570	611	656	724	712	753	641	459
Ita	491	509	375	526	519	510	515	514	486	511	427	385
Gre	455	469	455	495	524	431	543	553	601	493	421	367
Por	455	480	441	396	409	375	310	351	382	373	458	304
Aut	407	321	358	334	318	329	321	316	340	340	303	302
Mal	402	348	428	502	414	526	460	447	291	262	261	288
Est	167	196	272	242	224	256	334	388	387	324	253	280
Svk	162	188	206	164	155	139	152	130	134	145	169	123
UME17	548	556	534	561	552	563	584	616	625	635	581	544
UME12	559	567	544	571	562	574	594	626	634	645	589	552

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base al valore del 2011.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2011, ed Eurostat.

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

² Per l'elenco dei paesi facenti parte dell'UME12 e dell'UME17 vedi la nota della fig. IIIA.1. Prima di entrare nell'Unione Monetaria vera e propria, un Paese membro dell'UE deve necessariamente rimanere 2 anni nel Meccanismo di Cambio Europeo II (MCE II), una sorta di camera di compensazione che serve a ridurre la variabilità del tasso di cambio fra monete europee. Dal 1-1-2009 la Slovacchia ha lasciato il MCE 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 16-01-2009. Essa è stata seguita dall'Estonia a partire dal 1-1-2011, mentre la corona estone ha avuto corso legale sino al 15-01-2011. All'interno del MCE II rimangono Lituania, Lettonia e Danimarca le cui monete usufruiscono di particolari bande di oscillazione (ufficiali ed effettive) rispetto alla parità centrale contro l'Euro: la corona danese deve rispettare le bande d'oscillazione ristrette del ± 2,25 per cento, mentre Lats lettone e Lita Lituano devono rispettare delle bande d'oscillazione più larghe, dell'ordine del ± 15 per cento rispetto alla parità centrale contro l'Euro. Ad oggi, anche a seguito della crisi finanziaria che ha colpito l'area, non si conoscono le date di entrata degli altri Paesi membri dell'UE all'interno del MCE II. L'Euro non è utilizzato nei territori d'oltremare francesi della Nuova Caledonia, della Polinesia francese e di Wallis e Futuna (dove la moneta ufficiale è il franco pacifico), nei territori sotto la corona olandese di Aruba (moneta ufficiale il fiorino arubano, in parità fissa con il dollaro USA), Curaçao e Sint Maarten (moneta ufficiale il fiorino caraibico anch'esso con parità fissa rispetto al dollaro USA e che sostituirà il fiorino antillano alla fine del 2012) e dei Caraibi Olandesi (moneta ufficiale il dollaro statunitense). Nell'enclave italiana in Canton Ticino di Campione d'Italia ha corso legale anche il franco svizzero, mentre la Repubblica Turca settentrionale di Cipro utilizza la lira turca. Altri territori invece coniano Euro pur non essendo parte formale dell'UE: si tratta di Principato di Monaco, San Marino, Vaticano. Il Principato d'Andorra ha firmato un accordo monetario con l'UE a giugno 2011 che gli permetterà di utilizzare l'Euro come moneta ufficiale quando tale accordo verrà ratificato. L'accordo in questione prevede che Andorra avrà il diritto di coniare Euro dal 1-7-2013 se il Principato attuerà la legislazione UE in materia di conio e moneta. Montenegro e il territorio disputato del Kosovo hanno unilateralmente adottato la moneta unica europea.

³ Per il calcolo delle serie deflazionate per ognuno dei 17 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).

RIQUADRO III.B – LA SPESA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO NEL 2011: STIME DELL'INDICATORE ANTICIPATORE DEI CPT

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.

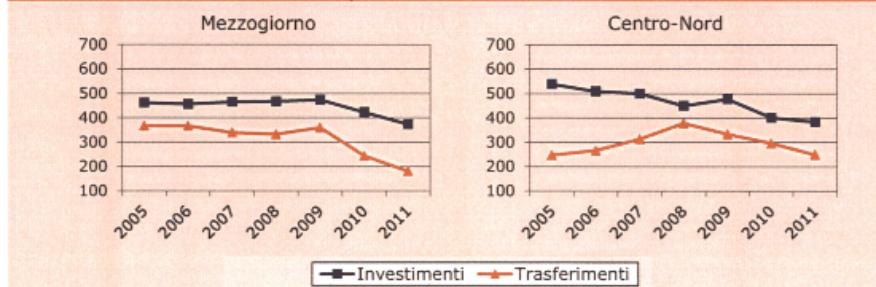
Nel 2011 la spesa italiana in conto capitale della PA stimata dall'IA ammonta a circa 47,9 milioni di euro in valori correnti e fa registrare una contrazione di circa il 9 per cento rispetto all'anno precedente (Tavola III.B.1). Investimenti e trasferimenti mostrano entrambi dinamiche negative sebbene di diversa intensità, i primi, infatti, fanno registrare una riduzione di circa il 4 per cento rispetto all'anno precedente, mentre i secondi subiscono una contrazione di circa il 16 per cento. Tali andamenti determinano un incremento della quota degli investimenti sulla spesa in conto capitale totale, che passa da circa il 59,6 per cento del 2010 al 62,7 per cento del 2011.

Tavola III.B.1 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA 2009-2011 (milioni di euro e %)

Ripartizioni	Investimenti (a)		Trasferimenti (b)		Totale (c)		Quota investimenti su spesa totale	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Centro-Nord	20.093	19.868	14.802	12.906	34.895	32.774	57,6	60,6
Mezzogiorno	11.278	10.187	6.501	4.939	17.779	15.125	63,4	67,3
Totale Italia	31.371	30.054	21.303	17.845	52.674	47.899	59,6	62,7
Spesa Mezzogiorno su totale Italia	36,0%	33,9%	30,5%	26,9%	33,8%	31,2%		

Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2005-2010 e stime Indicatore Anticipatore 2011

I compatti territoriali evidenziano dinamiche negative ma di diversa intensità (più forte per il Mezzogiorno) con la spesa per trasferimenti in più forte riduzione rispetto a quella per investimenti. In termini di spesa pro capite (in valori costanti 2000), il Centro Nord mostra una contrazione del 9 per cento circa attribuibile ad una riduzione sia della spesa per investimenti (-4 per cento), sia di quella per trasferimenti (-16 per cento). Nel Mezzogiorno si osserva una contrazione della spesa del 17 per cento circa causata da una riduzione degli investimenti pari al 12 per cento e una contrazione più che doppia dei trasferimenti (-26 per cento). In entrambi i casi si tratta di una conferma di tendenze già in atto a partire dal 2009 (Figura III.B.1).

Figura III.B.1 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACRO AREE (euro pro-capite costanti su base 2000)

Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2005-2010 e stime Indicatore Anticipatore 2011

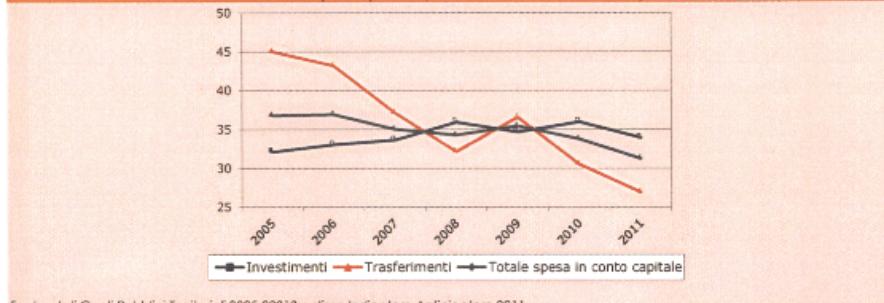
Tali andamenti determinano una riduzione della spesa del Mezzogiorno in rapporto al totale nazionale, che passa dal 33,8 per cento del 2010 al 31,2 per cento circa del 2011. Essa dipende, come abbiamo visto, sia dalla componente dei trasferimenti, la cui quota sul totale nazionale subisce una contrazione passando dal 30,5 per cento nel 2010 al 26,9 per cento nel 2011, che da quella degli investimenti che passa dal 36 per cento nel 2010 a quota 33,9 per cento nel 2011 (Tavola III.B.1 e Figura III.B.2).

Analizzando gli stessi dati per ente, per interpretare al meglio le determinanti degli andamenti descritti, si osserva una dinamica negativa più forte per i trasferimenti delle Regioni e degli Enti Locali rispetto a quella dello Stato e dell'Anas e per gli investimenti dello Stato e dell'Anas rispetto a quelli delle Regioni e degli Enti Locali (Figura III.B.3). Complessivamente, la spesa pro capite di Regioni e Enti Locali si riduce dell'11 per cento, per effetto di una contrazione degli investimenti (-6,5 per cento) e del più negativo andamento dei trasferimenti (-24,6 per cento circa). La spesa dello Stato, invece, si riduce del 14 per cento a causa di

una contrazione degli investimenti dell'11 per cento circa e dei trasferimenti di circa il 15 per cento.

L'analisi territoriale mostra andamenti dello stesso segno tra le due aree con riferimento ai compatti e alle poste di spesa considerati.

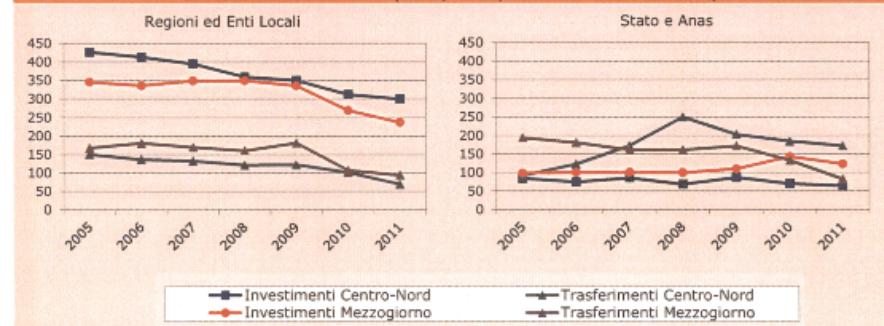
Figura III.B.2 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA: QUOTA MEZZOGIORNO SU TOTALE ITALIA (euro pro-capite costanti su base 2000)



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2005-2010 e stime Indicatore Anticipatore 2011

Per quanto riguarda la spesa pro capite dello Stato essa evidenzia dinamiche negative più marcate nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord: gli investimenti e i trasferimenti del Centro Nord si contraggono rispettivamente del 8,8 per cento e del 6,7 per cento, contro una riduzione rispettivamente del 13,8 per cento e del 38 per cento nel Mezzogiorno. Con riferimento, invece, alle Regioni e agli Enti locali, gli investimenti e i trasferimenti del Centro Nord si contraggono rispettivamente del 4 per cento e del 31 per cento, contro una riduzione del 12 per cento per entrambe le poste nel Mezzogiorno.

Figura III.B.3 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACRO AREE E PRINCIPALI LIVELLI DI GOVERNO (euro pro-capite costanti su base 2000)



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2005-2010 e stime Indicatore Anticipatore 2011

L'analisi per ente consente dunque di "spiegare" la più negativa performance complessiva del Mezzogiorno come effetto di dinamiche negative più forti fatte osservare dai due gruppi di enti analizzati, laddove invece nel Centro Nord gli andamenti delle due poste di spesa tra Regioni ed Enti Locali e Stato ed Anas sono meno marcati in particolare dal lato degli investimenti, che "pesano" di più rispetto agli investimenti in termini di importi.

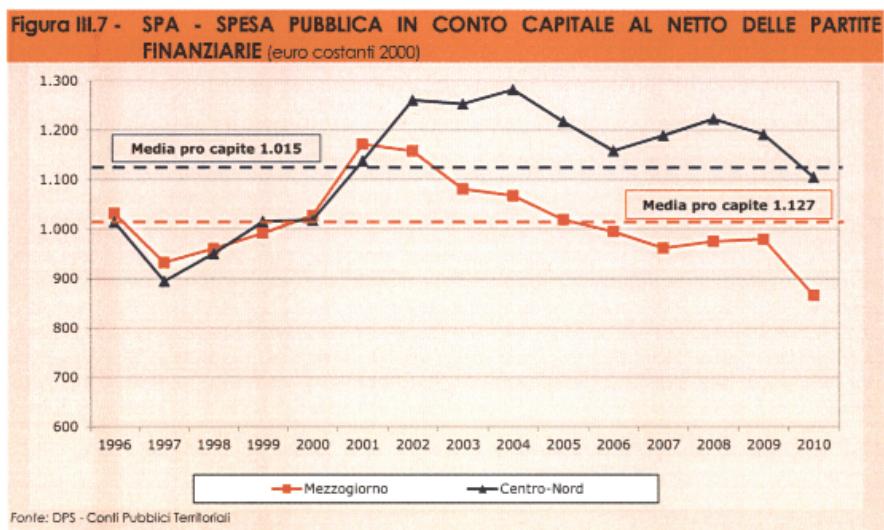
¹ cfr. Nota 3 in questo Capitolo.

III.2 La spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato (SPA)

L'analisi della spesa primaria della PA effettuata nel precedente paragrafo consente di confrontare - sia pure con una articolazione territoriale, per settori e per categorie economiche molto più spinta - l'aggregato derivante dalla Banca dati CPT con quello desumibile dalle altre fonti pubbliche.

Da questo paragrafo in avanti le analisi circa la dinamica della spesa in conto capitale vengono effettuate con riferimento al Settore Pubblico Allargato (SPA)¹⁴ al fine di dar conto anche delle politiche di spesa effettiva anche delle imprese pubbliche nazionali e locali¹⁵. L'obiettivo è quello di utilizzare integralmente la ricchezza informativa derivante dalla disponibilità della componente allargata del settore pubblico, che, soprattutto a livello locale, rappresenta – come prima già richiamato – il principale carattere distintivo dei CPT rispetto alle altre fonti statistiche ufficiali relative all'attività dell'operatore pubblico.

Il fenomeno della cessazione del ruolo di riequilibrio a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale, già abbiamo rilevato per la PA a partire dal 2007, si manifesta nel caso dell'SPA molto prima, a partire dal 2001 (Figura III.7).



La fortissima caduta già evidenziata per la spesa della PA tra 2009 e 2010 è molto evidente anche per il SPA (Tavola III.5) poiché, ai fattori esplicativi già

¹⁴ Sulla definizione di Settore Pubblico Allargato (SPA) cfr. Appendice Metodologica al Rapporto Sez. AII – Conti Pubblici Territoriali e AA.VV., *Guida ai Conti Pubblici Territoriali*, UVAL – DPS, 2007, cit.

¹⁵ L'operazione di consolidamento effettuata per passare da PA a SPA consente di leggere come erogazioni finali delle imprese pubbliche che rientrano nella Componente allargata del Settore Pubblico quelli che, nella PA, vengono colti come trasferimenti dallo Stato a tali imprese. Nel considerare il solo settore della PA, infatti, le imprese pubbliche, che non ne fanno parte, sono considerate alla stregua di imprese private; quando invece si considera l'intero aggregato SPA i trasferimenti ad esse risultano "interni" all'aggregato di riferimento e pertanto elisi per evitare doppi conteggi.

menzionati, si aggiunge un forte calo della spesa per investimenti sia delle Imprese Pubbliche Nazionali (in particolare Ferrovie dello Stato¹⁶) sia di società partecipate da soggetti locali (Azienda Trasporti Milanesi e Ferrovie Nord Milano in Lombardia, Hera SpA in Emilia, Agenzia per lo Sviluppo e Patrimonio SpA in Trentino).

Alcune riduzioni di spesa, ugualmente molto rilevanti, appaiono imputabili, come già segnalato nel caso della PA, ad un riallineamento rispetto a valori fisiologici, dopo livelli straordinari dell'anno precedente: è il caso ad esempio della Cassa DDPP, che nel 2009 aveva effettuato una consistente operazione di investimento nel capitale sociale di ENEL, e della Società Concessioni Autostradali Venete (CAV) che nello stesso anno aveva effettuato consistenti investimenti relativi al Passante di Mestre.

Il calo della spesa per investimenti risulta tuttavia meno evidente nel Mezzogiorno (- 6,3 per cento rispetto al -13,1 dell'Italia nel suo complesso), in cui complessivamente la spesa dei grandi investitori nazionali sembra tenere (Tavola III.4). Benché la maggior parte di tali Enti (con l'eccezione dell'ANAS) risultino infatti lontano dal perseguitamento dell'obiettivo di assicurare al Mezzogiorno il 45 per cento della propria spesa in conto capitale e le loro dinamiche di investimento continuino ad incontrano grandi difficoltà nel realizzare un'azione redistributiva tra le aree del Paese, l'ANAS e l'ENEL incrementano di molto nell'ultimo anno il proprio impegno nel Mezzogiorno; anche le Ferrovie dello Stato, nonostante la caduta complessiva della spesa in conto capitale, sembrano mantenere invariato il peso relativo della propria spesa nel Mezzogiorno.

Tavola III.4 - OBIETTIVO MEDIO SULLA SPESA TOTALE (INCENTIVI E INFRASTRUTTURE): MEZZOGIORNO AL 45 PER CENTO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ANAS	31,3	30,6	32,4	37,9	44,0	45,9	44,9	42,1	43,2	47,2	48,1	51,5	45,2	50,0	59,4
Ferrovie	29,5	31,2	29,4	24,6	24,8	22,8	20,4	16,7	12,2	14,0	19,5	21,0	18,5	22,1	22,1
ENEL	35,6	36,8	37,0	37,5	37,4	28,9	28,3	31,2	31,4	30,2	30,8	27,6	27,1	28,9	38,6
Aziende ex IRI *	24,0	20,1	20,8	13,0	16,1	18,8	7,8	11,4	9,7	11,1	15,5	12,8	18,0	23,4	22,7
ENI	34,9	34,1	44,6	32,7	36,6	29,7	29,0	37,0	43,3	40,0	38,4	36,3	40,6	40,8	40,8
Poste	6,6	17,4	24,0	5,0	15,3	30,9	31,4	31,4	31,1	33,6	30,1	27,6	33,4	28,9	29,0

(*) Il dato relativo alle Aziende Ex IRI comprende Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecna e RAI. Per il periodo antecedente alla liquidazione della società, avvenuta nel corso del 2000, i dati si riferiscono al gruppo IRI nelle sue successive articolazioni.

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

In particolare notevoli risultano gli interventi dell'ENEL in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, riferibili ad investimenti su impianti di generazione eolica, geotermoelettrica, idroelettrica e fotovoltaica e quelli dell'ANAS in Calabria, riferibili a

¹⁶ Le Ferrovie dello Stato segnalano come "la flessione registrata nel 2010 (pari al 21 per cento circa) risulta allineata alle previsioni in quanto dovuta essenzialmente ai minori interventi sulla Rete ad Alta Velocità, visto il sostanziale completamento della stessa e al rinvio di interventi sulla Rete Convenzionale conseguente alla diminuzione dei trasferimenti pubblici a causa della già citata carenza di risorse pubbliche disponibili. Tale ultima situazione ha ancor più accresciuto la necessità di selezionare al massimo e mirare gli interventi di investimento sulle aree/settori con il miglior tasso di ritorno economico...." (Relazione sulla Gestione 2010, pag. 7).

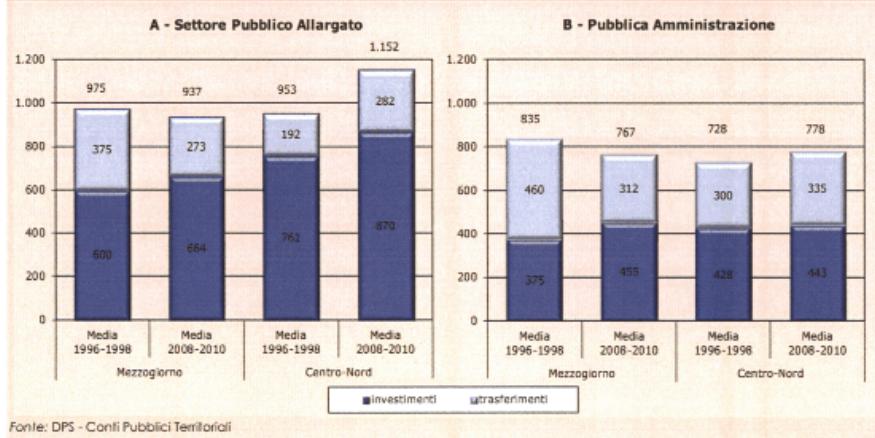
sistemi integrati di videosorveglianza, finalizzati al controllo fisico delle aree di cantiere ed alla prevenzione di fenomeni legati ad atti intimidatori.

Molto più consistente è invece la riduzione dei trasferimenti nel Mezzogiorno (-23,6 per cento) rispetto a quelli dell'Italia nel suo complesso (-7,2 per cento), che riflette nuovamente, come già evidenziato per la PA, gli effetti del PSI e della riduzione dei fondi FAS sulla erogazione effettiva degli Enti decentrati.

La composizione del *policy mix* della spesa in conto capitale, ovvero la ripartizione di tale spesa nelle sue due componenti (investimenti diretti e trasferimenti) fornisce informazioni qualitative sulle politiche di intervento. L'obiettivo dichiarato delle politiche di sviluppo è infatti, oltre a quello di sostenere l'aumento della spesa in conto capitale nelle aree sottoutilizzate, il riequilibrio di tale spesa a vantaggio della componente di spesa diretta, nell'ipotesi che il contributo di quest'ultima alla crescita di un'area sia maggiore e più immediato rispetto a quello garantito dalla spesa per incentivi e contributi agli investimenti.

Il confronto tra le due componenti di spesa (Figura III.8) effettuato per il Settore Pubblico Allargato evidenzia – oltre alla conferma che, nel confronto tra il 1996-1998 e il 2008-2010, il livello complessivo della spesa in conto capitale pro capite del Centro-Nord è cresciuto a fronte di una riduzione di quello del Mezzogiorno – un certo miglioramento del *policy mix* nell'area meridionale: i trasferimenti si riducono dal 38,5 al 27,6 per cento sul totale della spesa in conto capitale, gli investimenti crescono dal 61,5 al 72,4 per cento.

Figura III.8 - SPESA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PROCAPITE DELLA PA E DEL SPA: INVESTIMENTI E TRASFERIMENTI (euro costanti pro capite)



Rapporto Annuale 2011

Tavola III.5 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (valori in milioni di euro a prezzi

PIRURICA AMMINISTRAZIONE: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PIRURICA IN CONTO CAPITALE

Il Consiglio dei Capitoli della Ferrovie dello Stato ha approvato la tabella A.10, che si riporta nella tabella 1, per la determinazione degli indicatori di performance del capitale societario.

Fonte: DPS - Conli Pubblici Territoriali

Relativamente alla Pubblica Amministrazione si registra una ripartizione tra le due voci di conto capitale molto diversa con un peso dei trasferimenti sul totale decisamente maggiore. Ciò non sorprende se si considera che la PA non include gli enti aventi forma di impresa (pur includendo il trasferimento ad essi), che hanno una trascurabile attività di trasferimento e per i quali, di conseguenza, la spesa in conto capitale di fatto coincide con gli investimenti diretti. Anche in questo caso tuttavia la ricomposizione a favore degli investimenti è notevole: i trasferimenti si riducono dal 55,0 al 39,2 per cento sul totale della spesa in conto capitale, gli investimenti crescono dal 45 al 60,8 per cento.

Un approfondimento sugli andamenti dei trasferimenti in conto capitale alle imprese (pubbliche e private) è riportato nel paragrafo successivo sia pure con riferimento al dato nazionale.

III.3 I trasferimenti alle imprese private e pubbliche

I trasferimenti in conto capitale hanno un ruolo marcato nell'intervento pubblico, pur essendosi parzialmente ridotti negli ultimi anni a beneficio degli investimenti.

Dal punto di vista del beneficiario, i trasferimenti in conto capitale sono distinti tra quelli alle Imprese e quelli a favore di Famiglie e istituzioni senza fini di lucro che, considerando il SPA nella media del 1996-2010, assorbono meno del 15 per cento del totale. Il peso preponderante delle erogazioni alle imprese, nonché la funzione teorica di tali interventi sia per stimolare il riequilibrio territoriale che a supporto dello sviluppo di determinate aree o settori produttivi, induce a svolgere un'analisi di dettaglio di tale posta. Una completa quantificazione delle risorse pubbliche nazionali effettivamente messe a disposizione del sistema produttivo, dalla Pubblica Amministrazione come dal Settore Pubblico Allargato, può essere anche di supporto al dibattito in corso sia sulla necessaria razionalizzazione della spesa pubblica, sia sul superamento dell'attuale crisi economica, che richiede di comprendere meglio quale sia il migliore sostegno alle attività produttive.

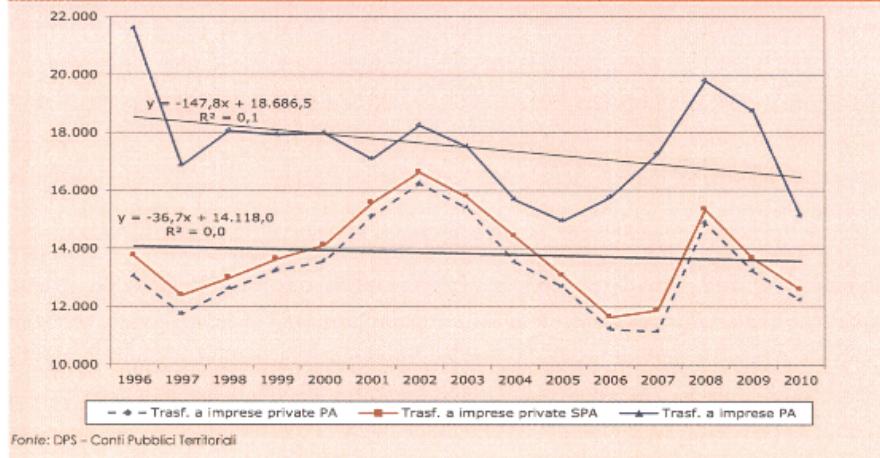
Al momento solo lo strumento dei CPT, che considerano i trasferimenti in conto capitale alle imprese di tutti i soggetti erogatori, offre la possibilità di quantificare, dettagliare e monitorare i flussi nel loro complesso. Attraverso la banca dati CPT e le fonti che la alimentano è possibile, infatti, disporre di un patrimonio informativo tale da consentire l'approfondimento della composizione e della consistenza dei trasferimenti alle imprese. L'analisi qui presentata è effettuata per la Pubblica Amministrazione e a livello nazionale, sia per garantire la confrontabilità con altre fonti, relative in genere al totale delle erogazioni senza ulteriori disaggregazioni territoriali, sia perché presenta un dettaglio più fine di quello offerto

generalmente dai CPT, che non sempre consente la regionalizzazione puntuale delle singole poste¹⁷.

La Figura III.9 evidenzia chiaramente che, dal 1996 al 2010, l'attenzione, in termini reali, verso le imprese pubbliche e private, e quindi verso il sistema produttivo, è stata alta e solo lievemente decrescente; anche nel punto di minimo, registrato nel 2006, sono comunque stati trasferiti dalla PA alle imprese quasi 16 miliardi di euro (12 considerando i soli contributi alle imprese private).

Va chiarito che le imprese private ricevono contributi in conto capitale, e quindi un sostegno ai propri investimenti, quasi solamente dalla PA, in quanto le Imprese Pubbliche Nazionali e Locali effettuano trasferimenti (ovvero erogazioni senza contropartita) ad altri soggetti in modo molto limitato: nel caso dei trasferimenti in conto capitale alle imprese private, quindi, fare riferimento alla Pubblica Amministrazione o al Settore Pubblico Allargato non modifica l'analisi, mentre considerare la PA ha il vantaggio di poter esaminare anche quanto percepito dalle Imprese Pubbliche.

Figura III.9 - CONFRONTO TRA I TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE IMPRESE PRIVATE PER PA E SPA (milioni di euro costanti 2000)



La Figura III.10 illustra, pur su un periodo più limitato, il dettaglio della scomposizione dei trasferimenti in conto capitale della PA evidenziando non solo l'ente erogatore, ma anche il beneficiario (impresa pubblica o privata). Se ne ricava che dei 20.584 milioni a valori correnti trasferiti mediamente nel periodo, circa il 74 per cento (pari a 15.256 milioni in media) sono andati a favore delle imprese private, mentre 5.328 milioni alle imprese pubbliche. Si evidenzia, inoltre, che la forte contrazione nei trasferimenti complessivi del 2010 (circa -19 per cento) è imputabile soprattutto alle minori risorse stanziate dallo Stato alle imprese pubbliche (e alle

¹⁷ Maggiori dettagli metodologici ed elementi di confronto con altre fonti sono riportati nel Riquadro III.C.

Ferrovie dello Stato SpA in particolare), ma anche da una più contenuta contrazione delle erogazioni alle imprese private.

Per quanto riguarda i trasferimenti alle imprese pubbliche, lo Stato trasferisce fondi soprattutto alle Ferrovie dello Stato, seguite da Poste Italiane, Enti per l'edilizia residenziale, e, per una parte residuale, altri enti. I trasferimenti dello Stato alle Ferrovie, particolarmente elevati nel 2009 a causa dei fondi per la prosecuzione degli interventi relativi alla TAV, riguardano generalmente il finanziamento di programmi d'investimento per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie. Le Regioni destinano risorse soprattutto alle Aziende e alle Società cui hanno delegato servizi propri attraverso una partecipazione.

Anche i flussi destinati alle imprese private pesano principalmente sul bilancio dello Stato e delle Amministrazioni Regionali (in termini medi percentuali il primo eroga il 58 per cento, mentre le seconde il 35 per cento), ma impattano su una più larga tipologia di interventi.

Figura III.10 - PA – SCOMPOSIZIONE DEI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE A IMPRESE PUBBLICHE E PRIVATE (milioni di euro correnti)						
	Trasferimenti in conto capitale ad Imprese	2005	2006	2007	2008	2009
	17.167	18.431	20.715	24.392	23.625	19.173
■						
ad Imprese Pubbliche	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	2.609	5.309	7.361	6.047	6.963	3.678
<i>di cui erogati da:</i>						
Stato	476	2.906	5.354	3.746	4.700	2.151
Altri enti dell'Amministrazione Centrale	0	0	0	0	0	0
Regioni	1.969	2.321	1.920	2.231	2.206	1.466
Comuni	104	36	48	29	33	27
Province	38	19	15	17	8	13
Altri enti locali	23	27	24	23	16	21
+						
ad Imprese Private	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	14.558	13.122	13.355	18.344	16.662	15.495
<i>di cui erogati da:</i>						
Stato	7.737	6.893	6.508	12.200	9.715	10.559
Altri enti dell'Amministrazione Centrale	234	9	23	71	11	10
Regioni	5.642	5.237	5.133	5.093	6.175	4.040
Comuni	504	440	1.149	382	458	372
Province	146	231	188	254	87	105
Altri enti locali	294	312	353	345	216	408

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Per le Amministrazioni Regionali il sistema di incentivazione e sostegno alle imprese private si concretizza soprattutto negli interventi a valere su Fondi comunitari (comprensivi di DOCUP e POR), accompagnati da Accordi di Programma Quadro, Intese Istituzionali di Programma, Patti Territoriali, Contratti d'area e altri strumenti finanziati da fondi FAS.

Il sostegno alle imprese da parte dello Stato è stata realizzato, nel corso del tempo, attraverso strumenti di *policy* e finalità d'intervento differenti, nella ricerca dello strumento migliore di stimolo allo sviluppo. In generale, le forme d'intervento messe in atto dallo Stato si sono mantenute, nel periodo di riferimento, a livelli consistenti passando dai 7,7 miliardi del 2005 ai quasi 11 miliardi del 2010, dei quali oltre il 46 per cento erogati attraverso i Crediti d'imposta e i cosiddetti Interventi agevolativi alle imprese¹⁸ (Tavola III.7).

I Crediti d'imposta, che assumono nel periodo un peso crescente e, secondo i dati provvisori del 2010, quasi raddoppiano la loro consistenza arrivando a circa 3,5 miliardi, riguardano soprattutto: interventi per l'acquisizione di beni strumentali per nuovi investimenti nelle aree svantaggiate; sostegno ai costi dell'attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo; ecoincentivi per l'acquisto di autoveicoli meno inquinanti e/o ad alimentazione alternativa (che nel 2010 assorbono 1,5 miliardi) effettuati negli ultimi anni per sostenere l'industria automobilistica italiana.

Gli Interventi agevolativi alle imprese presentano, invece, una generale riduzione, con una forte contrazione tra il 2009 e il 2010 da attribuirsi ai tagli intervenuti, per esigenze di finanza pubblica, al Fondo per la competitività e lo sviluppo¹⁹ che, passato da 0,3 miliardi nel 2008 a 1,8 miliardi nel 2009, si è poi ridotto a 0,4 miliardi nel 2010.

Carattere di straordinarietà, ma con importi notevoli, hanno i Rimborsi fiscali²⁰, che, attestandosi su circa 4,8 miliardi, hanno un impatto notevole sui trasferimenti del 2008, ma che nei due anni successivi non raggiungono il miliardo.

Gli Interventi agevolativi al settore aeronautico costituiscono un altro tipo di trasferimento a imprese rilevante nel bilancio dello Stato, erogando mediamente, oltre 0,8 miliardi all'anno, con una consistente crescita a partire dal 2008 e fino ad arrivare a oltre 1,7 miliardi nel 2010. Tali interventi, contemplati dalla legge 808/1985, sono concepiti quali strumento per la realizzazione di una politica industriale di sviluppo e promozione della competitività del settore aeronautico, ritenuto strategico sia per le ricadute tecnologiche e manageriali che esso genera a beneficio anche di altri settori industriali, sia per il sostanzioso contributo all'autonomia tecnologica del Paese²¹.

¹⁸ Sono compresi in questa categoria, sia l'omonimo capitolo del bilancio del Ministero dello Sviluppo Economico, che quelli relativi al Fondo per la competitività e lo sviluppo e al Fondo per lo sviluppo sostenibile.

¹⁹ Il Fondo per la competitività e lo sviluppo è un fondo pluriennale utilizzato per finalità di riequilibrio economico e sociale nel Sud e nel Centro-Nord del paese, attraverso la realizzazione di investimenti pubblici e l'erogazione di incentivi alle imprese.

²⁰ Cfr. Note 6 e 9 in questo Capitolo.

²¹ Per il raggiungimento di tali finalità la suddetta legge autorizza la concessione di finanziamenti per lo svolgimento di attività di ricerca e sviluppo alle imprese nazionali partecipanti a programmi industriali aeronautici in collaborazione internazionale. In particolare, nell'ultimo triennio, tali agevolazioni hanno finanziato i programmi relativi all'Eurofighter, al velivolo addestratore M346, agli elicotteri EH101, al sistema di comunicazioni SICOTE e al satellite di comunicazioni militari SICRAL2.

Tavola III.7 - PA: SCOMPOSIZIONE DELLA SPESA DELLO STATO PER TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE IMPRESE PRIVATE (milioni di euro correnti)

	da Stato per:					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Crediti d'imposta	1.382	1.258	867	1.153	1.320	3.459
Interventi agevolativi alle imprese	2.908	2.185	1.830	1.292	2.264	1.090
Imprenditorialità giovanile	382	595	482	379	321	253
Interventi agevolativi al settore aeronautico	137	177	212	1.197	1.362	1.744
Rimborsi fiscali	0	0	0	4.796	837	566
Interventi in Mobilità	729	937	1.075	870	979	1.009
Interventi in Agricoltura	390	256	367	351	228	236
Interventi in Ricerca e Sviluppo	377	470	330	971	653	499
Interventi in Cultura e spettacolo	163	106	176	192	231	101
Interventi in Industria	396	444	489	164	493	709
Altri interventi specifici	874	465	680	836	1.028	893
- Fondo per l'efficienza Energetica	0	0	0	0	0	300
- Studi laguna di Venezia	193	188	204	145	133	132
- Interventi Presidenza del Consiglio	298	33	82	88	343	56
- Edilizia residenziale	52	75	91	191	45	50
- Digitale terrestre	114	13	45	36	40	38
- Interventi patrimonio idrico nazionale	17	106	62	98	32	29
- Sistema Mose	0	0	19	80	59	11
- Altri interventi	200	50	177	198	377	278
TOTALE	7.737	6.893	6.508	12.200	9.715	10.559

Fon/e: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il sostegno dell'attività d'investimento in specifici settori è realizzato dai contributi nel settore della Mobilità, in cui spiccano gli interventi in favore del sistema autostradale²² e delle ferrovie in regime di concessione, che passano da 0,7 a 1 miliardo; nella Ricerca e sviluppo, principalmente alimentati dal Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, che crescono da 0,4 a 0,5 miliardi con una punta di quasi un miliardo nel 2008; nel settore dell'Industria, alimentati soprattutto dal capitolo relativo al Fondo per la finanza d'impresa²³ e quello relativo agli Interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM (fregata europea multimissione) e delle relative dotazioni operative; nell'Agricoltura, in cui ricade, tra gli altri, il Fondo di solidarietà nazionale-incentivi assicurativi²⁴.

²² Si tenga presente che all'interno di tali trasferimenti non sono considerate le erogazioni all'ANAS, che sono invece ricompresi tra i trasferimenti in conto capitale ad altri enti dell'amministrazione centrale, essendo l'ANAS compresa tra gli enti della PA all'interno dell'Universo CPT.

²³ Il Fondo ha lo scopo di facilitare l'accesso al credito, alla finanza e al mercato finanziario delle imprese, nonché di razionalizzare le modalità di funzionamento dei fondi pubblici di garanzia e di partecipazione al capitale di rischio.

²⁴ Il Fondo, che nel 2010 eroga 157 milioni dei 236 totali, è volto a incentivare la stipula di contratti assicurativi per i danni alle produzioni agricole e zootecniche, alle strutture aziendali agricole, agli impianti produttivi ed alle infrastrutture agricole, nelle zone colpite da calamità naturali o eventi eccezionali.

RIQUADRO III.C – I TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE: DIFFERENZE TRA CPT E ALTRE FONTI

I Conti Pubblici Territoriali, nella loro natura di rilevazione complessiva dei flussi finanziari generati dall'operatore pubblico, registrano nei trasferimenti in conto capitale la totalità delle erogazioni unilaterali alle imprese, operate a vario titolo da tutti gli enti della PA e relative a tutti i settori d'intervento. Prendono in considerazione, quindi, partendo dai singoli bilanci consuntivi, sia i Contributi agli investimenti alle imprese (sia private, sia pubbliche, però distinguendole), che parzialmente gli Altri trasferimenti in conto capitale, senza operare, come d'uso nella metodologia di CPT, riclassificazioni. Per alcune voci l'importo CPT si discosta dal dato riportato nel Rendiconto Generale dello Stato, pur rappresentando questo la fonte primaria utilizzata. È il caso dei Crediti di imposta per investimenti e occupazione, dei Patti territoriali e dei Contratti d'area, nonché di alcuni fondi (come quello per l'Imprenditorialità giovanile o quello relativo alle leggi 46/82, 64/86 e 488/92, per le quali l'erogazione è effettuata, in parte, attraverso contabilità speciali costituite presso la Tesoreria). La differenza è dovuta alla scelta di rilevare, nella banca dati CPT, le effettive erogazioni alle imprese (o i crediti portati in compensazione nel caso dei Crediti di imposta), laddove il bilancio riporta l'assegnazione al fondo di riferimento o alla tesoreria anziché l'effettiva erogazione all'economia. I CPT consentono quindi di evidenziare in modo piuttosto chiaro i "trasferimenti in conto capitale alle imprese private", cioè quei trasferimenti cui si fa comunemente riferimento come "incentivi alle imprese". I trasferimenti legati agli interventi definiti comunemente di incentivazione, generalmente presi in esame negli studi sul fenomeno, costituiscono quindi spesso un sottoinsieme dell'aggregato CPT.

È questo il caso, ad esempio, delle informazioni riportate nella Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, pubblicata annualmente dal MISE (vedi Appendice a questo Rapporto). In tale Relazione si fa riferimento solo ai principali strumenti di incentivazione di Stato e Regioni e dei loro enti attuatori, rilevati attraverso un monitoraggio ad hoc della spesa realizzata per il singolo strumento. I dati contenuti nella Relazione sono, quindi, di natura amministrativa e comprendono gli aiuti all'investimento alle imprese operanti nei settori dell'industria (anche di trasformazione dei prodotti agricoli), dell'artigianato e del commercio, e alcuni interventi a favore delle imprese pubbliche (quali ad esempio gli incentivi alla difesa), mentre escludono i contributi alle altre attività economiche, comprese quelle specificatamente agricole.

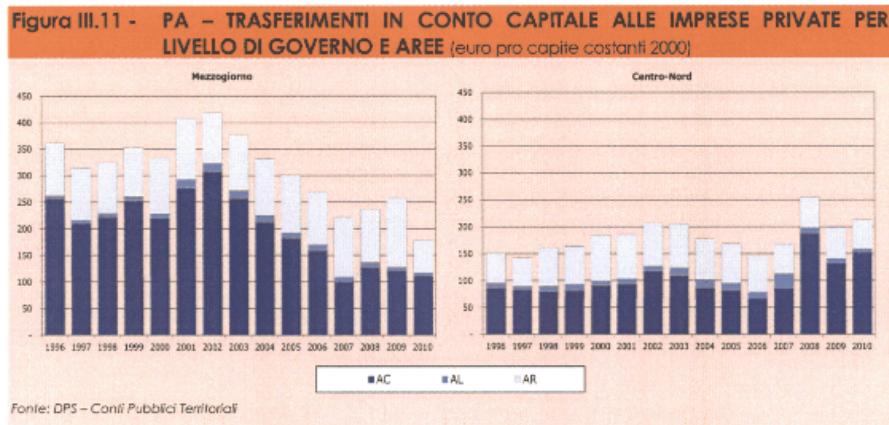
Altre elaborazioni sulla classificazione e la ricognizione degli incentivi alle imprese hanno fatto, invece, riferimento al solo bilancio dello Stato prendendo in esame sia i dati relativi agli incentivi in senso stretto, che quelli concernenti altre forme di aiuto quali, ad esempio, i cosiddetti incentivi indiretti e quelli settoriali, escludendo però gli incentivi erogati attraverso i fondi strutturali dell'Unione Europea e quelli erogati direttamente dalle Regioni o da altri enti, sia pubblici che privati. Per contro, in queste elaborazioni sono compresi tra gli incentivi alle imprese le agevolazioni contributive e previdenziali, classificate nel bilancio dello Stato come trasferimenti correnti. Inoltre gli incentivi sono selezionati attraverso l'analisi dei capitoli di spesa e dei piani gestionali del bilancio dello Stato, utilizzando il criterio della controprestazione, ovvero che l'erogazione non sia in cambio di un bene o servizio, oppure che il soggetto pubblico si sostituisca all'impresa nel pagamento di alcuni oneri quali gli sgravi contributivi o previdenziali, o, infine, vi sia una riduzione del gettito fiscale dovuto.

Tra gli Interventi specifici sono compresi quei contributi, che pur di importo contenuto (sono complessivamente in media circa 0,8 miliardi nel periodo in esame), sono indirizzati al sostegno di azioni mirate. Tra questi occorre evidenziare:

- l'introduzione nel 2010 del Fondo per il sostegno della domanda finalizzata a obiettivi di efficienza energetica, eco-compatibilità e di miglioramento della sicurezza sul lavoro;
- il proseguimento dei Fondi destinati alla salvaguardia di Venezia, attraverso contributi sia per studi, progettazioni, sperimentazioni e opere, volti al riequilibrio idrogeologico della Laguna, sia per il Sistema Mose (Modulo Sperimentale Elettromeccanico) infrastruttura, in corso di realizzazione, in grado di isolare la laguna Veneta dal Mare Adriatico durante gli eventi di alta marea;
- i finanziamenti erogati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, tra i quali sono compresi anche alcuni degli interventi per la ricostruzione de L'Aquila;
- gli esborsi per le agevolazioni all'Edilizia, tra i quali di particolare rilievo sono i contributi quindicennali per l'abbattimento del tasso di interesse sui mutui agevolati concessi ad imprese, cooperative e loro consorzi e agli Istituti autonomi case popolari, per la realizzazione di un programma a carattere nazionale di edilizia sperimentale agevolata in locazione a canone concertato;
- la gestione del Fondo per il passaggio al Digitale Terrestre, la cui attività, nel 2010, ha riguardato sostanzialmente la verifica e il pagamento delle convenzioni già in atto, in relazione agli impegni di precedenti esercizi finanziari;
- gli Interventi relativi al patrimonio idrico nazionale riferiti ad annualità quindicennali per la contrazione dei mutui e di altre operazioni finanziarie da parte di alcuni enti e consorzi del settore.

Se l'analisi dei beneficiari e del tipo d'interventi messi in atto dalla Pubblica Amministrazione aiuta ad avere un quadro chiaro del sostegno alle imprese, non di poca importanza è come tali risorse siano state distribuite nelle diverse aree del Paese e, all'interno di queste, come abbiano agito i diversi livelli di governo. Dalla Figura III.11 si evince che l'Amministrazione Centrale ha avuto un ruolo rilevante soprattutto nel Mezzogiorno, ruolo che si è andato però riducendo negli ultimi anni e che in parte è stato compensato da un aumento delle erogazioni dell'Amministrazione Regionale, lasciando una parte decisamente residuale alle Amministrazioni Locali. Il contributo dell'Amministrazione Regionale, anche, come già visto, attraverso la gestione dei Fondi Comunitari, è stato crescente fino al 2009, registrando poi una forte battuta d'arresto nel 2010, per le motivazioni esplicitate nei paragrafi 1 e 2 del presente Capitolo.

Nel Centro-Nord, il ruolo delle Amministrazioni Centrali è stabile fino al 2007 per poi crescere sensibilmente nell'ultimo triennio, in virtù delle manovre messe in atto per far fronte alla crisi nascente e sostenere le imprese, anche attraverso poste straordinarie, come quella dei Rimborsi fiscali di cui si è dato conto prima. Il ruolo delle Amministrazioni Regionali è più contenuto rispetto a quanto avviene nel Mezzogiorno e a partire dal 2005 mostrano una notevole riduzione.



III.4 Evoluzione degli indicatori di decentramento e analisi della spesa per livelli di governo

Già da molti anni l'Italia si è mossa in direzione di un modello più federale incentrato essenzialmente sul trasferimento di funzioni dal governo centrale agli enti decentrati e da questi affidati a soggetti controllati o dipendenti. Tale processo è stato accompagnato da una crescente autonomia finanziaria delle Amministrazioni Regionali e Locali ed ha avuto effetti e incidenze diverse sia a livello territoriale, che settoriale.

L'ultimo provvedimento in materia di federalismo fiscale è stata la L.D.42/2009, che delegava il Governo ad emanare provvedimenti attuativi per un 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'art. 119 della Costituzione riformato nel 2001. L'emanazione della L.D.42/2009 ha posto le basi per la realizzazione dell'autonomia finanziaria di entrata di regioni a statuto ordinario e province (D.Lgs.68/2011)²⁵. L'elemento di forte novità è

²⁵ La legge delega è stata seguita da una serie di decreti legislativi che disciplinano alcune previsioni della legge stessa e riguardano: federalismo demaniale (D.Lgs. 85/2010); ordinamento transitorio di Roma capitale (D.Lgs. 156/2010); determinazione dei costi e fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province (D.Lgs. 216/2010); federalismo fiscale municipale (D.Lgs. 23/2011); determinazione di costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario (D.Lgs. 68/2011); risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici (D.Lgs. 88/2011). Cfr. *Riconoscizione sullo stato di attuazione della delega contenuta nella L. 42/2009. Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

che il provvedimento dispone la soppressione, a decorrere dal 2013, di tutti i trasferimenti statali con caratteristiche di generalità e di permanenza destinati all'esercizio di competenze regionali, regolando e rimodulando nuove forme di entrata delle regioni a statuto ordinario²⁶, istituendo forme di autonomia tributaria regionale (la cosiddetta fiscalizzazione). Il D.Lgs. 68/2011 dispone, inoltre, che saranno soppressi tutti i trasferimenti regionali destinati ai Comuni, e che questi siano sostituiti da una compartecipazione al gettito dell'addizionale regionale all'Irpef²⁷.

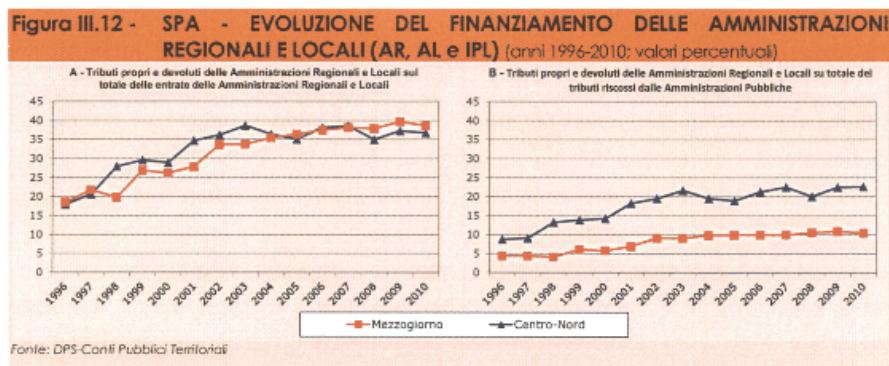
Con le principali entrate a loro disposizione le Regioni dovranno assicurare l'erogazione delle prestazioni comprese nei livelli essenziali di sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale, quest'ultimo con riferimento alla sola parte degli investimenti. Uno dei problemi più delicati è l'analisi dei meccanismi per il riequilibrio economico-finanziario dei territori con un livello di reddito inferiore alla media (la cosiddetta perequazione delle risorse) e l'individuazione delle risorse finanziarie con cui finanziare le nuove esigenze degli enti decentrati. È dunque essenziale che la riforma disegni un sistema sostenibile per le Regioni e gli Enti Locali, sia nel breve che nel lungo periodo, all'interno del quale possano trovare condizioni di equilibrio e di sviluppo.

Il quadro normativo fin qui delineato, pur non avendo ancora trovato piena attuazione, evidenzia come rimanga rilevantissima l'esigenza sia di costruire opportuni indicatori per la valutazione oggettiva dello stato di attuazione del decentramento dal lato dell'autonomia di entrata e della capacità di spesa, sia di monitorare, anche a livello territoriale, l'attuazione delle politiche messe in atto dal legislatore. Il dibattito ancora in corso, infatti, non è sempre fondato su evidenze empiriche certe e, soprattutto, su un uso corretto delle informazioni disponibili. Appare quindi utile riportare, pur se per gli anni fino al 2010 (anni quindi in cui gli ultimi provvedimenti non hanno prodotto un impatto specifico), alcuni risultati quantitativi ricostruibili grazie all'articolazione e alla flessibilità della banca dati CPT, al fine di garantire supporti più solidi alla discussione e ad alcune scelte di *policy* alla base della riforma federale, e di porre le basi per il monitoraggio futuro dei risultati prodotti dalla normativa più recente.

²⁶ Le nuovi previsioni non alterano il ruolo dell'IRAP, l'addizionale IRPEF e la compartecipazione IVA, che permangono le fonti principali di finanziamento delle funzioni regionali. Ne vengono invece modificati profondamente i criteri di determinazione, secondo uno schema che prevede la riduzione della parte statale di partecipazione all'aliquota e l'applicazione del principio di territorialità per cui la tassa viene riscossa direttamente nel territorio in cui avviene il consumo. Cfr. *Riconoscimento sullo stato di attuazione della delega contenuta nella L. 42/2009*. Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

²⁷ Il decreto prevede anche le linee fondamentali del sistema di autonomia di entrata delle province, che viene a fondarsi su una serie di tributi: imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori; imposta provinciale di trascrizione; compartecipazione all'Irpef. Come per le regioni, poi, a decorrere dal 2012 sono soppressi tutti i trasferimenti erariali alle province aventi carattere di generalità e permanenza, compensati da una compartecipazione provinciale all'accisa sulla benzina. Sono soppressi anche i trasferimenti delle Regioni alle Province, sostituiti da una compartecipazione alla tassa automobilistica regionale. Cfr. *Riconoscimento sullo stato di attuazione della delega contenuta nella L. 42/2009*. Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Gli effetti finanziari conseguenti alla riforma del Titolo V della Costituzione sono in Italia consistenti e visibili già da molto tempo. Il processo di decentramento avvenuto negli anni novanta e la riforma costituzionale del 2001 hanno portato ad una autonomia finanziaria delle Amministrazioni Regionali e Locali crescente nel tempo, ma differenziata a livello territoriale. Alcuni indicatori atti ad analizzare il fenomeno sono quelli riportati nella Figura III.12, in cui, per le due aree del paese, si riporta l'evoluzione dei Tributi propri e devoluti²⁸ degli enti territoriali, sia in relazione al loro peso sul totale delle entrate delle stesse Amministrazioni (grafico A), sia della diversa incidenza assunta sul totale nazionale dei tributi riscossi dal SPA²⁹ (grafico B).



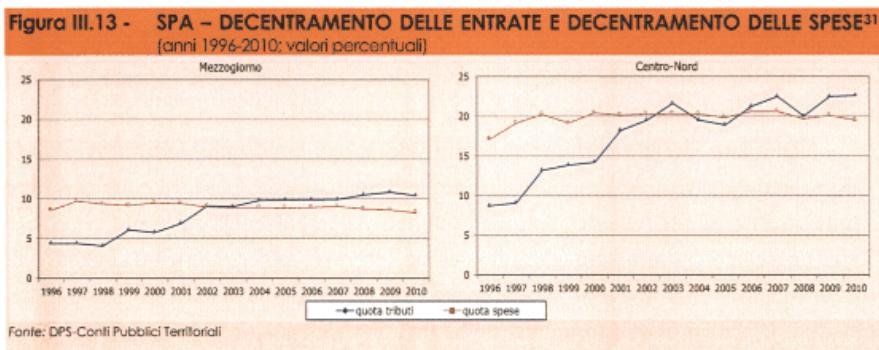
È ben evidente dal grafico A che dal 1996 al 2010 i Tributi propri e devoluti hanno assunto un ruolo sempre maggiore nel bilancio delle Amministrazioni Regionali e Locali, fino a toccare, già nel 2003, punte del 40 per cento nelle regioni del Centro-Nord. È visibile anche il più lento adeguamento delle regioni del Mezzogiorno, che raggiungono un peso dei tributi analogo a quello del resto d'Italia solo nel 2004. Interessanti sono, ancora, le risultanze dell'ultimo triennio in cui la sostanziale costanza dell'indicatore delle regioni meridionali, si accompagna a una riduzione del peso dei Tributi propri e devoluti nelle Amministrazioni del Centro-Nord, in concomitanza delle misure introdotte dalla Finanziaria 2008. In questa, infatti, si sanciva, tra l'altro, la riduzione dell'aliquota dell'Irap dal 4,25 al 3,9 per cento, imposta riscossa maggiormente, data la sua natura, dalle regioni in cui sono più presenti le imprese.

²⁸ In questo contesto, i Tributi propri e le Compartecipazioni sono assimilati, assumendo alcuni orientamenti condivisi a livello internazionale. In particolare, l'OECD ha dedicato notevole attenzione, nell'ambito del *Network on fiscal relation across levels of government*, alla linea di demarcazione tra trasferimenti e compartecipazioni, al fine di pervenire a una classificazione omogenea nei propri Conti Nazionali e nelle proprie Statistiche sulle Entrate. In base a un test sottoposto ai vari Paesi si è assunto che in Italia le compartecipazioni non risultano assimilabili a trasferimenti in quanto le entrate possono essere usate liberamente dall'ente locale (*unconditionality*), il criterio di riparto è predeterminato (*formula stability*), e il governo locale si assume il rischio di fluttuazioni (*risk sharing*), essendo l'allocazione strettamente correlata al totale delle entrate. (Cfr. OECD, *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*, 2009).

²⁹ Nel caso dei Tributi, parlare di Pubblica Amministrazione o di Settore Pubblico Allargato è in realtà indifferente, in quanto le Imprese Pubbliche non riscuotono imposte.

Il grafico B non solo dà conto dell'ovvio maggiore peso dei tributi riscossi nelle regioni del Centro-Nord, ma dimostra il diverso andamento dell'indicatore tra le due aree del paese: a partire dal 2004, infatti, mentre il peso dei tributi degli enti decentrati meridionali sul totale dei tributi italiani si mantiene intorno a un valore del 9-10 per cento, l'indicatore nelle regioni centro-settentrionali continua ad aumentare, passando, tra il 2005 e il 2010, dal 19 al 23 per cento circa (denotando come anche in quest'area il processo federale non sia ancora concluso).

L'evoluzione normativa ha portato, inoltre, ad un consistente riallineamento tra entrate e spese delle Amministrazioni decentrate. La Figura III.13 pone a confronto, per le due aree del paese, il peso dei Tributi propri e devoluti degli Enti territoriali sui tributi totalmente riscossi dal SPA e la quota di Spesa³⁰ erogata dal comparto locale sul totale di spesa nazionale del SPA. A partire dal 2002 in entrambe le aree le due quote si equivalgono pur in presenza di una maggiore variabilità dal lato delle entrate nel caso del Centro-Nord. Bisogna tener conto che il risultato evidenziato è frutto, oltre che del federalismo, dell'introduzione già nel 1999 del Patto di stabilità interno, che, tra l'altro, prevede come obiettivo primario, l'introduzione di regole fiscali di controllo dell'indebitamento netto di enti territoriali, fissando confini specifici in termini di programmazione, risultati, azioni di risanamento e misure di contenimento della spesa.

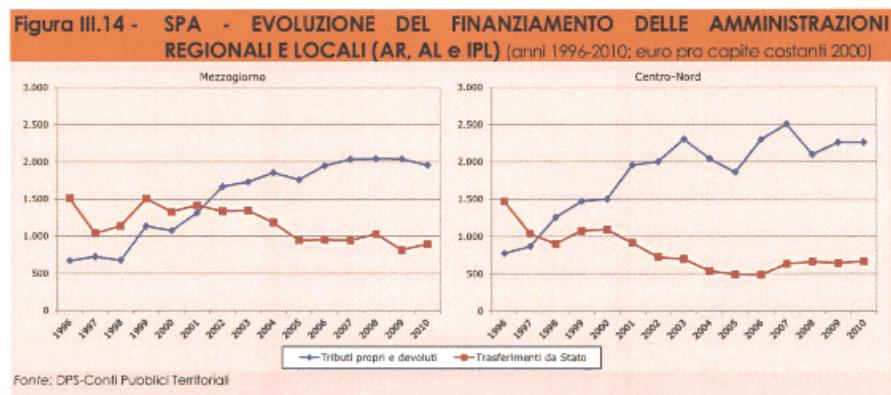


Un ulteriore effetto delle *policy* poste in essere è che si è determinata, nel Mezzogiorno come nel Centro-Nord, una netta inversione tra i due canali finanziari che alimentano il settore locale. È questo l'indicatore più frequentemente impiegato per misurare il livello di Autonomia finanziaria di Amministrazioni e Imprese Locali ed è costituito dal confronto tra Entrate tributarie (intese come Tributi propri e devoluti) e Trasferimenti statali (in conto corrente e in conto capitale). I Tributi propri e devoluti, infatti, a partire dal 1998 per il Centro-Nord, dal 2002 nel

³⁰ Si fa qui riferimento alla Spesa primaria (cioè al netto degli interessi) decurtata delle Partite finanziarie e al lordo della Spesa previdenziale.

³¹ Il decentramento dal lato delle entrate è calcolato in base alla quota di Tributi propri e devoluti delle amministrazioni decentrate sul totale delle entrate tributarie del SPA. Il decentramento dal lato delle spese è determinato dalla quota di Spese (al netto degli interessi e delle partite finanziarie) delle amministrazioni decentrate sul totale delle spese SPA.

Mezzogiorno, hanno sostituito, con una dinamica elevata e crescente, i trasferimenti dallo Stato (Figura III.14)³². Se la distanza tra le due poste è andata allargandosi negli anni, nel 2010, in controtendenza rispetto al trend generale, si assiste ad una crescita dei trasferimenti da Stato e a una riduzione dei proventi da tributi in entrambe le aree del paese.



La sostituzione dei trasferimenti statali con entrate di natura tributaria non indica, tuttavia, che gli enti territoriali abbiano raggiunto una reale autonomia finanziaria o che si sia colmato il divario ancora esistente nel nostro Paese tra decentramento della spesa e autonomia tributaria: ad oggi, in realtà, i tributi locali sono, infatti, solo parzialmente manovribili dal legislatore locale e solo minimamente ancorati alla capacità fiscale del territorio.

Dal lato del decentramento della spesa, un opportuno indicatore per la valutazione oggettiva del fenomeno, è dato dall'analisi della spesa decentrabile³³ pro capite riferita ai soggetti del Settore Pubblico Allargato coinvolti dalle riforme³⁴. Tale aggregato può essere definito come esborso potenzialmente oggetto di trasferimento verso soggetti erogatori territorialmente più vicini ai bisogni dei cittadini. L'analisi di questo indicatore ha una duplice funzione: da un lato permette di evidenziare la portata degli effetti finanziari conseguenti sia alle riforme amministrative che all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, dando conto dell'effettivo decentramento di funzioni dallo Stato alle Autonomie Locali; dall'altro misura il grado dei cambiamenti del ruolo delle Regioni e degli Enti

³² Tale fenomeno discende direttamente dall'introduzione di alcune leggi specifiche: nell'ordinamento italiano, tra il 1996 e il 2000, sono state istituite varie norme in risposta alle esigenze di decentramento del prelievo fiscale dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali. Si pensa in particolare all'introduzione dell'IRAP e dell'Addizionale regionale all'Irpef (D.Lgs. 446/1997), all'Addizionale comunale all'Irpef facoltativa (D.Lgs. 360/1998), nonché alla Compartecipazione regionale all'IVA, all'Accisa sulle benzine, all'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef, alla soppressione del Fondo Sanitario Regionale (D.Lgs. 56/2000).

³³ L'aumento della spesa decentrabile è corrispondente pertanto ad un maggiore grado di autonomia di spesa degli enti decentrati di governo locale. Nel caso in questione viene calcolata come spesa al netto degli interessi sul debito pubblico, dei esborsi relativi al settore previdenziale e delle partite finanziarie.

³⁴ Sono quindi esclusi i flussi relativi alle Imprese Pubbliche Nazionali, ritenute gestori di servizi nazionali non decentribili.

locali nella gestione della spesa pubblica e il crescente coinvolgimento delle Imprese Pubbliche Locali, a cui gli enti territoriali delegano la fornitura di alcuni servizi pubblici.

Dall'esame della spesa decentrabile consolidata pro capite (Figura III.15) si desume che il livello di trasferimento di funzioni raggiunto in Italia al 2009 è di rilievo e che, a partire dal 2000 (anno in cui è stato avviato il decentramento amministrativo di cui alla L. 59/1997), è andato man mano crescendo in entrambe le aree pur se con caratteristiche diverse. Ciò è evidenziato sia dalla dinamica della spesa delle Amministrazioni Centrali, che si riduce in termini reali nel Mezzogiorno come nel Centro-Nord, sia, soprattutto, dal forte un aumento nella spesa del complesso delle Amministrazioni e Imprese Locali (AR, AL e IPL) considerate³⁵, aumento decisamente più marcato per il Centro-Nord. La politica di devoluzione sembra quindi essere stata maggiormente recepita nel Centro-Nord, confermando come l'attuazione concreta del decentramento sia un fenomeno fortemente influenzato dal livello di sviluppo economico e amministrativo raggiunto nelle diverse regioni.

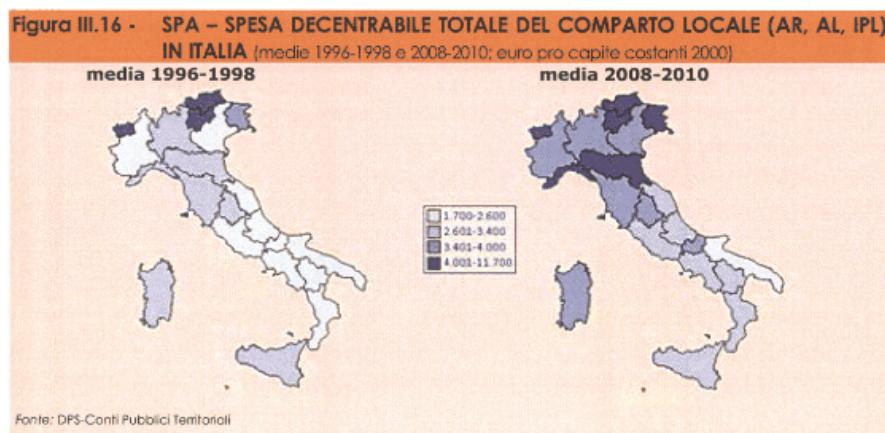


Una nota specifica merita la contrazione, nel 2010, della spesa decentrabile, in entrambe le aree del paese, determinata, per le Amministrazioni Locali, dalla riduzione di alcune poste specifiche (trasferimenti a favore dei soggetti esterni alla PA e in particolare ad imprese; interessi passivi; pagamenti in conto capitale), da ricondurre, in parte, a minori trasferimenti dal settore statale. Per le Amministrazioni Regionali, d'altro canto, il rilevante versamento, effettuato nel corso del 2009, al bilancio dello Stato del maggior gettito di IRAP e Addizionale regionale all'Irpef (affluito precedentemente alle Regioni per il finanziamento del fabbisogno sanitario con riferimento agli esercizi 2001-2006) contrae ulteriormente la spesa del comparto Locale creando un *deficit* di disponibilità di risorse. La riduzione nella spesa delle Amministrazioni centrali è da imputarsi, invece, essenzialmente a un riallineamento

³⁵ La flessione nel 2009 nella spesa delle Amministrazioni Regionali del Mezzogiorno è da imputarsi principalmente alla riorganizzazione del sistema sanitario siciliano effettuata con L.R. 5/2009.

del dato: nel corso del 2009, infatti, si sono registrati maggiori esborsi finalizzati all'estinzione dei debiti pregressi accertati ai sensi dell'art. 9, co. 1, del D.L. 185/2008, con il quale si era disposta l'estinzione dei crediti maturati verso l'Erario alla fine dell'esercizio 2008.

Un esame più approfondito, focalizzato sulla sola spesa decentrabile del comparto locale (AR, AL, IPL), ci offre una sintesi dei progressi fatti da ciascuna regione in termini di maggior grado di decentramento della spesa verso gli organi decentrati di governo del territorio. Nella Figura III.16 viene messa a confronto la spesa decentrabile totale pro capite del comparto locale in ciascuna regione, tra due classi temporali, il 1996-1998 e il 2008-2010. Come appare dalla mappa, le regioni in cui il decentramento di spesa ha raggiunto livelli più significativi sono l'Emilia Romagna e la Liguria (che passano dalla seconda alla quarta classe), il Piemonte, il Veneto, il Molise (dalla prima alla terza classe), mentre miglioramenti sono stati realizzati anche da Umbria, Lombardia e Sardegna, che salgono dalla seconda alla terza classe e dal Friuli, che dalla terza sale alla quarta. Meno accentuati ma comunque incoraggianti sono i passi in avanti fatti da un gruppo di regioni del Sud (Abruzzo, Calabria, Campania e Basilicata) che accrescono il loro livello passando dalla prima alla seconda classe (assieme a Lazio e Marche), mentre rimangono in una situazione di scarsa dinamicità la Puglia e la Sicilia (entrambe rimangono nella classe di partenza, rispettivamente la prima e la seconda).

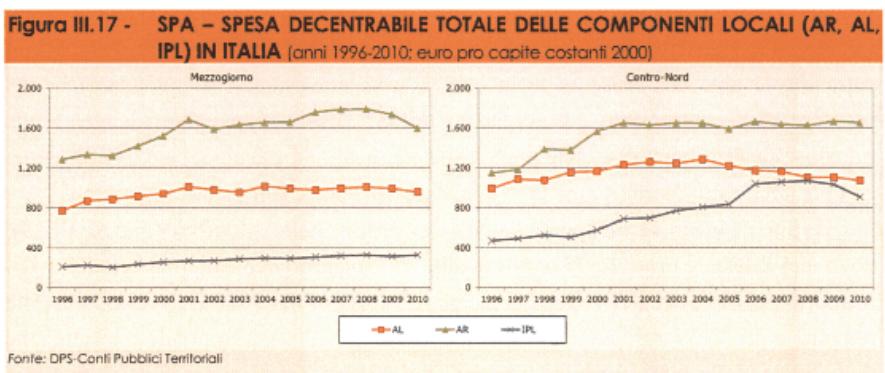


Un veicolo importante dell'intero processo di decentramento della spesa è costituito dal trasferimento di funzioni dalle Amministrazioni Regionali e Locali alle Imprese Pubbliche Locali. Con la L.142/1990 si introduce la possibilità per le Amministrazioni decentrate di affidare a società per azioni, a prevalente capitale pubblico, la gestione dei servizi pubblici locali. In seguito, dopo esser venuto meno il vincolo della proprietà maggioritaria pubblica, con il TUEL del 2000, la società per azioni diventa l'unica forma di gestione per i servizi di rilevanza economica. Il medesimo orientamento è stato ribadito dalla Legge Finanziaria 2002 (L. 448/2001)

disponendo che la gestione dei servizi aventi rilevanza industriale avvenga mediante lo strumento societario, non ammettendo altre forme, se non un residuale ricorso alla gestione in economia e introducendo la modalità concorrenziale anche per la gestione dei servizi privi di rilevanza industriale. Un rovesciamento di tale impostazione *market-oriented* in merito alle forme di affidamento dell'erogazione dei servizi pubblici locali e la riaffermazione di modalità più stringenti di controllo pubblico, si è avuta con la Legge Finanziaria 2004 (L. 350/2003) e con la sentenza della corte Costituzionale n.272/2004.

Si vede quindi come, a partire dagli anni novanta, si sia sviluppato un movimento che vede gli enti territoriali trasferire a soggetti terzi la gestione di servizi, avviando un processo di riorganizzazione e privatizzazione della Pubblica Amministrazione, teso alla ricerca di una maggiore efficienza, che si riteneva conseguibile instaurando un regime di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati ed utilizzando strumenti privatistici, ritenuti più agili.

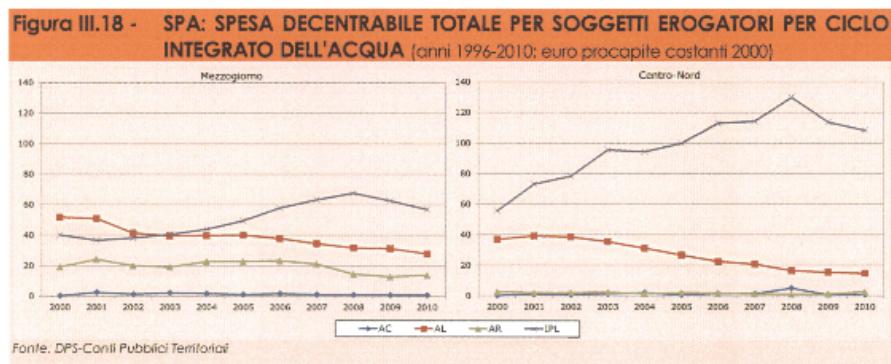
La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali è l'unica fonte in grado di restituire informazioni specifiche con un elevato livello di dettaglio sul comparto locale e soprattutto sulle Imprese Pubbliche Locali, dando la possibilità di costruire opportuni indicatori per misurare il grado di trasferimento di funzioni dalle Amministrazioni Regionali e Locali alle Imprese Pubbliche Locali. Nella Figura III.17 viene rappresentata la dinamica della spesa decentrabile totale pro capite delle AR, AL e IPL. In entrambe le aree del paese è palese il ruolo sempre più marcato delle Imprese Pubbliche Locali, ma ciò è avvenuto con intensità maggiore nel Centro-Nord, dove la spesa decentrabile pro capite delle IPL si colloca su valori mediamente più alti e, dal 2008, tende ad eguagliare la spesa delle Amministrazioni Locali. Nelle regioni meridionali, invece, il processo di riorganizzazione della funzione decentrata attraverso le IPL è iniziato solo negli ultimi anni ed è ancora parziale.



È da segnalare una battuta d'arresto nella crescita della spesa delle IPL nel Centro-Nord per gli ultimi due anni (dai 1.069,38 euro del 2008, ai 908,97 euro nel

2010), che torna leggermente a discostarsi dalla spesa delle AL, in contrasto con la sostanziale stabilità registrata nel Mezzogiorno (da 330,43 euro nel 2008 a 331,31 nel 2010). Maggiori dettagli sulla composizione e sulle dinamiche di spesa delle Imprese Pubbliche Locali sono forniti nel paragrafo III.5.

Gli effetti del decentramento e il diverso modo in cui questi si manifestano nelle aree del paese, emergono in modo più evidente dalla rappresentazione della spesa decentrabile totale in alcuni settori maggiormente interessati dal trasferimento di funzioni, in quanto il consumo dei servizi erogati avviene direttamente sul territorio di riferimento e la loro gestione è affidata normativamente a soggetti territoriali specifici. È il caso del Ciclo integrato dell'acqua (Figura III. 18), in cui le IPL assumono nel tempo un peso sempre maggiore nella gestione del servizio. Nel Mezzogiorno, in particolare, si registra una spesa crescente fino al 2008 (+68 per cento circa in termini reali), che a partire dal 2004 supera quella degli Enti locali. Nel Centro-Nord, dove anche in questo settore il decentramento è più avanzato, la spesa delle IPL è, fin dall'inizio del periodo, molto più elevata di quella delle Amministrazioni Regionali e Locali (nel 2008 le IPL arrivano a spendere 130 euro costanti pro capite contro i 16 euro delle AL).

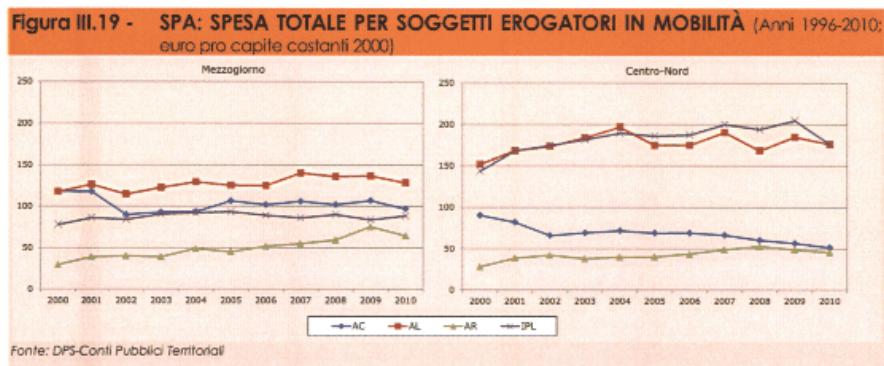


È da segnalare che dal 2008 si registra una flessione della spesa delle IPL in entrambe le aree del paese in linea con la tendenza generale al rallentamento del processo di decentramento già accennato prima e da imputarsi essenzialmente alla riduzione degli esborsi di alcune grandi Società, quali, ad esempio, Acea, Publiservizi ed Enia nel Centro-Nord, Acquedotto Pugliese, Abbanoa e Gori nel Mezzogiorno³⁶.

Situazione diversa appare quella del settore della Mobilità (Figura III.19), dove nel Mezzogiorno le IPL, in qualità di soggetti dedicati alla gestione del trasporto pubblico locale, vedono crescere il loro peso nel 2010 (la spesa pro capite raggiunge gli 88,39 euro rispetto agli 83,61 euro del 2009), a fronte di una riduzione della spesa delle altre Amministrazioni. Nel Centro-Nord invece tutti e quattro i livelli di governo riducono la spesa nel 2010, con una più accentuata perdita proprio

³⁶ Maggiori dettagli sul Ciclo Integrato dell'Acqua sono rintracciabili nel Capitolo 2 di questo Rapporto.

per le IPL (da 204,71 euro pro capite del 2009 a 175,99 euro pro capite del 2010) e le AL (da 184,84 euro pro capite del 2009 a 175,99 euro pro capite del 2010). L'Amministrazione Centrale riduce la sua spesa sia nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno. In quest'ultima area rimane però un soggetto molto forte, soprattutto attraverso l'azione di spesa dell'Anas e dello Stato.



III.5 Gli enti dipendenti dalla Pubblica Amministrazione locale e le imprese pubbliche locali (IPL)

III.5.1 Numerosità, dimensione e composizione per categoria di enti

La disponibilità, all'interno della banca dati CPT, dei dati anagrafici e dei flussi finanziari relativi agli Enti dipendenti (PA) e alle Imprese Pubbliche Locali (Extra PA), consente di cogliere, le varie tipologie dei soggetti che svolgono attività di interesse pubblico presenti sui territori locali e la natura delle loro attività.

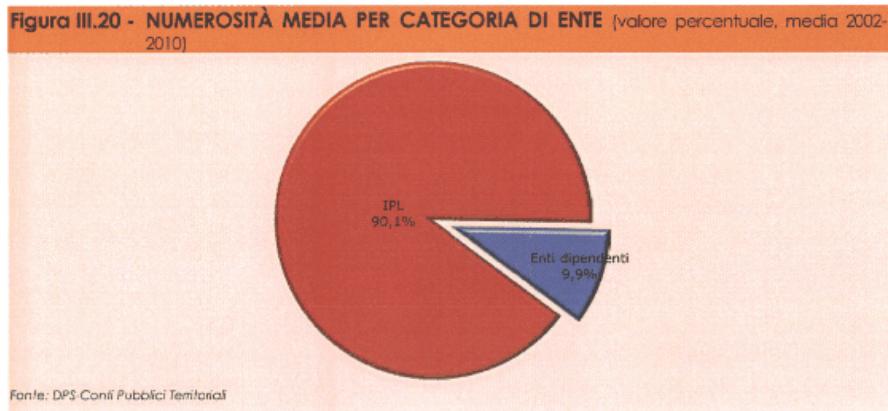
Il complesso di tali informazioni, innanzitutto, identifica i due livelli di governo principali, quello regionale e quello subregionale; consente inoltre, di riconoscere la modalità di gestione dell'attività svolta segnalando le scelte adottate dalle diverse amministrazioni regionali e locali rispetto al dettato normativo in materia di servizi pubblici; aiuta ad evidenziare i nuovi modelli di *governance* locali, introdotti dalle recenti normative di settore; permette di cogliere, in prima approssimazione, anche la scelta di delega decisionale operata dal livello di governo regionale.

Nel corso degli anni l'universo degli enti rilevati è cresciuto in maniera sostanziale e ciò ha permesso di rendere più omogeneo e completo il grado di copertura della banca dati nelle diverse aree del territorio³⁷. Infatti, mentre nel 2001, gli Enti (PA e Extra PA) presenti all'interno della banca dati CPT erano 3.043, nel 2010 le unità rilevate diventano 3.552. È inoltre da valutare il fatto che il numero di soggetti effettivamente coperto dalla rilevazione è sicuramente superiore, poiché molte delle società considerate nell'universo CPT sono in realtà delle *holding* i cui

³⁷ Ciò è stato reso possibile sia attraverso una collaborazione sempre più efficace con i Nuclei Regionali, sia attraverso l'acquisizione di informazioni da fonti alternative (Confserizi, ISTAT, AIDA).

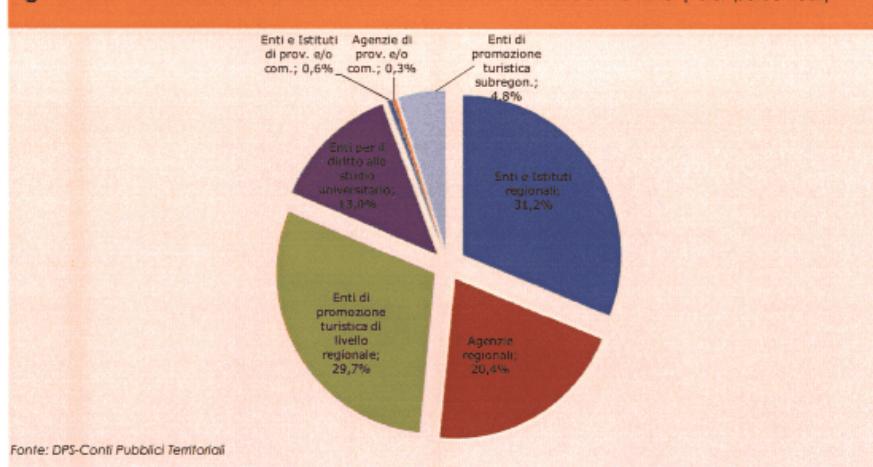
bilanci consolidati comprendono anche i flussi finanziari delle aziende controllate dalla capogruppo.

Dalla Figura III.20 risulta evidente come la quota delle Imprese Pubbliche Locali (IPL) sia assolutamente maggioritaria (90,1 per cento) rispetto a quella degli Enti Dipendenti (9,9 per cento).



Questi ultimi, pur essendo destinatari come le IPL di esternalizzazioni di servizi da parte dei governi locali, appartengono alla PA poiché, oltre a far parte del settore S13 (l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del comparto delle Amministrazioni Pubbliche predisposto dall'ISTAT), sono anche oggetto di controllo da parte degli Enti locali (Regioni, Comuni, Province), intendendo per controllo il potere, esercitato in modo completo, di governare in termini operativi e finanziari un'altra entità così come di beneficiare delle sue attività.

Tra gli enti dipendenti, gli Enti e Istituti regionali rappresentano la quota più significativa (31,1 per cento), seguiti dagli Enti di promozione turistica di livello regionale (29,8 per cento), dalle Agenzie Regionali (20,4 per cento) e dagli Enti per il diritto allo Studio (13,1); le altre tipologie hanno quote assolutamente marginali (Figura III. 21).

Figura III.21 - COMPOSIZIONE DEGLI ENTI DIPENDENTI PER SOTTOTIPO (valori percentuali)

Confrontando le due medie 2001-2003³⁸ e 2008 e 2010 appare evidente come nell'ultimo periodo il numero degli Enti Dipendenti sia sceso di 94 unità (Tavola III.8). Tale fenomeno è in gran parte dovuto alla cessazione dell'attività, soprattutto in alcune regioni meridionali (Calabria, Sicilia e Sardegna), degli Enti di Promozione Turistica (EPT) di livello regionale.

Tavola III.8 - NUMEROSITA' DEGLI ENTI DIPENDENTI PER SOTTOTIPO

	Categoria Ente	Sottotipo Ente	Media	Media
			2001-2003	2008-2010
PA	Enti dipendenti	Enti e Istituti regionali	119	98
		Agenzie regionali	61	83
		Enti di promozione turistica di livello regionale	142	56
		Enti per il diritto allo studio universitario	47	39
		Enti e Istituti di province e/o comuni	3	2
		Agenzie di province e/o comuni	1	0
		Enti di promozione turistica di livello sub-regionale	17	18
TOTALE ENTI DIPENDENTI			390	296

Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

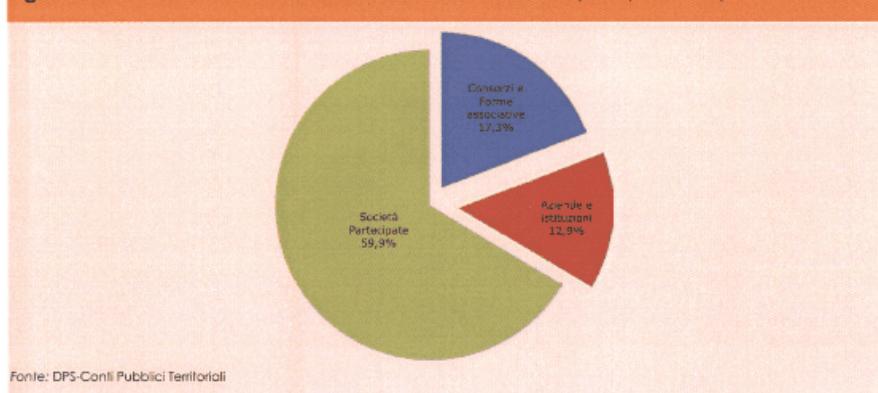
L'universo delle IPL è più articolato, poiché ciascuna categoria rilevante (Consorzi e forme associative, Aziende e Istituzioni, Società partecipate) si compone in una pluralità di sottotipi, includendo soggetti che operano sia a livello regionale che sub regionale. Inoltre, rispetto agli Enti dipendenti, il concetto di controllo e beneficio è più complesso, poiché tali imprese possono essere partecipate da più soggetti, con quote di partecipazione differenziate³⁹.

³⁸ In questa analisi si fa riferimento alla serie storica 2001-2010, considerata più solida rispetto all'universo degli Enti dipendenti e IPL.

³⁹ La condizione di controllo viene valutata attraverso una analisi complessiva della relazione tra ente potenzialmente controllante e unità controllata, facendo riferimento agli *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)* ed assumendo che sussista anche qualora risultati esercitato da un complesso di enti appartenenti all'universo. Viene tuttavia adottata convenzionalmente una soglia pari al 30 per cento, sia pure applicata in modo flessibile, al di sotto della quale si presume che il controllo, nella forma sopra definita risulti non esercitabile. Cfr. AA.VV. *Guida ai Conti Pubblici Territoriali, UVAT-DPS 2007*.

Le Società Partecipate rappresentano la quota più significativa (59,9 per cento), seguite dai Consorzi (17,3 per cento) e dalle Aziende e Istituzioni (12,9 per cento) (Figura III.22).

Figura III.22 - COMPOSIZIONE DELLE IPL PER CATEGORIA (valori percentuali)



La ricostruzione del quadro dei sottotipi di enti relativo alle IPL (Tavola III.9) evidenzia il maggiore peso delle Società di capitali a partecipazione sub-regionale per la gestione di pubblici servizi che risulta in continua espansione.

Tavola III.9 - NUMEROSITÀ DELLE IPL PER SOTTOTIPO

	Categoria Ente	Sottotipo Ente	Media 2001-2003	Media 2008-2010	
EXTRA PA	Consorzi e Forme associative	Consorzi istituti e/o partecipati dalle regioni	34	32	
		ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)	37	77	
		Consorzi di bonifica	160	149	
		Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	378	328	
		Parchi di province e/o comuni	14	13	
	TOTALE CONSORZI E FORME ASSOCIATIVE		624	599	
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni	Enti pubblici economici ed Aziende regionali	18	15	
		Istituzioni regionali	5	5	
		Aziende di edilizia residenziale di livello regionale	99	88	
		Aziende speciali e municipalizzate	182	136	
		Enti pubblici economici di livello sub-regionale	83	79	
		Aziende consorzi di province e/o comuni	16	6	
		Istituzioni di province e/o comuni	82	84	
	Società Partecipate	Aziende di edilizia residenziale di livello sub-regionale	9	9	
		TOTALE AZIENDE E ISTITUZIONI	494	425	
		Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi	129	160	
		Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	87	110	
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	1.333	1.709	
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	211	347	
		TOTALE SOCIETÀ E FONDAZIONI PARTECIPATE	1.760	2.327	
		TOTALE	3.267	3.646	

Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

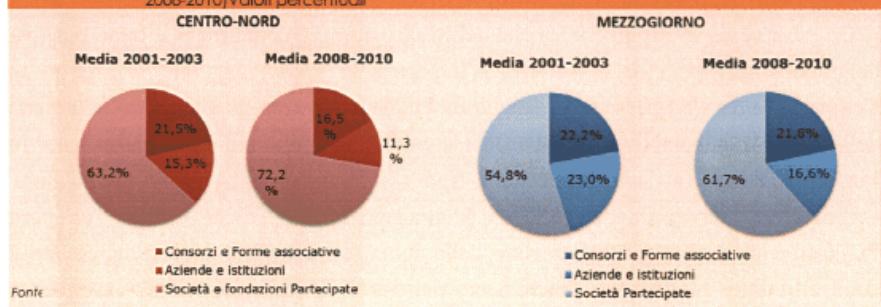
Infatti, se nel 2001-2003 erano presenti mediamente 1.333 società, nel periodo 2008-2010 il loro numero arriva a 1.709⁴⁰.

Un'altra componente importante delle IPL è rappresentata dai consorzi e/o istituti partecipati da province e/o comuni che hanno un valore medio di fine periodo pari a 328, inferiore però alla precedente media di riferimento in cui il numero arrivava a 378 unità. Crescono gli ATO, la cui costituzione era dettata dalla Legge Galli (Legge 36/1994) e per i quali il ritardo nell'attuazione è stato colmato solo negli ultimi anni: nel primo periodo risultavano essere 33, mentre nel secondo il numero è pari a 77.

Considerando le due medie, la numerosità delle società partecipate sia a livello regionale che sub regionale, è cresciuta in maniera considerevole soprattutto per le società a livello sub regionale (in aumento del 28 per cento). Negli ultimi anni tuttavia la numerosità delle Società risulta in diminuzione, soprattutto nel Centro-Nord. Il fenomeno è riconducibile al processo di aggregazione di varie entità in un unico soggetto, ovvero creazione di poli di aggregazione dei servizi pubblici locali in grandi gruppi di imprese, spesso *multi-utility* e in qualche caso interregionali, che hanno raggiunto notevoli dimensioni economiche.

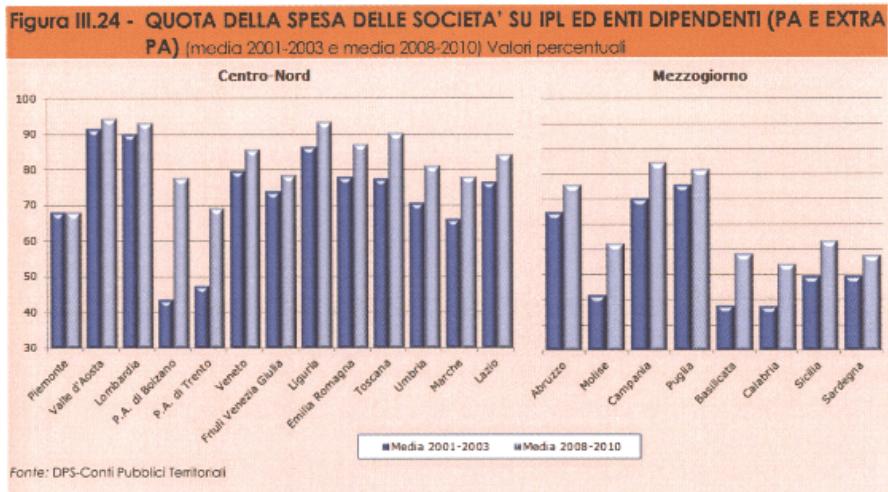
Analizzando la composizione e la dimensione della categoria di enti che appartengono al comparto delle IPL per macroarea (Figura III.23), si nota come nel Centro-Nord il peso delle Società partecipate sia aumentato nei due sottoperiodi di quasi 9 punti percentuali, mentre la quota delle Aziende e istituzioni è scesa di 4 punti percentuali. Questo calo è dovuto, in gran parte, alla trasformazione di numerose Aziende e istituzioni in Società con cambiamento della loro natura giuridica. Nel Mezzogiorno la quota delle Società sale del 7 per cento e, anche in questo caso, il fenomeno è in parte spiegabile con il decremento delle Aziende che hanno, come nel Centro-Nord, cambiato la loro natura giuridica.

Figura III.23 - NUMEROSITÀ DELLE IPL NELLE DUE MACROA AREE [media 2001-2003 e media 2008-2010] Valori percentuali



⁴⁰ Per rientrare in questo sotto-tipo le società devono fornire servizi pubblici di interesse generale, sia di mercato, sia non di mercato (Cfr. *Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale – Commissione Europea COM 2003.270*) e deve sussistere la possibilità per gli enti locali di esercitare potere di controllo e indirizzo sulla gestione.

La quota di spesa delle Società⁴¹ aumenta in tutte le regioni, ad esclusione del solo Piemonte (Figura III.24), determinata sia dall'aumento del numero di Società, così come prima descritto, sia dalla maggiore dimensione raggiunta dalle Società stesse.



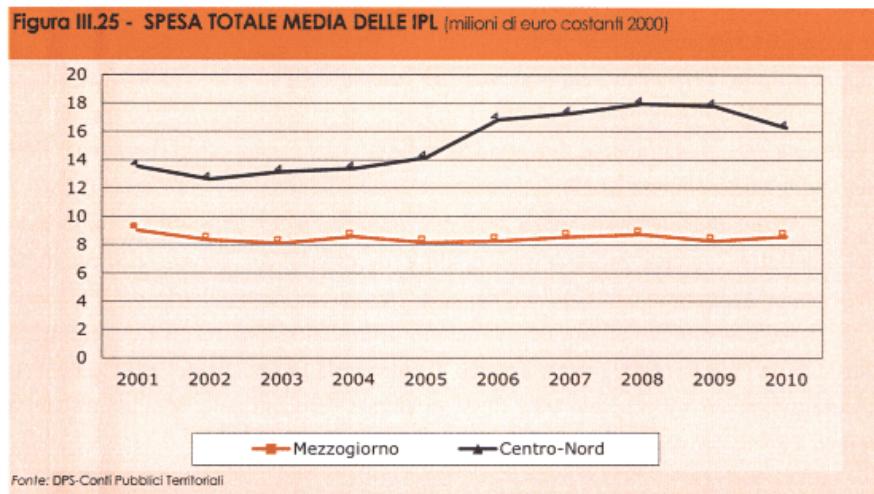
In Valle d'Aosta, Lombardia, e Liguria tale componente arriva a superare, nell'ultimo triennio, il 90 per cento della spesa totale. Il forte peso della spesa è determinato soprattutto dalla presenza in Val d'Aosta della Compagnia Valdostana delle Acque, mentre la Lombardia, oltre ad avere un alto numero di Società, ne ingloba alcune che gestiscono un flusso finanziario rilevante quali la A2A, l'Azienda Trasporti Milanese e la FNM. In Toscana una spesa significativa è da attribuire alla Publiservizi, all'Azienda per la mobilità di Firenze (ATAF) e all'Azienda Servizi Ambientali (ASA). Infine, in Liguria la presenza dell'IREN, società *multi/utility* e interregionale, contribuisce notevolmente al raggiungimento del risultato evidenziato.

Pur se su livelli diversi, anche nel Mezzogiorno è confermato il trend positivo delle quote di spesa delle Società. L'incidenza di spesa maggiore si registra in Campania (circa l'80 per cento), seguita da Puglia e Abruzzo. In Campania la crescita della quota è imputabile principalmente a SO.RE.SA., Circumvesuviana e Asia. In Puglia, l'apporto e la crescita della spesa effettuata dall'Acquedotto Pugliese, accompagnata da quella dell'Azienda Municipale Igiene Urbana e degli Aeroporti Pugliesi, è all'origine dell'incremento della quota di spesa delle Società nei confronti degli altri Enti. In Abruzzo l'incremento dei flussi finanziari di A.R.P.A.(Autolinee Reg.li Pubbliche Abruzzesi), Ruzzo Reti e ACA determina l'aumento della quota.

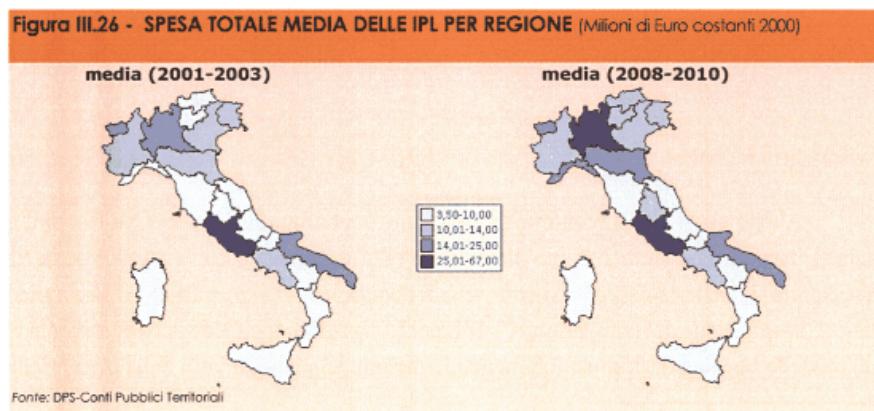
⁴¹ Per una più completa e comprensibile interpretazione dei dati di spesa, si è scelto di considerare i due universi (PA ed Extra PA), fino ad ora trattati separatamente, come un unico insieme.

III.5.2 Dimensione e autonomia finanziaria delle Imprese Pubbliche locali

Il comparto delle IPL (Consorzi, Aziende e Società partecipate), si è caratterizzato nell'ultimo decennio per una spiccata crescita della dimensione media della spesa. Tale crescita diventa evidente soprattutto dal 2006, dove fanno da volano soprattutto le IPL del Centro-Nord (Figura III.25).



Nonostante il calo avutosi nel 2010, anno in cui la dinamica di crescita della dimensione media si è interrotta ed ha segnato un inversione di tendenza, gli incrementi medi triennali, misurati tra inizio e fine periodo (Figura III.26), rimangono comunque significativi in regioni come la Liguria, le due province autonome, nonché in Lombardia⁴², Umbria e in Emilia Romagna.

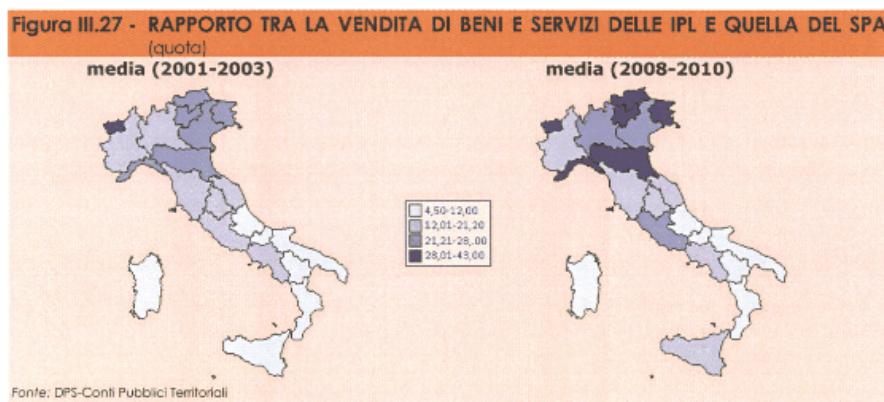


⁴² Va sottolineato che l'analisi, nel caso del Lazio e Lombardia è fortemente condizionata dalla presenza di alcune grandi realtà metropolitane dove operano alcune IPL di dimensioni fortemente al di sopra della stessa media regionale.

La riduzione della dimensione media di spesa delle IPL del Centro-Nord registrata nell'ultimo anno è spiegata sia dall'effetto delle economie di scala che dei consolidamenti infragruppo⁴³ derivanti dalla nascita nel 2010 di alcune nuove *holding* pubbliche.

Un ulteriore *proxy* del dimensionamento del comparto delle IPL e soprattutto della "scala" operativa raggiunta da un IPL, è rappresentata dalla quota di mercato che il comparto sottrae all'intero settore pubblico dei servizi. Tale quota è misurabile rapportando la Vendite di beni e servizi del comparto (IPL) e la Vendite dell'intero Settore Pubblico Allargato. L'analisi temporale di tale indicatore, mostra un più evidente aumento, tra inizio e fine periodo, nelle IPL del Centro-Nord rispetto a quelle del Mezzogiorno (Figura III.27).

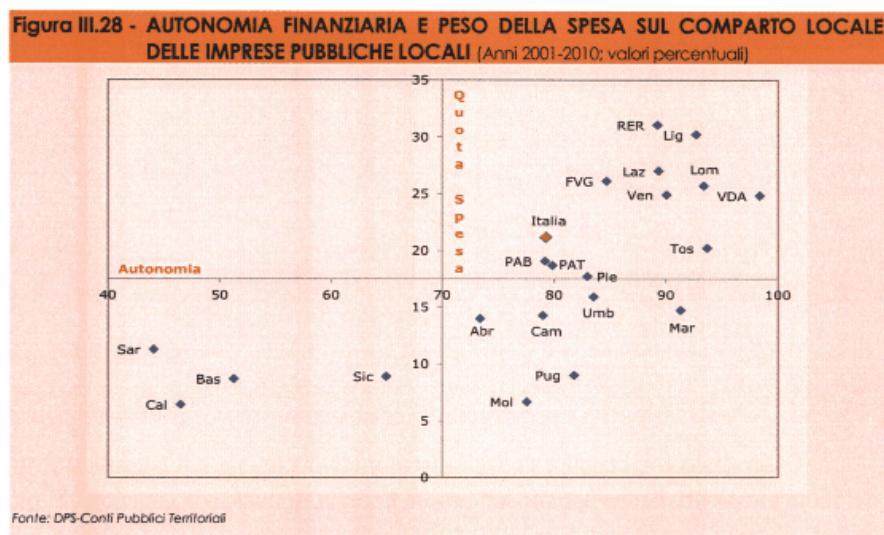
Al fine di evidenziare anche lo sforzo che il comparto delle IPL sta compiendo nel ridefinire i propri processi industriali e di offerta dei servizi, ricercando la dimensione economicamente più efficiente e che garantisca equilibrio ed autonomia finanziaria, è opportuno affiancare alla lettura della dimensione relativa del comparto quella di un indicatore che misura il grado di autonomia finanziaria delle IPL dalla PA, costruito attraverso il rapporto tra i flussi di entrata derivanti dalla Vendite di beni e servizi e quelli derivanti dai Trasferimenti dalla PA.



Anche quest'analisi conferma come siano soprattutto le IPL del Centro-Nord a caratterizzare il comparto per una dimensione relativa piuttosto elevata e una spiccata autonomia finanziaria dall'ente o enti pubblici controllanti (Figura III.28). Osservando invece la situazione del comparto delle IPL nel Mezzogiorno, ciò che appare evidente, è un modello che non discrimina fortemente le regioni dal punto di vista della dimensione

⁴³ La nascita di una nuova *holding* pubblica in cui confluiscano una molteplicità di IPL porta, nell'anno in cui si verifica, sia ad una riduzione delle unità oggetto di rilevazione sia all'immissione in banca dati di un unico bilancio, quello consolidato redatto dalla capogruppo. Tale bilancio, sostituendosi alla sommatoria dei precedenti singoli bilanci di esercizio delle IPL confluite nel gruppo e azzeroando i volumi di spesa derivanti da movimenti finanziari infragruppo, porta ad una riduzione del volume di spesa con un miglioramento complessivo del risultato di consolidamento per la componente extra PA.

relativa del comparto e che invece genera una separazione netta tra due gruppi di regioni dal punto di vista dell'autonomia finanziaria. Da un lato, infatti, ci sono le IPL di Puglia, Campania, Molise e Abruzzo che evidenziano un grado di autonomia finanziaria prossima alla media nazionale separandosi nettamente dalle rimanenti quattro regioni (Sardegna, Basilicata Calabria e Sicilia) dove le entrate derivanti dalla Vendite di beni e servizi rivestono ancora un ruolo marginale nel finanziamento della spesa delle IPL rispetto ai trasferimenti che quest'ultime ricevono dalla Pubblica Amministrazione.



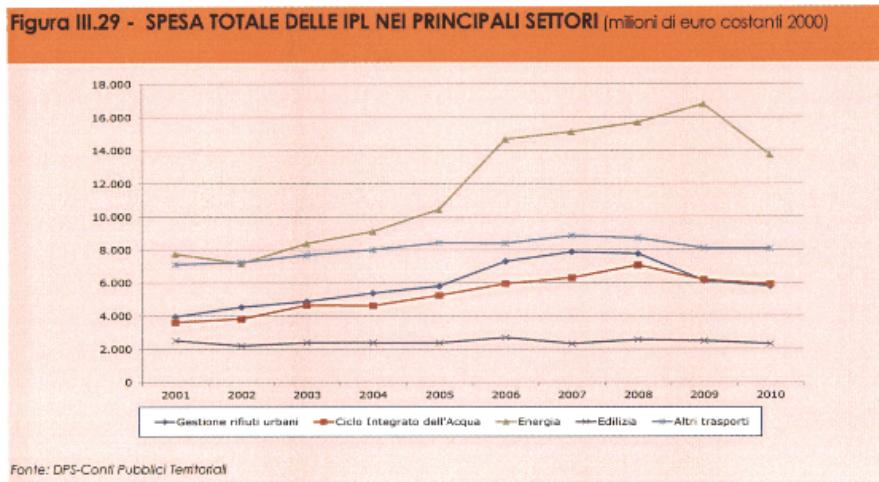
III.5.3 I settori in cui operano le Imprese Pubbliche locali

Dall'analisi dei dati di spesa per settori delle IPL appare confermato che i quattro settori – energia, acqua, trasporti e rifiuti – che coprono a livello nazionale circa il 75 per cento della spesa delle IPL, sono anche quelli più dinamici. In particolare si nota come l'interesse delle IPL nel settore Energia è stato così forte da far decollare il dato di spesa che, da circa 8,5 miliardi di euro del primo quinquennio, è passata ad un livello medio di 15 negli ultimi 5 anni. La crescita più evidente, nel caso del settore Energia, si è avuta nel 2006 ed è stata principalmente guidata dall'andamento dell'acquisto di Beni e servizi di alcune grandi IPL del Piemonte, della Lombardia, dell'Emilia Romagna e della Liguria che da sole hanno coperto una crescita di circa 2,2 miliardi di euro. I livelli dei flussi di spesa destinati agli acquisti di Beni e servizi sono continuati ad aumentare anche se in modo meno marcato, fino al 2009, per poi subire una drastica contrazione nel 2010, in parte spiegata dallo sfruttamento dei vantaggi derivanti dalle aggregazioni tra alcune *public utilities*⁴⁴ che generano economie di scala,

⁴⁴ Si veda ad esempio la Fusione per incorporazione di Enia SpA in Iride SpA oppure quella tra Agam e Acsm Como e ancora la nascita di A2A dalla fusione di Aem e Asm.

soprattutto con riferimento ai costi delle materie prime. L'impegno di spesa del comparto IPL nel settore Energia, nonostante il calo registratosi nel 2010, è comunque rimasto nell'ultimo quinquennio ampiamente al di sopra della quota che il comparto ha destinato alla gestione dei Trasporti locali così come a quella complessivamente destinata alla gestione dei Rifiuti urbani e al Ciclo integrato dell'acqua, settori che già dal 2008 hanno iniziato a rallentare la loro dinamica di crescita (Figura III.29).

Figura III.29 - SPESA TOTALE DELLE IPL NEI PRINCIPALI SETTORI (milioni di euro costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Osservando con maggior dettaglio territoriale la crescita e il consolidamento del ruolo che le IPL hanno assunto nel settore Energia, si evidenzia come ciò sia più accentuato nel Centro-Nord (Figura III.30), dove sono avvenute anche le principali operazioni di aggregazione delle *utilities*. Nel periodo 2008-2010, il settore arriva a concentrare nel Centro-Nord ben il 35,4 per cento, mostrando un aumento di quasi 9 punti percentuali rispetto al periodo 2001-2003, mentre nelle regioni meridionali solo il 2,2 per cento dell'ammontare complessivo di spesa del comparto viene destinato al settore energia a vantaggio di importanti quote destinate all'agricoltura o al settore dei trasporti.

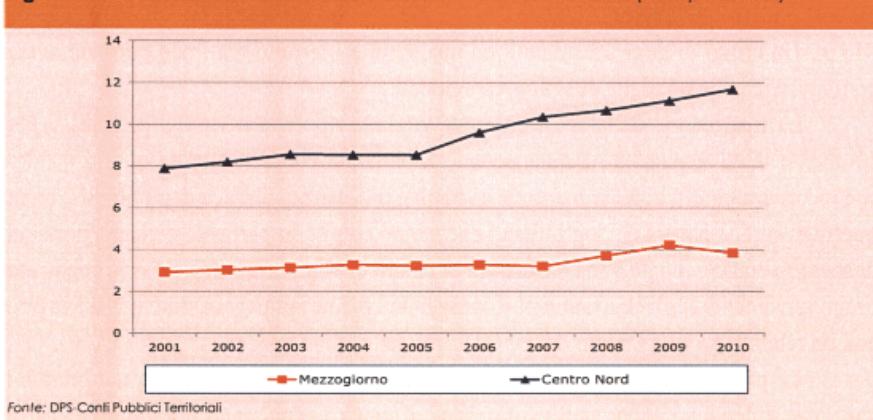
Figura III.30 - DISTRIBUZIONE PER SETTORI DELLA SPESA TOTALE DELLE IPL



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Per cogliere in modo sintetico quanto il comparto delle IPL stia tentando di ridurre il rischio di mercato, attraverso la diversificazione della propria offerta, è utile verificare se il peso delle IPL che operano in più settori rispetto al totale delle IPL sia in crescita. Si noti come le regioni del Centro-Nord (Figura III.31) sono quelle in cui le IPL differenziano maggiormente la propria offerta di servizi, e tra queste va in particolare segnalata la Lombardia in cui le IPL multisettoriali arrivano a pesare ben il 37 per cento (aumentando di ben 14 punti rispetto all'inizio periodo), l'Emilia Romagna che passa dal 21 al 28 per cento, e poi ancora le Marche dove il peso delle IPL *multi utility* arriva a fine periodo al 23 per cento. La Campania, tra le regioni del Mezzogiorno, è la sola a segnalare un chiaro passaggio ad un modello *multiutilities*, con 14 IPL su 100 impegnate in più di un settore nel 2010.

Figura III.31 - DISTRIBUZIONE DEL PESO DELLE IPL MULTISETTORIALI (valori percentuali)



III.6 Il Quadro Finanziario Unico delle risorse in conto capitale

La programmazione della spesa in conto capitale della PA a sostegno dello sviluppo e la politica regionale da vari anni utilizza a supporto statistico previsivo le stime effettuate dal DPS con il Quadro Finanziario Unico (QFU)⁴⁵; l'elaborazione consente un raccordo tra l'andamento macroeconomico della spesa (erogazioni di cassa) destinata al Mezzogiorno nelle sue componenti ordinarie e aggiuntive (risorse comunitarie e FAS) e il totale della spesa in conto capitale risultante dalle statistiche ufficiali e dalle proiezioni di finanza pubblica nei principali documenti programmatici del Governo. Il QFU che si basa sull'acquisizione di alcune grandezze esogene (spesa in conto capitale di contabilità nazionale e gli impegni relativi ai cicli di programmazione comunitaria), definisce, esplicitando alcune ipotesi, le proiezioni per area territoriale stimando per via residuale il resto della spesa, cosiddetta ordinaria.

⁴⁵ Per maggiori dettagli sul Quadro Finanziario Unico cfr. DPS Rapporto annuale e appendice anni vari. Per maggiori dettagli sulla metodologia di costruzione cfr. *Rapporto annuale del Dipartimento Sviluppo e Coesione 2008 - Appendice - Nota Metodologica*

Il protrarsi della crisi economica e finanziaria, i ritardi con cui si va delineando una ripresa economica, gli effetti delle politiche di rientro dal deficit e dal debito pubblico hanno condizionato negativamente le politiche di sviluppo e rilancio degli investimenti.

La spesa nazionale in conto capitale del conto economico della PA è in consistente calo⁴⁶: al netto delle partite spurie (vendite immobili, mancata deduzione Irap e altro) la quota della spesa il conto capitale sul PIL passa dal 4,2 per cento del 2009 al 3,1 per cento del 2011. Le proiezioni per gli anni successivi, formulate dal Governo nel Programma di Stabilità di aprile 2012, indicano una ulteriore lieve discesa mitigata dalle risorse nuove per lo sviluppo stanziate con la manovra “Salva Italia”: si passerebbe al 3 per cento del PIL nel 2012 e 2013 scendendo al 2,8 per cento nel 2014 e 2015. In termini nominali la spesa in conto capitale si riduce passando da un totale di circa 63 miliardi di euro nel 2009 a circa 49, più o meno stazionari fino al 2015 (Tavola III.10). Un crollo di circa 15 miliardi ed una perdita i termini reali non può non avere conseguenze nelle politiche di sviluppo regionali.

La ripartizione della spesa in conto capitale riportata nel QFU per area e per strumento di finanziamento risulta dunque fortemente condizionata da questo quadro che incorpora gli effetti delle manovre correttive di finanza pubblica degli ultimi 2 anni; queste misure, a partire dai tagli lineari che hanno colpito in particolare alcune porzioni di spesa in conto capitale non considerata di natura obbligatoria come il FAS, impattano progressivamente sugli stanziamenti e conseguentemente sui pagamenti dal 2011 in poi, con un relativo peggioramento delle proiezioni delle stime quadro.

Le proiezioni della spesa ordinaria e aggiuntiva nel Mezzogiorno nei prossimi anni, che dipendono anche dall’evoluzione del quadro economico e dalle politiche di consolidamento di finanza pubblica, scontano conseguentemente una notevole incertezza riguardo alle stime programmatiche delle risorse riportata dal QFU. Alcune ipotesi ed assunzioni potrebbero avere difficoltà nel verificarsi in un quadro in continuo mutamento condizionato dalla crisi finanziaria.

Nell’ipotesi di piena attuazione dei programmi di investimento comunitari nel rispetto della regola dell’impegnabilità dei fondi (n+2), di un profilo di pagamenti del FAS con una dinamica pari a quella della spesa in conto capitale nazionale e con una componente ordinaria che rispetti il principio di addizionalità richiesto dai regolamenti comunitari, la spesa destinata al Mezzogiorno si ridurrebbe, dai circa 22,4 miliardi di euro nel 2009 ai 15,1 miliardi del 2011; dal 2012 la spesa riparte grazie anche all’impulso dato dall’accelerazione dei fondi strutturali, che come già si è verificato nel passato avviene con l’avvicinarsi alla chiusura del ciclo di programmazione comunitaria (2014-2015), arrivando a partire dal 2013 a circa 21 miliardi di euro.

⁴⁶ Cfr. Comunicato ISTAT del 2 marzo 2012.

Rapporto Annuale 2011

Tavola III.10 - QUADRO FINANZIARIO UNICO: SPESA IN CONTO CAPITALE PER FONTE DI FINANZIAMENTO [miliardi di euro]

	Consumutivo												Proiezioni programmatiche					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ITALIA																		
risorse ordinarie	33,1	35,5	35,1	36,2	44,1	47,0	45,1	43,7	46,7	48,0	46,4	51,5	44,0	37,2	34,0	33,2	31,9	29,3
risorse comunitarie fondi strutt. (1)	2,5	2,4	3,2	4,8	2,3	3,7	4,1	4,3	4,2	4,5	3,8	3,1	2,5	3,2	4,9	5,4	5,6	7,0
risorse cofinanziamento nazionale (1)	2,5	2,4	3,1	4,5	2,4	3,6	4,0	4,2	4,2	4,5	4,0	3,1	2,6	3,3	5,1	5,6	5,9	7,3
risorse aree sottoutilizzate (2)	4,2	5,8	5,6	6,5	7,3	4,9	5,4	5,0	5,9	5,9	5,2	5,6	5,4	4,8	4,9	4,8	4,8	4,8
Totale spesa in c/capitale (3)	42,3	46,2	46,9	52,0	56,1	59,2	58,5	57,2	60,9	62,9	59,4	63,3	54,4	48,6	48,9	48,1	48,4	
MEZZOGIORNO																		
risorse ordinarie: componenti base(4)	8,0	8,6	8,5	8,7	10,9	11,6	11,2	10,8	11,7	12,1	11,8	13,2	11,3	9,6	8,7	8,5	8,2	7,5
componente parequat. (4)	1,3	1,0	0,9	-0,8	0,7	0,7	-0,4	-0,8	-0,5	-2,2	-2,3	0,6	-0,1	-2,6	-2,0	0,0	0,0	-1,0
risorse comunitarie fondi strutt. (1)	1,7	1,6	2,3	4,0	2,0	2,8	3,1	3,3	3,7	3,3	2,4	1,7	2,4	4,0	4,4	4,6	5,6	5,6
risorse cofinanziamento nazionale (1)	1,4	1,4	1,9	3,5	1,9	2,5	2,8	2,9	3,0	3,4	3,1	2,0	1,5	2,2	3,9	4,2	4,5	5,4
risorse aree sottoutilizzate (5)	3,8	5,0	4,7	5,5	6,2	4,2	4,6	4,2	5,0	5,0	4,4	4,2	4,1	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Totale spesa in c/capitale	16,2	17,7	18,3	21,0	21,6	21,8	21,2	20,5	22,5	22,0	20,3	22,4	18,4	15,1	18,3	20,8	20,8	21,2
Quota c/cap Mezzogiorno su Italia (%) (6)	38,3	38,2	39,1	40,4	38,5	36,7	36,2	35,9	36,9	35,0	34,2	35,4	33,8	31,2	37,5	42,4	43,3	43,9
Quota ordinaria Mezzogiorno su Italia (%)	28,1	27,2	26,8	22,0	26,2	26,1	23,9	23,0	24,1	20,6	20,4	26,8	25,5	18,8	19,8	25,7	22,3	

(1) Per le risorse comunitarie e il cofinanziamento nazionale i valori sono nello stile della spesa netta (la formazione); per gli anni 98/01 viene inoltre dettagliata la parte che confluisce direttamente nei conti del PA. Gli ammortamenti rilevati dai SICGS tengono conto, per il ciclo 1998-99, dello stile di attivazione dei programmi, per il ciclo 2000-2002, dei quattro finanziamenti dei Programmi operativi regionali e nazionali dei GCS 2000/2002 adeguati ai dati di spesa; dal 2007 si tiene conto di una poliedria di spese dei nuovi cicli compreso di Fedar e Fep.

(2) Per il 1998-2002 si tiene conto delle cifre del conto delle aree sottoutilizzate - per gli anni 2003-2009 i dati definitivi da stima effettuate sulla base del monitoraggio presso gli Enti attuatori; dal 2011 proiezioni effettuate applicando i tassi di crescita del totale complessivo dello speso in c/capitale nazionale di aprile 2011.

(3) Spesa in c/capitale Conto consolidato P.A. al netto evolutivo, controllazione, sentenza IVA, debito ex SPA, Equitalo ecc.; gli apporzi al capitale di I.S. per omogeneità di confronto sono stati aggiuntati anche negli anni precedenti al 2001. Per il 2012-2015, proiezioni programmatiche (programma di stabilità e Dif capite 2012) è stata stimata e dettata la spesa in c/capitale la stessa per acquisiti dalla difesa che ha natura di spesa corrente per rendere coerente con i CPT (oltre alla quota incassata in sede STAI).

(4) Si ipotizza che le risorse ordinarie per il Mezzogiorno siano pari alla quota di PIL (25 % crescente) più una quota perequativa stimata in modo da tenere conto delle decisioni politico-amministrative di Enti e Amministrazioni e delle compatibilità rispetto al quadro finanziario ipotizzato. Dal 2010 (ad eccezione dell'2015) la quota di sussidio fondi a Mezzogiorno (meno 18,5 per cento del totale nazionale in linea con le delibere CPE) Dal 2009 la quota viene ridotta al 75 per cento.

(5) Si ipotizza che le risorse per le aree sottoutilizzate di Mezzogiorno (meno 18,5 per cento del totale nazionale in linea con le delibere CPE) Dal 2009 non viene tenuta conto dell'effetto contabile dei rimborzi fiscali. Per gli anni successivi si mantiene.

Fonte: Elaborazione DIPS su fonti varie

Conseguentemente, come risulta dalle elaborazioni CPT, la quota di spesa indirizzata al Mezzogiorno rispetto al totale del territorio, che negli ultimi anni di consuntivo fino al 2009 oscillava intorno al 35 per cento, subisce una riduzione fino al 31,2 per cento nel 2011 in coincidenza delle forti contrazioni degli investimenti; nelle proiezioni programmatiche avrà un balzo nel 2012 fino a circa il 38 per cento per poi crescere più progressivamente fino a circa il 44 per cento nel 2015. La forte accelerazione della spesa aggiuntiva nel Mezzogiorno trainata dalla fase di chiusura del ciclo di programmazione dei fondi strutturali comporterà dunque compensativamente, a volumi di spesa complessiva in conto capitale in diminuzione, un aumento della quota Mezzogiorno.

La componente ordinaria rispetto al totale nazionale, dopo un calo nel 2011 e 2012 (rispettivamente 19 e 20 per cento), oscillerà intorno ai valori del 25 per cento (rispetto alla quota programmatica del 30 per cento), evidenziando un effetto sostitutivo della spesa ordinaria rispetto a quella aggiuntiva.

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

Sia per l'Unione europea, sia per lo Stato italiano l'obiettivo di garantire al meglio egualanza di opportunità e di qualità della vita nei diversi territori è costituente dell'organizzazione statuale e, pertanto, è di orientamento all'intera azione pubblica. Si tratta, tuttavia, di un obiettivo ambizioso che rende indispensabile un'attenzione aggiuntiva e un sostegno speciale per quei territori e comunità che per le ragioni più diverse divergono dalle traiettorie migliori. Allo scopo di rendere concreta quest'attenzione aggiuntiva, sia i Trattati dell'UE (art.175 del TUE), sia la Costituzione italiana (art.119, comma 5) prevedono risorse finanziarie dedicate: i fondi a finalità strutturale del TUE, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali della Costituzione. La politica regionale di coesione, finanziata da tali risorse, è dunque una politica di interventi aggiuntivi nel campo dell'investimento e del funzionamento dei servizi pubblici che ha lo scopo di ribadire il rilievo degli, e sostenere in concreto con azioni specifiche, obiettivi generali di tendenziale parificazione delle opportunità economiche, sociali e di qualità della vita offerte ai cittadini indipendentemente dai luoghi in cui essi vivono.

Questo capitolo è dedicato all'esposizione dell'impianto organizzativo e strategico delle politiche di sviluppo regionale orientate alla coesione sociale ed economica dei territori, alle decisioni prese e all'attuazione realizzata nel corso dell'anno 2011 e nei mesi iniziali del 2012.

Informazioni di maggior dettaglio sull'entità delle risorse disponibili e sul complesso degli strumenti in attuazione sono presentati nell'Appendice.

IV.1 La politica regionale di coesione nel contesto della politica economica europea e nazionale per la stabilità e la crescita

Le risorse specificamente disponibili alla politica regionale di coesione, pur in dimensione assoluta apparentemente consistente, sono sostanzialmente modeste rispetto al complesso dell'intervento pubblico di spesa. L'UE dedica alle politiche di coesione finanziate attraverso i fondi a finalità strutturale oltre un terzo del proprio bilancio comune che però rimane pari a solo all'1 per cento del PIL dell'Unione. L'Italia, considerando le risorse aggiuntive in conto capitale spese da parte del complesso delle amministrazioni pubbliche, ha dedicato nell'ultimo decennio (2002-2011) in media un po' meno dell'1 per cento del PIL agli interventi aggiuntivi (0,9 per cento considerando anche il contributo diretto dei fondi strutturali UE; 0,7 per cento al netto di questi ultimi). Le uscite complessive delle amministrazioni pubbliche in Italia si attestano complessivamente nel medesimo periodo a una media del 44,2 per cento del PIL (49 per cento al lordo degli interessi sul debito pubblico), di queste il complesso della spesa in conto capitale 'corretta' per le partite contabili

Entità e
missione della
politica
regionale di
coesione

spurie e inclusiva della spesa aggiuntiva ha oscillato intorno al 4 per cento con, però, un riduzione molto significativa nell'ultimo biennio¹.

Sebbene quindi limitate in senso relativo, le risorse aggiuntive destinate a sostenere gli obiettivi di coesione sono però risorse molto pregiate, destinate soprattutto all'accumulazione di capitale e capacità cruciali per lo sviluppo. Nella ormai consolidata tradizione dell'intervento strutturale UE, tali risorse devono quindi essere impiegate seguendo una soddisfacente impostazione strategica che individui i punti di maggior leva per il perseguimento degli obiettivi di coesione. La loro vocazione specifica rimane, infatti, quella di sostenere percorsi di trasformazione di medio-lungo periodo, adatti ai territori e compresi dalle comunità a favore di cui s'interviene. Per questa ragione, l'impianto teorico e normativo di riferimento per la politica regionale di coesione si è progressivamente affinato, sia in sede europea che nazionale, richiedendo che gli interventi concreti siano definiti per cicli di programmazione pluriennale sulla base della più solida impostazione analitica, della più allargata comprensione e condivisione delle finalità, della più attrezzata capacità attuativa nei diversi livelli di governo necessariamente impegnati.

Se questo modello rimane un indubbio riferimento, nelle sue realizzazioni concrete la politica regionale di coesione risente della congiuntura economica e del contesto più generale di politica economica che possono costituire sia elementi di vantaggio e stimolo, sia di affaticamento e pressione.

Nell'ultimo triennio (2009-2011), molto difficile dal punto di vista della congiuntura economica in larga parte dell'UE, le politiche regionali di coesione hanno da un lato ricevuto impulsi a partecipare di più alle sfide strutturali che hanno investito l'intera Unione nella stagione della globalizzazione e all'esigenza di agire maggiormente in funzione anticyclica, dall'altro sono state però anche compresse dalle difficoltà di finanza pubblica e dalla conseguente minore disponibilità di risorse per investimenti in molti Stati membri.

A livello europeo si sono, in via temporanea, modificate alcune regole per favorire un maggiore assorbimento delle risorse dei fondi strutturali dal bilancio UE in chiave anticyclica. Questo è avvenuto nel caso dell'ampliamento temporale della conclusione di spesa per i programmi del ciclo 2000-2006, la cui esecuzione è stata prorogata fino alla prima metà del 2009. Più recentemente, con un'iniziativa avviata dalla Commissione nell'estate del 2011 e perfezionatasi alla fine dell'anno, alcuni Paesi in particolare difficoltà finanziaria e per questo sottoposti a specifiche misure di sorveglianza e sostegno (Irlanda, Portogallo, Grecia, Latvia e Romania) hanno ricevuto la possibilità di accedere a un maggior contributo relativo da parte dei fondi strutturali nell'ambito dei programmi del ciclo 2007-2013 già definiti². In generale, gli organismi comunitari hanno espresso sostegno e incoraggiamento verso una

¹ Per il dettaglio degli andamenti si veda il paragrafo dedicato al Quadro finanziaria unico (QFU) di cassa della spesa in conto capitale della PA nel capitolo III.

² Questi Paesi hanno, infatti, a parità di risorse assegnate dal bilancio UE potuto ridurre enormemente la quota di risorse proprie da apportare (il cd. cofinanziamento nazionale).

riprogrammazione dei fondi strutturali già concessi agli Stati membri a favore di linee d'investimento a più rapido assorbimento finanziario e nella direzione dell'utilizzo pieno delle regole esistenti per accelerare le erogazioni all'economia.

Il quadro di politica economica europea rimane, infatti, complesso e ancora timide appaiono le iniziative concrete per il rilancio della crescita, sebbene il convincimento della loro necessità si sia fortemente accresciuto nel corso del 2011.

Nel contesto di una debolissima ripresa nel 2010, precocemente interrotta per molti Paesi già nel 2011 e con prospettive ancora molto incerte per il 2012, l'accentuarsi delle difficoltà dei debiti sovrani europei nella collocazione dei titoli hanno spinto nel corso del 2011 le autorità nazionali ed europee a concentrarsi ancora soprattutto sul risanamento finanziario per mantenere la stabilità del sistema e convincere i mercati della solidità dei percorsi di rientro dai deficit e della sostenibilità dei debiti pubblici. In questa direzione si è proceduto attraverso un disegno d'irrobustimento delle regole della governance economica che prevedono criteri più rigorosi e trasparenti per la gestione delle finanze pubbliche, e da ultimo nel Consiglio Europeo del 2 marzo 2012 attraverso la sottoscrizione da parte di 25 Stati dell'UE di un nuovo accordo (cd. Fiscal Compact) che vincola gli Stati al tendenziale rispetto dell'equilibrio di bilancio.

La Commissione europea nella sua comunicazione del novembre 2011 sull'analisi annuale sulla crescita per il 2012 (di avvio del cosiddetto semestre europeo di coordinamento della programmazione delle politiche economiche), ha però ribadito che il consolidamento fiscale è uno strumento per un fine: quello di assicurare la ripresa della crescita e della tenuta del modello sociale europeo³. Al contempo, ha lamentato l'ancora insufficiente determinazione degli Stati membri nel perseguire con urgenza e convinzione gli obiettivi di rafforzamento strutturale condivisi, rilanciando con forza i traguardi comuni della cd. strategia di Europa 2020⁴. In questo contesto, la Commissione ha segnalato l'urgenza di utilizzare almeno le già esistenti linee del bilancio UE 2007-2013, in particolare le risorse dei fondi strutturali, per sostenere investimenti nel campo dell'ambiente, dell'energia, delle infrastrutture di trasporto e delle connessioni telematiche, nonché di procedere a riprogrammazioni focalizzate allo scopo di sostenere l'attività economica.

L'Italia, la cui situazione debitoria pubblica è particolarmente consistente, ha mantenuto nell'ultimo triennio (2009-2011) una stance di politica economica piuttosto restrittiva orientata a contenere il deficit in peggioramento per la caduta del prodotto e non ha potuto mettere in campo operazioni dirette di ulteriore stimolo all'economia. A prezzi correnti si è in particolare contratta la spesa delle

³ Communication from the Commission. Annual Growth Survey 2012, COM(2011)815 final, 23 novembre 2012.

⁴ La strategia per la crescita cosiddetta Europa2020 (che segue la precedente strategia di Lisbona avviata alla fine degli anni '90 per il 2010) è stata condivisa dai Paesi dell'Unione nel giugno del 2010, dopo la proposta avanzata dalla Commissione nel marzo 2010 (*COM(2010) 2020 definitivo- Comunicazione della commissione, Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*). Con questa strategia, l'UE si è posta obiettivi esplicativi da raggiungere nel 2020 nei campi dell'occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia – da raggiungere entro il 2020. Ogni Stato membro ha adottato per ciascuno di questi ambiti propri obiettivi nazionali.

amministrazioni pubbliche in conto capitale, con un calo più consistente dal 2010, sia nelle componenti degli investimenti diretti che nei contributi all'investimento⁵. Nel corso del triennio le esigenze di finanza pubblica hanno condotto a operare tagli consistenti anche alle risorse aggiuntive nazionali destinate alle politiche regionali di sviluppo⁶ cui non sono però immediatamente seguite chiare ridefinizioni del quadro programmatico e strumentale che era stato definito nel 2007 precedentemente l'avvio della crisi finanziaria internazionale⁷. Ne sono derivate incertezze rilevanti sul quadro programmatorio di riferimento e sugli obiettivi di medio - termine perseguitibili soprattutto da parte delle autonomie territoriali che, per posizione, giocano un ruolo determinante nell'attuazione di queste politiche. Nel caso dell'area del Mezzogiorno, alcuni orientamenti di riprogrammazione, largamente confermativi di quanto già contenuto nell'impostazione programmatica precedente –seppure con accenti di focalizzazione e specificazione dei criteri di selezione dei progetti da finanziare su alcuni ambiti— sono stati definiti alla fine del 2010 nell'atto di indirizzo (Piano per il Sud⁸) assunto dall'allora Governo in carica.

Nella seconda metà del 2011, le straordinarie tensioni sul premio per il rischio sui titoli di Stato italiani e le conseguenti preoccupazioni in ambito nazionale e europeo sulle possibili conseguenze in tema di esiti per l'economia italiana e tenuta complessiva dell'area euro, hanno condotto a ulteriori misure di correzioni del bilancio pubblico. Una seconda manovra correttiva è stata adottata nell'estate a poca distanza dalla prima e, un nuovo Governo, con il sostegno di un'ampia maggioranza parlamentare costituitasi per far fronte alla delicatissima situazione economica, ha proceduto con un'ulteriore manovra in dicembre (cosiddetto decreto Salva Italia). In questo contesto, pure in una situazione certamente difficile, anche su impulso delle autorità europee, le politiche regionali di coesione hanno trovato spazio e responsabilità per una ripresa di protagonismo e di chiarezza di impegni, sia in chiave strutturale, sia in chiave anticiclica. All'interno di un pacchetto di proposte condiviso tra autorità italiane ed europee immediatamente dopo l'estate 2011 e reso più evidente dalle decisioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2011, si è infatti individuato nella migliore gestione, recupero dei ritardi accumulati nell'impiego, e focalizzazione dell'intervento dei fondi strutturali in Italia un perno significativo dell'azione di rilancio dell'importanza della crescita. In continuità con l'azione già

⁵ Per il quadro più recente del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, si veda ISTAT, *PIL e indebitamento AP- anni 2009-2011*, 2 marzo 2012.

⁶ Fondo aree sottoutilizzate (FAS), più recentemente rinominato Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).

⁷ Le politiche regionali di coesione in Italia erano state impostate per il periodo 2007-2013 (coincidente con il ciclo di programmazione dei fondi strutturali comunitari attualmente in corso) con una unica strategia generale destinata a orientare sia gli interventi dei fondi strutturali UE, sia quelli del FAS all'interno del documento programmatico Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013, richiesto dai regolamenti comunitari e che l'Italia aveva interpretato estensivamente quale documento di strategia quadro per l'insieme delle politiche regionali di sviluppo, indipendentemente dalla fonte di finanziamento (e per questo motivo la strategia del QSN è anche nota come programmazione unitaria delle politiche regionali di sviluppo in Italia). Il QSN 2007-2013, definito a valle di un lungo percorso partenariale tra livelli di governo e con i partner economici e sociali, era stato approvato dalla Commissione europea nel luglio 2007 e continua a rivestire il ruolo di documento di orientamento fondamentale per gli interventi dei fondi strutturali.

⁸ Per i contenuti di dettaglio del Piano per il Sud, si veda il Rapporto DPS sul 2010.

avviata dall'inizio del 2011, ha inoltre ripreso impulso per il Mezzogiorno la definizione di interventi a valere sulle risorse nazionali della politica di coesione.

Le condizioni macroeconomiche dell'Italia sono più difficili rispetto a quelle degli altri maggiori paesi dell'UE soprattutto per fattori di lunga lena che hanno compresso la crescita dell'intero Paese da un periodo assai più lungo di quello della più recente profondissima crisi. La situazione di molti territori del Mezzogiorno rimane tra le più problematiche. E' ormai convincimento generale che le politiche regionali di coesione, a finanziamento comunitario e nazionale, che pure concentrano in quest'area parte preponderante dell'intervento non hanno da sole il compito di affrontare e portare a soluzione tutte le difficoltà. Tuttavia, se certamente queste politiche non possono sostituirsi alle istituzioni e alle politiche ordinarie, possono contribuire all'impostazione di una strategia più solida. In una situazione molto limitata di manovra per la spesa pubblica, queste politiche dispongono di alcune risorse il cui buon utilizzo diviene necessariamente sempre più importante, soprattutto come fattore propulsivo e, dove utile, innovativo. Nell'ambito del Programma nazionale di riforma 2012 sono evidenziate le aree in cui più rilevanti possono essere i contributi della politica regionale di coesione, in particolare, ma non solo per il Mezzogiorno, nel quadro della complessiva azione di politica economica nazionale.

RIQUADRO IV.A – IL PNR 2012 E LA POLITICA DI COESIONE

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) è il documento redatto annualmente da tutti i Paesi UE e che indica le misure che essi adottano nella prospettiva di dare piena attuazione alla strategia per la crescita e l'occupazione per il 2020 (Europa 2020). La presentazione di tale documento costituisce un momento centrale del cosiddetto semestre europeo di governance economica attraverso il quale è stato rafforzato il coordinamento ex ante delle politiche economiche e di bilancio nell'UE. Il PNR va dunque acquisendo un rilievo sempre maggiore considerate le forti interdipendenze tra le economie europee, che richiedono di porre la politica economica nazionale "in un quadro di riferimento europeo e in una prospettiva di lungo termine"¹.

La presentazione del PNR rappresenta il momento in cui sono recepiti a livello nazionale gli indirizzi per le politiche economiche generali e dell'occupazione formulati dagli organismi comunitari. Tali indirizzi trovano una prima esplicitazione nella comunicazione della Commissione europea che avvia il semestre europeo individuando le priorità per il rafforzamento delle prospettive di crescita degli Stati membri e dell'Unione (Relazione annuale sulla crescita), fatte proprie dal Consiglio dei Capi di Stato e di Governo nel successivo mese di marzo². Tali indirizzi possono

¹ Si veda la Premessa del Presidente del Consiglio Mario Monti al PNR 2012. Il PNR 2012 è parte integrante del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2012 di cui costituisce la sezione III ed è disponibile all'indirizzo <http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?id=29495>

² In questo semestre corrente la Relazione è stata presentata nel novembre 2011. Cinque sono le priorità individuate per stimolare la crescita e la competitività nel 2012, in un quadro di compatibilità con gli equilibri di bilancio: proseguire nel consolidamento fiscale, privilegiando misure favorevoli alla crescita; ristabilire condizioni di normalità nei mercati del credito; promuovere la crescita e la competitività nel breve e nel lungo periodo; contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi; modernizzare la pubblica amministrazione. [Communication from the Commission, 'Annual Growth Survey 2012', COM (2011) 815]

divenire più vincolanti e specifici a seguito dell'analisi da parte degli organi comunitari dell'agenda di riforme descritta nei PNR cui possono seguire precise raccomandazioni ai Paesi membri (Country Specific Recommendations) a conclusione del semestre. I PNR descrivono, inoltre, i progressi compiuti per dare attuazione alle iniziative prioritarie della strategia di Europa 2020 (flagship initiatives) e danno conto degli impegni assunti con il Patto Euro Plus.

Nel giugno 2011, sulla base delle azioni presentate nel PNR 2011 dall'Italia ad aprile, il Consiglio dell'Unione ha espresso sei raccomandazioni per interventi più incisivi³ e che hanno riguardato: 1) risanamento finanziario; 2) rafforzamento delle misure tese a combattere la segmentazione sul mercato del lavoro; 3) allineamento della crescita dei salari alla produttività, anche attraverso la contrattazione decentrata; 4) apertura dei mercati, in particolare nel settore dei servizi e, in questo ambito, di quelli professionali; 5) miglioramento delle condizioni di contesto per accrescere gli investimenti del settore privato nella ricerca e nell'innovazione (attraverso incentivi fiscali, venture capital e sistemi di appalti innovativi); 6) accelerazione della spesa per la crescita dei Fondi strutturali e rispetto degli impegni assunti nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Il PNR 2012 dell'Italia indica quindi le misure di riforma, già adottate o programmate, esplicitando sia le azioni intraprese in risposta alle raccomandazioni del giugno 2011, sia quelle necessarie al raggiungimento dei target nazionali di lungo termine di Europa 2020. L'individuazione delle misure è inquadrata nello scenario macroeconomico e nell'analisi dei principali fattori di ostacolo alla crescita dell'economia italiana⁴.

Considerata la difficile situazione di bilancio e l'entità del debito pubblico, il PNR 2012 pone un forte accento sulle misure volte a perseguire l'obiettivo del rigore finanziario, al fine di dare stabilità alle finanze pubbliche. Vengono poi presentate le azioni in corso e in programma per la crescita e la coesione sociale: i) riforme nel mercato del lavoro, con misure volte a renderlo più dinamico e inclusivo nel rispetto delle raccomandazioni formulate dal Consiglio dell'Unione e con una particolare attenzione ai giovani; ii) apertura dei mercati, miglioramento del clima imprenditoriale e semplificazione amministrativa iii) iniziative nel settore della ricerca e dell'innovazione, con misure volte ad accrescere l'efficienza del sistema di finanziamento pubblico e a promuovere la spesa privata per la ricerca iv) proseguimento delle azioni in materia di ambiente ed energia, per ridurre le emissioni di gas serra, aumentare il consumo di energia da fonti rinnovabili e l'efficienza energetica; v) rafforzamento delle azioni nel campo dell'istruzione con azioni di riduzione degli abbandoni scolastici, ancora elevati soprattutto nel Mezzogiorno, e di accrescimento delle competenze degli studenti (alle quali contribuiscono in misura importante i programmi dei Fondi strutturali), e per aumentare l'attrattività del nostro sistema universitario; vi) contrasto alla povertà, con ampliamento tendenziale della platea coperta da ammortizzatori sociali e un'attenzione al potenziamento degli interventi sociosanitari, riorganizzazione dei flussi informativi per migliorare l'impatto delle prestazioni sociali, vii)

³ Council Recommendation of 12 July 2011 on the National Reform Programme 2011 of Italy and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of Italy 2011.

⁴ Tra i fattori e segnali di difficoltà sono richiamati: l'alto debito pubblico e il costo del lavoro; la diminuzione della capacità di esportazione delle industrie italiane; l'insufficiente apertura alla concorrenza di alcuni settori dell'economia e la bassa efficienza amministrativa; la modesta spesa in R&S che si manifesta anche nel ridotto numero di brevetti rispetto alla media europea; il livello non adeguato di formazione della forza lavoro e l'ancora insufficiente partecipazione al mercato di alcuni segmenti importanti della popolazione (giovani, donne, anziani); la presenza di forti divari territoriali nella dotazione infrastrutturale e nella qualità di servizi pubblici fondamentali; nel rischio di povertà ed esclusione sociale.

miglioramento dei servizi pubblici fondamentali su tutti i territori, con maggiore attenzione alle aree che presentano più gravi ritardi economici, attraverso la politica per la coesione territoriale.

In particolare, con riguardo alla Politica di coesione, il PNR dà conto di come le politiche settoriali si adattino alla dimensione territoriale attraverso l'azione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali (PON e POR) nei settori chiave della strategia Europa 2020. Il contributo di tali programmi alla strategia complessiva è molto rilevante anche dal punto di vista finanziario (Tavola IV.A.1), oltre che rappresentare una leva per una piena partecipazione dei territori alle sfide poste dalla strategia europea e per rafforzare l'integrazione tra le politiche di settore definite a livello centrale. La complementarietà tra Politica di Coesione e la strategia Europa 2020 sarà uno degli elementi caratterizzanti anche il prossimo ciclo di programmazione, secondo l'impostazione in discussione in Europa.

Tavola IV.A.1 – FONDI STRUTTURALI E CO-FINANZIAMENTO NAZIONALE 2007-2013 PER PRIORITÀ DELLA STRATEGIA EUROPA 2020 E ALTRE PRIORITÀ (valori in %)

Priorità	Sottosettore	Impegni/Risorse programmate (4)	Spese/Risorse programmate	Risorse programmate
Energia e Clima⁽¹⁾		26,8	12,5	7.587
Biodiversità e valorizzazione delle risorse naturali		14,4	8,5	746
Energia		23,4	11,1	4.026
Sostenibilità dei trasporti		35,0	15,5	2.815
Inclusione		47,8	25,2	3.590
Istruzione		64,6	36,9	4.711
Lavoro e Occupazione		59,2	34,3	3.455
Ricerca e Innovazione⁽²⁾		47,4	23,2	20.987
Capitale umano per l'innovazione		46,3	25,1	2.429
Imprenditorialità innovativa		30,0	24,1	2.237
RTDI		52,0	22,6	12.999
Società dell'informazione		42,0	23,6	3.322
Infrastrutture e Trasporti		65,2	19,3	7.489
Totale UE2020		49,5	23,2	47.818
Altro⁽³⁾		47,0	23,8	11.581
Totale Fondi Strutturali		49,0	23,3	59.399

(1) La politica regionale, oltre ai temi previsti da Europa 2020 e riportati nella tavola, investe circa 4 miliardi su altri temi ambientali come: potenziamento dei servizi (gestione delle risorse idriche e dei rifiuti); prevenzione dei rischi e recupero dei siti inquinati. Le risorse finanziarie dedicate ai temi dell'Energia e dell'Ambiente ammontano perfino a circa 9 miliardi.

(2) La dotazione finanziaria totale programmata per la ricerca comprende anche 370 milioni di euro circa a beneficio dell'istruzione (laboratori multimediali, incremento dotazioni tecnologiche nelle scuole, etc) e 300 milioni di euro circa a beneficio dell'inclusione sociale (telemedicina, e-health, etc).

(3) Nella voce altro sono ricompresi: i servizi ambientali (acqua, rifiuti e bonifiche, qualità dell'aria, prevenzione dei rischi e misure di tutela, mitigazione e adattamento del cambiamento climatico); servizi turistici e culturali; progetti integrati per rigenerazione urbano e rurale; altri aiuti alle imprese; interventi nel settore dell'energia non da fonti rinnovabili; assistenza tecnica; gli interventi per la sicurezza non ricompresi nell'ambito dei settori destinati alle priorità UE2020.

(4) Impegni giuridicamente vincolanti.

Il PNR riporta anche l'azione avviata per il rilancio delle politiche regionali in Italia accelerando e riqualificando la spesa dei Fondi strutturali, anche in risposta alla specifica raccomandazione del Consiglio dell'Unione. Il PNR illustra la complessiva azione di riprogrammazione definita nell'ambito del Piano di Azione Coesione per il Sud sottolineando come il Piano anticipi, nelle modalità di programmazione e attuazione, alcuni importanti principi della riforma della politica di coesione 2014-2020 e funga pertanto da prototipo per impostare l'impianto del nuovo ciclo di programmazione sull'intero territorio nazionale (per maggiori dettagli, vedi oltre nel testo e nel Riquadro IV.C – Il Piano di Azione Coesione).

Con riguardo agli interventi nei settori chiave della strategia Europa 2020, il PNR illustra il contributo dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali al raggiungimento dei traguardi della strategia negli ambiti della ricerca e innovazione, istruzione, inclusione sociale, efficienza energetica e energie rinnovabili.

Le politiche di coesione sono attuate, sia nella UE e sia in Italia, con un metodo di gestione collaborativa tra vari livelli di governo. Questa gestione collaborativa è necessaria, perché le politiche si contraddistinguono metodologicamente per una particolare attenzione ai territori in cui s'innestano e richiedono al contempo conoscenza e contatto con le concrete realtà territoriali (che solo i livelli di governo più vicini al territorio possiedono e possono praticare), sia guida e promozione di innovazione (che spesso richiedono un intervento o uno stimolo più esterni, tipiche delle responsabilità di governo più ampie). Le potenzialità di questo modello sono notevoli e per questo motivo l'UE lo persegue con determinazione, ma lo sforzo di costruzione di capacità di esercitare il proprio ruolo, l'equilibrio e la collaborazione richiesti a tutti i titolari di responsabilità perché i benefici si realizzino sono anch'essi molto elevati. Tale sforzo, equilibrio e collaborazione sono richiesti non solo per addivenire a una impostazione strategica solida e teoricamente promettente, ma anche per trovare le migliori soluzioni tecniche che rendano realistica l'attuazione e che consentano, se necessario, di correggere o adeguare l'azione senza ritardi eccessivi. Sulla scorta di quanto compreso negli ultimi anni - in cui le politiche regionali di coesione sono state sottoposte a pressioni di varia natura che si sono riflesse anche in maggiori difficoltà di dialogo e di esercizio adeguato di ruoli tra livelli di governo - una prova necessaria per il miglioramento dell'impostazione strategica e della metodologia operativa sarà la preparazione tempestiva e tecnicamente solida del prossimo ciclo di programmazione 2014-2020, sia sul lato dei fondi comunitari che delle risorse aggiuntive nazionali. Al contempo sarà necessario portare avanti e completare gli interventi definiti negli anni passati e le azioni di reindirizzo più recenti.

A una disamina più dettagliata delle politiche regionali di coesione in Italia, alle problematiche emerse, alle azioni correttive già avviate su impulso dell'UE e in autonomia, e alle prospettive possibili sono dedicati i prossimi paragrafi.

IV.2 La politica di coesione territoriale in Italia: strategia e attuazione

IV.2.1 L'organizzazione, la tempistica dei cicli di programmazione e i ritardi del ciclo 2007-2013

In Italia le politiche regionali di coesione – finanziate sia dai fondi strutturali del bilancio UE, sia da risorse nazionali specificamente dedicate – sono organizzate con un livello centrale di indirizzo e coordinamento (dalla metà del 2010 anche con una delega ministeriale dedicata) e livelli più articolati di cooperazione all'impostazione strategica e di attuazione. La costruzione di strategie più specifiche rispetto agli indirizzi comuni e l'attuazione degli interventi sono demandate sia ad amministrazioni centrali di settore, sia alle amministrazioni territoriali. Dal punto di vista della localizzazione dell'intervento, le politiche regionali di coesione agiscono, pur con grande differenza d'intensità, in tutto il Paese.

Sulla scorta del modello d'intervento dei Fondi strutturali, organizzato per cicli di programmazione strategica pluriennali coincidenti con la durata del bilancio della UE (rinnovato nella struttura e nelle allocazioni ogni sei o sette anni), anche le politiche di coesione nazionali si sono allineate da alcuni anni a questa impostazione. La natura della politica richiede, infatti, sia di avere un'impostazione strategica relativamente stabile per un periodo medio - lungo, sia di poterla rinnovare ad alcune cadenze, per tenere conto dell'evoluzione autonoma del contesto e di reimpostazioni nelle priorità di lungo periodo. Nella realtà dell'attuazione, però, i cosiddetti cicli di programmazione si sovrappongono. La durata dell'attuazione degli interventi strutturali realizzati attraverso progetti è, infatti, più o meno lunga a seconda della natura specifica dell'intervento stesso. Attualmente, dal punto di vista del ciclo di programmazione di riferimento, siamo all'interno del ciclo 2007-2013 la cui strategia generale è stata definita nel Quadro strategico nazionale (QSN) approvato dalla Commissione europea nel luglio 2007. Questo ciclo sarà in attuazione formale per quanto riguarda i fondi strutturali comunitari sino al 2015⁹. L'Italia nel 2005 ha stabilito di allineare al ciclo di programmazione strategica dei fondi comunitari anche i fondi nazionali destinati alla politica regionale (Fondo aree sottoutilizzate – FAS, recentemente rinominato Fondo per lo sviluppo e la coesione – FSC dal Dlgs 88 del 2011 che ne ha disposto una disciplina organica, vedi il Riquadro IV.B – ‘Risorse aggiuntive e interventi speciali’), precedentemente assegnati e programmati annualmente. Anche per la programmazione nazionale del FSC, il periodo di riferimento corrente è quindi relativo a un ciclo 2007-2013.

RIQUADRO IV.B – IL DLGS 88 DEL MAGGIO 2011 ‘RISORSE AGGIUNTIVE ED INTERVENTI SPECIALI’

Il decreto legislativo 88 del 31 maggio 2011 ha innovato la cornice giuridica alla base dell'impianto della programmazione della politica territoriale di coesione in Italia. La norma si inserisce nel più ampio processo di riforma dell'assetto istituzionale dello Stato in senso federale, attuando l'articolo 16 della legge delega 42 del 2009 e il principio costituzionale sancito nel quinto comma dell'art.119 della Costituzione. In particolare, essa definisce le modalità e i criteri con cui lo Stato centrale “destina le risorse aggiuntive” e “individua ed effettua interventi speciali” per le finalità di promozione dello sviluppo economico; di rimozione degli squilibri economici, sociali, territoriali, istituzionali e amministrativi; di effettivo esercizio dei diritti della persona. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali alimentano la spesa per investimenti e le “spese per lo sviluppo” così come definite nei Regolamenti dei Fondi strutturali UE.

Con questa disposizione il legislatore ha fissato principi generali e metodi per una più efficace programmazione e attuazione della politica per la coesione territoriale finanziata attraverso i Fondi strutturali comunitari (e relativo

⁹ Il modello di programmazione dei fondi strutturali comunitari prevede, infatti, che il ciclo di programmazione possa dilatarsi nell'attuazione di un biennio rispetto alla scadenza del bilancio UE di riferimento.

co-finanziamento nazionale) e le risorse nazionali, ma, soprattutto, ha dettato, per la prima volta, una disciplina organica del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), rideonominato Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Si è inoltre soffermato sulle responsabilità di livello politico e sui processi decisionali attraverso cui tali responsabilità sono esercitate, anche individuando nuovi strumenti di governance istituzionale.

Con riguardo alle linee generali della complessiva azione di riequilibrio economico e sociale a livello territoriale (art.2), sono stati sistematizzati e rafforzati alcuni principi essenziali per la sua efficacia, anche anticipando aspetti centrali della riforma della Politica di coesione che si sta discutendo in questi mesi in Europa. La norma conferma l'impianto di governance multilivello della politica e il metodo della programmazione pluriennale anche per FSC, che deve tener conto anche delle priorità programmatiche individuate nell'Unione europea. Ribadisce, inoltre, il principio di aggiuntività delle risorse finanziarie che sostengono l'azione di riequilibrio regolata dal decreto rispetto a quelle che finanziano la spesa ordinaria, anche con funzione di perequazione. Enuncia i criteri di qualità e tempestività della spesa a cui deve ispirarsi l'attuazione degli interventi e pone l'accento sull'orientamento ai risultati da perseguire attraverso un insieme di strumenti, che vanno dalla costruzione di un sistema di indicatori di risultato, al condizionamento dell'erogazione dei fondi al conseguimento di innovazioni istituzionali individuate quali requisiti di efficacia degli interventi, al ricorso sistematico a valutazioni di impatto, all'impiego attento di meccanismi premiali e sanzioni. Il rispetto del criterio di concentrazione territoriale e finanziaria degli interventi e la necessità di un presidio centrale su attività di monitoraggio e verifica delle iniziative finanziarie completano la cornice generale di riferimento entro la quale la politica di coesione deve operare.

In merito alle responsabilità politiche e ai processi decisionali, il provvedimento affida al Ministro delegato le funzioni d'indirizzo politico e di coordinamento della politica per la coesione territoriale, sia nella componente comunitaria sia nazionale, da esercitarsi in uno spirito di collaborazione istituzionale a livello centrale e tra livelli di governo.

Con riferimento alla componente comunitaria, la norma (art. 3) riconosce in capo al Ministro delegato il coordinamento della politica e, conseguentemente, la titolarità dell'adozione degli atti di indirizzo e di programmazione previsti dai Regolamenti comunitari per lo Stato membro, nonché l'adozione di tutti gli atti necessari a garantire la qualità e la tempestività della spesa e il pieno utilizzo delle risorse, anche in fase attuativa. L'esercizio di tali poteri è esercitato dopo opportuna concertazione con le altre Amministrazioni centrali competenti nella materia¹ e "nel rispetto dei poteri e delle prerogative" di Regioni ed Enti locali².

Relativamente al Fondo per lo sviluppo e la coesione - FSC (art.4 e 5), il Ministro delegato ne propone la quantificazione per le esigenze del periodo di programmazione, tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica, e individua, d'intesa con i Ministri dell'Economia e dello Sviluppo Economico e con la Conferenza Unificata, gli indirizzi per la programmazione e i criteri per l'utilizzo del fondo, che confluiranno in un Documento di indirizzo strategico da adottare con delibera del CIPE entro il mese di ottobre dell'anno che precede l'avvio del nuovo ciclo di programmazione pluriennale. Innovazione importante del decreto è la collocazione della programmazione del FSC nell'ambito del più ampio ciclo di programmazione economica nazionale, laddove si prevede l'avvio dell'iter decisionale con l'inserimento di precisi impegni nel Documento di Economia e Finanza (DEF) adottato nell'anno che precede l'avvio del nuovo ciclo di

programmazione comunitaria, ribadendo così anche l'allineamento tra programmazione comunitaria e programmazione nazionale. Nello stesso anno, agli impegni assunti nel DEF fa seguito il recepimento con la legge di stabilità della proposta del Ministro delegato riguardante la dimensione finanziaria del fondo per le esigenze dell'intero ciclo di programmazione e il suo riparto in quote annuali, collegate all'andamento stimato della spesa. In seguito, saranno le leggi annuali di stabilità ad aggiornarne l'articolazione annuale, con la possibilità di riprogrammarlo soltanto dopo il primo triennio e previa intesa in sede di Conferenza Unificata. Venendo alle modalità di impiego del fondo, il decreto ne conferma la concentrazione prevalente nel Mezzogiorno a cui va destinato l'85 per cento delle risorse. Stabilisce, inoltre, che il fondo finanzia progetti strategici, individuati o come grandi progetti o come singoli interventi tra loro funzionalmente connessi. La norma pone l'accento sull'esigenza che gli interventi siano legati a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche sotto il profilo temporale. In particolare, l'attenzione alla tempistica e l'orientamento ai risultati sono i principi che trovano declinazione del Documento d'indirizzo strategico che dà avvio alla programmazione e definisce gli obiettivi e i criteri di utilizzo del fondo; le condizioni istituzionali che devono essere soddisfatte per il suo utilizzo; i criteri di ammissibilità degli interventi³; gli eventuali meccanismi premiali e sanzionatori da impiegare, i criteri per il cofinanziamento degli interventi, anche da parte dei privati; la coerenza con gli interventi aventi carattere ordinario.

Struttura portante della nuova governance della politica per la coesione territoriale è il Contratto istituzionale di sviluppo - CIS (art. 6) sottoscritto tra il Ministro delegato (d'intesa con il Ministro dell'Economia e gli altri Ministri interessati), le Regioni e le Amministrazioni competenti. Il CIS, a garanzia dell'accelerazione degli interventi e della qualità della spesa, fissa le responsabilità dei contraenti, il cronogramma di realizzazione degli interventi, i criteri di valutazione e di monitoraggio, le sanzioni in caso di inadempienza stabilendo le condizioni di definanziamento anche parziale degli interventi, ovvero la riatribuzione delle relative risorse ad un altro livello di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Il CIS esplicita inoltre le attività eseguite dai concessionari di pubblici servizi se soggetti attuatori e gli strumenti per il controllo delle attività ad essi demandate.

L'attuazione della programmazione è coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che controlla, monitora e valuta gli obiettivi raggiunti, individuando a questi fini gli opportuni strumenti di collaborazione con le amministrazioni che partecipano al processo di attuazione. In caso di inerzia o di inadempimento da parte delle amministrazioni responsabili, è prevista la possibilità di esercizio del potere sostitutivo ai sensi dall'art.120 della Costituzione

Il dettaglio sugli interventi realizzati è presentato nella relazione annuale che il Ministro delegato presenta alle Camere e alla Conferenza unificata.

¹ Più precisamente, la norma (art.3) stabilisce che il coordinamento della politica da parte del Ministro delegato sia esercitato d'intesa con il Ministero dell'Economia e Finanze; che l'adozione degli atti di indirizzo e di programmazione avvenga di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico e con le altre Amministrazioni di settore eventualmente interessate. La concertazione con i Ministri dell'Economia e dello Sviluppo Economico è richiesta inoltre per l'adozione degli atti necessari a garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali.

² Sul punto non è prevista l'intesa con Regioni e autonomie locali.

³ I criteri di ammissibilità per il finanziamento degli interventi devono far riferimento alla tempistica della realizzazione, ai risultati attesi, all'individuazione di una metodologia di valutazione degli impatti; alla sostenibilità della gestione; al possesso da parte dei soggetti attuatori degli interventi di un adeguato livello di capacità amministrativa e tecnica e di legalità.

L'attuale realizzazione di interventi della politica territoriale di coesione non riguarda, però, solo quanto definito in termini strategici e finanziari per il ciclo 2007-2013, bensì anche la continuazione d'interventi definiti e l'impiego di risorse assegnate nel periodo precedente (2000-2006). In particolare, è ancora in corso di attuazione (e in qualche caso di ridefinizione) una parte di interventi a valere sulle risorse del FAS assegnato a amministrazioni centrali e regionali prima del 2007 e di interventi a valere su risorse relative al ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006 formalmente conclusosi nel 2009. In quest'ultimo caso si tratta di risorse, oggi totalmente nazionali, che sono state riconosciute come disponibili alla chiusura dei programmi comunitari che hanno incluso contabilmente anche progetti il cui finanziamento era avvenuto su fonti finanziarie diverse e che hanno quindi 'liberato' fondi per nuovi progetti, in larga parte già individuati negli ultimi anni e quindi in corso di attuazione. Nei fatti, dall'avvio formale del ciclo 2007-2013 sono soprattutto interventi che fanno capo ad assegnazioni di risorse precedenti che hanno trovato attuazione più compiuta e completamento sul terreno nel periodo 2007-2011.

Se ciò è in parte scontato e insito nel funzionamento operativo dei cicli di programmazione, va tuttavia segnalato che gli interventi del ciclo 2007-2013 hanno incontrato particolari difficoltà di avvio. Benché l'anno 2011 sia stato il quinto anno di attuazione del ciclo, l'intervento complessivo, sia per la componente comunitaria, sia per quella nazionale, ha subito rallentamenti e ritardi, più accentuati nella componente della programmazione nazionale del FSC, interessata negli ultimi anni da forti riduzioni di risorse e frequenti reimpostazioni dell'impianto.

Per quanto riguarda l'attuazione della programmazione comunitaria in Italia, la presenza di un ritardo anomalo si era già resa molto evidente durante il 2010. L'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari nel ciclo 2007-2013 ha certamente evidenziato in tutti gli Stati membri grandi difficoltà nella fase di avvio, sia per la complessità del nuovo impianto programmatorio e gestionale, sia per gli effetti della crisi economica e finanziaria che ha comportato minore liquidità e minore propensione agli investimenti. Tuttavia, mentre dalla fine del 2009 nella quasi totalità degli Stati membri si è registrato un forte e progressivo recupero dei ritardi accumulati, l'Italia ha continuato a manifestare notevoli difficoltà nell'impiego dei fondi, rimanendo ancora a fine 2010 in coda nella graduatoria dei pagamenti effettuati dal bilancio comunitario in proporzione alle risorse assegnate (Tavola IV.1).

Tavola IV.1 - PAGAMENTI ESEGUITI DALLA COMMISSIONE EUROPEA IN RAPPORTO ALLE RISORSE ASSEGNAME: QUARTO ANNO DI PROGRAMMAZIONE PER IL 2000-2006 E IL 2007-2013 (valori percentuali)

Stato	Programmazione 2000-2006 al 31.12.2003	Programmazione 2007-2013 al 31.12.2010
Regno Unito	13,9	20,2
Belgio	12,7	15,6
Olanda	8,8	9,9
Grecia	14,4	15,7
Francia	19,6	16,3
Danimarca	15,6	12,2
Irlanda	36,9	28,7
Germania	27,7	21,1
Svezia	26,8	19,4
Austria	29,5	21,1
Finlandia	25,6	18,3
Lussemburgo	12,2	8,6
Portogallo	33,7	19,0
ITALIA	16,6	7,4
Spagna	32,3	12,4
TOTALE EU	21,3	14,4

Fonle: Elaborazione DPS su dati del Sistema Finanziario Commissione europea (SFC)

Le ragioni del maggior ritardo italiano sono diverse. Per un aspetto non del tutto marginale, al minore tiraggio di risorse comunitarie dal bilancio contribuisce la circostanza tecnica dell'entità dei tassi di cofinanziamento nazionale nell'area della Convergenza (dove più si concentrano i Fondi strutturali), definiti in modo particolarmente ambizioso in Italia all'avvio del ciclo e che superano notevolmente quanto disposto ad esempio da Germania e Spagna su programmi analoghi¹⁰. Tuttavia, più che negli altri Paesi hanno pesato sia ritardi organizzativi rispetto alle nuove prescrizioni dei Regolamenti dei Fondi strutturali, sia una maggiore difficoltà a portare avanti un impianto programmatorio ambizioso in termini di opzioni tematiche (in questo ciclo più concentrate sui temi della ricerca e dell'innovazione) in presenza di un tessuto produttivo più fragile e interessato da una profonda crisi. Non è negabile anche una maturazione incompleta delle capacità istituzionali e amministrative, sia a livello centrale, sia territoriale, richieste da questo tipo di programmazione.

L'impianto strategico originario ha anche sofferto, in molti casi, di una mancanza di continuità e convinzione sia sul lato politico, sia sul lato amministrativo nel perseguire alcuni obiettivi difficili ma qualificanti, come l'iniziativa degli

¹⁰ Il cofinanziamento nazionale stabilito dai programmi italiani è notevolmente superiore al livello minimo previsto dai regolamenti comunitari (per l'area della Convergenza attorno al 50 per cento rispetto a un minimo di 25 per cento) e superiore non solo a quello dei nuovi Paesi UE 12 ma anche a quello di altri Stati dell'UE 15 grandi beneficiari della Coesione (per la Germania nell'area della Convergenza il cofinanziamento nazionale è intorno ai livelli minimi previsti dal Regolamento e poco al di sopra del minimo per la Spagna). Ciò si riflette anche sui pagamenti eseguiti dalla Commissione poiché parità di spesa certificata alla Commissione europea, più è alta la quota di cofinanziamento nazionale, minore è il pagamento su quella spesa da parte del bilancio UE.

Obiettivi di servizio per il Mezzogiorno¹¹. In alcune Regioni la formulazione iniziale dei programmi è stata riconsiderata, più fortemente che in precedenti esperienze, al cambio delle responsabilità politiche a segnalare quindi forse anche un difetto di sufficiente condivisione partenariale in sede di prima impostazione, con conseguenti successivi accumuli di ritardi attuativi.

Tra i programmi in maggiore affanno si annoverano soprattutto alcuni grandi programmi regionali della Convergenza che hanno la quota maggiore di risorse comunitarie. Nonostante i ritardi di attuazione, non si sono però prodotte sino al 31 dicembre 2011 significative perdite di risorse sul bilancio comunitario¹² (limitate a meno di 10 milioni di euro¹³), sia perché per alcune annualità le regole sul disimpegno automatico sono state sospese a livello europeo, sia perché sono stati utilizzati ampiamente tutti gli espedienti che i Regolamenti consentano per rimandare nel tempo i pagamenti effettivi.

Sostanzialmente non ancora avviato in termini di realizzazioni concrete è il ciclo 2007-2013 del Fondo per lo sviluppo e la coesione - FSC, le cui disponibilità finanziarie sono state sia complessivamente ridotte dalla sequenza di provvedimenti di contenimento del bilancio pubblico, sia progressivamente modificate nell'architettura programmatica.

La conseguente situazione d'incertezza rispetto agli investimenti effettivamente realizzabili si è, in alcuni casi, riflessa anche sugli stessi programmi comunitari aumentandone il ritardo. L'impostazione iniziale della programmazione 2007-2013 fatta con il QSN (organizzato su dieci Priorità strategiche) prevedeva infatti una programmazione unitaria degli interventi finanziati con i Fondi strutturali e con il FAS-FSC, ipotizzando tra l'altro che tale unitarietà potesse giovare all'avanzamento dei programmi comunitari¹⁴. Seppure quella previsione era forse eccessivamente ottimistica, la notevole riduzione delle risorse del FSC si è accompagnata anche a disposizioni che hanno reso incerta la loro legittima modalità di impiego, richiedendosi – pur nella comprensibile finalità di incrementare i rendimenti di risorse minori in entità – frequenti aggiustamenti nella programmazione regionale che hanno anche sottratto energie all'attuazione degli interventi anche dei fondi comunitari che in molti casi, e certamente per le regioni

¹¹ L'iniziativa Obiettivi di servizio prevista dal QSN 2007-2013 è diretta ad accompagnare, anche con un meccanismo premiale su cui erano stati originariamente appostati 3 miliardi di euro (delibere CIPE 82 e 166 del 2007), impegni di raggiungimento di specifici target per alcuni obiettivi di incremento di qualità e copertura dei servizi offerti ai cittadini nelle otto regioni del Mezzogiorno. Gli ambiti in cui sono previsti obiettivi da raggiungere sono i servizi d'istruzione, i servizi di cura all'infanzia e agli anziani, i servizi di gestione del servizio idrico e dei rifiuti urbani.

¹² I Regolamenti prevedono per ogni annualità contabile delle risorse impegnate per ciascun Fondo e Programma sul Bilancio comunitario disimpegni automatici della quota di risorse che non risultino effettivamente spese nel biennio successivo (questa regola è nota come n+2).

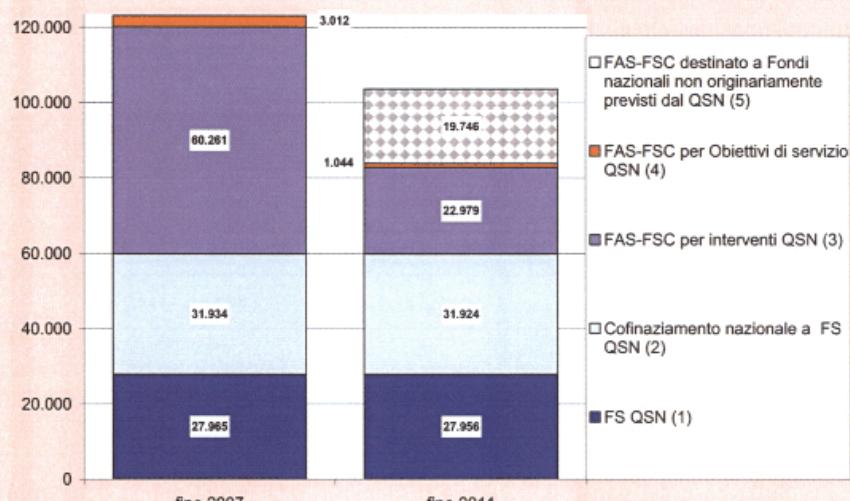
¹³ Al 31 dicembre 2011 le risorse andate in disimpegno sono pari a 7.465.426,77 euro a valere sull'annualità 2008 del POR Sicilia FSE, e 1.975.922,74 euro, a valere sull'annualità 2009 del POIN Attrattori. Il disimpegno delle risorse comunitarie comporta anche la parallela riduzione di disponibilità delle relative risorse di cofinanziamento nazionale.

¹⁴ Il QSN aveva, infatti, disposto che, nel rispetto delle finalità e dei criteri previsti per i programmi operativi dei Fondi strutturali, sarebbe stato possibile considerare sui programmi comunitari spese derivanti dai progetti inclusi in tutti gli strumenti attuativi della programmazione unitaria, stante l'unica strategia.

del Mezzogiorno, fanno riferimento alle medesime responsabilità amministrative di settore.

La riduzione progressiva dell'entità del FAS-FSC 2007-2013 e la modifica dell'architettura dei suoi strumenti attuativi hanno anche condotto a una sensibile contrazione della quota di risorse destinate al Mezzogiorno che non ha mantenuto il livello, inizialmente stabilito, dell'85 per cento.

Figura IV.1 - RISORSE FINANZIARIE DEL QSN 2007-2013: SITUAZIONE A FINE 2007 E A FINE 2011 [milioni di euro]



Note: (1) Risorse dei Fondi strutturali comunitari 2007-2013 assegnate all'Italia e programmate secondo il QSN per programmi operativi regionali (POR), nazionali (PON) e interregionali (POIN). La differenza tra il dato di fine 2007 e quello di fine 2011 è dovuta a un modesto disimpegno sulle risorse comunitarie per i PO FSE Sicilia e POIN FESR Attrattori per un totale di 9.44 milioni di euro; (2) Risorse di cofinanziamento nazionale ai programmi operativi dei Fondi strutturali. La differenza tra il dato di fine 2007 e il dato di fine 2011 è dovuta alla riduzione del cofinanziamento nazionale parallelo al disimpegno di risorse comunitarie per i PO FSE Sicilia e POIN FESR Attrattori; (3) Risorse del FAS-FSC destinate all'attuazione della programmazione unitaria 2007-2013 attraverso programmi attuativi regionali (PAR), nazionali (PAN), interregionali (PAIN) e progetti speciali, inclusivo nel 2007, di riserve di programmazione. Nei dati di fine 2011 tali risorse riguardano solo i programmi regionali (PAR); (4) Risorse del FAS-FSC destinate al meccanismo premiale e al sostegno tecnico dell'iniziativa degli Obiettivi di servizi per il Mezzogiorno prevista dal QSN; (5) Risorse FAS-FSC destinate tra 2008 e 2009 ad alimentare tre Fondi nazionali per interventi su Infrastrutture, Sostegno all'occupazione e Sostegno alla competitività del Paese non originariamente previsti tra gli strumenti di attuazione nel QSN. Sono anche indicate le cosiddette 'pre-allokazioni' operate sul FAS-FSC da disposizioni di legge nel 2008. I valori di fine 2011 tengono conto della formalizzazione delle decisioni sull'entità dei Fondi nazionali della delibera del CIPE del 20 gennaio 2012.
Fonte: elaborazioni DPS

Se le risorse complessivamente disponibili per l'attuazione della strategia del QSN 2007-2013 sono state quindi molto ridimensionate per la componente FAS-FSC (Figura IV.1), la riduzione degli investimenti negli ultimi anni è comunque risultata generalizzata e non ha interessato solo quelli finanziati dalle risorse aggiuntive.

In particolare, le risorse ordinarie impiegate si sono andate riducendo anche a causa degli effetti del Patto di Stabilità Interno¹⁵ che, nel corso degli anni, ha

¹⁵ Nel Patto di stabilità e crescita siglato dai Paesi membri dell'Unione Europea, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione Economica e Monetaria europea, l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione costituisce il parametro principale di riferimento nel cui controllo gli Stati membri coinvolgono i vari livelli di governo esistenti. In Italia, a partire dal 1999, lo Stato ha coinvolto le Regioni e gli Enti locali assegnando loro specifici obiettivi non valicabili di spesa o di saldi netti attraverso il Patto di stabilità interno. Dai limiti di spesa o dalle poste rilevanti per il calcolo dell'indebitamento netto sono esclusi soltanto le spese di quota

costretto Regioni e Enti Locali a ridurre progressivamente, oltre alla loro spesa corrente, anche la spesa per lo sviluppo.

Assai inferiori alle attese della fase di avvio della programmazione 2007-2013 è quindi risultata la spesa strutturale per lo sviluppo nelle regioni del Mezzogiorno che ricadono nell'obiettivo comunitario cosiddetto della Convergenza. Ciò ha comportato l'effetto del non rispetto da parte dell'Italia degli impegni di addizionalità assunti nel QSN 2007-2013¹⁶. Nel corso del 2011 si è proceduto, infatti, alla verifica *in itinere* (secondo il calendario stabilito dai Regolamenti e dai documenti di lavoro¹⁷) che consiste in una valutazione della compatibilità della spesa strutturale nazionale realizzata dal 2007 al 2010 con il risultato concordato ex ante, all'inizio del ciclo, relativo all'intero periodo 2007-2013.

Tavola IV.2 - VERIFICA IN ITINERE DEL PRINCIPIO DI ADDIZIONALITÀ IN OBIETTIVO CONVERGENZA: QUADRO DI SINTESI [Media 2007-2010, milioni di euro, prezzi 2006]

	Spesa Nazionale			Fondi Strutturali	Addizionalità
	Totale	<i>di cui:</i> Pubblica Amministrazione	<i>di cui:</i> Imprese Pubbliche		
ex ante (2007)	22.457,8	17.504,5	4.953,2	2.663,8	19.794,0
Intermedia (2011)	18.872,5	14.345,2	4.527,2	2.678,2	16.194,2

Fonte: Elaborazioni DPS – Conti Pubblici Territoriali (CPT) su fonti varie

Sulla base dei dati e delle stime disponibili¹⁸, la media annua della spesa pubblica nazionale per il periodo 2007-2010, al netto dei Fondi Strutturali, è risultata

comunitaria dei Fondi strutturali (in quanto queste, anche se anticipate, ritornano come entrata di bilancio una volta documentate alla Commissione europea).

¹⁶ Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 15 del Regolamento 1083/2006, stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, i contributi dei Fondi Strutturali debbano avere carattere aggiuntivo non potendo, quindi, sostituirsi alle spese pubbliche a finalità strutturale dello Stato membro. Il livello di spese strutturali, che deve essere mantenuto nelle regioni che rientrano nell'obiettivo «Convergenza» nel corso del periodo di programmazione 2007-2013, è stabilito nel QSN (par. V.6) ed è uno degli elementi oggetto della decisione della Commissione di adozione del Quadro Strategico Nazionale (art. 28, par 3). La verifica dell'addizionalità ha luogo in tre momenti differenti: ex ante (all'inizio del periodo di programmazione - 2007), in itinere (a metà periodo - 2011) ed ex post (alla fine del periodo - 2016). I servizi della Commissione Europea e le autorità italiane hanno fissato nel Quadro Strategico Nazionale sia il profilo, crescente, di spesa nel periodo di programmazione, sia la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile, al netto dei Fondi Strutturali, che deve essere raggiunta per l'insieme delle regioni Obiettivo Convergenza. Per il periodo 2007-2013 tale livello di spesa è stato fissato pari, in media annua, a 20.612,6 milioni di euro (prezzi 2006). Tale cifra rappresentava un aumento del 15,3 per cento rispetto alla spesa media per il periodo 2000-2006 (17.871,3 milioni di euro a prezzi 2006). Tale quantificazione derivava ed era inquadrata nel contesto programmatico e negli obiettivi della strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, indicati nel DPEF 2007-2011 e fondati sulle risorse finanziarie programmate attraverso il Quadro Finanziario Unico (QFU) ricostruito su tali presupposti (vedi anche il paragrafo III.6).

¹⁷ Il calendario dei lavori è il seguente (Cfr. Working document n. 3 - *The verification of additonality for the Convergence objective, June 2006*): Entro il 31 Luglio 2011: predisposizione di tavole aggregate e annuali con dati definitivi per gli anni 2007-2009 e dati previsioni per il 2010; Entro il 31 Ottobre 2011: se necessario, integrazioni metodologiche sulla base dei commenti della Commissione; Entro il 31 Dicembre 2011: consegna delle informazioni finali.

¹⁸ I dati di riferimento per la stima derivano da: Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), Conto consolidato del Settore Pubblico Allargato, vari anni; BDU, dati di monitoraggio sui Fondi Strutturali, vari anni; Quadro Finanziario Unico (QFU) delle risorse in conto capitale, vari anni; Documenti programmatici ufficiali (Relazione Previsionale e programmatica, Decisione di finanza pubblica, Programma di stabilità dell'Italia, DPEF); Piano degli investimenti degli Enti appartenenti al SPA.

pari a 16.194 milioni di euro a prezzi 2006, un valore inferiore a quello previsto *ex ante* per quegli stessi anni (pari a 19.794), in base ai quali era stata costruita la media *ex-ante* per il complesso del periodo 2007-2013 (Tavola IV.2).

Sulla base di questo risultato si sono determinati i presupposti per i quali, in base agli orientamenti comunitari, è prevista la possibilità di rivedere il livello della spesa per il rimanente periodo. Coerentemente con il peggiorato quadro programmatico e le mutate condizioni di finanza pubblica, la spesa pubblica nazionale ammissibile media durante il periodo 2007-2013 è stata rivista al ribasso, da 20.612,6 milioni di euro (prezzi 2006) a 15.821,3 milioni di euro (prezzi 2006) (Tavola IV.3).

Tavola IV.3 - REVISIONE DELLA VERIFICA DI ADDIZIONALITÀ EX ANTE OBIETTIVO CONVERGENZA: QUADRO DI SINTESI [milioni di euro, prezzi 2006]

		Spesa Nazionale			Fondi Strutturali	Addizionalità
		Totali	di cui: Pubblica Amministrazione	di cui: Imprese Pubbliche		
Ex ante (2007)	Media 2000-2006	20.355,9	15.915,8	4.440,1	2.484,6	17.871,3
	Media 2007-2013	23.326,6	18.442,5	4.884,0	2.714,0	20.612,6
Intermedia (2011)	Spesa Nazionale				Fondi Strutturali	Addizionalità
	Totali	di cui: Pubblica Amministrazione	di cui: Imprese Pubbliche			
	Media 2000-2006	20.295,7	15.908,1	4.387,7	2.800,3	17.495,5
	Media 2007-2013	18.764,0	13.892,4	4.871,6	2.942,7	15.821,3

Fonte: Elaborazioni DPS – Canali Pubblici Territoriali (CPT) su fonti varie

Con riferimento alla verifica intermedia la Commissione ha comunicato in data 17 ottobre 2011 che “il livello della spesa effettiva è in linea con i *trend* osservati per gli indicatori comparabili e disponibili nelle statistiche ufficiali della U.E.”, accettando quindi le stime presentate. Con riferimento invece alla proposta di revisione del livello *ex ante* ad oggi non si sono ancora concluse le attività negoziali con la Commissione finalizzate a garantire l'accettazione del nuovo livello proposto.

IV.2.1.2 Le azioni di riordino, accelerazione e riqualificazione della programmazione intraprese nel 2011

Nel 2011 i ritardi nell'attuazione di molti (anche se non di tutti i) programmi dei Fondi strutturali 2007-2013 e i tagli delle risorse FAS-FSC hanno condotto a provvedimenti per affrontare due urgenze, già evidenziate durante la seconda metà del 2010: 1) impostare un percorso più controllato per assicurare l'utile impiego delle risorse comunitarie; 2) portare a termine la fase ricognitiva sugli impieghi del FAS assegnato (già avviata nel 2010 con deliberazioni del CIPE) in modo da indirizzare le somme disponibili su progetti effettivamente percorribili, necessari e in carenza di finanziamento. Un percorso di riordino, accelerazione e riqualificazione della spesa è

stato pertanto formalmente avviato dalla delibera del CIPE 1 del gennaio 2011 e ha interessato sia la componente di programmazione comunitaria, sia quella nazionale.

Per quanto riguarda la programmazione dei fondi strutturali, d'intesa con la Commissione Europea, sono state dapprima adottate misure di accelerazione dell'avanzamento dei programmi stabilendo target obbligatori d'impegno e spesa e conseguenti rimodulazioni e riprogrammazioni in caso di mancato rispetto degli stessi¹⁹. Quindi, dopo l'estate, si è provveduto a una più ampia azione di riqualificazione, con l'impostazione e approvazione del Piano d'azione per la Coesione relativo ai territori del Mezzogiorno e che ha effettuato riprogrammazioni d'intesa con la Commissione europea e le amministrazioni interessate²⁰. Nell'ambito della definizione del Piano si sono anche conclusi accordi con i titolari dei programmi operativi regionali (dell'area della Convergenza e della Sardegna) per addivenire a una riduzione della quota di cofinanziamento nazionale, da reimpiegare in ulteriori interventi e investimenti nelle medesime aree territoriali con un orizzonte attuativo però più lungo di quello consentito dal ciclo 2007-2013.

Complessivamente, il Piano provvede al reindirizzo e concentrazione di risorse anche su alcuni ambiti di rilievo per gli obiettivi di Europa 2020, con la finalità di ottenere traguardi concreti per la fine del periodo di programmazione e anticipare metodologie e indirizzi della futura programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020²¹.

La definizione del Piano è stata articolata per fasi, da concludersi comunque entro la prima metà del 2012. Nell'autunno 2011, le riprogrammazioni hanno interessato prevalentemente i programmi regionali della Convergenza in maggiore difficoltà attuativa²²; nella primavera del 2012 un medesimo percorso è stato avviato anche per i programmi nazionali dell'area. L'entità della riprogrammazione finanziaria della prima fase (relativa a risorse dei programmi regionali), definita nei suoi contenuti principali a dicembre 2011, è stata di oltre 3 miliardi di euro comprensivi dello scorporo di oltre 1 miliardo e mezzo di cofinanziamento nazionale dedicato a interventi su reti e nodi ferroviari nel Mezzogiorno. La seconda riprogrammazione di risorse è in corso.

¹⁹ Vedi oltre, nel paragrafo IV.2.2, il Riquadro IV. D Misure di accelerazione – Target periodici.

²⁰ Il 15 dicembre 2011 è stato siglato un accordo per l'avvio operativo del Piano d'azione tra i Presidenti delle otto regioni del Mezzogiorno e i Ministri principalmente coinvolti (titolari delle deleghe alla Coesione, Lavoro e Politiche sociali, Sviluppo economico, infrastrutture e trasporti, Istruzione, università e ricerca).

²¹ Per una discussione degli elementi principali della futura programmazione 2014-2020, si veda più avanti in questo capitolo, il paragrafo IV.4.

²² Oltre alle regioni della Convergenza (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata, in phasing out) hanno colto l'opportunità di aderire da subito al Piano di azione anche Molise, Abruzzo e, soprattutto, Sardegna (in phasing in) nell'obiettivo Competitività. La Sardegna è stata l'unica regione nell'Obiettivo Competitività ad aver effettuato una riduzione del cofinanziamento nazionale.

RIQUADRO IV.C – IL PIANO D'AZIONE COESIONE

Nel corso del Vertice Europeo del 26 ottobre 2011 l'Italia ha assunto formalmente l'impegno di accelerare e riqualificare l'utilizzo dei Fondi Comunitari 2007/2013, dando seguito a quanto delineato con la lettera del Presidente del Consiglio dello stesso 26 ottobre ai Presidenti della Commissione Europea e del Consiglio Europeo. L'assunzione di tale impegno si basava sulla consapevolezza del potenziale di crescita inutilizzato delle Regioni del Mezzogiorno, a fronte di un grave ritardo nell'utilizzo dei Fondi Comunitari.

Per dare attuazione a tali impegni il Governo italiano, d'intesa con la Commissione Europea, ha scelto di effettuare un'ampia riprogrammazione delle risorse comunitarie attraverso un Piano di Azione¹ il cui impianto, concordato con le Regioni, è stato inviato alla stessa Commissione il 15 dicembre. Al piano si affianca lo sblocco di risorse nazionali ordinarie e della politica regionale. La nuova strategia per il Sud si basa infatti sull'idea che le politiche regionali non possono sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie, ma devono costituirne un fattore propulsivo e innovativo.

La strategia adotta un nuovo metodo di intervento che, avvalendosi di un partenariato rafforzato con la Commissione europea, anticipa molti principi del futuro periodo di programmazione:

- *integrare politica regionale e nazionale per lo sviluppo, rafforzando i presidi di competenza offerti dal Governo centrale;*
- *ridurre l'incertezza dei flussi di finanza pubblica;*
- *concentrare gli interventi su un numero limitato di priorità (fra cui scuola, sicurezza e giustizia; mobilità; cura degli anziani e dell'infanzia);*
- *mettere al centro dell'impegno programmatico i risultati attesi e non solo i processi per conseguirli;*
- *offrire ai cittadini informazioni e strumenti per conoscere in tempo reale le decisioni di investimento, per valutarle e per farne oggetto di dibattito pubblico.*

Il Piano di Azione concentra gli interventi su alcuni temi già presenti nel QSN 2007-2013 su cui appare possibile raggiungere traguardi significativi per la fine della programmazione (istruzione, agenda digitale, servizi di cura), su azioni finalizzate a attenuare gli effetti della crisi economica sui lavoratori in condizione di maggiore fragilità (credito d'imposta occupazione), su pochi importanti progetti dimostrativi nel campo dei beni culturali, della giustizia e della formazione. Per avviare in modo incisivo un'azione di più lungo periodo sulla mobilità ferroviaria si sono scorporate risorse di cofinanziamento nazionale che troveranno attuazione anche oltre la fine del periodo di programmazione 2007-2013.

Istruzione. Gli interventi sull'istruzione riguardano:

- *aumento delle competenze di base e di inglese per circa 5.000 scuole, con il coinvolgimento di circa 1 milione e mezzo di studenti, pari all'85 per cento del numero complessivo degli studenti delle stesse scuole;*
- *contrastò alla dispersione scolastica in contesti mirati;*
- *raccordo scuola-lavoro, con interventi su orientamento e bilancio di competenze*

¹ Per accelerare e riqualificare l'utilizzo dei Fondi Comunitari nelle Regioni Convergenza (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) l'Italia, di concerto con la Commissione Europea, ha effettuato la riprogrammazione di 3,7 miliardi di euro, di cui 2,1 attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale della programmazione comunitaria, messi a disposizione di finalità di sviluppo.
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2011/Attuazione_del_Piano_di_Azione_15_12_11versione_e_rivista_20-12-11.pdf

Il Piano è stato successivamente aggiornato il 15 febbraio 2012:
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/PAC_aggiornamento_1.pdf

per circa 3.200 scuole, con il coinvolgimento di circa 95.000 studenti (il 13.5 per cento del numero complessivo degli studenti);

- *riqualificazione di 1472 edifici scolastici, pari al 37 per cento di quelli della scuola dell'obbligo, per i profili di sicurezza, tecnologici ed energetici;*
- *rafforzamento delle dotazioni tecnologiche e dei laboratori in 1.388 scuole per oltre 800.000 studenti destinatari di intervento.*

Tali azioni impegnano risorse per complessivi 974 milioni di euro, che si aggiungono al rafforzamento delle linee di intervento già in corso dei Programmi nazionali per un valore complessivo di poco inferiore a 2 miliardi di euro.

Credito di imposta occupazione. Lo strumento è volto a favorire l'occupazione di lavoratori svantaggiati (ad esempio: disoccupati di lunga durata, donne residenti in aree a bassa occupazione femminile, giovani inoccupati) e molto svantaggiati (disoccupati di più lungo periodo). Con il finanziamento previsto, pari a 142 milioni di euro a valere sui POR FSE, potranno essere assunti circa 8.000 lavoratori svantaggiati e circa 3.000 molto svantaggiati.

Agenda digitale. Gli interventi riguardano l'offerta di banda larga di base per tutti i cittadini entro il 2013 e di banda ultralarga a 100 mbps per il 50 per cento della popolazione e a 30 mbps per il 100 per cento della popolazione, la dotazione del Mezzogiorno con data center, impegnando risorse per un totale di circa 320 milioni di euro.

Ferrovie. È stata programmata una riduzione del cofinanziamento nazionale pari a 1.445 milioni di euro, interamente destinata a progetti di ampliamento e modernizzazione della rete ferroviaria. Tali risorse si aggiungono ad altri 5 miliardi di euro del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e di risorse ordinarie, attivando investimenti per complessivi 6.5 miliardi di euro.

Nell'ambito del Piano, la Regione Siciliana ha realizzato un'ulteriore riduzione del cofinanziamento regionale per finanziare un Programma straordinario di modernizzazione del sistema della formazione professionale, basato su strumenti di qualificazione dell'offerta. Sempre nel Piano, è stato avviato il Progetto Pompei, per la messa in sicurezza delle insulae, realizzando in un contesto ad elevata criminalità, condizioni di assoluta sicurezza e legalità dei lavori. Un intervento è in corso di preparazione in tema di riduzione dei tempi della giustizia civile (nel Mezzogiorno essi variano da un minimo di 1109 a un massimo di 1695 giorni, a fronte di un dato del Nord che varia da un minimo di 594 a un massimo di 1025 giorni) attraverso l'uso di strumenti organizzativi e telematici.

Ulteriori riprogrammazioni sono state avviate nella primavera 2012 per definire una seconda fase del Piano, anche sulla base degli esiti delle verifiche circa il raggiungimento di obiettivi di avanzamento finanziario fissati (in aggiunta a quelli comunitari). Le azioni del Piano saranno pertanto integrate con altri interventi, tra cui di particolare rilievo quello in materia di servizi di cura per bambini (servizi socio-educativi alla prima infanzia) e anziani (assistenza ai non autosufficienti), interventi per l'inclusione sociale particolarmente rilevanti in questa fase di compressione del reddito disponibile delle famiglie.

Il Gruppo di Azione, che ha la responsabilità di indirizzo del Piano e al quale partecipano componenti della Commissione Europea, monitora l'avanzamento delle azioni, garantendo il rispetto rigoroso dei disimpegni automatici previsti dal Piano stesso in relazione allo stato di "avanzamento degli impegni giuridicamente vincolanti sul totale degli impegni delle risorse programmate e dell'avanzamento della relativa spesa"; a tali disimpegni consegue "una riduzione della quota di cofinanziamento nazionale" da riprogrammare nel Piano nelle stesse Regioni.

Con la finalità di allentare il vincolo imposto dal Patto di stabilità interno sull'attuazione dei programmi della coesione, si è poi provveduto nell'ambito del cd. decreto Salva Italia (D.L. 201/2011, terza manovra correttiva dell'anno 2011), a prevedere la possibilità di non conteggiare la spesa di cofinanziamento ai Fondi strutturali (art. 3) fino a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014 a compensazione di cui è stato istituito un apposito Fondo di cassa. La deroga si applica nei confronti di ciascuna regione nei limiti di impiego derivanti per ciascuna dall'applicazione della chiave di riparto con cui sono stati assegnati i Fondi strutturali 2007-2013. In considerazione di quel riparto, la deroga opera quindi per quasi l'80 per cento per le regioni del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda la programmazione del FSC, sostanzialmente bloccata nell'attuazione fino a tutto il 2010, nella seconda metà del 2011 è stata avviata la ricomposizione di un quadro organico delle disponibilità al fine di dare certezza alle responsabilità attuative e sbloccare i fondi²³.

Nell'area del Mezzogiorno le risorse 2007-2013 già assegnate alle regioni sono state indirizzate in larga parte, con l'accordo delle amministrazioni titolari, a interventi nel campo delle infrastrutture, della ricerca e della tutela e risanamento ambientale che hanno costituito oggetto di decisioni del CIPE e troveranno attuazione concreta a partire da metà 2012. Nell'area del Centro-Nord, si è avviato il trasferimento delle risorse a titolarità regionale in modo da facilitare l'attuazione dei relativi programmi (PAR).

Per quanto riguarda le risorse FSC gestite a livello nazionale (interessate da un nuovo taglio da parte della seconda manovra correttiva del 2011), dopo un'attenta ricognizione dello stato degli impegni sulle assegnazioni già effettuate e della valenza delle operazioni, si è provveduto con determinazione del CIPE a inizio del 2012 a riconfermare le assegnazioni (largamente connesse a investimenti infrastrutturali) per quelle operazioni che risultavano già formalmente avviate e per gli interventi indifferibili. A questo fine sono state anche utilizzate risorse dello stanziamento aggiuntivo di 2.800 milioni di euro per l'anno 2015 previsto dalla legge di stabilità (legge 183 del 2011, articolo 33, comma 3) a parziale compensazione dei tagli²⁴. Le risorse a titolarità nazionale riguardano interventi sia nelle aree del Mezzogiorno, sia nelle aree del Centro Nord²⁵.

A conclusione di queste operazioni e a completamento dei percorsi ricognitivi disposti dal CIPE nel 2010 sulle risorse ancora disponibili (anche derivanti da cicli pregressi) si è anche individuata la dimensione complessiva delle risorse ancora da programmare, cioè da finalizzare a interventi. Si tratta largamente di risorse che

²³ Per maggiori dettagli, si veda oltre nel capitolo il paragrafo IV.2.3.

²⁴ La disposizione ha previsto lo stanziamento come da destinare prioritariamente alla prosecuzione di interventi indifferibili infrastrutturali, nonché per la messa in sicurezza di edifici scolastici, per l'edilizia sanitaria, per il dissesto idrogeologico e per interventi a favore delle imprese sulla base di titoli giuridici perfezionati alla data del 30 settembre 2011, già previsti nell'ambito dei programmi nazionali per il periodo 2007-2013.

²⁵ Per il dettaglio dell'articolazione e della dimensione delle operazioni confermate, si vedano in Appendice le tavole a.III.1.f Fondo strategico e a.III.1.g Fondo infrastrutture.

dovranno essere programmate nell'area del Mezzogiorno nel corso del 2012, o a cura delle singole regioni nell'ambito dei diversi strumenti attuativi di riferimento oppure con delibere del CIPE (Tavola IV.4).

Tavola IV.4 - RISORSE DISPONIBILI E ANCORA DA FINALIZZARE A INTERVENTI DELLA POLITICA REGIONALE DI COESIONE – SITUAZIONE A MARZO 2012 (milioni di euro)

Arese e Fonti	FSC 2007-2013 (1)	FSC 2000-2006 (2)	Risorse liberate sulla programmazione comunitaria 2000-2006 (3)	TOTALE
Mezzogiorno per interventi	5.339,3	1.427,5	2.374,2	9.141,0
Obiettivi di servizio per meccanismo premiale e interventi	1.031,8	-	-	1.031,8
Centro Nord per interventi	-	121,9	-	121,9

(1) Si tratta delle risorse, al netto dei tagli, già assegnate alle Regioni o a programmi interregionali, ma non oggetto di programmazione formale per la mancata presa d'atto del PAR. Non sono pertanto incluse le risorse 2007-2013 assegnate alle Regioni e Province autonome, ma programmate attraverso PAR per cui è avvenuta l'approvazione definitiva (presa d'atto) da parte del CIPE, né quelle già oggetto di decisioni di destinazione a interventi specifici operati dal CIPE, né le risorse che sono state impiegate per altri fini. Nel caso degli Obiettivi di servizio, sono rappresentate le risorse residue al netto dei tagli e delle riprogrammazioni verso altre finalità definite dal CIPE nel corso del 2011.

(2) Si tratta di risorse originariamente assegnate alle Regioni prima del 2007 e per cui è stata accertata la disponibilità in quanto non ancora programmate, derivanti da economie o programmate su interventi successivamente definanzati.

(3) Si tratta delle risorse derivate dai progetti contabilizzati sui programmi comunitari 2000-2006, ma originariamente coperti con altre fonti finanziarie e che le regole per la programmazione 2000-2006 hanno inteso destinare a nuovi progetti nei medesimi ambiti in cui queste risorse sono state "recuperate". Tali risorse, cosiddette "liberate" sono state provvisoriamente definite nell'ammontare complessivo in oltre 11 miliardi di euro, ma sono state in gran parte già riprogrammate secondo le regole definite in accordo con la Commissione europea. L'ammontare presentato nella tavola si riferisce pertanto alle risorse, afferenti alle sole regioni Campania e Sicilia, per cui non è ancora stata individuata la destinazione specifica.

Fonte: elaborazioni DPS

Per quanto riguarda gli Obiettivi di servizio, oggetto di una notevole riduzione di disponibilità finanziaria rispetto alla definizione iniziale del meccanismo premiale, nei primi mesi del 2012 si sono compiute le istruttorie necessarie alla ridefinizione dell'entità delle risorse da assegnare in ragione dei progressi compiuti sui singoli obiettivi da parte delle amministrazioni partecipanti al relativo meccanismo premiale, con la prospettiva di provvedere entro l'estate all'assegnazione delle risorse e all'indicazione delle relative modalità d'impiego.

IV.2.2 La programmazione comunitaria

IV.2.2.1 Il quadro complessivo dell'avanzamento finanziario della programmazione 2007-2013

Nel complesso i programmi dei fondi strutturali collegati al QSN 2007-2013²⁶ presentano a fine 2011 un livello di attuazione non molto soddisfacente. Considerando l'insieme dei programmi delle due aree obiettivo (Convergenza - CONV e Competitività regionale e occupazione - CRO²⁷) gli impegni sono pari a 29,1 miliardi di euro (49,0 per cento delle risorse programmate) e i pagamenti a 13,8 miliardi (23,3 per cento delle risorse programmate). I programmi dell'area CRO sono più avanti con impegni pari a 8,5 miliardi di euro (54,0 per cento delle risorse programmate) e pagamenti per 5,2 miliardi (33 per cento delle risorse programmate). Più in ritardo i programmi dell'area CONV in cui si concentra la quota più significativa delle risorse, con impegni pari a 20,5 miliardi di euro (47,2 per cento delle risorse programmate) e pagamenti per 8,6 miliardi (19,8 per cento delle risorse programmate).

Tavola IV.5 - QSN 2007-2013 – PROGRAMMI COMUNITARI Monitoraggio dello stato di attuazione al 31 dicembre 2011 (milioni di euro e percentuali)

Obiettivo	Fondo	Costo totale	Impegni		Pagamenti	
			v.a.	% su C. tot.	v.a.	% su C. tot.
		1	2	2=2/1	4	5=4/1
Convergenza	FESR	35.916,3	16.846,5	46,9	6.727,1	18,7
	FSE	7.668,2	3.720,2	48,5	1.905,9	24,9
	<i>Total/e</i>	<i>43.584,5</i>	<i>20.566,7</i>	<i>47,2</i>	<i>8.633,0</i>	<i>19,8</i>
Competitività	FESR	8.176,5	4.134,1	50,6	2.385,2	29,2
	FSE	7.638,1	4.412,3	57,8	2.833,3	37,1
	<i>Total/e</i>	<i>15.814,6</i>	<i>8.546,4</i>	<i>54,0</i>	<i>5.218,5</i>	<i>33,0</i>
<i>Total/e</i>		59.399,1	29.113,1	49,0	13.851,5	23,3

Fonte: elaborazioni DPS su dati Monitoraggio 2007-2013

Per recuperare il ritardo accumulato, come già prima discusso, sono state però definite specifiche misure dirette per un verso a recuperare efficienza nella gestione (definizione di target di avanzamento finanziario periodici per ognuno dei programmi, Riquadro IV.D) e per altro verso a migliorare qualità ed efficacia degli interventi, attraverso la concentrazione di risorse su alcuni ambiti allo scopo di consentire un avanzamento importante per la fine della programmazione in termini di risultati concreti (si veda prima il Riquadro C- Il Piano di azione Coesione).

²⁶ Si ricorda che il Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013 è il documento di strategia generale per le politiche di coesione realizzate in ambito nazionale a valere sia sui fondi comunitari, sia su altre fonti finanziarie, predisposto dall'Italia a norma dei Regolamenti dei fondi strutturali 2007-2013 e approvato con decisione formale dalla Commissione europea nel luglio 2007.

²⁷ L'area CONV ricomprende cinque regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia e Basilicata, quest'ultima in regime cosiddetto di *phasing out* dall'obiettivo CONV). L'area CRO ricomprende tutte le regioni e provincie autonome del Centro-Nord e tre regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise e Sardegna, quest'ultima in regime cosiddetto di *phasing in* nell'obiettivo CRO).

RIQUADRO IV.D – MISURE DI ACCELERAZIONE DEI PO 2007-2013: TARGET PERIODICI

Con la Delibera CIPE 1/2011 è stata avviata, d'intesa con la Commissione europea, un'azione per accelerare l'attuazione individuando target di impegno e spesa al 31 maggio, 31 ottobre e 31 dicembre 2011 e prevedendo, in caso di mancato raggiungimento, misure correttive (graduate in funzione della distanza dal target) sotto la forma di riprogrammazioni obbligatorie all'interno di ciascuna area obiettivo.

Con la decisione del Comitato Nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria del 30 marzo 2011, i target sono stati commensurati alle soglie di avanzamento finanziario necessarie a evitare perdite di risorse sul bilancio comunitario (per cosiddetta regola n+2 che prevede il definanziamento, dopo un biennio, di quanto non speso dell'annualità di riferimento) e così definiti:

31 maggio 2011: livello di impegni pari al 100 per cento del target n+2 del 31 dicembre 2011

31 ottobre 2011: livello di spesa da certificare alla Commissione europea pari al 70 per cento del target n+2 del 31 dicembre 2011

31 dicembre 2011: livello di impegni pari all'80 per cento del target n+2 del 31 dicembre 2012

In risposta a questo provvedimento già a maggio 2011 i programmi dell'obiettivo CONV hanno fatto registrare un incremento degli impegni pari al 71,9 per cento. Consistente è stato anche l'incremento delle spese certificate al 31 ottobre, che sono cresciute, rispetto al 31 dicembre 2010, del 40,5 per cento nell'obiettivo Convergenza e del 52,8 per cento nell'obiettivo CRO.

Per i programmi che non hanno conseguito i target stabiliti sono scattate le misure previste: il Programma interregionale (POIN) Attrattori ha così subito una decurtazione di 15 milioni a beneficio del Programma nazionale (PON) Istruzione. Il POR FESR Sardegna, unico programma in phasing in CRO e per cui non si potevano prevedere spostamenti di risorse su altri programmi, ha effettuato una riprogrammazione interna da tempo già individuata come necessaria, pari a 49 milioni. Al 31 ottobre 2011 non è stata adottata alcuna misura correttiva nei confronti dei programmi risultati in ritardo sui target di quella data (POIn Attrattori ed Energie e PON Ricerca cofinanziati dal FESR, POR Campania e Sicilia cofinanziati dal FSE), in quanto le regole adottate prevedevano che le misure correttive operassero solo in caso di effettivo disimpegno a fine anno.

In ragione dell'utilità del meccanismo sperimentato nel 2011, il Comitato nazionale ha poi approvato (il 27 febbraio 2012) nuove disposizioni di accelerazione che fissano target di spesa certificata alla Commissione europea. In accordo con la Commissione e in considerazione dell'approssimarsi della fine del periodo di programmazione, si sono considerati non più gli impegni, ma esclusivamente le spese effettivamente sostenute e certificate, anche in considerazione dell'esigenza di accelerare i rimborси comunitari. Su queste basi il documento approvato dal Comitato nazionale ha affiancato al target di fine anno, già implicito nelle disposizioni comunitarie (soglia n+2 di fine anno), altri due target infrannuali, per il 2012 e per il 2013 articolati come segue:

31 maggio 2012: 20 per cento della soglia n+2 al 31 dicembre 2012;

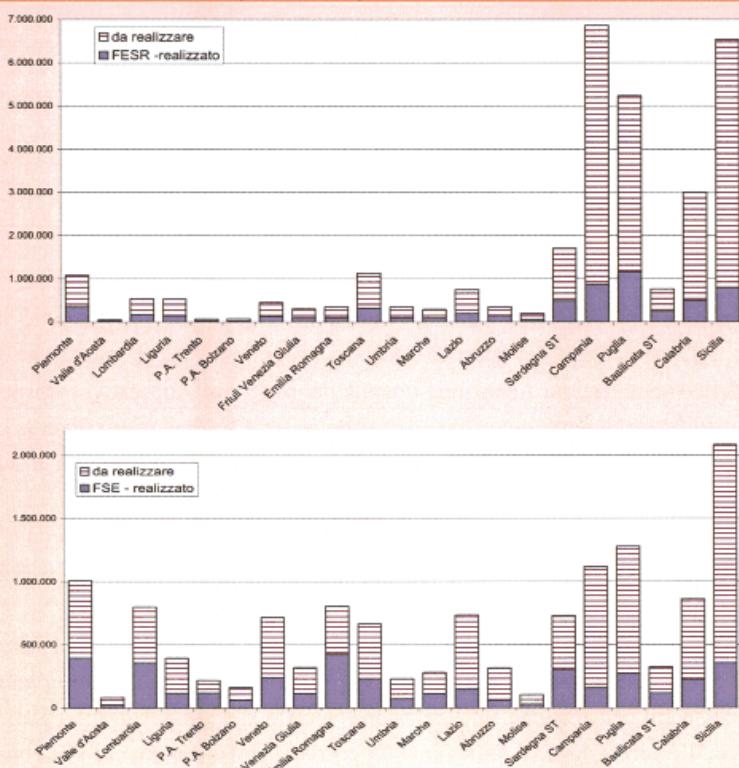
31 ottobre 2012: 70 per cento della soglia n+2 al 31 dicembre 2012;

31 maggio 2013: 40 per cento della soglia n+2 al 31 dicembre 2013;

31 ottobre 2013: 80 per cento della soglia n+2 al 31 dicembre 2013.

La necessità di avanzare più celermente con l'attuazione delle realizzazioni sul terreno, e quindi con i pagamenti, rimane l'esigenza primaria della programmazione 2007-2013 in questa fase, soprattutto (ma non solo) per molti programmi regionali e nazionali dell'area della Convergenza. Come evidenziato dalle Figure IV.2 e IV.3, al di là di alcuni casi particolarmente virtuosi (quali i programmi nazionali FESR e FSE nel campo dell'Istruzione e alcuni programmi del Centro Nord) e in cui le realizzazioni concrete sono avanzate in modo soddisfacente, la quota di risorse effettivamente ancora da spendere entro la fine del ciclo rimane molto elevata. La riduzione del cofinanziamento nazionale in corso di definizione formale attraverso il Piano d'Azione Coesione potrà certamente agevolare il percorso di completamento dei programmi (riducendo gli importi da spendere entro la fine del ciclo), ma non elimina la necessità di intensificare molto l'impegno attuativo.

Figura IV.2 - STATO DI AVANZAMENTO DEI PROGRAMMI REGIONALI FESR E FSE AL 31 DICEMBRE 2011¹ (milioni di euro)

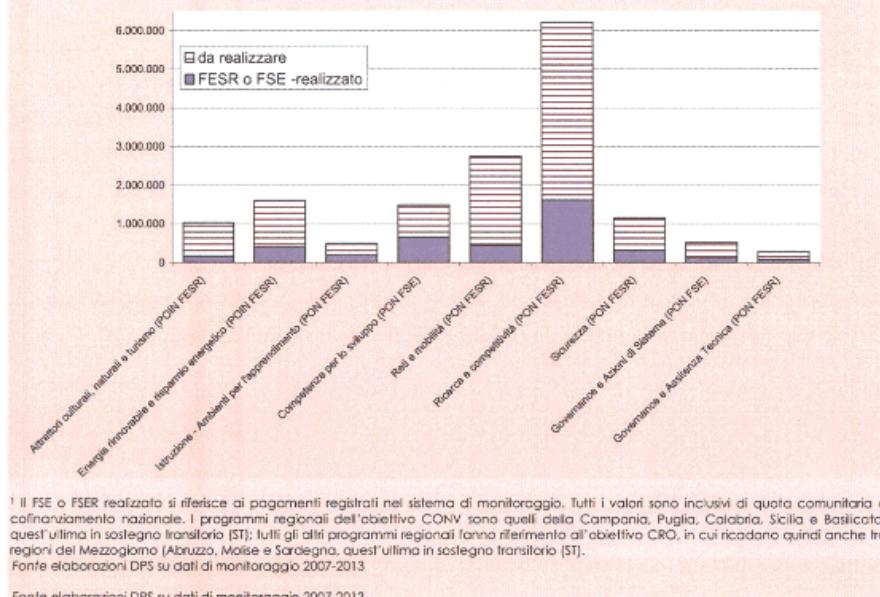


¹ Il FSE o FSER realizzato si riferisce ai pagamenti registrati nel sistema di monitoraggio. Tutti i valori sono inclusivi di quota comunitaria e cofinanziamento nazionale. I programmi regionali dell'obiettivo CONV sono quelli della Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata, quest'ultima in sostegno transitorio (ST); tutti gli altri programmi regionali fanno riferimento all'obiettivo CRO, in cui ricadono quindi anche tre regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise e Sardegna, quest'ultima in sostegno transitorio (ST)).

Fonte elaborazioni DPS su dati di monitoraggio 2007-2013

Fonte elaborazioni DPS su dati di monitoraggio 2007-2013

Figura IV.3 - STATO DI AVANZAMENTO DEI PROGRAMMI INTERREGIONALI E NAZIONALI FESR E FSE IN OBIETTIVO CONVERGENZA AL 31 DICEMBRE 2011¹ (milioni di euro)



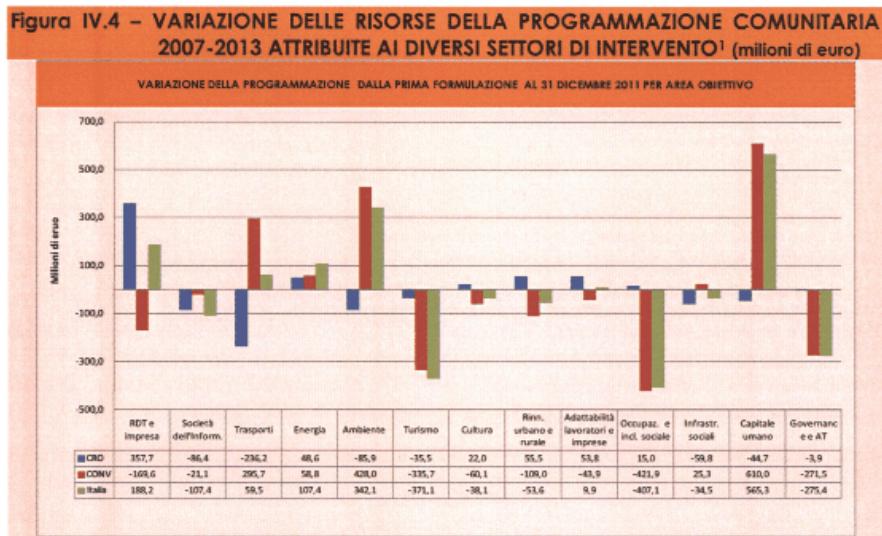
IV.2.2.2 Stato di attuazione della programmazione 2007-2013 per settori d'intervento

Al quinto anno di programmazione la distribuzione delle risorse nei diversi settori d'intervento ha subito alcune variazioni rispetto all'impostazione iniziale definita all'atto della prima approvazione dei programmi²⁸. Tali modifiche sono il frutto delle rimodulazioni finanziarie operate dai programmi operativi in risposta sia a stime sull'assorbimento potenziale della spesa, sia a sollecitazioni diverse e sono, entro certi limiti, fisiologiche nella natura di programmi pluritematici e a durata lunga quali sono quelli dei fondi strutturali. E' inoltre da segnalare che nuove modifiche saranno definite certamente già nell'anno in corso a seguito della riprogrammazione prevista dal Piano d'azione Coesione (vedi prima il Riquadro IV.C).

Rispetto alla dotazione programmatica iniziale, a fine 2011 nel complesso appaiono diminuite soprattutto le risorse destinate al turismo, al miglioramento dell'accesso all'occupazione, all'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati e alla società dell'informazione. A tali riduzioni corrispondono incrementi più consistenti

²⁸ La categorizzazione UE in settori di intervento-temi prioritari delle risorse programmate, impegnate e spese non ha direttamente implicazioni strategiche (poiché a parità di settore, gli obiettivi sottostanti e la finalità delle azioni specifiche possono differire in modo anche rilevante), ma offre una chiave utile per rappresentare la natura tematica degli interventi ed è, comunque, un parametro di riferimento obbligatorio nei documenti di programmazione e nell'attività di monitoraggio. Per questo motivo, pur nella consapevolezza dell'esistenza di differenze nelle strategie sottostanti, è spesso utilizzata dalla Commissione per fornire un quadro comparato a livello europeo.

per le risorse destinate al miglioramento del capitale umano, alla protezione dell'ambiente, e al macroambito della ricerca, sviluppo tecnologico e altro sostegno alle imprese.



¹ La figura presenta le variazioni effettuate per settori-temi prioritari UE. Alcuni temi sono stati aggregati; in particolare il settore Occupazione e inclusione sociale include i settori prioritari Migliorare l'accesso all'occupazione e sostenibilità, Migliorare l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati. Mobilitazione a favore delle riforme nei settori dell'occupazione e dell'inclusione e il settore Governance e AT include i settori prioritari Consolidamento delle capacità istituzionali a livello nazionale, regionale e locale e Assistenza tecnica.

Fonte: Elaborazioni DPS su dati dei documenti di programmazione iniziali e aggiornati.

Incrementi e riduzioni variano, però, nelle due aree Obiettivo e non sono sempre simmetrici. Per l'Obiettivo CONV, le maggiori contrazioni si registrano sul turismo (-336 milioni, pari al -21,3 per cento della programmazione iniziale) e sul miglioramento dell'accesso all'occupazione (-270 milioni, pari al -10,5 per cento). Di contro, i maggiori incrementi riguardano il miglioramento del capitale umano (+610 milioni, pari al +16,2 per cento sulle risorse previste a inizio programmazione, derivanti soprattutto dal rafforzamento degli interventi sull'istruzione), la protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi (+428 milioni, pari al +12 per cento) e trasporti (+296 milioni, pari al +4 per cento). In obiettivo CRO le riduzioni si concentrano, invece, sui trasporti (-236 milioni di euro), mentre gli incrementi più importanti sono rivolti alla ricerca, sviluppo tecnologico e imprenditorialità (+358 milioni).

Le tavole IV.6 e IV.7 rappresentano lo stato complessivo della programmazione per temi prioritari UE come emerge dalla struttura dei programmi operativi a fine dicembre 2011 e, parallelamente, alla medesima data, gli impegni su progetti riconducibili a questi temi per area obiettivo e macroarea geografica. Vengono poi presentate informazioni più puntuali, derivanti dalla disamina dei progetti registrati nel monitoraggio.

Tavola IV.6 - RISORSE PROGRAMMATE DAI PROGRAMMI OPERATIVI 2007-2013 PER TEMA PRIORITARIO UE AL 31 DICEMBRE 2011 (milioni di euro)

Tema Prioritario UE	Risorse programmate	Centro-Nord			Mezzogiorno			Italia		
		CRO CN	CRO MZ	CONV	CRO CN	CRO MZ	CONV	CRO CN	CRO MZ	CONV
1_Ricerca e sviluppo tecnologico, innovazione e imprenditorialità	2.535,8	933,2	9.568,3		13.037,3					
2_Società dell'informazione	401,1	287,5	2.633,6		3.322,2					
3_Trasporti	277,1	49,8	7.590,5		7.917,4					
4_Energia	804,0	293,2	2.999,6		4.096,7					
5_Protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi	907,2	280,6	4.065,7		5.253,6					
6_Turismo	205,1	49,8	1.236,8		1.491,8					
7_Cultura	289,2	53,9	1.291,4		1.634,6					
8_Rinnovamento urbano e rurale	248,7	137,0	2.438,8		2.824,6					
9_Aumento della adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori	1.427,9	280,9	720,3		2.429,1					
10_Migliorare l'accesso all'occupazione e sostenibilità +11_Migliorare l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati +14_Mobilizzazione a favore delle riforme nei settori dell'occupazione e dell'inclusione	3.304,2	472,6	2.916,1		6.692,9					
12_Miglioramento del capitale umano	1.519,3	405,2	4.371,0		6.295,5					
13_Investimenti nelle infrastrutture sociali	33,3	69,1	2.072,8		2.175,2					
15_Consolidamento delle capacità istituzionali a livello nazionale, regionale e locale +16_Assistenza tecnica	473,2	75,5	1.679,3		2.228,0					
Total complessivo	12.426,0	3.388,3	43.584,4		59.398,8					

Fonte: Elaborazioni DPS su dati dei documenti di programmazione.

Tavola IV.7 - RISORSE IMPEGNATE DAI PROGRAMMI OPERATIVI 2007-2013 PER TEMA PRIORITARIO UE AL 31 DICEMBRE 2011 (milioni di euro)

Tema Prioritario UE	Risorse impegnate	Centro-Nord			Mezzogiorno			Italia		
		CRO CN	CRO MZ	CONV	CRO CN	CRO MZ	CONV	CRO CN	CRO MZ	CONV
1_Ricerca e sviluppo tecnologico, Innovazione e imprenditorialità	1.784,1	439,9	5.721,3		7.945,3					
2_Società dell'informazione	245,6	106,0	1.042,1		1.393,7					
3_Trasporti	62,7	8,4	4.943,2		5.014,4					
4_Energia	322,0	52,9	656,7		1.031,5					
5_Protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi	359,6	68,3	1.423,9		1.851,8					
6_Turismo	131,1	24,7	378,5		534,3					
7_Cultura	124,9	37,3	478,2		640,4					
8_Rinnovamento urbano e rurale	111,0	58,1	583,6		752,7					
9_Aumento della adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori	799,0	53,3	272,5		1.124,8					
10_Migliorare l'accesso all'occupazione e sostenibilità +11_Migliorare l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati +14_Mobilizzazione a favore delle riforme nei settori dell'occupazione e dell'inclusione	2.117,2	176,2	1.058,3		3.351,7					
12_Miglioramento del capitale umano	793,4	280,7	2.341,7		3.415,8					
13_Investimenti nelle infrastrutture sociali	28,1	10,8	913,4		952,3					
15_Consolidamento delle capacità istituzionali a livello nazionale, regionale e locale +16_Assistenza tecnica	296,5	54,6	753,3		1.104,4					
Total complessivo	7.175,1	1.371,3	20.566,7		29.113,1					

Fonte: Elaborazioni DPS su dati monitoraggio 2007-2013.

Il tema prioritario “Ricerca e sviluppo tecnologico, innovazione e imprenditorialità” è in dotazione assoluta il più importante per la programmazione 2007-2013, con oltre il 20 per cento delle risorse complessive destinate (attorno ai 13 miliardi di euro, considerando anche il cofinanziamento nazionale). A seguito delle rimodulazioni, ha registrato un ulteriore incremento di 188 meuro. Scomponendo il dato per aree Obiettivo emergono, però, differenti tendenze. In CONV si registra una modesta riduzione pari a circa il 2 per cento (170 meuro, da ascriversi esclusivamente al POR Sicilia), mentre in CRO si registra un incremento pari all'11,5 per cento (358 meuro) dovuto principalmente alla riprogrammazione dei POR Sardegna (280 meuro) e Toscana (74 meuro).

Ricerca e sviluppo tecnologico, innovazione e imprenditorialità

Complessivamente gli impegni ammontano a oltre 7,9 miliardi di euro, dei quali 5,7 in obiettivo CONV e 2,2 in obiettivo CRO (di cui poco più di 400 meuro nell'area CRO Mezzogiorno).

Per quanto riguarda la ricerca e l'innovazione, gli interventi si possono distinguere tra sostegno alla domanda da parte delle imprese e contributo all'offerta da parte di università e centri di ricerca per progetti diretti in R&S e azioni di trasferimento tecnologico.

Il finanziamento alle imprese per progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, realizzati anche in collaborazione con università e centri di ricerca pubblici, vede impegnate risorse per circa 2,3 miliardi, dei quali 1,6 concentrati in obiettivo CONV. Oltre al PON “Ricerca e Competitività”, che finanzia la ricerca industriale in obiettivo CONV per più di 1 miliardo di euro di impegni già assunti, il supporto ad attività di R&S nelle imprese è, infatti, previsto da tutti i programmi regionali. Di particolare rilevanza, in termini di risorse impegnate, risultano gli interventi previsti dai POR Puglia, Liguria, Sicilia e Toscana. Interventi per 1,7 miliardi di euro di risorse impegnate (circa 900 Meuro in CONV e 400 Meuro in CRO) perseguono obiettivi di innovazione nelle imprese di carattere tecnologico, di prodotto, di processo, organizzativa²⁹. In coerenza con gli obiettivi fissati dal QSN, sono presenti, tra gli impegni assunti, interventi finalizzati a migliorare la sostenibilità ambientale dei processi produttivi (in particolare in Piemonte, nelle Province Autonome di Trento e Bolzano, nel Lazio, in Basilicata, in Abruzzo).

Nell'ambito delle iniziative a sostegno della domanda e utilizzo di ricerca e innovazione, alcuni interventi sono attivati attraverso strumenti di ingegneria finanziaria. E' il caso, ad esempio, del Fondo rotativo previsto dal PON “Ricerca e Competitività” per il finanziamento di programmi di industrializzazione dei risultati della R&S e per il sostegno all'innovazione, al miglioramento competitivo e alla tutela ambientale delle imprese in obiettivo CONV (DM 23 luglio 2009). Altri esempi riguardano il fondo per investimenti innovativi da parte delle PMI promosso dal POR Veneto e il fondo “Toscana Innovazione” per partecipazioni al capitale di rischio delle imprese attive in settori ad alto contenuto tecnologico e/o innovativo o che stiano sviluppando innovazioni di prodotto o processo.

Ulteriori 1,3 miliardi di euro (di cui circa 1 miliardo in obiettivo CONV e 300 meuro in obiettivo CRO) sono impegnati per azioni a sostegno dell'offerta di ricerca, del trasferimento tecnologico e dei servizi avanzati alle imprese per ricerca e innovazione. Circa metà dei finanziamenti riguarda il potenziamento delle infrastrutture di università e centri di ricerca pubblici previsto dal PON “Ricerca e Competitività”. L'altra metà è dedicata ai servizi avanzati e al rafforzamento (o la creazione) di laboratori pubblici e privati, parchi e distretti tecnologici e poli d'innovazione. I servizi avanzati alle imprese comprendono tecniche di *audit* /

²⁹ Alcuni interventi (per un ammontare di poco più di 100 meuro) perseguono obiettivi misti di supporto congiunto sia della R&S sia dell'innovazione nelle imprese.

assessment per valutarne il fabbisogno innovativo, *forecasting* tecnologico, supporto alla brevettazione, identificazione di potenziali *partner* di progetti di innovazione e delle soluzioni finanziarie più appropriate. Il sostegno ai laboratori pubblici si sostanzia nel supporto diretto a progetti di ricerca proposti e nella costruzione di reti regionali dedicate (es. rete regionale in Puglia, rete dei tecnopoli in Emilia-Romagna). I poli di innovazione, che assumono un ruolo centrale nei nuovi orientamenti a livello comunitario, sono in fase di finanziamento, ad esempio, in Piemonte, Calabria e Liguria.

Gli interventi dedicati all'imprenditorialità (sostegno all'attività di impresa) con obiettivi non primariamente legati alla ricerca o all'innovazione rimangono molto rilevanti e ammontano a quasi 2,7 miliardi di euro di risorse impegnate, in prevalenza concentrate in obiettivo CONV (2 miliardi).

Di questi, circa 1,5 miliardi sono dedicati a strumenti di ingegneria finanziaria (quasi 900 meuro in obiettivo CONV e 600 in CRO), dei quali circa la metà riguardano fondi di garanzia. Risultano attivati anche fondi per prestiti e accesso al credito, concessione di co-garanzie e contro-garanzie attraverso il sistema dei confidi e fondi di *venture capital*. Strumenti di ingegneria finanziaria e fondi di microcredito sono attivati a valere sui programmi FSE Lombardia, Marche, Sardegna, Basilicata, Calabria, Sicilia, Puglia e Abruzzo, per un ammontare complessivo pari a circa 200 meuro (*Riquadro IV.E*).

RIQUADRO IV.E – STRUMENTI DI INGEGNERIA FINANZIARIA NEI PO 2007-2013

Al 31 dicembre 2011, le risorse finanziarie dedicate agli strumenti di ingegneria finanziaria nei Programmi Operativi “2007-2013” hanno registrato un ulteriore incremento rispetto ai dati rilevati a dicembre 2010, e ammontano complessivamente a quasi 2,7 miliardi di euro (di cui 1.636,67 Meuro per CONV e 1.060,09 Meuro per CRO). L’incremento è dovuto, in gran parte, a nuovi conferimenti a favore di fondi già istituiti in area CONV (esempi in tal senso sono i fondi del PON “Ricerca e Competitività” e del POI “Energie rinnovabili e risparmio energetico”). 871 Meuro, corrispondenti a più della metà delle risorse conferite in area CONV e a più di un terzo dell’importo totale destinato a tali strumenti, riguardano i Programmi Nazionali (PON) o Interregionali (POIN).

Tenendo conto della difficile situazione economico-finanziaria e del suo impatto sull’accesso al credito da parte del sistema delle piccole e medie imprese (PMI), con l’approvazione del Regolamento di esecuzione UE n. 1236/2011, che modifica il Regolamento CE n. 1828/2006 in materia di aiuti rimborsabili e ingegneria finanziaria, è stata data la possibilità di ampliare l’ambito di intervento degli strumenti di ingegneria finanziaria consentendo di agevolare anche il capitale circolante delle imprese destinatarie degli interventi.

L’ulteriore ricorso a questi strumenti per l’attuazione dei programmi se, da una parte, è coerente con le indicazioni dell’Unione europea, dall’altra, rafforza però la preoccupazione sull’effettiva possibilità di utilizzare il totale delle risorse

entro il termine della programmazione in corso, dal momento che ancor oggi le informazioni sullo stato di attuazione indicano chiaramente che le operazioni attivate sui fondi di ingegneria finanziaria risultano in molti casi ancora pressoché nulle.

Da una prima analisi, infatti, nonostante un sensibile avanzamento nell'attuazione effettiva di alcuni strumenti (particolarmente nel Centro-Nord), per la maggior parte ancora si registrano un numero insoddisfacente di operazioni (è il caso dei POR Convergenza, del PON "Ricerca e Competitività" e dei due POIN).

A livello comunitario, come a livello nazionale, è emersa l'esigenza di una maggior conoscenza sull'effettivo utilizzo e sulla specifica destinazione delle risorse apposte su questi strumenti. Le modifiche introdotte di recente con il regolamento UE n. 1310/2011 consentono un rafforzamento sul fronte della reportistica, prevedendo che nei Rapporti annuali e in quello finale di esecuzione dei PO si integrino le informazioni sugli strumenti di ingegneria finanziaria estese al loro effettivo utilizzo per operazioni nei confronti di imprese (si tratta di una modifica all'art. 67 del Regolamento generale CE n. 1083/2006).

Tavola IV.E.1 – RISORSE DEDICATE A STRUMENTI DI INGEGNERIA FINANZIARIA AL 31 DICEMBRE 2011 (milioni di euro)

Fondo	Obiettivo	P.O.	Fondi di garanzia	Confidi	Fondi per prestiti	Venture Capital	JESSICA	Totale
FESR	CRO	ABRUZZO		0,07				0,07
		BASILICATA	35					35
		EMILIA-ROMAGNA				7,7		7,7
		FRIULI V. GIULIA	22					22
		LAZIO			100	20		120
		LIGURIA			36			36
		LOMBARDIA	33	20 *	60,5			113,5
		MARCHE	10,2					10,2
		MOLISE	20		6,5			26,5
		PIEMONTE		40				40
	CONV	SARDEGNA	233,2		18	17	70	338,2
		TOSCANA	33	7,1	2,6	44		86,7
		UMBRIA	13,9					13,9
		VENETO		35	45	15		95
		CAMPANIA		90 *			100	190
		CALABRIA	58,5		25 + 45 *			128,5
		PUGLIA	40	51,5				91,5
FSE	CRO	SICILIA			60 *		148,07	208,07
		POIN ATTRATTORI	80					80
		POIN ENERGIA	96		220			316
		PON RICERCA	100		375			475
		ABRUZZO			9			9
		BASILICATA	15					15
		LOMBARDIA			20 *			20
	CONV	MARCHE		1,5				1,5
		SARDEGNA			69,82			69,82
		CALABRIA	20		17,6			37,6
		CAMPANIA			65			65
		PUGLIA			30			30
		SICILIA		15 *				15
Totale			809,80	155,17	1.310,02	103,70	318,07	2.696,76

* JEREMIE

Come mostra la tabella, gli strumenti d'ingegneria finanziaria sono stati attivati in modo esteso dai diversi programmi, sia nell'ambito dei Programmi FESR (per un ammontare complessivo di 2.433,84 Meuro) sia, ancorché in minor misura, dei Programmi FSE (262,92 Meuro).

Per quanto riguarda i Programmi FESR, gli strumenti sono attivati prevalentemente per il sostegno alla competitività delle imprese e alla ricerca e innovazione (circa 2 miliardi di euro), benché siano previsti anche strumenti finalizzati all'efficienza energetica o alla conservazione ambientale. In ambito FESR, la tipologia di strumento prevalente è quella delle garanzie per favorire

l'accesso al credito delle PMI, anche attraverso il sistema dei consorzi fidi (ad esempio, nelle Regioni Veneto, Toscana e Puglia). Gli strumenti a favore del venture capital pesano poco più del 3 per cento sull'ammontare complessivo delle risorse conferite agli strumenti di ingegneria finanziaria.

Nel caso dei PO FSE, si evidenzia il massiccio ricorso alla tipologia di strumento riconducibile al "fondo per prestiti" e alle "garanzie", in particolare per iniziative di microcredito, rivolte a categorie svantaggiate o per specifici investimenti diretti all'incremento della partecipazione al lavoro (ad esempio, capitalizzazione di società cooperative o per la costituzione di attività individuali).

Si sottolinea altresì l'utilizzo delle iniziative Jeremie e Jessica (per un ammontare di risorse conferite pari rispettivamente a 250 e 318,07 Meuro)¹ che prevedono l'affidamento diretto a BEI /FEI della gestione dei fondi. Per quanto concerne il primo, se ne evidenzia il ricorso anche in ambito FSE (nelle Regioni Lombardia e Sicilia). Il ricorso a questa soluzione non sembra, al momento, aver però assicurato l'atteso effetto positivo sui tempi di attuazione concreta e sulla semplificazione delle procedure.

¹ JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises - Risorse europee congiunte per le micro e medie imprese) è un'iniziativa della Commissione europea sviluppata in collaborazione al Fondo europeo per gli investimenti che promuove l'uso di strumenti di ingegneria finanziaria per migliorare l'accesso al credito per le PMI mediante i fondi strutturali JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas - Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane) è un'iniziativa della Commissione europea realizzata in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB). Essa promuove lo sviluppo urbano sostenibile e la rigenerazione urbana mediante meccanismi di ingegneria finanziaria.

I rimanenti 1,2 miliardi di euro (di cui circa un miliardo in obiettivo CONV, concentrate nei programmi Puglia e Campania e nel PON "Ricerca e Competitività") sono impegnati a favore di strumenti più tradizionali di sostegno al tessuto imprenditoriale attraverso la creazione di nuova impresa (es. D.Lgs. 185/2000 per l'imprenditorialità giovanile, finanziata ad esempio dal PON "Ricerca e Competitività"), la realizzazione di nuovi impianti produttivi o l'ampliamento e ammodernamento di impianti produttivi esistenti, il miglioramento delle funzionalità delle aree produttive.

Soprattutto in obiettivo CONV (Puglia, Campania) assumono particolare rilevanza i Contratti di Programma a supporto di programmi di investimento promossi da grandi imprese. Risultano diffusi tra i programmi regionali anche strumenti quali i Pacchetti Integrati di Agevolazione (PIA), che possono includere investimenti produttivi, servizi reali alle imprese e formazione aziendale. Gli esempi in tal senso riguardano i Programmi Operativi Calabria, Sardegna, Umbria.

Infine, sebbene non compresi in questo tema prioritario, concorrono agli obiettivi legati al sostegno alla ricerca, innovazione e competitività sia gli interventi per la diffusione della società dell'informazione nelle imprese, sia ulteriori interventi co-finanziati in prevalenza dal Fondo Sociale Europeo per lo sviluppo del potenziale umano nel settore della ricerca e innovazione (per complessivi 650 meuro di impegni).

Sui 3,3 miliardi programmati per interventi nel settore “società dell’informazione”, a fine 2011 si registrano oltre 1,3 miliardi di impegni per azioni di infrastrutturazione e connettività, servizi a cittadini e imprese, e per aiuti alle imprese attinenti le nuove tecnologie. Il tema società dell’informazione è stato interessato nell’ultimo anno da rimodulazioni nei Programmi operativi regionali che hanno ridotto le risorse disponibili del 3 per cento. Tuttavia ulteriori rimodulazioni nell’ambito del Piano d’Azione Coesione sono in corso nella direzione di un rafforzamento degli interventi.

Il numero più elevato di progetti avviati si riscontra nell’ambito del potenziamento della strumentazione didattica nelle scuole con le tecnologie ICT, in particolare nell’area CONV, dove gli interventi sono sostenuti soprattutto dal PON Ambienti per l’apprendimento cofinanziato dal FESR a titolarità del MIUR (ma altri, numerosi, interventi analoghi sono finanziati dai programmi della Sicilia e della Puglia). Le risorse destinate a ICT nelle scuole hanno già contribuito alla realizzazione di oltre 12.000 laboratori didattici multimediali. In prospettiva, questa tipologia di interventi sarà potenziata attraverso le ulteriori risorse riprogrammate dal Piano d’azione Coesione per raggiungere anche le Istituzioni Scolastiche che non hanno beneficiato del PON o che presentino dotazioni ancora inadeguate rispetto alle esigenze di aggiornamento delle infrastrutture tecnologiche poste dalla riforma del sistema scolastico.

In fase di rimodulazione ulteriore è anche la quota di risorse destinate alle reti a banda larga e ultralarga. Gli interventi sono stati già potenziati in conformità con gli obiettivi definiti dall’Agenda Digitale europea di abbattere il *digital divide* entro il 2013 e garantire a tutti i cittadini l’accesso ad Internet a velocità crescenti. L’incremento (rispetto all’avvio della programmazione) di risorse destinate all’infrastrutturazione in banda larga è del 23 per cento, destinato a crescere ulteriormente per le nuove riprogrammazioni in corso sulla base del Piano di Azione Coesione nelle Regioni del Mezzogiorno (in particolare per la formulazione di un Grande Progetto in Sardegna). La quota destinata alla banda larga rimane invece invariata al Centro Nord.

Le rimodulazioni effettuate in autonomia dai programmi hanno inciso sulla quota di risorse destinate ad altre azioni in ambito ICT. Si è ridotta del 13 per cento la quota destinata, in particolare nel Mezzogiorno CRO (Sardegna), a servizi *e-government* che comunque presentano una buona percentuale di realizzazione, con risorse impegnate per 226 milioni per servizi gestiti dagli enti locali (in particolare in Campania), servizi di *e-health* (Centri Unici di Prenotazione sanitaria, servizi erogati tramite Tessera Sanitaria, servizi *on line* per reti di medici di medicina generale) e *e-inclusion* (cittadinanza attiva e *e-participation*, centri di accesso pubblico al web).

Minore quota programmata rispetto all’avvio della programmazione (-16 per cento) si registra anche per interventi ICT nelle imprese che sostanzialmente concessioni di finanziamento finalizzate. In questo caso l’attuazione, pur in miglioramento, lascia la maggior parte delle risorse ancora non impegnate. Gli

impegni risultano di 128 meuro, in gran parte assorbiti dal fondo di ingegneria finanziaria della Regione Lazio, peraltro non rivolto esclusivamente ad imprese ICT (50 milioni).

Elevata la quota di risorse già impegnate per interventi mirati a fornire dotazioni tecnologiche per la sicurezza in area CONV dove il PON a titolarità del Ministero degli interni ha realizzato la maggior parte dei propri impegni a fine 2011(circa l'88 per cento) in tecnologie collegate ai sistemi informativi e alla videosorveglianza finalizzata al contrasto della criminalità e al controllo del territorio.

RIQUADRO IV.F – L'AGENDA DIGITALE NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 IN ITALIA

L'Italia ha avviato la definizione di azioni finalizzate al conseguimento dei target fissati dalla Digital Agenda europea¹ per cui è stata anche istituita una Cabina di Regia per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana², al fine di sviluppare una strategia coordinata sotto il profilo normativo e dell'intervento diretto e tale da fornire una cornice organica agli interventi pubblici a livello centrale e territoriale. Coerentemente con queste iniziative, il tema Agenda Digitale è stato considerato come una delle prime quattro priorità del Piano di Azione Coesione del dicembre mirato al miglioramento dell'efficacia della programmazione 2007-2013. Al fine di conseguire uno degli obiettivi più rilevanti nell'Agenda Digitale europea ("Internet Veloce e superveloce"), il Piano destina un totale di 321,2 meuro di risorse riprogrammate da parte delle Regioni del Mezzogiorno per tre tipologie di intervento: azzeramento del digital divide a completamento del Piano Nazionale Banda Larga³, realizzazione di reti in banda ultralarga, realizzazione di data center per il cloud computing.

Sono considerati parte integrante della strategia anche i Grandi Progetti messi in cantiere, per le stesse finalità, dalle Regioni Campania, Sicilia e Sardegna (valore complessivo di 249,9 meuro di fondi pubblici). L'insieme di queste iniziative dovrebbe consentire di raggiungere, per il Mezzogiorno, l'obiettivo dell'azzeramento del digital divide di base entro il 2013 e di avvicinarsi entro il 2015 all'obiettivo fissato dalla Commissione europea al 2020 di garantire accesso ad internet superveloce (almeno 30 Mbps) al 100 per cento della popolazione, con il 50 per cento della popolazione connessa ad internet ad almeno 100 mbps. I Grandi Progetti prevedono anche la contemporanea attivazione di servizi sulle nuove infrastrutture, in particolare nell'ambito dell'e-health.

¹ Un'Agenda digitale per l'Europa è stata proposta dalla Commissione nell'agosto 2010 COM(2010)245 con la finalità di definire un percorso per gli Stati Membri per la massimizzazione dei benefici economici e sociali derivanti dalle nuove tecnologie.

² L'articolo 47 del d.l. n. 5 del 2012 (Agenda digitale italiana) emanato a febbraio 2012 istituisce la Cabina di Regia per l'Agenda digitale italiana.

³ L'articolo 30 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 ha previsto la predisposizione da parte del Ministero dello Sviluppo economico di un progetto strategico per la realizzazione di un'infrastruttura di rete a banda larga e ultralarga. Prevede inoltre che a questo fine si possano utilizzare risorse dei fondi strutturali della programmazione 2007-2013 da finanziare prioritariamente nell'ambito delle procedure di riprogrammazione e accelerazione della spesa delle risorse previste dalla delibera CIPE n. 1 dell'11 gennaio 2011.

I fondi strutturali già contribuiscono anche all'attuazione delle altre priorità definite dall'Agenda Digitale europea. In particolare, seguendo l'articolazione dei temi proposta dal documento europeo:

Mercato digitale unico e dinamico: alcuni degli interventi in attuazione presso le Regioni sono mirati a rendere disponibili informazioni relative al settore pubblico, attraverso l'apertura delle banche dati in una logica di interoperabilità tra amministrazioni.

- *Interoperabilità e standard: attualmente sono impegnati circa 303 meuro per l'infrastrutturazione e la dotazione tecnologica della PA, orientati per buona parte (73 meuro) in modo esplicito alla realizzazione di servizi interoperabili e al completamento dell'infrastrutturazione per l'interoperabilità a livello regionale, secondo gli standard fissati a livello nazionale.*
- *Fiducia e sicurezza: il progetto Data Center, elaborato dal Ministero dello Sviluppo economico e cui sono destinate risorse dei Programmi Operativi regionali, mira ad offrire la possibilità alle pubbliche amministrazioni di archiviare grandi quantità di informazioni e fornire servizi innovativi con garanzie di continuità e sicurezza.*

Ricerca e Innovazione: nei soli assi Società dell'Informazione dei Programmi Operativi sono programmati 455 meuro per interventi ICT nelle imprese. Si tratta in particolar modo di bandi orientati a consentire l'acquisizione di innovazioni di prodotto o di processo connesse alle nuove tecnologie, ma anche di sostegni ad imprese ICT per progetti innovativi. Diversi interventi sono orientati alla realizzazione o al potenziamento del coordinamento regionale degli Sportelli Unici alle imprese, in una logica di semplificazione di rapporti con la pubblica amministrazione. In complesso, per la diffusione dell'ICT nelle imprese, sono attualmente investiti 214 Meuro. Ulteriori risorse nel settore sono presenti negli Assi che, nei Programmi regionali, si occupano in senso più ampio di innovazione.

Migliorare l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione nel mondo digitale: un'elevata quota di risorse è destinata nei programmi nazionali e regionali alla diffusione dalla società dell'informazione nel mondo dell'istruzione. Particolarmente importante è l'azione del PON Ambienti per lo sviluppo che ha consentito la realizzazione di una media di 3 laboratori multimediali per scuola nelle quattro Regioni dell'obiettivo CONV con un impegno di 234,7 meuro. Un nuovo intervento del valore di 189 meuro, orientato alla realizzazione di spazi didattici innovativi, è in avvio a partire da risorse regionali messe a disposizione nell'ambito del Piano di Azione Coesione. Tra i progetti regionali, da segnalare quello avviato dalla Regione Sardegna che si propone di attuare su ampia scala il modello delle "scuole 2.0", con la finalità di sviluppare una presenza diffusa delle nuove tecnologie nelle varie fasi della didattica. La scuola sarà inoltre interessata in modo significativo da interventi di digitalizzazione in corso di definizione nel contesto della Cabina di Regia per l'Agenda Digitale italiana. Le Regioni del Mezzogiorno coinvolte nelle azioni banda ultralarga e data center potranno per prime sperimentare l'attivazione di servizi innovativi via internet, la condivisione di contenuti didattici e nuovi modelli didattici.

Gli Assi dedicati alla Società dell'Informazione nelle Regioni CONV sviluppano spesso interventi orientati all'inclusione sociale (E-inclusion) per un totale di investimenti attualmente di 60 meuro. Oltre a bandi per la realizzazione di servizi e-government "inclusivi", si tratta ancora soprattutto della creazione di postazioni di accesso pubbliche ad internet o hotspot wireless cittadini. La creazione di reti di accesso di questo tipo potrà associarsi a servizi innovativi al cittadino, per il turismo, la mobilità, la vita nelle città.

Vantaggi offerti dall'ICT nelle sfide chiave della società: i fondi strutturali sono particolarmente orientati al miglioramento della capacità della pubblica amministrazione di fornire servizi. Servizi e-government impegnano attualmente circa 95 meuro, prevalentemente concentrati nelle Regioni Convergenza. In questo caso si tratta spesso di erogazioni verso enti locali, talvolta nella logica dei Centri di Servizio Territoriali, affinché realizzino servizi e-government nel territorio. In alcuni casi gli interventi prevedono che i progetti condividano gli standard definiti a livello regionale per l'interscambio dei dati e i livelli minimi di servizio. Quota ingente di risorse è destinata dalla Regione Campania che ha emanato due avvisi (uno per aggregazioni di Comuni con più di 50.000 abitanti e uno per Comuni con più di 100.000 abitanti). Parte rilevante delle risorse è destinata ad applicazioni per la sanità elettronica ("e-health"). Sono frequenti i progetti regionali per la creazione del fascicolo sanitario elettronico e delle Reti di Medici di Medicina Generale. Alla sanità elettronica sono dedicati interventi che hanno maturato impegni per circa 75 meuro. In questo ambito sono ancora da investire ulteriori risorse.

Frequente, in materia di e-government, è il "trascinamento" di progetti della passata programmazione che non sono stati completamente realizzati o che si ritiene di potenziare. Da questo punto di vista, è importante che la loro realizzazione tenga conto dell'aggiornamento costante rispetto al contesto in continuo cambiamento (da un punto di vista normativo, delle possibilità di interconnessione e sviluppo ulteriore dei servizi). Oltre ai servizi, gli interventi realizzano sistemi informativi con applicazioni settoriali (200 meuro), in particolare Sistemi Informativi Territoriali e Sistemi per il monitoraggio del territorio, sistemi per la gestione e diffusione di contenuti digitali e, in minor misura, sistemi di trasporto intelligenti.

Trasporti

Le risorse programmate per il settore dei "trasporti" sul totale della programmazione comunitaria sono pari a circa 8 miliardi (il 13 per cento del totale, cosa che rende l'ambito dei trasporti il secondo per importanza). Tuttavia, vi è una forte differenziazione per aree Obiettivo: in CONV dove si concentra la quasi totalità della programmazione per il settore, questo pesa oltre il 17 per cento, mentre in CRO solo il 2 per cento. Il QSN stabilisce per questo tema una strategia 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 servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo e valorizzi la dimensione territoriale mediterranea e la vocazione ambientale e turistica del Paese.

A seguito delle rimodulazioni interne ai programmi operativi, si registra, a livello nazionale, una sostanziale invarianza in termini di risorse programmate, ma tale stabilità è frutto di modifiche differenziate a livello di aree Obiettivo: in CRO le risorse programmate si sono infatti molto ridotte (del 42 per cento), mentre in CONV sono aumentate in valore assoluto di 295,7 meuro (+ 4,1 per cento della già cospicua dotazione iniziale)³⁰.

³⁰ Un'ulteriore varianza si registra nelle aree CRO a livello geografico: nelle aree CRO del Mezzogiorno la dotazione si è ridotta del 78 per cento, mentre in quelle del Centro Nord la riduzione è limitata al 17 per cento. Per i trasporti urbani, ed in particolare dei trasporti a guida vincolata di massa, in considerazione della non univoca attribuzione alla categoria di spesa 25 (Trasporti urbani) o 52 (Promozione di trasporti urbani non inquinanti) si è ritenuto opportuno estendere l'analisi a tale categoria di spesa inclusa nel macrotema Ambiente. Le rimodulazioni hanno anche portato a ridefinizioni delle allocazioni tra la categoria 25 e la 52. Anche per

Oltre al PON “Reti e Mobilità”, tutti i Programmi Operativi Regionali dell’Obiettivo CONV sono interessati dal tema Trasporti, mentre, per l’Obiettivo CRO i programmi interessati sono nove su sedici³¹. Tutti i programmi concentrano gli interventi sulle modalità sostenibili, cui è assegnato oltre il 73 per cento delle risorse del settore (84 per cento in CRO e 73 per cento in CONV). Significativa la presenza di progetti di grandi dimensioni: 41 i Grandi Progetti³² previsti dai Programmi Operativi, 39 in CONV e 2 in CRO. A livello delle modalità di trasporto, 26 Grandi Progetti sono relativi alla modalità ferroviaria, 4 alla marittima, 2 agli interporti, 1 alla aerea e 8 alla stradale.

Lo stato di attuazione vede impegni per oltre 5 miliardi (il 63 per cento delle risorse programmate con un livello più avanzato in CONV: 65 per cento e meno in CRO: 22 per cento) e progetti conclusi per il 10 per cento degli impegni. L’attuazione è focalizzata al rafforzamento delle linee ferroviarie e delle connessioni portuali, all’intermodalità e agli interventi sulle aree urbane congestionate. L’attenzione al miglioramento della rete ferroviaria sarà ulteriormente rafforzata con il Piano di Azione Coesione, che prevede 1.445 meuro di investimenti nelle aree del Mezzogiorno d’Italia. L’azione di verifica e revisione programmatica complessiva degli interventi ferroviari è recepita nell’aggiornamento al Contratto di Programma RFI.

Tra le azioni PON “Reti” maggiormente rilevanti a livello del sistema logistico meridionale si segnalano i collegamenti ferroviari intermodali dei porti di Taranto e Gioia Tauro - compreso il potenziamento ferroviario dell’itinerario Gioia Tauro-Taranto-Bari - e dell’interporto di Bari-Lamasinata, che hanno portato alla firma di un APQ e di un Protocollo di Intesa che vede coinvolti tutti gli attori rilevanti. Di rilievo anche gli interventi POR sulle aree metropolitane, che comprendono interventi (a differenti stadi di avanzamento procedurale) a Napoli, Bari, Catania, Palermo, Sassari e Firenze.

Le risorse finanziarie programmate per “energie rinnovabili e risparmio energetico” ammontano a circa 4,1 miliardi. Tutti i Programmi Operativi prevedono interventi su questi temi e rispetto alla dotazione iniziale le risorse finanziarie sono state incrementate di circa 100 milioni, attestandosi al momento a 3 miliardi nell’obiettivo CONV e 1,1 in CRO. L’obiettivo di riferimento del QSN è aumentare la competitività dei territori con l’incremento dell’energia prodotta da fonti rinnovabili e il risparmio energetico, anche attraverso lo sviluppo di filiere produttive collegate e l’efficientamento delle reti di distribuzione, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno. Le scelte programmatiche, particolarmente impegnative sul piano

Energie rinnovabili
e risparmio
energetico

questo motivo, per la categoria 52 le risorse programmate sono aumentate, a livello di QSN, del 68,4 per cento (oltre 400 milioni aggiuntivi). Nelle aree CONV e in quelle CRO del Mezzogiorno le risorse sono più che triplicate, passando, per le CONV da 96,0 a 447,3 milioni e per le CRO Mezzogiorno da 22,6 a 116,7 milioni; nelle aree CRO del Centro Nord, viceversa, le risorse assegnate alla categoria 52 si sono ridotte da 494,1 a 467,5 milioni.

³¹ Friuli V.G., Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Sardegna, Umbria, Veneto, P.A. Bolzano.

³² In base ai Regolamenti comunitari per Grande Progetto si intende un intervento superiore ai 50 milioni.

finanziario, sono state orientate anche dalla necessità di contribuire con i fondi strutturali al raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei gas ad effetto serra. Le tipologie di intervento finanziabili comprendono l'attivazione di filiere produttive e lo sviluppo di attività di ricerca e innovazione collegate; azioni per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili; la promozione del risparmio energetico nei settori produttivi come nel settore civile e nella Pubblica Amministrazione; azioni per lo sviluppo della cogenerazione diffusa (di elettricità e calore) e della trigenerazione (di elettricità, calore e freddo); la diffusione del tele-riscaldamento e tele-raffreddamento.

L'attuazione degli interventi nell'obiettivo CRO registra impegni pari a circa il 33 per cento delle risorse programmate (363 milioni), un livello di avanzamento comunque al di sotto della media degli impegni per quest'Obiettivo (intorno al 50 per cento). Tra i progetti, la maggior parte riguarda il risparmio energetico (266 milioni), ma significativo è anche il peso degli interventi sulla geotermia e l'idroelettrico (42,2 milioni di impegni) e sul solare sia termico che fotovoltaico (28,7 milioni di impegni).

Più problematica è l'attuazione nell'obiettivo CONV, dove gli impegni (656 milioni) si attestano al 22 per cento delle risorse programmate. Il livello è di molto inferiore rispetto alla media degli impegni dell'obiettivo (46,4 per cento delle risorse totali), e rappresenta la cifra del ritardo considerevole accumulato per questi temi, sia in ragione dell'ingente quantità di risorse programmate, sia perché gli interventi, soprattutto per il risparmio energetico, procedono lentamente anche perché affidati a una platea vasta e disomogenea di attuatori (Comuni, ASL, ecc.). Anche in area CONV la maggior parte degli interventi riguarda, infatti, il risparmio energetico (505 milioni di impegni). Significativi sono però anche gli investimenti sul solare (39,7 milioni di impegni), mentre pochissimi interventi al momento sono stati avviati sulle altre fonti (biomasse, geotermia, idroelettrico, eolico). Va peraltro considerato che la fonte eolica in passato è stata oggetto di cospicui finanziamenti da parte delle politiche nazionali.

Gli interventi in energia dei programmi si stanno quindi concentrando soprattutto sul risparmio energetico. La tipologia maggiormente finanziata riguarda gli interventi sugli edifici pubblici (ospedali, edifici comunali, ecc.). Particolarmente numerosi sono gli investimenti a favore degli edifici scolastici sia per il risparmio energetico che per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Con riferimento al tema "protezione ambientale e prevenzione dei rischi", le risorse finanziarie programmate ammontano a circa 5,2 miliardi, di cui oltre 4 nel solo obiettivo CONV. Rispetto all'avvio del ciclo di programmazione la dotazione dei Programmi Operativi è diminuita di 85,9 milioni nell'obiettivo CRO, ed è, invece, aumentata di 428 milioni nell'obiettivo CONV, per un incremento totale di risorse pari a 342 milioni.

Parte consistente delle risorse (più di un miliardo) sono dedicate ai trasporti urbani non inquinanti, settore che ha conosciuto un incremento di risorse notevole

(418 milioni, di cui 67,5 nell'obiettivo CRO e 351,3 nell'obiettivo CONV) e dal quale dipende in sostanza l'incremento totale registrato per queste tematiche³³. Gli investimenti avviati mostrano impegni per 241 milioni su progetti che riguardano soprattutto il trasporto pubblico locale in area urbana, come la costruzione di nuove linee metropolitane, parcheggi di scambio, potenziamento dei servizi ai passeggeri (biglietterie elettroniche, installazione di ascensori, ecc.). Questi interventi sono in linea con le indicazioni del QSN, che affida massima priorità agli interventi di mobilità sostenibile.

Circa 1,1 miliardi sono allocati a favore di interventi per le risorse idriche, mentre per la gestione dei rifiuti i 695 milioni iniziali sono stati ridotti a 677. Gli interventi per questi temi sono ammissibili solo ai Programmi CONV e al POR Sardegna, in regime di sostegno transitorio. L'obiettivo è contribuire a recuperare i ritardi dei servizi ambientali migliorandone la qualità a partire dalla dotazione infrastrutturale.

Gli impegni finanziari riguardo a progetti avviati sul servizio idrico (distribuzione, collettamento e trattamento dei reflui) ammontato a 680,3 milioni. In ritardo, invece, gli interventi sulla gestione dei rifiuti per i quali vi sono impegni pari a soli 93 milioni. Nonostante il QSN abbia fissato anche principi e regole per una più efficace attuazione degli interventi³⁴, in materia di rifiuti si registra un forte ritardo, probabilmente a causa anche dei ripetuti interventi legislativi che hanno indotto le Regioni a modificare, a volte anche in maniera radicale, l'impianto istituzionale preposto al governo della gestione.

Un miliardo e seicento milioni circa (1.303 meuro nell'obiettivo CONV 326 nell'obiettivo CRO) sono complessivamente allocati per gli interventi di prevenzione dei rischi, che comprendono la realizzazione di opere di difesa degli abitati, insediamenti produttivi e infrastrutture; prevenzione dell'erosione dei litorali e dei dissesti idrogeologici; consolidamento dei versanti e azioni di pulizia idraulica; adattamento ai cambiamenti climatici. La dotazione risulta incrementata di 38 milioni in CONV e diminuita di 70 in CRO. Gli impegni a fine 2011 sono pari a 1.078 milioni (650 milioni in CONV e 428 in CRO).

La promozione della biodiversità e protezione della natura (compresa la rete europea Natura 2000)³⁵ registra complessivamente una perdita, in termini di risorse allocate, (17 milioni in meno, di cui 10 in area CONV, rispetto ai 126 programmati originariamente), e impegni pari a oltre 15 milioni, di cui oltre 12 solo nelle regioni CRO.

³³ Va chiarito, però, che nel caso dell'obiettivo CONV l'incremento delle risorse destinate ai trasporti urbani non inquinanti nel tema "ambiente"corrisponde in gran parte alla riduzione della corrispondente categoria trasporti urbani nel tema "trasporti".

³⁴ Ci si riferisce al completamento della pianificazione di settore, al superamento delle gestioni commissariali, alla piena integrazione di questi interventi nelle politiche dei servizi locali.

³⁵ Gli interventi per la Biodiversità sono previsti, in un'ottica maggiormente orientata alla valorizzazione economica del patrimonio naturale, anche nel tema prioritario "Cultura e Turismo" a cui si rimanda per completezza.

I due ambiti “turismo” e “cultura” presentano a fine dicembre 2011 risorse programmate per oltre 3 miliardi di euro, malgrado la riduzione di poco più di 400 milioni dall’avvio dei programmi. La riduzione si è concentrata nel settore “turismo” (-371 milioni), quasi integralmente in CONV (-336 milioni). Anche nella “cultura” si ha un piccolo decremento (-38 milioni), distribuito con valori di segno opposto: nelle regioni CONV si ha una diminuzione del 4,4 per cento (-60 milioni), mentre nelle regioni CRO un incremento pari al 6,8 per cento (+22 milioni). Nei due temi prioritari si registrano impegni pari a 1.175 milioni nel complesso. Guardando alla sola area CONV che rappresenta quella più rilevante per la programmazione in questi ambiti (oltre 2,5 miliardi), quasi il 60 per cento degli impegni complessivi (857 milioni) riguarda la cultura (478 milioni). In CRO, invece gli impegni (318 milioni) sono ripartiti quasi uniformemente tra i due temi.

In ritardo gli interventi rivolti alla protezione, promozione e valorizzazione delle risorse naturali, con 99 milioni impegnati (pari al 18,5 per cento sul totale nazionale delle risorse dedicate al turismo), dei quali oltre 85 milioni nel solo obiettivo CRO. Migliore l’attuazione degli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, che complessivamente raggiungono il 50 per cento delle risorse complessivamente impegnate nelle due aree Obiettivo, delle quali ben il 36 per cento nel solo obiettivo CONV.

Anche gli interventi rivolti agli aiuti per i servizi al turismo raggiungono un buon livello di attuazione, con il 37 per cento sul totale degli impegni, dei quali oltre il 31 per cento nel solo obiettivo CONV.

Differenti le strategie adottate nelle due aree Obiettivo: se nel complesso le tipologie di intervento prevalenti, escludendo i “regimi di aiuto”, attengono ad “eventi” (884 interventi su 1.728), tale dato risulta molto più accentuato guardando alla sola Convergenza, dove 870 progetti su 1.361 rientrano in questa categoria. In Competitività, invece, solo 4 progetti su 100 sono eventi. Ciò determina riflessi diretti sull’attuazione dei programmi delle due aree Obiettivo: in CONV la spesa, in rapporto alle risorse assegnate ai progetti, è al 55,5 per cento; in CRO, invece, raggiunge appena il 22,3 per cento. È evidente la correlazione tra tipologia di interventi e rapidità di attuazione: gli eventi, infatti, spendono più velocemente delle azioni sulle infrastrutture. Tuttavia, questa forte presenza di finanziamenti di eventi in area CONV desta qualche preoccupazione dal punto di vista strategico, dal momento che si manifesta attraverso la dispersione delle risorse in micro-progetti, destinati per lo più ad eventi promozionali e spettacoli, non collegati ad una chiara strategia di valorizzazione del patrimonio culturale.

Sin qui molto deludenti sono stati anche i risultati attuativi del programma interregionale (POIN) Attrattori Culturali e Turismo, che avrebbe dovuto rappresentare il quadro di riferimento per gli interventi sul patrimonio culturale e sul turismo nelle regioni del Mezzogiorno. Il programma ha scontato grandi difficoltà di governance da cui è però necessario apprendere per il futuro, stante l’evidente necessità per il Mezzogiorno di valorizzare in modo congiunto le sue risorse più

importanti e specifiche. Un rilancio della capacità d'impatto del POIN dovrebbe però arrivare dal Grande Progetto Pompei³⁶, definito nel corso del 2011 e rilanciato con maggior forza dal Piano d'azione Coesione, che è entrato in piena fase attuativa solo di recente.

Sul tema prioritario “rinnovamento urbano e rurale”, a fronte di un totale di risorse inizialmente programmate di circa 2.878 milioni (2.548 milioni in obiettivo CONV e 330 in obiettivo CRO), al 31 dicembre 2011 le risorse programmate sul tema decrescono nelle Regioni CONV (-109 milioni), mentre sono state incrementate nelle Regioni CRO (+55,5 milioni).

Rinnovamento
urbano e rurale

Per quanto riguarda l'attuazione, si registrano impegni complessivi pari a circa 753 milioni (170 milioni circa in obiettivo CRO e 583 milioni circa in obiettivo CONV), sostanzialmente trainati dalla Regione Campania che di recente ha impegnato una somma pari a circa 317 milioni. Nonostante questo, rimane un ritardo complessivo preoccupante con solo 57 milioni circa di pagamenti in obiettivo CONV e 33 in CRO. In gran parte l'attuazione operativa del tema è connessa con la cosiddetta progettazione integrata territoriale. Rispetto all'andamento finanziario, l'asse Urbano/Territoriale è quello maggiormente in ritardo in tutti i POR anche perché, soprattutto in alcune regioni del Mezzogiorno, il processo di approvazione dei progetti integrati ha registrato slittamenti ancora più accentuati che nel passato periodo 2000-2006.

RIQUADRO IV.G – LA PROGETTAZIONE INTEGRATA NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013: DIMENSIONE E ATTUAZIONE

Con il termine progettazione integrata nell'ambito dello sviluppo sostenibile locale (urbano e territoriale) si intende sia riferirsi a quei meccanismi di “integrazione orizzontale” che consentono di mettere insieme interventi su diversi settori, per raggiungere obiettivi strategici che altrimenti non sarebbero possibili, sia quelle azioni di “integrazione verticale” fra ente di governo locale e territorio finalizzate a consentire la definizione di progetti declinati sulle effettive necessità espresse dagli attori locali.

In questo periodo di programmazione (2007-2013) l'impostazione iniziale degli interventi per la politica di sviluppo integrato locale e urbano è stata abbastanza ambiziosa, e sulla scorta di un approccio già sperimentato nel 2000-2006, ha anche anticipato alcune delle proposte della Commissione europea per il futuro periodo di riferimento (2014-2020) in cui la progettazione integrata territoriale è esplicitamente considerata nei Regolamenti. Fra queste, la possibilità di finanziare progetti integrati di sviluppo locale attingendo risorse da linee di intervento di differenti Assi prioritari.

³⁶ Il Grande Progetto Pompei è stato concepito come progetto integrato di sviluppo territoriale. L'opera di tutela e di valorizzazione del sito archeologico campano Patrimonio dell'Umanità, volta ad arrestarne il degrado e a favorire permanenti condizioni di conservazione, è finalizzata anche ad attrarre domanda turistica nazionale e internazionale, oltre che ad attivare sul territorio iniziative imprenditoriali collegate alla filiera dell'investimento culturale. Il programma degli interventi è per complessivi 105 milioni di euro, valere sui fondi comunitari e di cofinanziamento nazionale.

In un tale quadro, la programmazione delle risorse finanziarie dedicate alla progettazione integrata, territoriale e urbana supera gli appostamenti al solo tema prioritario rinnovamento urbano e territoriale e ammontano, con una stima per difetto, a circa 4,8 miliardi di euro, dei quali circa 3,8 nelle regioni del Mezzogiorno (CONV e CROMZ) e circa 1 miliardo in quelle del Centro Nord (CROCN, dove però l'approccio è praticato solo da nove regioni). Nel complesso le risorse dedicate esclusivamente alle città medio grandi sono circa 3,7 miliardi.

Tuttavia, sebbene sul fronte della programmazione la dotazione finanziaria sia piuttosto consistente a segnalare una volontà chiara al perseguitamento del metodo della progettazione integrata, il livello di attuazione è preoccupante. I dati del monitoraggio delle operazioni al 31-12-2011 mostrano una situazione di ritardo notevole, anche se più rilevante nell'area del Mezzogiorno con pagamenti sotto il 10 per cento in media, contro il 18 per cento della media del Centro-Nord. E' tuttavia da segnalare che, come peraltro atteso nel caso di progetti integrati, i valori medi nascondono condizioni piuttosto differenziate con situazioni molto critiche e, altre, invece con buon avanzamento e quindi migliori prospettive.

Anche analizzando la tipologia dei progetti si nota una certa differenziazione, benché siano prevalenti gli interventi nel settore infrastrutturale, ovvero opere. Nel Mezzogiorno sono quasi assenti i casi in cui il progetto prevede anche un coinvolgimento del settore privato con aiuti mirati. Rispetto alle finalità, nel Centro Nord prevale quella della valorizzazione fisica dei luoghi con finalità turistica e/o di valorizzazione delle risorse endogene, mentre in quelle del Mezzogiorno i maggiori investimenti sono per infrastrutture sociali e di rinnovamento integrato urbano.

Migliorare l'accesso all'occupazione e sostenibilità

Sul tema prioritario “migliorare l’accesso all’occupazione e alla sostenibilità” erano inizialmente programmate risorse, quasi esclusivamente del FSE, pari a circa 5.368 milioni (2.579 milioni in obiettivo CONV e 2.789 milioni in CRO). Tuttavia, al 31 dicembre 2011 si registra una contrazione delle risorse totali programmate su questo tema abbastanza significativa in valore assoluto (anche se pari a poco più del 4 per cento). La maggiore compressione relativa si registra, purtroppo, nelle misure a favore dell’accesso all’occupazione delle donne (con interventi per riconciliare la vita lavorativa e quella privata) e in quelle che incoraggiano un invecchiamento attivo (prolungando la vita lavorativa). Si tratta di tipologie di intervento più ambiziose che necessitano di un consolidamento di capacità progettuale che, al di là di eccezioni specifiche, non si è ancora manifestato appieno. L’unica categoria in aumento, ma solo nelle aree CRO, è quella dedicata alle misure attive e preventive sul mercato del lavoro.

Sul fronte dell’attuazione si registrano impegni complessivi di 2.483 milioni circa, di cui 850 milioni in obiettivo CONV e 1.625 milioni circa in obiettivo CRO.

Migliorare l’inclusione sociale dei gruppi svantaggiati

Il tema prioritario dedicato a “migliorare l’inclusione sociale dei gruppi svantaggiati” registra una delle maggiori contrazioni, passando da un totale di risorse programmate nelle due aree Obiettivo di 1.428 milioni a 1.268 milioni circa (-160 milioni, pari all’11 per cento). In particolare nelle Regioni CONV si passa da 608 milioni a 464 milioni (con una differenza del 24 per cento circa). Sul fronte dell’attuazione, le misure dedicate al tema dell’inclusione sociale di gruppi svantaggiati registrano un impegno complessivo di 802 milioni circa (159 milioni

circa in obiettivo CONV e 643 milioni in obiettivo CRO). Nel campo degli investimenti per le infrastrutture sociali in area CONV sono programmate risorse di grande rilievo (oltre 2 miliardi di euro), ma il livello di impegni è ancora basso e pari a 913 milioni in obiettivo CONV (44 per cento del programmato). In area CRO Mezzogiorno il livello di impegni è ancora più modesto (meno del 16 per cento del programmato). Molto più consistente è l'avanzamento, in relazione alle però modeste in assoluto risorse programmate, in area CRO Centro Nord dove si registrano 28 milioni di impegni rispetto a i 33 milioni programmati.

Al “miglioramento del capitale umano” sono destinati, in programmi regionali e nazionali, 6,3 miliardi. Circa il 70 per cento riguarda le sole Regioni CONV. Le risorse, a seguito delle rimodulazioni messe in atto, risultano oggi incrementate del 9 per cento rispetto all'avvio della programmazione (+565 milioni). Sono ad oggi impegnati 3,4 miliardi in iniziative mirate ad accrescere la formazione lungo tutto l'arco della vita, l'acquisizione delle competenze chiave per i giovani, a progettare, promuovere e attuare riforme nel campo dell'istruzione e della formazione, a sviluppare il capitale umano nei settori della ricerca e dell'innovazione.

Miglioramento del capitale umano

In particolare, 1,2 miliardi sono impegnati dal PON Competenze per lo sviluppo cofinanziato dal FSE. Il PON ha realizzato interventi mirati soprattutto a migliorare le competenze di studenti e docenti in ambiti chiave quali l'italiano, la matematica, l'inglese, le nuove tecnologie. Azioni rivolte al personale della scuola hanno riguardato formazione per la valutazione dei processi di apprendimento, per la didattica individualizzata e su strategie per il recupero del disagio. Specifici interventi sono mirati alla promozione del successo scolastico e all'inclusione sociale in contrasto alla dispersione scolastica. Il Programma continua ad avere ottimi risultati in termini di attuazione. In ragione di questa capacità e dei fabbisogni espressi dalle Regioni, gli interventi realizzati dal PON sono potenziati nell'ambito del Piano di Azione Coesione con nuove azioni coerenti, ma anche ulteriormente innovative, rispetto a quelle già realizzate. Il Programma, proseguendo una linea di intervento che l'aveva caratterizzato anche nella precedente programmazione, ha anche realizzato corsi di formazione e sviluppo professionale per adulti.

Si riscontrano, invece, ritardi nella realizzazione degli interventi per il capitale umano nel settore ricerca e innovazione, atteso che i 655 milioni di impegni sono ascrivibili, per circa la metà, agli interventi del PON Ricerca e Competitività e del POR Sardegna. Il PON Ricerca e Competitività ha, in particolare, attivato attività di formazione e tirocini rivolti a non occupati in possesso però di specializzazioni. Il POR Sardegna ha impegnato 200 milioni per borse di studio per master, dottorati, corsi di specializzazione.

RIQUADRO IV.H – L’ISTRUZIONE NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 E NEL PIANO D’AZIONE COESIONE

La corrente programmazione 2007-2013 ha rafforzato sin dall’inizio l’intervento sull’istruzione. Le risorse dedicate ammontano a circa 4,7 miliardi di euro. Gli interventi si concentrano nel Mezzogiorno, attuati dai POR e, soprattutto, dai due PON a titolarità del MIUR che intervengono nelle Regioni Convergenza. Obiettivi generali riguardano l’innalzamento delle competenze dei giovani e della qualità complessiva del sistema scolastico e la crescita dell’attrattività delle scuole per favorire la permanenza in orario extra-scolastico e l’affermazione di modelli didattici innovativi.

Il PON FSE “Competenze per lo sviluppo” ha consentito ad oggi, attraverso l’erogazione di 1,2 miliardi di euro, la realizzazione di iniziative formative di vario tipo che hanno coinvolto il 90 per cento delle scuole. Il programma ha in particolare realizzato azioni rivolte agli studenti: per il miglioramento delle competenze chiave (1,3 milioni di studenti), per il contrasto alla dispersione scolastica (412.808 giovani), per la sensibilizzazione sulle tematiche della legalità, dell’ambiente, dei diritti umani (67.827), in progetti finalizzati a promuovere le eccellenze (110.095), per interventi finalizzati alla formazione scuola/lavoro e in tirocini/stage in Italia e all’estero (61.487). Le azioni del Programma hanno inoltre coinvolto 373.00 docenti su iniziative per il miglioramento delle competenze metodologiche e disciplinari; 25.480 utenti tra il personale amministrativo scolastico per il miglioramento delle competenze amministrative; 121.781 adulti per il miglioramento dell’istruzione di base; 4.178 genitori in interventi a loro mirati. Il PON FESR “Ambienti per l’apprendimento” ha promosso la realizzazione di oltre 12.000 laboratori didattici multimediali nelle scuole, coinvolgendo l’86 per cento delle scuole attive nelle Regioni Convergenza. Gli interventi avviati per la riqualificazione e l’efficientamento energetico degli edifici scolastici pubblici hanno riguardato 541 scuole per un investimento di 222 meuro.

I principali indicatori che misurano gli abbandoni scolastici e le competenze dei giovani hanno registrato miglioramenti nel Mezzogiorno dall’avvio della programmazione, tali da suggerire un effetto positivo dell’intervento dei fondi strutturali in questo settore.

In ragione di questi segnali, della buona capacità attuativa degli interventi sviluppati dai Programmi Nazionali e dei fabbisogni rilevati dalle Regioni sul territorio, il Piano di Azione Coesione del 15 dicembre 2011 dedica all’istruzione circa un miliardo di euro di ulteriori risorse, riprogrammate a partire dai PO regionali, al potenziamento di interventi già avviati e ad innovativi ulteriori tipologie. Gli interventi aggiuntivi realizzneranno stage e tirocini che coinvolgeranno oltre 19.000 studenti delle scuole superiori in contesti produttivi e di servizio innovativi, sia in Italia che all’estero; periodi di apprendimento linguistico di presso scuole all’estero per oltre 46.000 studenti; azioni di contrasto alla dispersione scolastica, attraverso la realizzazione di prototipi di azioni educative prolungate in aree di esclusione sociale e culturale particolarmente gravi, mediante l’attivazione di tutte le energie formative ed educative presenti sul territorio; percorsi dedicati al consolidamento, approfondimento e sviluppo delle competenze chiave rivolti sia a studenti che a docenti; progetti didattici di orientamento e bilancio delle competenze dei giovani e iniziative di raccordo con il mondo del lavoro, delle professioni, dei mestieri, dell’università e della ricerca. Il Piano mette a disposizione anche nuove risorse per gli interventi di riqualificazione degli edifici scolastici che consentiranno di realizzare ulteriori progetti in 1.472 scuole e per la ulteriore diffusione delle

nuove tecnologie nelle scuole nella logica della piena integrazione delle tecnologie nella didattica. Gli interventi previsti dal Piano di Azione saranno supportati da un'azione trasversale per la valutazione e il miglioramento delle Istituzioni scolastiche. La valutazione assumerà da questo punto di vista un ruolo centrale, nell'accompagnare gli interventi e verificarne i risultati. Ci si avverrà a questi fini di task force, formate da insegnanti ed esperti interni al mondo della scuola che svolgeranno attività di counseling in presenza e a distanza sul miglioramento organizzativo, didattico e relazionale, con la produzione di appositi materiali e strumenti. Il Piano è accompagnato da un solido impianto di indicatori e percorsi di valutazione finalizzato a sostenere e rafforzare l'orientamento al risultato delle azioni.

L'analisi dell'allocazione delle risorse dei programmi di cooperazione territoriale europea (CTE) 2007-2013 ai settori di cui al Reg. (CE) 1828 del 2006 (con esclusione dei programmi di cooperazione che riguardano le frontiere esterne, per i quali non si applica questa ripartizione), evidenzia, a livello complessivo, che le risorse sono state concentrate sui settori Ricerca e sviluppo (circa il 21 per cento), Ambiente (circa il 20 per cento), Trasporti (circa il 10 per cento) e Società dell'Informazione (circa 8 per cento)³⁷.

Nel corso del 2011 i programmi hanno fatto registrare un buon miglioramento rispetto al 2010 in relazione agli impegni di risorse : alcuni programmi hanno avviato già nel corso del 2011 le ultime procedure di selezione dei progetti³⁸.

I programmi di cooperazione transnazionale hanno raggiunto nel complesso una percentuale di impegni sul programmato pari a circa il 67 per cento: i programmi Spazio Alpino e Central Europe presentano da questo punto l'avanzamento più elevato. Il rapporto pagamenti rispetto al programmato è, complessivamente, pari a circa il 17 per cento.

I programmi transfrontalieri hanno nel complesso raggiunto una percentuale degli impegni rispetto alle risorse programmate pari a circa il 54 per cento: alcuni programmi quali Italia-Austria, Italia-Francia ALCOTRA e Italia-Svizzera hanno raggiunto una percentuale compresa tra il 60 e l'80 per cento, mentre altri PO quali Italia-Malta e Italia-Francia marittimo hanno invece una percentuale di impegni molto più bassa. Il programma Grecia-Italia, a causa del forte ritardo nell'avvio, dovuto a difficoltà di tipo organizzativo, in parte superate solo nella seconda metà del 2011, ha subito un disimpegno di circa un milione di euro. I risultati positivi

Stato di
attuazione dei
Programmi di
Cooperazione
territoriale
europea

³⁷ Nell'ambito del settore Ricerca e Sviluppo Tecnologico le risorse sono state concentrate principalmente sui temi prioritari "Altre misure volte a stimolare la ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità nelle PMI" e "Trasferimenti di tecnologie e miglioramento delle reti di cooperazione tra piccole imprese (PMI), tra queste ed altre imprese ed università, istituti di istruzione post-secondaria di tutti i tipi, autorità regionali, centri di ricerca e poli scientifici e tecnologici (parchi scientifici e tecnologici, tecnopolis, ecc.)". Nell'ambito del settore Ambiente si privilegiano i temi relativi a Protezione dei rischi e a Protezione della biodiversità. Per il settore trasporti invece le risorse risultano allocate in misura maggiore sui temi prioritari trasporti multimodali e sistemi di trasporto intelligenti.

³⁸ Per i Programmi di cooperazione transfrontaliera interna aventi Autorità di gestione italiana, i dati di avanzamento finanziario sono resi disponibili dal sistema di monitoraggio MEF-IGRUE; per i programmi con AUG straniera, i transnazionali e il PO transfrontaliero Grecia-Italia, i dati sono elaborati dai sistemi di monitoraggio delle AUG in attesa dell'implementazione del sistema di monitoraggio IGRUE; non sono disponibili i dati per gli interregionali.

raggiunti da alcuni programmi sono dovuti alla presenza su tali territori di partenariati oramai consolidati, data la lunga esperienza di cooperazione (es. Italia-Austria e Italia-Francia ALCOTRA), mentre in parallelo i maggiori ritardi si registrano dove la cooperazione non è ancora matura al punto da disporre di una robusta filiera di progetti congiunti (es. Italia-Slovenia, Italia-Malta). Maggiori difficoltà presentano anche quei programmi per cui non vi è simmetria nella composizione dell'area geografica di cooperazione, come per il PO Italia-Francia marittimo al quale partecipa per la parte francese solo la Regione Corsica, mentre la parte italiana è rappresentata da tre regioni Liguria, Toscana e Sardegna, con uno scarto evidente in termini di popolazione e di attività che possono trovare partenariati adeguati in entrambi gli Stati partecipanti.

Si presenta di seguito una breve analisi dell'attuazione con riferimento ai temi prioritari, relativamente ai soli programmi operativi di cooperazione territoriale che riguardano le aree frontaliere interne all'Unione europea, per i quali il sistema di monitoraggio nazionale è già attivo, con l'avvertenza, tuttavia, che i dati presentano diverse anomalie, dovute ad alcune incoerenze presenti nel sistema, in particolare nella fase di inserimento dei dati³⁹.

I temi prioritari che presentano una percentuale di impegni rispetto al programmato più elevata sono Turismo, Protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi, Aumento della adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori, Cultura. Per la priorità Mobilitazione a favore delle riforme nei settori dell'occupazione e dell'inclusione, gli impegni superano di molto le risorse inizialmente programmate. Più basse sono le percentuali di impegno rispetto al programmato nel caso delle priorità Trasporti, rinnovamento urbano e rurale, investimenti nelle infrastrutture sociali.

I dati confermano una tendenza consolidata negli anni passati a favorire il finanziamento di progetti che riguardano il turismo e la cultura e la protezione dell'ambiente, temi sui quali è più immediato riconoscere interessi congiunti intorno ai quali strutturare partenariati adeguati e più semplice ottenere risultati concreti e significativi anche con progetti di dimensione finanziaria contenuta. Appare più difficoltosa la realizzazione di progetti che riguardano l'accessibilità e la realizzazione di infrastrutture per i trasporti o sociali, che pure costituiscono temi di fondamentale importanza per le aree transfrontaliere e sui quali i regolamenti comunitari mettono anche l'accento, perché questi richiedono un forte coordinamento tra le politiche nazionali di settore e la mobilitazione di attori cruciali per la realizzazione di progetti significativi (come gli operatori dei servizi di trasporto e logistica), condizioni non facilmente disponibili per i programmi di cooperazione territoriale. In crescita, invece, le attività che riguardano ricerca e innovazione: la dimensione sovranazionale di questi programmi incontra infatti le

³⁹ Per i programmi di cooperazione transnazionale e interregionale e per quelli che riguardano le frontiere esterne non è ancora possibile presentare questo tipo di analisi, perché il sistema di monitoraggio sta soltanto ora adeguandosi per accogliere anche i dati relativi a questi programmi.

esigenze di crescita e di proiezione internazionale dei centri di ricerca e dei soggetti che promuovono la diffusione di innovazione e il trasferimento tecnologico. Allo stesso tempo le aree geografiche di cooperazione rappresentano spesso il bacino di significativi flussi e interazioni connessi all'organizzazione di sistemi produttivi di dimensione europea (come il settore dell'*automotive* nell'area del programma Central Europe) che trovano crescente interesse e opportunità nello sviluppo di progetti congiunti a sostegno dell'innovazione e dello sviluppo di cluster di dimensione europea.

Da segnalare, infine, l'attenzione crescente che i beneficiari potenziali (e tra questi anche dei soggetti privati) mostrano verso questi programmi. Il rapporto tra proposte progettuali presentate e proposte che i programmi riescono a finanziarie è in continuo aumento, con un rapporto mediamente di uno a dieci: se questo consente di selezionare progetti di più elevata qualità, resta tuttavia insoddisfatta una notevole domanda potenziale di partenariati disponibili ad affrontare le questioni di sviluppo regionale in chiave genuinamente europea.

IV.2.2.3 Le risorse liberate dalla programmazione comunitaria 2000-2006

Insieme all'attuazione del ciclo 2007-2013 continua la realizzazione di progetti che hanno trovato finanziamento su una quota di risorse che derivano dal ciclo dei Fondi strutturali 2000-2006 per i territori del Mezzogiorno. Si tratta di risorse che alla chiusura contabile provvisoria dei programmi del 2000-2006 (che sono stati in attuazione fino alla metà del 2009) sono state considerate disponibili in quanto corrispondenti al valore di progetti inclusi nei programmi, ma originariamente coperti da fonti finanziarie diverse. Sulla base di un accordo con la Commissione europea, per tali risorse (cosiddette liberate) si era pertanto stabilito che esse venissero reimpiegate per nuovi progetti in modo da portare il più possibile a compimento la strategia definita dal Quadro comunitario di sostegno per l'obiettivo 1 2000-2006⁴⁰.

Complessivamente le risorse liberate accertate in via preliminare alla chiusura provvisoria dei programmi secondo i rapporti di esecuzione finale degli stessi ammontano a 11,7 miliardi di euro⁴¹ (Figura IV.5).

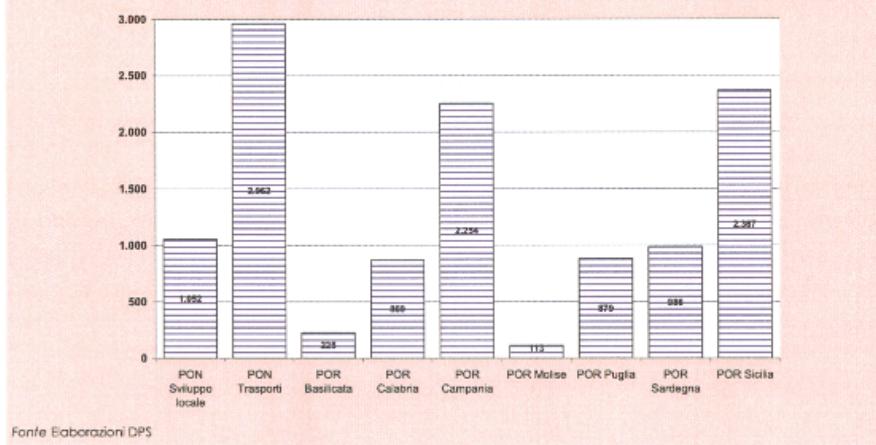
Una parte delle risorse, pari a circa 1,5 miliardi è stata destinata a progetti di completamento d'iniziative già avviate, ma solo parzialmente completate dai programmi, la restante quota è destinata a 'nuovi' progetti. L'attività d'identificazione di nuovi progetti ha, tuttavia, proceduto largamente in parallelo alla

⁴⁰ Tali disposizioni erano state già integrate nella revisione del QCS 2000-2006 del 2004. Il punto 6.3.6 del QCS aveva già stabilito, infatti, indirizzi e criteri per la selezione degli interventi da finanziare con le risorse rinvenienti a titolo di rimborso a carico del bilancio comunitario e del fondo nazionale di cofinanziamento, per i progetti imputati alla programmazione comunitaria e originariamente coperti da altre fonti di finanziamento.

⁴¹ Questo ammontare potrebbe essere rivisto al ribasso determinato dal mancato riconoscimento di spese connesse ai progetti generatori delle risorse liberate da parte della Commissione europea in sede di chiusura contabile definitiva dei Programmi 2000-2006.

fase di attuazione finale dei programmi, sulla base di valutazioni compiute da ciascuna autorità responsabile in relazione alle risorse che sarebbero state effettivamente disponibili a questo scopo.

Figura IV. 5 - RISORSE 'LIBERATE' DAI PROGRAMMI OPERATIVI DEL QCS OB.1 2000-2006
(milioni di euro)



Con la finalità di verificare che tale processo stesse proseguendo come nelle attese, la delibera CIPE 79 del 2010 ha disposto una specifica attività di cognizione per l'accertamento di eventuali disponibilità residue.

In questo contesto, è stato affidato all'Unità di verifica (UVER) del DPS il compito di attivare un apposito programma di verifiche⁴² presso le Autorità di Gestione per l'accertamento documentale sulla natura delle obbligazioni giuridicamente vincolanti relative a "nuovi interventi" (ad esclusione quindi degli interventi di completamento di progetti) assunte entro la data del 30 luglio 2010 a valere sulle risorse liberate⁴³. La cognizione effettuata dall'UVER ha avuto esiti in un rapporto che ha definito la situazione degli impegni al 30 luglio 2010, riconoscendo obbligazioni giuridicamente vincolanti per circa 7.000 nuovi interventi pari a 5,5 miliardi di euro⁴⁴.

Per la parte rimanente è stato in seguito accertato che le Autorità di gestione hanno assunto ulteriori impegni, successivamente al 30 luglio 2010, per circa 2,4 miliardi di euro. Al marzo 2012, data in cui si è completata la cognizione, rimangono da destinare (o in qualche caso da confermare) a interventi ancora circa

⁴² Tale attività di verifica è aggiuntiva rispetto a quella già assegnata all'Unità sul rispetto delle regole disposte dal punto 6.3.6 del QCS 2000–2006, diretta ad assicurare il finanziamento con le risorse liberate di ulteriori progetti nel rispetto dei criteri di "destinazione territoriale", "allocazione settoriale" e "continuità degli interventi".

⁴³ A tale fine sono state elaborate specifiche Linee Guida illustrate e condivise dal "Gruppo di lavoro" costituito nell'ambito del "Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria" del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 che è succeduto al Comitato del QCS nella sorveglianza dell'attuazione dei progetti finanziati con le risorse liberate.

⁴⁴ Il rapporto dell'UVER ha anche analizzato la dimensione economica degli impegni, segnalando che l'85 per cento circa degli impegni afferenti a nuovi interventi ha un importo uguale o inferiore a 500.000 euro. Da questo punto di vista, le risorse liberate appaiono destinate a finanziare un elevato numero d'interventi di limitata dimensione economica, con pochi esempi di concentrazione delle risorse su grandi interventi.

2,3 miliardi di euro afferenti a risorse liberate dai programmi 2000-2006 della Regioni Sicilia e Campania.

Tavola IV.8 - RISORSE LIBERATE – SITUAZIONE A MARZO 2012 [milioni di euro]

Totale risorse liberate preliminarmente accertate	Risorse ancora da destinare a nuovi progetti		
	Completamenti	Nuovi progetti: impegni	
11.707	1.483	7.850	2.374

Fonte: elaborazioni DPS

IV.2.3 La programmazione nazionale

IV.2.3.1 Il quadro complessivo dell'operatività del Fondo per lo sviluppo e la Coesione 2007-2013

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)⁴⁵ ha un ruolo di particolare rilievo quale strumento finanziario che destina risorse aggiuntive nazionali alla promozione dello sviluppo economico e sociale delle aree più deboli del Paese ed è il principale riferimento operativo per l'attuazione dell'art. 119, comma 5 della Costituzione.

Negli ultimi anni, il Fondo è stato però interessato da numerose rimodulazioni e ridefinizioni della sua dimensione e orientamento operativo, sostanzialmente dovuti al mutamento di scenario di finanza pubblica e alla crisi economica che non hanno consentito di mantenere inalterate le originali previsioni programmatiche di medio termine sulle dimensioni e le finalità delle risorse aggiuntive, definite sul finire del 2006 in coincidenza dell'avvio del ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013.

In quella fase per il FSC (allora FAS) era stata prevista una proiezione temporale settennale stabilita originariamente in un importo complessivo di 63.273 milioni di euro⁴⁶ destinato a complementare, all'interno dell'impianto strategico comune definito dal QSN 2007-2013, la dotazione dei Fondi strutturali. La delibera CIPE n. 166 del 2007, di attuazione del QSN, aveva pertanto provveduto a una ripartizione della dotazione per programmi strategici di livello nazionale, regionale e interregionale dando contestualmente indicazioni sulla struttura e i contenuti che tali programmi avrebbero dovuto assumere. Quell'impostazione è stata però successivamente modificata a seguito di tagli alla dotazione per motivi di equilibrio

⁴⁵ Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) è la nuova denominazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), definita dal D.lgs. n.88 del 2011. Il FAS, istituito con gli articoli 60 e 61 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), è un fondo pluriennale utilizzato per finalità di riequilibrio economico e sociale, in attuazione del comma V dell'art. 119 della Costituzione. Il Fondo, cui fanno capo le risorse per le aree sottoutilizzate recate anche da disposizioni precedenti a quella di istituzione del Fondo stesso, era in origine alimentato annualmente. Con legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), per uniformarsi alle nuove regole di politica regionale unitaria nazionale e comunitaria definite per l'attuazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013, il FAS era stato rifinanziato con una dotazione aggiuntiva per l'intero settennio di riferimento, con previsione di iscrizione in bilancio fino a tutto il 2015. A seguito del D.L. n. 181 del 2006 che ha trasferito al Ministero dello Sviluppo Economico le funzioni in materia di politiche di sviluppo e di coesione, il Fondo è iscritto, nell'ambito di responsabilità assegnato al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che ne cura la gestione.

⁴⁶ Articolo 1, commi 863-866, della Legge n. 296/2006 (finanziaria per il 2007).

dei conti pubblici, di spostamenti di risorse su altre misure e per l'esigenza di provvedere alla concentrazione delle risorse su obiettivi di sostegno alla programmazione ordinaria in conto capitale (anch'essa interessata da riduzioni di disponibilità sulle risorse di riferimento), nonché per fronteggiare l'emergenza, originata dalla crisi economica, di rafforzare le disponibilità finanziarie per gli ammortizzatori sociali.

Una prima riduzione delle risorse assegnate, pari a circa il 17 per cento del totale originario, (10.787 milioni di euro) - avvenuta alla metà del 2008 attraverso disposizioni di legge che hanno previsto la copertura di diverse iniziative a mezzo delle risorse del Fondo e con la manovra per il 2009⁴⁷ - ha condotto oltre che a una riduzione degli importi assegnati anche a un ripensamento della struttura della programmazione, che inizialmente ha interessato soprattutto il livello nazionale.

Le risorse assegnate al livello nazionale (al netto della riduzione disposta nel 2008) sono state, infatti riallocate a tre Fondi finalizzati a) all'infrastrutturazione strategica, b) al sostegno all'occupazione e c) al sostegno del sistema economico del Paese⁴⁸. Le risorse destinate alla programmazione regionale e interregionale sono state linearmente ridotte, pur mantenendo un'articolazione per Programmi strategici intestati alle singole Regioni (PAR) o a loro coalizioni.

I dettagli di tali primi processi di ridefinizione della programmazione che nel complesso avevano ridotto le risorse FSC 2007-2013 a 52.486 milioni di euro (di cui 27.027 milioni di euro di quota regionale e 25.459 milioni di euro di quota centrale), sono rintracciabili nelle delibere CIPE n. 112/2008, n. 1/2009, n. 2/2009, n. 3/2009 e n. 4/2009.

Le manovre finanziarie del 2010 e del 2011 hanno però nuovamente inciso, in riduzione, sull'entità delle risorse disponibili.

Nel 2010, una nuova decurtazione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero⁴⁹, ha comportato una riduzione delle risorse del Fondo per ulteriori 4.991 milioni di euro (di cui 3.791 imputati alla programmazione 2007-2013 e 1.200 milioni di euro "assorbiti" dalla programmazione di livello centrale 2000-2006 per una quota non risultata utilizzata

⁴⁷ All'avvio della corrente legislatura nella primavera del 2008 si sono, infatti, disposte misure (tra cui l'esenzione ICI per la prima casa, alcuni interventi di emergenza connessi alla crisi dei rifiuti in Campania, ripianamento parziale di debiti dei Comuni di Roma e Catania, finanziamento del SSN) che hanno trovato copertura attraverso una riduzione delle disponibilità del Fondo. Un vero e proprio taglio delle risorse (senza spostamenti ad altre destinazioni) è poi intervenuto con la manovra per il 2009, anticipata a inizio dell'estate 2008, che ha disposto un taglio del Fondo (contestualmente a una generale riduzione delle disponibilità di tutti Ministeri- D.L. 112/2008 art. 60, elenco 1, misure di stabilizzazione della finanza pubblica) per oltre 7 miliardi di euro. Le riduzioni complessive in quella fase ammontavano pertanto a quasi 13 miliardi di euro, ma una quota delle stesse (per poco più di 2 miliardi) non è stata imputata alla programmazione del Fondo per il 2007-2013, bensì a quella precedente per poste a utilizzo solo potenziale che sono state quindi revocate. Il dettaglio delle riduzioni e tagli del Fondo in quella fase è rinvenibile nelle delibere CIPE 112/2008 e 1/2009 che hanno operato una ricognizione delle riduzioni e provveduto alla loro imputazione.

⁴⁸ Tali Fondi erano stati così individuati dall'art. 18 del decreto legge n. 185 del 2008 (convertito con legge n. 2 del 2009).

⁴⁹ La riduzione delle missioni di spesa è stata disposta dall'articolo 2 del d.l. n. 78/2010 convertito con l. n. 122/2010.

sulla base degli esiti di una specifica ricognizione sugli impegni in essere^{50).}

In attuazione di tali disposizioni di riduzione delle risorse, il CIPE, con la delibera n. 1 dell'11 gennaio 2011, ha pertanto ridefinito nuovamente la programmazione 2007-2013, riducendo i valori dei programmi strategici regionali ed interregionali e le disponibilità non ancora assegnate a specifici interventi dei Fondi nazionali e intervenendo, per la prima volta, anche sull'importo delle assegnazioni per il Progetto Obiettivi di Servizio (Tavola IV.9).

Tavola IV.9 – ATTRIBUZIONE DELLA RIDUZIONE FSC DISPOSTA DAL D.L. 78 del 2010 OPERATA DAL CIPE CON DELIBERA 1 del 2011

REGIONI					
Area	Regioni	Valore PAR (del. CIPE 1/09)	Taglio valore assoluto	Nuovo valore PAR	
Mezzogiorno	Abruzzo	811,1	81,1	730,0	
	Molise	452,3	45,2	407,1	
	Campania	3.896,4	389,6	3.506,8	
	Puglia	3.105,1	310,5	2.794,6	
	Basilicata	854,4	85,4	769,0	
	Calabria	1.773,3	177,3	1.595,9	
	Sicilia	4.093,8	409,4	3.684,4	
	Sardegna	2.162,5	216,2	1.946,2	
<i>Totali</i>		17.148,9	1.714,9	15.434,0	
Centro Nord	Piemonte	833,4	83,3	750,0	
	Valle d'Aosta	39,0	3,9	35,1	
	Lombardia	793,4	79,3	714,0	
	Bolzano	80,5	8,1	72,5	
	Trento	54,0	5,4	48,6	
	Veneto	570,5	57,0	513,4	
	Friuli Venezia Giulia	178,2	17,8	160,4	
	Liguria	320,6	32,1	288,5	
	Emilia Romagna	268,1	26,8	241,3	
	Toscana	709,7	71,0	638,7	
	Umbria	237,4	23,7	213,7	
	Marche	225,5	22,5	202,9	
<i>Totali</i>		5.195,5	519,6	4.676,0	
TOTALE		22.344,4	2.234,4	20.109,9	
PAIN ATTRATTORI CULTURALI		898,1	89,8	808,3	
PAIN ENERGIE RINNOVABILI		772,5	77,3	695,3	
OBETTIVI DI SERVIZIO		3.012,0	602,4	2.409,6	
TOTALE REGIONI		27.027,0	3.003,9	24.023,1	
AMMINISTRAZIONI CENTRALI					
FAS 2000-2006		Valore voce programmazione	Taglio	Valore residuo	
		Riconoscimento 6-quater DL 112/2008	1.306,0	1.200,0	106,0
FAS 2007-2013					
Fondo Strategico per il Paese	Progetto Banda Larga (*)	800,0	400,0	400,0	
	Zone Franche Urbane	150,0	150,0	0,0	
Fondo Strategico per il Paese	Residuo ancora da assegnare	250,7	50,0	200,7	
	Fondo Infrastrutture	Residuo ancora da assegnare	763,9	186,8	577,0
TOTALE AA.CC		3.270,5	1.986,8	1.283,7	

Fonte: elaborazioni DPS

⁵⁰ Tale ricognizione è stata condotta sulla scorta di quanto previsto dall'art. 6 quater del D.L. n. 112/2008, come convertito dalla L. n. 133/2008. Si ricorda che un analogo assorbimento di riduzione di disponibilità del Fondo da parte della programmazione pre 2007 era avvenuto anche in occasione dei tagli del 2008 (vedi testo e note precedenti).

Nel corso del 2011 sono intervenuti nuovi tagli dall'impatto dei quali sono state però escluse, in quest'occasione, le assegnazioni (già ridotte in precedenza) a favore delle Regioni e quelle destinate all'intervento per la ricostruzione post-terremoto in Abruzzo⁵¹.

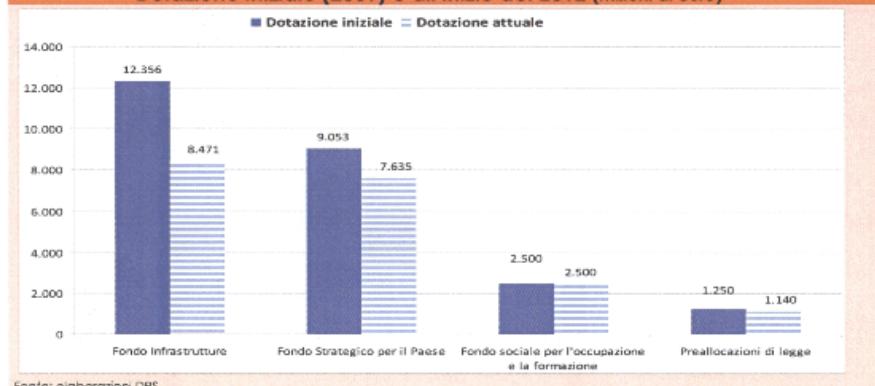
Per la programmazione realizzata con i tre Fondi a responsabilità centrale, l'entità dei nuovi tagli (pari a 10.440 milioni di euro) ha imposto un'attenta ricognizione degli interventi oggetto di finanziamento. Per tutelare quegli interventi indifferibili o assistiti da obbligazioni giuridiche perfezionate, è stato però previsto nella legge di stabilità per il 2012 anche uno stanziamento aggiuntivo di 2.800 milioni di euro per l'anno 2015 a valere sulla futura programmazione 2014-2020⁵².

Il CIPE, nella seduta del 20 gennaio 2012, ha dato conto degli esiti di tale ricognizione, provvedendo, fra l'altro, ad una assegnazione ai suddetti interventi e ad altri delle Amministrazioni centrali di un importo pari a 2.584 milioni di euro a valere sulla disponibilità recata dalla legge di stabilità e su risorse derivanti da appostamenti precedenti (per il periodo 2000-2006) risultati non più oggetto di specifico impegno.

Il quadro finanziario della programmazione del "Fondo sociale per occupazione e formazione"⁵³ (pari a 2.500 milioni di euro) non è stato invece interessato da vicende particolari successivamente la sua istituzione e le relative risorse sono state trasferite dal FAS (ora FSC) al Ministero del Lavoro.

Ulteriori risorse del FSC 2007-2013, pari a 1.140 milioni di euro al netto di riduzioni intervenute sono rimaste destinate alle cosiddette pre-allocazioni di destinazione del Fondo operate da disposizioni normative nel 2008⁵⁴.

**Figura IV.6 - FONDI NAZIONALI ALIMENTATI DAL FSC PER IL 2007-2013.
Dotazione iniziale (2009) e all'inizio del 2012 (milioni di euro)**



Fonte: elaborazioni DPS

⁵¹ (DPCM 28 settembre 2011).

⁵² Tale stanziamento aggiuntivo è stato previsto dalla legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183/2011) all'articolo 33, comma 3.

⁵³ 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 sono state assegnate per essere utilizzate per attività di formazione e per accrescere la dote degli ammortizzatori sociali.

⁵⁴ Tali disposizioni (preallocazioni di legge operate nel 2008 per credito d'imposta occupazione, viabilità provinciale Sicilia e Calabria, Evento G8 in Sardegna, alluvioni Piemonte e Valle d'Aosta) sono state comunque oggetto di ricognizione da parte della delibera CIPE n. 1/2009. Riduzioni e riassegnazioni a favore della specifica voce viabilità in Calabria e Sicilia sono state operate dalla citata delibera CIPE del 20 gennaio 2012.

Più recentemente, nella seduta del 23 marzo 2012, il CIPE ha disposto le ultime assegnazioni sulle risorse rimaste disponibili per interventi di livello nazionale, disponendo (per complessivi 141 milioni di euro) il finanziamento di interventi in sedi museali di rilievo nazionale⁵⁵ e per misure di promozione dell'imprenditorialità.

Destinazioni del FSC 2007-2013 ai Fondi nazionali Infrastrutture e Strategico per il Paese

Di seguito sono forniti elementi di maggiore dettaglio, con riferimento ai due Fondi nazionali: “Fondo infrastrutture”⁵⁶ e “Fondo strategico per il Paese e sostegno dell’economia reale”⁵⁷, sugli esiti dei processi di programmazione, di riduzione delle risorse e di assegnazioni integrative.

Il Fondo infrastrutture è stato destinato a iniziative di investimento in diversi settori in particolare esigenza di finanziamento. La sua dotazione originaria, per un ammontare di risorse pari a 12.356 milioni di euro è stata ridimensionata a 8.471 milioni di euro. Il CIPE, nella seduta del 20 gennaio 2012, ne ha infatti ridefinito il quadro finanziario complessivo⁵⁸. Al netto dei tagli che in qualche caso hanno condotto ad annullare precedenti assegnazioni non risultanti oggetto di impegno o non considerate indifferibili, gli interventi finanziati confermati riguardano la rete ferroviaria e interventi su infrastrutture di trasporto, la messa in sicurezza delle scuole, opere di risanamento ambientale, edilizia carceraria e opere infrastrutturali diverse⁵⁹.

Il Fondo Infrastrutture

Il ridimensionamento del Fondo e la rivisitazione delle assegnazioni hanno condotto a un cambiamento nella sua composizione in termini di incidenza delle tipologie di interventi finanziati (Figura IV.7).

⁵⁵ Si tratta in particolare di 70 milioni di euro a favore del Ministero per i beni e le attività culturali per il finanziamento di 9 interventi di recupero, restauro e valorizzazione (Grande Brera, Galleria dell’Accademia di Venezia, Palazzo Reale e Museo di Capodimonte a Napoli, Poli museali di Melfi – Venosa, Taranto e Palermo, Museo nazionale di Cagliari, Museo archeologico di Sassari) e di 6 milioni di euro per le opere di restauro del Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria.

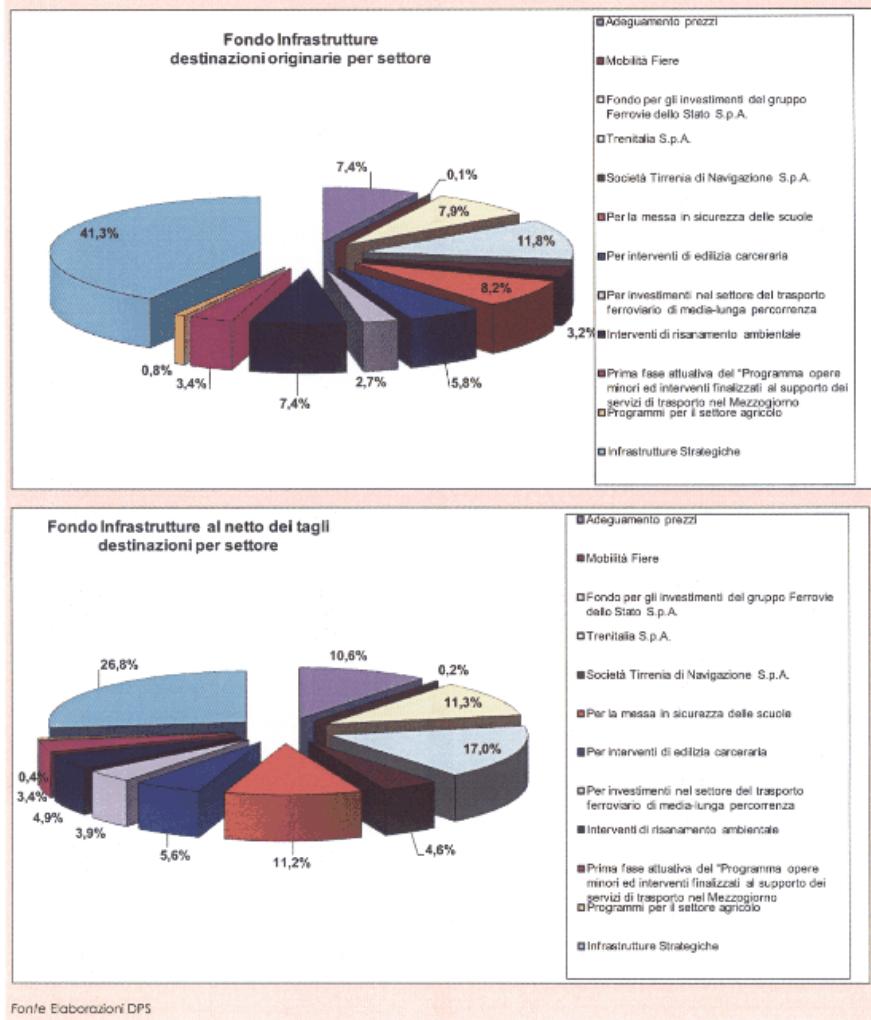
⁵⁶ Definito dall’art. 6 *quinquies* del decreto legge n.112/2008 convertito nella legge n.133/2008 e art. 18, comma 1, lett. B decreto legge n.185/2008 convertito dalla legge n.2/2009.

⁵⁷ Definito dall’rt. 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.

⁵⁸ Il CIPE ha operato imputando le riduzioni di risorse (per 6.102,3 milioni di euro) alle singole assegnazioni (originariamente disposte *ope legis* o con delibere del CIPE) e integrando ove necessario il finanziamento residuo laddove le operazioni siano state giudicate non differibili o comunque già oggetto di impegni giuridici perfezionati. Assegnazioni integrative sono state pertanto disposte con le delibere CIPE del 6 dicembre 2011 (439,9 milioni di euro) e del 20 gennaio 2012 (1.964,2 milioni di euro), avvalendosi delle disponibilità recate dall’art. 33, c. 3 della L. n. 183/2011 e di risorse rinvenienti dalle programmazioni ante 2007.

⁵⁹ Per il dettaglio delle assegnazioni originarie e di quelle risultanti in seguito alla ridefinizione operata dal CIPE nella seduta del 20 gennaio 2012, si veda in Appendice la Tavola al III.1.g- Fondo Infrastrutture.

Figura IV. 7 - FONDO INFRASTRUTTURE: COMPOSIZIONE PER AMBITO/SETTORE DI FINANZIAMENTO DELLE DESTINAZIONI ORIGINARIE E DI QUELLE DERIVANTI DAI TAGLI E RIFINANZIAMENTI OPERATI DAL CIPE NELLA SEDUTA DEL 20 GENNAIO 2012 (quote percentuali)



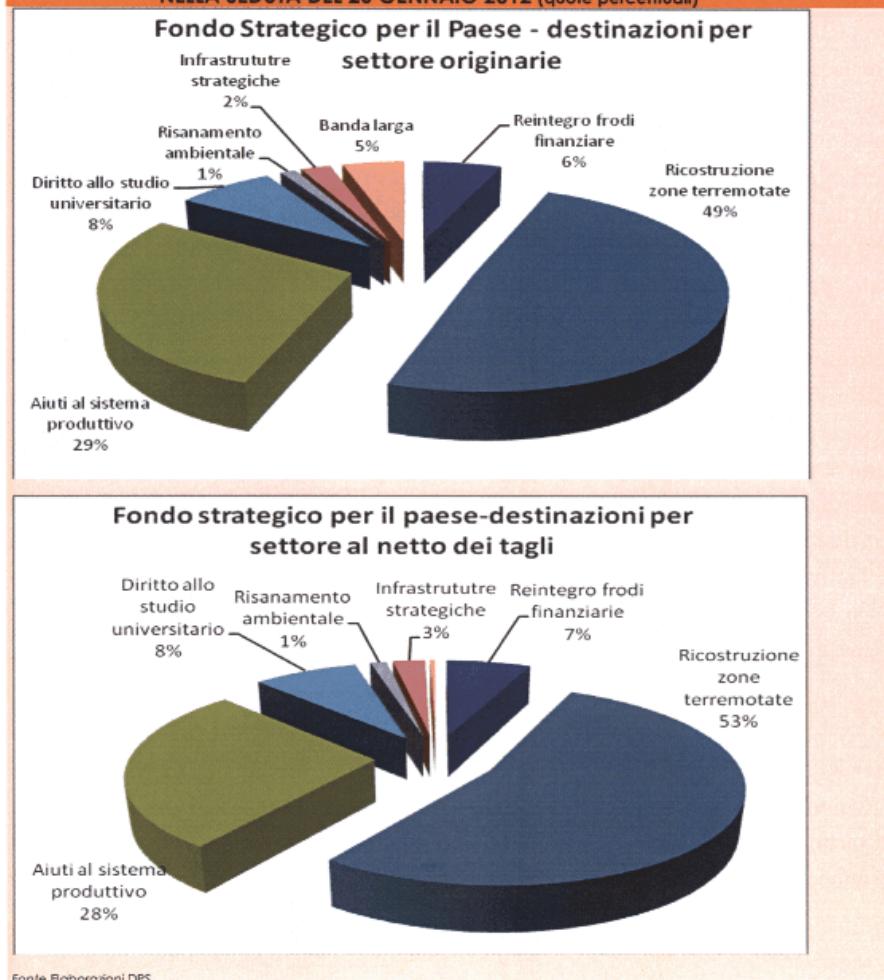
In particolare, se risultano confermate numerose assegnazioni relative al cosiddetto Programma delle infrastrutture strategiche, questo si riduce in termini assoluti e di peso, passando dal 41 al 27 per cento, sul totale delle assegnazioni. Restano però pressoché invariate le assegnazioni nel settore ferroviario in termini di risorse assolute, realizzandosi così un aumento della loro incidenza dall'8 all'11 per cento. Si registra inoltre una significativa riduzione per gli interventi di risanamento ambientale, pari a circa il 50 per cento in termini di risorse, la cui incidenza cade dal 7 al 5 per cento. Le azioni per la messa in sicurezza delle scuole, (pur non già nella totalità oggetto di impegno) grazie ad una significativa integrazione di risorse,

subiscono complessivamente solo una lieve riduzione (da 1 miliardo a 950 milioni di euro) ma aumentano in termini di incidenza dall'8 all'11 per cento. Pur riducendosi in valore assoluto (da 700 a 472 milioni) resta invariato il peso delle risorse destinate all'edilizia carceraria, pari a circa il 6 per cento.

Il Fondo Strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale ha avuto una disponibilità iniziale pari a 9.053 milioni di euro⁶⁰.

Il Fondo Strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale

Figura IV.8 - FONDO STRATEGICO PER L'ECONOMIA REALE: COMPOSIZIONE PER AMBITO/SETTORE DI FINANZIAMENTO DELLE DESTINAZIONI ORIGINARIE E DI QUELLE DERIVANTI DAI TAGLI E RIFINANZIAMENTI OPERATI DAL CIPE NELLA SEDUTA DEL 20 GENNAIO 2012 (quote percentuali)



Fonte: Elaborazioni DPS

Tale disponibilità, in parte già ridotta (per circa 600 milioni di euro) per l'assorbimento dei tagli del 2010, ha anch'essa subito il processo di riduzione dovuto

⁶⁰ Delibera CIPE n. 4/2009.

all'assorbimento dei tagli del 2011. Il processo di riduzione delle risorse ha inciso però meno che per il Fondo Infrastrutture avendo il Fondo strategico proceduto all'assegnazione, per circa 4.000 milioni di euro, per gli interventi per la ricostruzione dell'Abruzzo esentate dai tagli 2011. La ridefinizione del quadro finanziario complessivo del Fondo è stata operata dal CIPE nella medesima seduta del 20 gennaio 2012 che ne rideterminato la dotazione complessiva in 7.635 milioni di euro⁶¹. Oltre che alla ricostruzione in Abruzzo, il Fondo è stato destinato a interventi di natura mista e in vari settori, il più rilevante dei quali è un rifinanziamento al Fondo di garanzia per le PMI (1 miliardo di euro disposto per legge nel 2009) ⁶².

Considerando i vari ambiti finanziati, la loro concreta incidenza a seguito della riduzione delle risorse cambia in misura limitata (Figura IV.8).

Aumenta il rilievo delle assegnazioni meno incise dai tagli perché esentate o già oggetto di trasferimento, come nel caso dell'emergenza del terremoto in Abruzzo, il cui peso sul totale delle assegnazioni del Fondo aumenta da circa il 49 per cento al 53 per cento, o della destinazione finalizzata al reintegro delle frodi finanziarie (dal 6 al 7 per cento). Una significativa allocazione di risorse è comunque confermata per gli aiuti al sistema produttivo (interventi particolari per alcune crisi industriali, investimenti connessi all'emergenza rifiuti in Campania e per il Fondo di garanzia delle PMI), con un'incidenza che si riduce di un punto percentuale dal 29 al 28 per cento. Si confermano inoltre le quote assegnate ai programmi di aiuto allo studio universitario e agli interventi di risanamento ambientale. Infine oltre alla più modesta allocazione di risorse per alcune infrastrutture strategiche, nonostante la maggiore incidenza percentuale sul fondo complessivamente ridotto, si sono quasi del tutto eliminate le assegnazioni al progetto Nazionale Banda Larga i cui finanziamenti sono spostati su altre risorse (tra cui quelle dei Fondi strutturali collegati al Piano d'azione Coesione).

Destinazioni del FSC 2007-2013 alle Regioni

La delibera CIPE n. 166/2007 aveva previsto, per l'utilizzo da parte delle Regioni e Province autonome delle risorse FSC 2007-2013 loro assegnate, l'elaborazione, da parte di ciascuna, di un Programma Attuativo Regionale (PAR) da sottoporre alla presa d'atto del CIPE⁶³.

⁶¹ Anche in questo caso, il CIPE ha operato sia attribuendo alle assegnazioni già in essere i tagli, sia incrementando (per 499 milioni di euro) le disponibilità residue sulla base dell'importo concesso dall'art. 33, comma 3, della l. n. 183/2011 per il ripristino di fondi FSC per assegnazioni già assistite da impegni giuridici o perché relative a opere indifferibili.

⁶² Per il dettaglio delle assegnazioni originarie e di quelle risultanti in seguito alla ridefinizione operata dal CIPE nella seduta del 20 gennaio 2012, si veda in Appendice la Tavola aIII.1.f- Fondo Strategico per l'economia del Paese.

⁶³ La sottoposizione al CIPE per la presa d'atto veniva subordinata all'istruttoria positiva del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione. La presa d'atto del CIPE costituisce condizione indispensabile per la definitiva messa a disposizione delle risorse FSC con apposito provvedimento dirigenziale (punto 3.1.3 delibera CIPE 166 del 2007).

Il CIPE, ad oggi, ha preso atto di 16 PAR FAS 2007/2013: in particolare, già nel marzo 2009, di 9 Programmi predisposti dalle Regioni/P.A. dell'area del Centro-Nord, che avevano proceduto tempestivamente all'invio delle rispettive programmazioni; a tali Programmi, nel mese di gennaio 2012, si sono aggiunti i Programmi Attuativi delle Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e Provincia Autonoma di Trento. Per l'area Mezzogiorno, nel mese di luglio 2009, il CIPE aveva preso atto del Programma Attuativo della Regione Siciliana; più di recente, nei mesi di agosto e settembre 2011, è intervenuta la presa d'atto dei Programmi Attuativi delle Regioni Abruzzo e Molise.

Va sottolineato che il completamento delle attività procedurali relative alla programmazione regionale FSC 2007-2013 è stato ritardato dalla numerosità di provvedimenti che hanno inciso sia sull'ammontare delle risorse assegnate, sia sui criteri di selezione degli interventi ammissibili. Questo ha implicato non solo un sequenziale aggiustamento dei programmi ancora non formalmente presentati, ma anche una necessaria rivisitazione delle programmazioni da parte delle Amministrazioni che avessero già ricevuto la presa d'atto (come espressamente richiesto con delibera del CIPE 1 del 20 gennaio 2011).

Ciò ha portato ad avviare il processo di effettiva messa a disposizione delle risorse FSC (per un ammontare complessivo di 3.156,7 meuro) per i Programmi del Centro Nord già dotati di presa d'atto⁶⁴ soltanto nel mese di luglio 2011, cioè solo durante il quinto anno dall'avvio formale della programmazione 2007-2013 del FSC.

Per l'area del Mezzogiorno, nel corso del 2011 sono stati avviati e condotti, di concerto tra Amministrazioni Centrali e Regionali, numerosi incontri volti ad accelerare le decisioni sull'utilizzo delle risorse del FSC anche in assenza della presa d'atto da parte del CIPE, concentrando le risorse su interventi infrastrutturali di rilevanza nazionale, interregionale e regionale identificati di comune accordo. Per le risorse destinate alla programmazione regionale, vi è stata quindi nel caso del Mezzogiorno una sostanziale riformulazione delle modalità programmatiche in direzione di una cornice più verticale di tipo settoriale⁶⁵. L'attività d'individuazione di interventi per ambito settoriale è così confluita nelle deliberazioni relative agli ambiti "Infrastrutture" (in particolare di trasporto e viabilità), "Innovazione, ricerca e competitività" e "Frane e Versanti", assunte dal CIPE rispettivamente in data 3 agosto 2011, 30 settembre 2011 e 20 gennaio 2012.

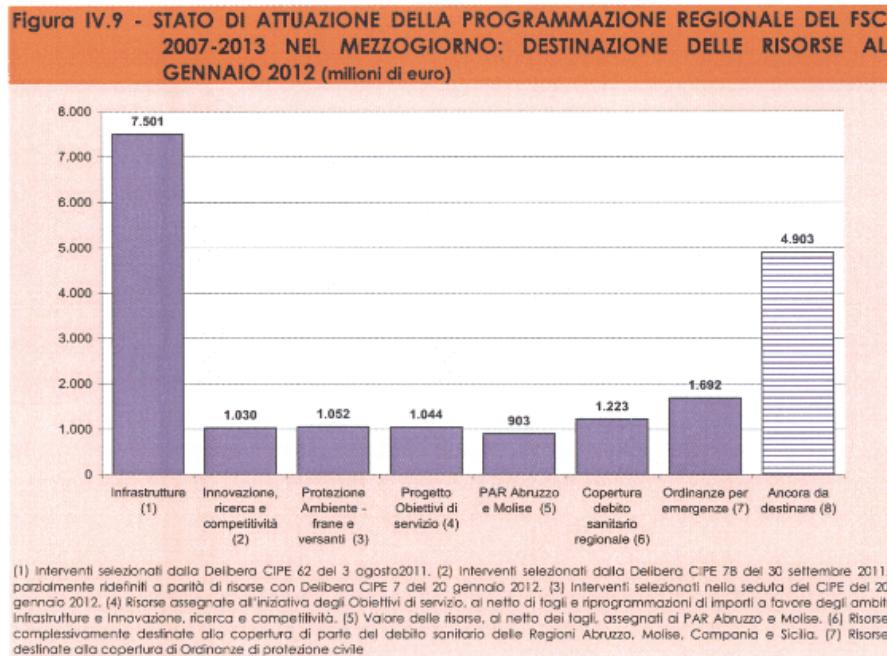
In tale processo, che ha condotto all'individuazione di interventi distinti per rilevanza strategica nazionale o regionale, cui conseguono anche complessità diverse in ordine all'apparato strumentale necessario per l'attuazione⁶⁶, sono state coinvolte

⁶⁴ Una volta constatato il perfezionamento degli ultimi adempimenti richiesti dalla delibera CIPE 1 del 2011.

⁶⁵ Questa modalità, definita allo scopo di concentrare le risorse su alcuni assi tematici e accelerare le decisioni di individuazione degli interventi, è stata inizialmente seguita all'interno del percorso attuativo del cd. Piano Sud ed è parzialmente analoga a quanto definito nell'ambito del Piano d'azione Coesione per i fondi strutturali (vedi prima nel testo).

⁶⁶ Il susseguirsi di disposizioni normative e delibere del CIPE sulla programmazione FSC 2007-2013 ha reso piuttosto complessa la lettura del quadro degli strumenti di attuazione concreta degli interventi selezionati. Originariamente, la delibera CIPE 166/2007 aveva disciplinato la materia stabilendo che di norma le risorse

sia risorse assegnate ai programmi regionali, sia a quelli interregionali (le cui disponibilità finanziarie nella sostanza sono state molto riorientate rispetto alla loro destinazione tematica originale⁶⁷), che parte di quelle destinate al meccanismo premiale del Progetto Obiettivi di Servizio (che ha quindi subito, però, una consistente riduzione⁶⁸).



assegnate alle Regioni e programmate nei loro PAR seguissero nell'attuazione gli strumenti ordinari a loro disposizione, ma stabilendo che per interventi più complessi e necessitanti di particolare collaborazione interistituzionale per essere attuati, si facesse ricorso allo strumento dell'Accordo di programma quadro (APQ). Tuttavia, gli esiti successivi del processo programmatore non hanno visto la completa definizione dei PAR nel caso del Mezzogiorno. L'accelerazione della selezione degli interventi con una modalità direttamente negoziale poi confluita nelle delibere CIPE di agosto e settembre 2011 e di gennaio 2012 ha lasciato quindi in parte non del tutto definita la questione dei relativi strumenti attuativi. Il Dlgs. 88/2011 in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali ha poi introdotto, in particolar modo considerando progetti di particolare valenza e complessità, un nuovo strumento attuativo denominato Contratto istituzionale di sviluppo (CIS), attualmente non ancora mai applicato. Nell'interlocuzione più recente tra l'amministrazione di coordinamento e le amministrazioni attuatici ci si va pertanto orientando a riservare il CIS all'attuazione di interventi di particolare complessità e che vedano coinvolti i concessionari pubblici e di procedere negli altri casi o con gli strumenti di attuazione ordinaria (laddove le risorse siano programmate dai PAR), oppure (nel caso soprattutto degli interventi selezionati direttamente con delibere del CIPE, ma non esclusivamente) mediante la stipula di Accordi di Programma Quadro che prevedano però molti elementi qualificanti il CIS, tra cui un completo sistema di valutazione, gestione e controllo al fine di garantire l'efficacia degli investimenti.

⁶⁷ I programmi attuativi interregionali del FSC (PAIn) erano, infatti, originariamente (delibera CIPE 166/2007) stati delineati negli ambiti dell'energia e degli attrattori culturali. Tali settori, peraltro, non sono rimasti privi di risorse che vi sono state allocate in dimensione molto significativa nell'ambito della programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 e, per quanto riguarda alcuni grandi poli museali, anche nell'ambito di più recenti decisioni di assegnazione da parte del CIPE di risorse del FSC di quota nazionale (vedi prima nel testo).

⁶⁸ La riserva premiale del meccanismo degli Obiettivi di servizio, originariamente definita in 3 miliardi di euro, già interessata da un taglio di 602,4 meuro in occasione dell'assorbimento della complessiva riduzione del FSC disposta dal dl 78 del 2010, è stata decurtata per 1.111 meuro in occasione del finanziamento degli interventi su infrastrutture di trasporto (delibera CIPE 62 del 3 agosto 2011), di ulteriori 210 meuro in occasione del finanziamento di interventi per innovazione, ricerca e competitività (delibera CIPE 78 del 30 settembre 2011) e per altri 45 meuro a copertura finanziaria dell'OPCM n. 3887/2011 Regione Siciliana per l'emergenza rifiuti del Comune di Palermo.

Con riferimento alla suddetta riconfigurazione, hanno fatto parziale eccezione, rispetto alle altre Regioni del Mezzogiorno, l'Abruzzo e il Molise che, come le Regioni del Centro-Nord, hanno anche proseguito nel percorso attuativo dei singoli programmi regionali (PAR).

Nel corso del periodo, una quota importante delle risorse originariamente assegnate (al netto dei tagli) per la programmazione regionale di investimenti è stata però anche destinata alla copertura di ordinanze di protezione civile e di altri interventi⁶⁹, nonché a parziali ripiani dei disavanzi sanitari⁷⁰.

Una parte delle risorse ancora formalmente da destinare a interventi specifici dovrebbe essere indirizzata a interventi in campo ambientale per superare così alcune delicate situazioni oggetto di procedura d'infrazione comunitaria in particolare in materia di depurazione nelle regioni Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna. La necessità di selezione attenta degli interventi potenzialmente finanziabili è stata anche occasione di sperimentare una modalità partecipata tra amministrazioni di valutazione ex-ante della solidità e utilità delle proposte progettuali (Riquadro IV.I).

Riquadro IV.I – ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SPERIMENTALE FINALIZZATA ALLA SELEZIONE DEGLI INTERVENTI IN CAMPO AMBIENTALE

Allo scopo di garantire una maggiore qualità degli interventi che vengono finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione è stata promossa in via sperimentale una più puntuale attività istruttoria ex ante. Con riferimento agli interventi del settore ambiente connessi con la risoluzione di procedure di infrazione comunitaria il DPS ha predisposto attraverso gli uffici competenti, l'UVER ed in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente un piano di lavoro finalizzato all'esecuzione di una campagna di verifiche da effettuarsi sia in forma desk, sia in loco presso le amministrazioni regionali e alla presenza dei soggetti attuatori.

Le verifiche condotte dall'UVER hanno considerato:

la coerenza degli interventi con i settori e le categorie prioritarie (interventi finalizzati al superamento delle procedure di infrazione comunitaria);
la loro maturità progettuale;

⁶⁹ Le somme destinate a copertura finanziaria di varie ordinanze di protezione civile per fronteggiare situazioni di emergenza sono pari a 554 meuro (che includono anche i 45 meuro per l'emergenza rifiuti del Comune di Palermo). Le somme preallocate per effetto di disposizione di legge sulla programmazione regionale 2007-2013 riguardano 432 meuro ex d.l. 196/2010 su compensazioni ambientali in Campania; 111 meuro ex D.L. 162/2008 per il G8 in Sardegna. Inoltre circa 200 meuro sono stati destinati all'Accordo di programma per Termini Imerese in Sicilia.

⁷⁰ L'art. 2 comma 90 della legge n. 191/2009 ha attribuito alle Amministrazioni Regionali, che fossero a ciò interessate, la facoltà di utilizzare parte delle risorse del FAS 2007- 2013 di rispettiva titolarità per finanziare il proprio eventuale piano di rientro del deficit sanitario. Di tale facoltà, debitamente autorizzate dal CIPE, si sono inizialmente avvalse: per il Mezzogiorno, la Regione Siciliana (per 686 milioni di euro), l'Abruzzo (160 milioni di euro) e la Campania (322 milioni di euro); per il Centro-Nord, la Regione Lazio (796 milioni di euro), che, così facendo, ha esaurito l'intera dotazione spettante del FAS, rinunciando, dunque, alla relativa programmazione per spese di investimento. Da ultimo, anche la Regione Molise è stata autorizzata a destinare una quota del proprio PAR (55 milioni di euro) per tale finalità (seduta CIPE del 20 gennaio 2012).

i dati economici e finanziari attraverso l'esame dei quadri economici;
i cronoprogrammi procedurali fino alla conclusione dell'intervento, al fine di testare la loro attendibilità (tramite VISTO¹);
i risultati attesi, per esplicitare e valorizzare i benefici per i cittadini attraverso indicatori di realizzazione e di risultato.

Alla conclusione dell'attività istruttoria, a fronte di 180 interventi inizialmente proposti ne sono stati stralciati 34 ed inseriti 51 nuovi, per pervenire all'individuazione di 197 interventi finanziabili.

Tale attività, condotta in collaborazione con le amministrazioni regionali ha quindi certamente contribuito al miglioramento della selezione iniziale e pone le basi per l'attuazione di interventi utili al completo superamento delle procedure di infrazione in corso.

L'attività, di approfondimento ex ante sulla sussistenza dei requisiti di finanziabilità, prefigura una possibile metodologia da applicare in ulteriori procedimenti di selezione degli interventi.

¹ VISTO è un'applicazione sviluppata dall'UVER e disponibile sul sito del DPS (www.dps.tesoro.it/VISTO) che fornisce indicazioni sulla durata di ciascuna fase procedurale di un'opera pubblica a partire da alcune caratteristiche identificative e di contesto.

L'attuazione concreta degli interventi FSC 2007-2013, al netto di quelli di quota nazionale previsti dai Fondi dedicati già avviati, è pertanto largamente ancora in fase di avvio. In questo contesto si dovrà sperimentare la tenuta dei diversi strumenti attuativi e incrementare la capacità di monitoraggio del rispetto degli obblighi che le amministrazioni destinatarie delle risorse si assumono.

IV.2.3.2 Attuazione dei programmi e interventi finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la coesione assegnato dal 2000 al 2006

Precedentemente la programmazione 2007-2013, le risorse del FSC (allora FAS) sono state assegnate per lo più annualmente dal CIPE sulla base degli incrementi del Fondo disposti, sempre annualmente, dalle leggi finanziarie. Nei paragrafi che seguono si dà conto dello stato di attuazione delle assegnazioni di quel periodo.

Amministrazioni centrali

Nel periodo dal 2000 al 2006 erano state progressivamente assegnate alle Amministrazioni centrali 42.699 milioni di euro, destinati prevalentemente ad incentivi alle imprese cui era destinata gran parte delle assegnazioni al Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca (Tavola IV.10)

Dalla ricognizione realizzata dal DPS con riferimento allo stato degli impegni sulle risorse assegnate alla data del 31 maggio del 2008, sono risultate impegnate (o programmate in Accordi di Programma Quadro) risorse per 37.488 milioni di euro⁷¹.

Le risorse accertate come non oggetto di impegno (oltre 4 miliardi di euro) sono state impiegate per 1.500 milioni di euro per finanziare i cosiddetti ammortizzatori in deroga e per 626 milioni per misure di sostegno dei settori industriali in crisi (D.L. n. 5/2009); il residuo importo, pari a 1.918 milioni di euro, è stato utilizzato nelle operazioni di copertura ai tagli alle risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione operati con i provvedimenti succedutisi fra il 2008 e il 2011 (612 milioni di euro con delibera CIPE n. 112/2008, 1.200 milioni a seguito del D.L. n. 78/2010 e 106 milioni a seguito delle manovre finanziarie di luglio e agosto 2011).

L'aggiornamento della verifica sugli impegni in essere, condotta in occasione della delibera CIPE del 20 gennaio 2012, ha condotto alla conferma delle assegnazioni che, all'epoca della citata rilevazione, erano state censite come risorse impegnate (sebbene in parte ancora da trasferire alle amministrazioni assegnatarie) a meno di circa 369 milioni di euro considerati, in tale sede, per disporre assegnazioni ulteriori (ma con diversa destinazione) a favore delle Amministrazioni centrali medesime.

Tavola IV.10 - RICOGNIZIONE SULLE RISORSE FSC ASSEGNAZIONI ALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI NEL PERIODO 2000-2006 (euro)

Amministrazioni Centrali	Assegnazioni originarie	Impegni o programmazione in APQ	Risorse accertate come non impegnate o programmate alla data del 31/05/2008 ⁽¹⁾
Ministero dell'Interno	953.294.333	953.294.333	0
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del	508.577.677	493.867.810	3.532.190
Ministero degli Affari Esteri	28.000.000	28.000.000	0
Ministero delle Infrastrutture e Trasporti	3.318.297.017	2.700.474.300	183.708.485
Ministero per le Politiche agricole alimentari e forestali	671.120.000	594.029.000	77.091.000
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	291.828.276	291.828.276	0
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	3.262.014.108	2.883.637.424	121.436.823
Ministero dello Sviluppo Economico	15.499.514.830	14.656.604.830	842.910.000
Ministero dell'Economia e delle Finanze	15.962.992.707	12.798.517.159	2.700.868.977
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	1.206.640.404	1.206.640.404	0
Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui	996.330.915	881.563.972	114.194.173
- Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie	638.391.209	530.573.209	107.818.000
- Dipartimento Funzione Pubblica	159.939.706	159.939.706	0
- Dipartimento per le Pari Opportunità	18.000.000	11.051.057	6.376.173
- Dipartimento per gli Affari Regionali	7.000.000	7.000.000	0
- Dipartimento Protezione Civile	173.000.000	173.000.000	0
Totale	42.698.610.266	37.488.457.509	4.043.741.648

(1) La data del 31/5/2008 era quella di riferimento per la ricognizione secondo l'art.6 quater del d.l. n. 112/2008 che l'aveva disposta. Il dato sulle risorse non impegnate/programmate non coincide necessariamente con la differenza fra assegnazioni e impegni per la mancata comunicazione, al momento della realizzazione della rilevazione, del valore preciso degli impegni per alcune linee progettuali.

Fonte: elaborazioni DPS

Al netto delle risorse accertate come non oggetto di impegno e destinate pertanto ad altri utilizzi, quasi l'intera somma delle assegnazioni originarie è stata nel

⁷¹ Come già prima indicato nel testo, tale ricognizione era stata disposta dall'art. 6 quater del d.l. n. 112/2008, come convertito con l. n. 133/2008.

tempo trasferita alle Amministrazioni destinatarie. Rimangono da trasferire ancora solo 1.690 milioni di euro relativi agli impegni oggetto di conferma nella delibera CIPE del 20 gennaio 2012 (prima citata).

Nel periodo 2000-2006, benché fossero in vigore obblighi di comunicazione al CIPE sugli impegni effettivi delle risorse assegnate e trasferite alle Amministrazioni centrali, solo la parte che queste hanno utilizzato all'interno dello strumento dell'Accordo di programma quadro (APQ) è stata oggetto di un puntuale monitoraggio di progetto.

Amministrazioni territoriali

A fronte dei 23 miliardi di euro assegnati a Regioni e Province Autonome programmazione nel corso del periodo 2000-2006 (di cui l'85 per cento al Mezzogiorno), circa 18,6 miliardi (di cui 14,9 nel Mezzogiorno) sono stati nel tempo programmati tramite lo strumento negoziale dell'Accordo di Programma Quadro (APQ)⁷².

Programmazione del FSC tramite APQ

Tali risorse hanno consentito di finanziare (o co-finanziare o solo attivarne il finanziamento per complementarietà funzionale) oltre 23.000 interventi (di cui 13.400 nel Mezzogiorno), per un valore complessivo di investimenti attivati pari a circa 87 miliardi di euro (di cui 48,8 nel Mezzogiorno). In tal modo lo strumento dell'APQ ha permesso di far convogliare ulteriori risorse finanziarie, diverse dal FSC - soprattutto ordinarie statali, regionali e degli EE.LL, nonché comunitarie e, in alcuni casi, anche private - verso un comune obiettivo di finanziamento di opere pubbliche e altri interventi per lo sviluppo dei territori definito in ciascun accordo. A detta riprova di ciò va segnalato che, degli oltre 23.000 interventi inclusi in APQ, 9.100 (di cui 4.200 nel Mezzogiorno) sono finanziati esclusivamente da risorse diverse dal FSC.

Tale funzione di aggregazione finalizzata di risorse è stata svolta più incisivamente nel Centro-Nord, in cui la percentuale di cofinanziamento al FSC è stata superiore al 90 per cento del valore complessivo delle opere finanziate direttamente dal Fondo (contro il 70 per cento del Mezzogiorno). Nella maggior parte delle Regioni del Centro-Nord, infatti, si è costantemente utilizzato l'APQ come strumento per attuare propria anche la programmazione ordinaria, includendovi interventi finanziati esclusivamente da risorse diverse dal FSC. Nel Mezzogiorno (dove peraltro le risorse proprie e ordinarie erano minori), invece, l'utilizzo dello strumento APQ appare aver seguito maggiormente una logica di fonte finanziaria ed è stato utilizzato per lo più per la sola programmazione delle risorse FSC assegnate (per cui l'uso dell'APQ è comunque obbligatorio).

⁷² La differenza per circa 4,5 miliardi di euro è dovuta alla presenza di risorse a) programmate con strumenti alternativi a quello dell'APQ, non presentandosi sempre l'obbligo dell'utilizzo di tale strumento; b) destinate al finanziamento di OPCM di natura emergenziale, in deroga all'utilizzo ordinario dell'APQ; c) destinate a dare copertura ai disimpegni automatici maturati a proprio carico per la mancata assunzione di obbligazioni giuridicamente rilevanti nei termini indicati dal CIPE; d) rimaste ancora da programmare.

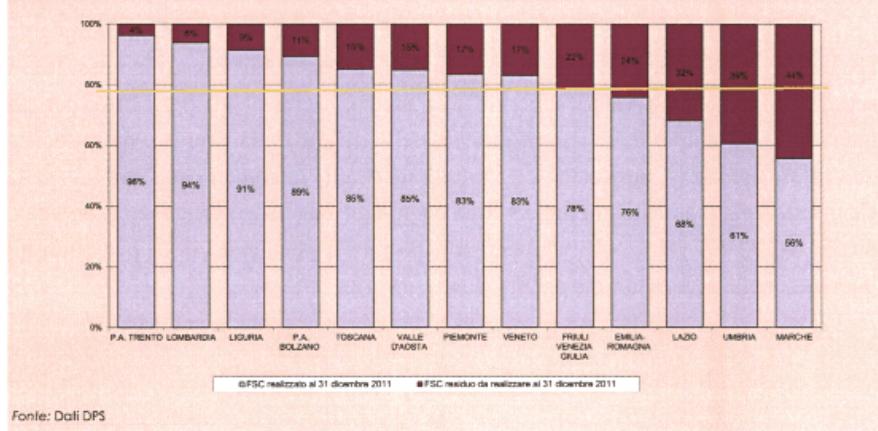
Analizzando le scelte settoriali di programmazione delle Regioni nel loro complesso, le risorse FSC sono state allocate prevalentemente su interventi afferenti al settore delle infrastrutture di trasporto (38 per cento), delle risorse idriche (17 per cento), dello sviluppo locale (14 per cento), della riqualificazione urbana (8 per cento) e della difesa del suolo (6 per cento).

Lo stato di avanzamento delle opere finanziate, in termini di costo realizzato a valere su risorse FSC a fine 2011, è del 54 per cento su base nazionale⁷³ con, però, notevoli differenze tra le Regioni.

Nel Centro-Nord, infatti, tale percentuale è pari al 79 per cento, con punte pari o superiori al 90 per cento per Lombardia, Liguria e per le Province Autonome di Tento e Bolzano, mentre presenta percentuali minime più ridotte, vicine o a inferiori al 60 per cento, per Marche, Umbria e Lazio (Figura IV.10).

Avanzamento per
Asse tematico e
Regione della spesa
a valere sul FSC in
APQ

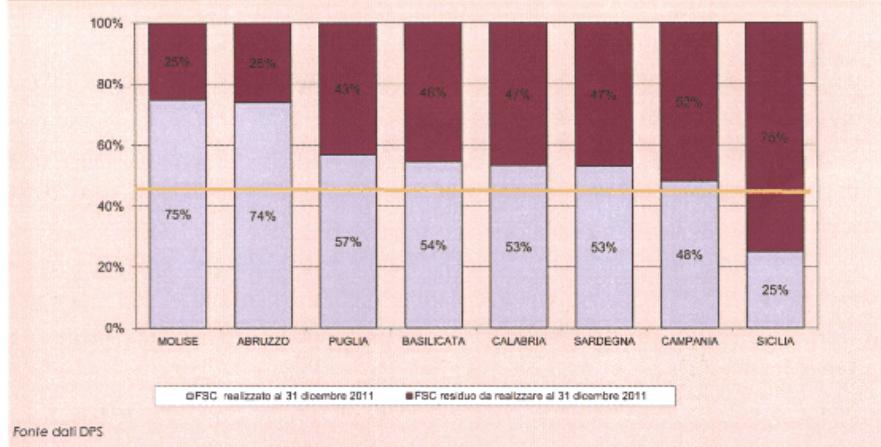
Figura IV.10 - STATO DI AVANZAMENTO ECONOMICO DEL FSC NEL CENTRO-NORD PER REGIONE (valori in percentuale del FSC programmato)



Nel Mezzogiorno, invece, lo stato di avanzamento medio è pari al 47 per cento (valore che risente però del dato molto basso registrato nei dati di monitoraggio dalla Sicilia e, in parte, della Campania i cui dati non sono aggiornati). Si registrano, infatti, punte superiori al 70 per cento per Molise e Abruzzo e, in generale, valori superiori al 50 per cento per le altre Regioni (Figura IV.11).

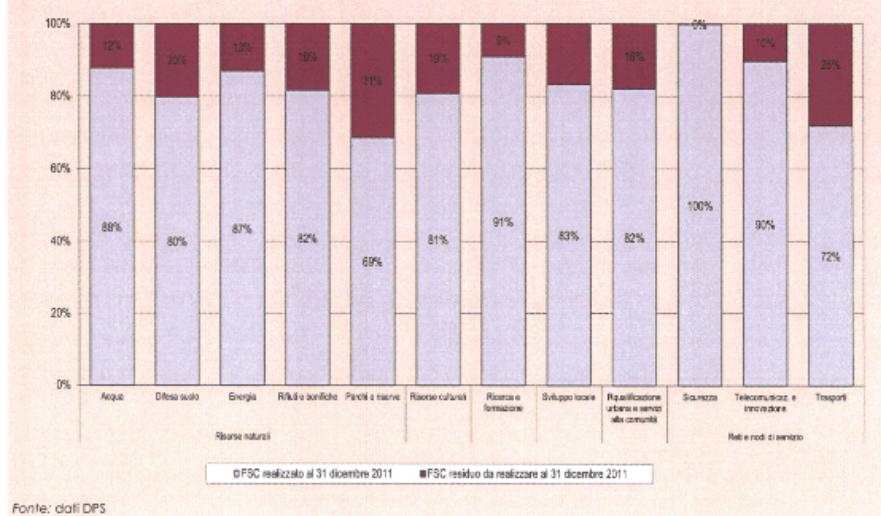
⁷³ Si deve infatti notare che la percentuale per il Mezzogiorno risente del mancato aggiornamento dei dati nel sistema di monitoraggio da parte delle Regioni Sicilia e Campania (per cui l'aggiornamento dei dati nel sistema è sostanzialmente fermo al 31 dicembre 2009) che da sole assorbono quasi il 40 per cento delle risorse FSC assegnate alle regioni nel periodo precedente il 2007. La percentuale effettiva di costo realizzato sul FSC è quindi presumibilmente più elevata; tuttavia in assenza di informazioni più puntuali, nel testo e nelle tavole di Appendice, con le opportune precisazioni, si riportano i dati presenti nel sistema di monitoraggio.

Figura IV.11 - STATO DI AVANZAMENTO ECONOMICO DEL FSC NEL MEZZOGIORNO PER REGIONE (valori in percentuale del FSC programmato)



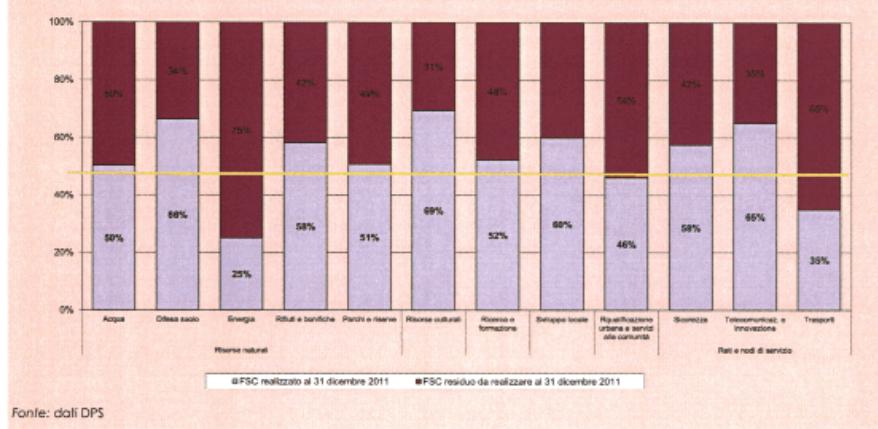
Dal punto di vista settoriale, per il Centro-Nord lo stato di avanzamento economico degli interventi programmati in APQ è in generale buono in quasi tutti i settori e si registrano valori superiori alla media, vicini al 90 per cento, per gli interventi nell'ambito delle risorse idriche, dell'energia, della ricerca e della società dell'informazione. Completati del tutto, sono gli interventi nell'ambito della sicurezza. Relativamente più indietro, ma comunque con un avanzamento economico medio del 72 per cento, gli interventi sui trasporti e poco sotto il 70 per cento gli interventi nelle aree naturali e parchi. (Figura IV.12).

Figura IV.12 - STATO DI AVANZAMENTO ECONOMICO DEL FSC NEL CENTRO-NORD PER SETTORE (valori in percentuale del FSC programmato)



Per il Mezzogiorno, dove comunque l'entità delle risorse FSC complessive è maggiore, gli avanzamenti relativi sono più indietro in quasi tutti i settori. I risultati migliori si riscontrano nei settori dei beni culturali (69 per cento), della difesa del suolo (66 per cento), e della società dell'informazione (cfr. Figura IV.13).

Figura IV.13 - STATO DI AVANZAMENTO ECONOMICO DEL FSC NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE (valori in percentuale del FSC programmatico)

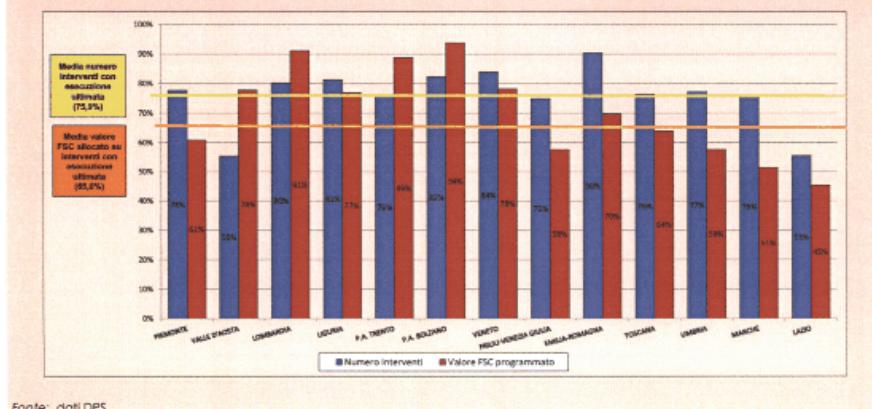


In ogni caso quasi i due terzi degli interventi programmati in APQ è stato ormai ultimato. Al 31 dicembre 2011, il 67 per cento in media (76 per cento nel Centro-Nord e 61 per cento nel Mezzogiorno) degli oltre 23.000 interventi inclusi in APO risultava aver ultimato l'esecuzione dei lavori o delle forniture di beni e servizi.

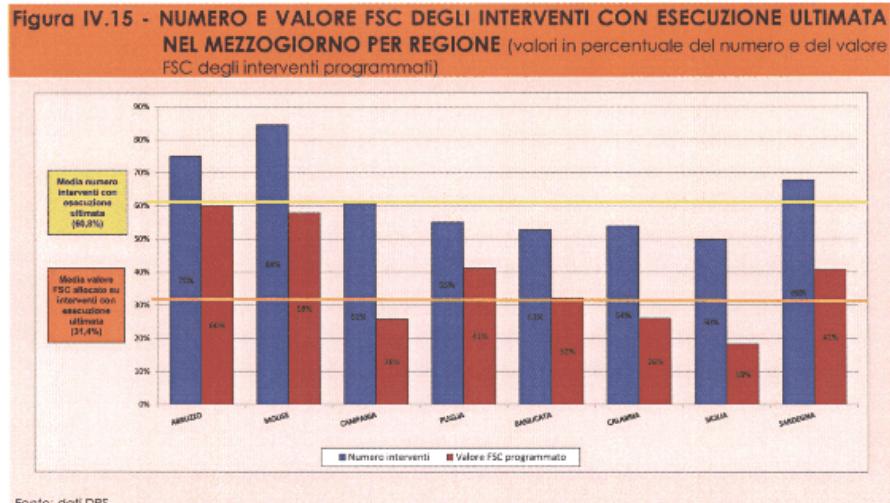
Nel Centro-Nord, le percentuali maggiori, comprese tra l'80 ed il 90 per cento, si registrano, nell'ordine, in Emilia-Romagna, Veneto, P. A. di Bolzano, Liguria e Lombardia. Nelle regioni del Centro Nord a questi interventi completati corrisponde il 65 per cento del FSC assegnato (Figura IV.14).

Interventi con esecuzione ultimata

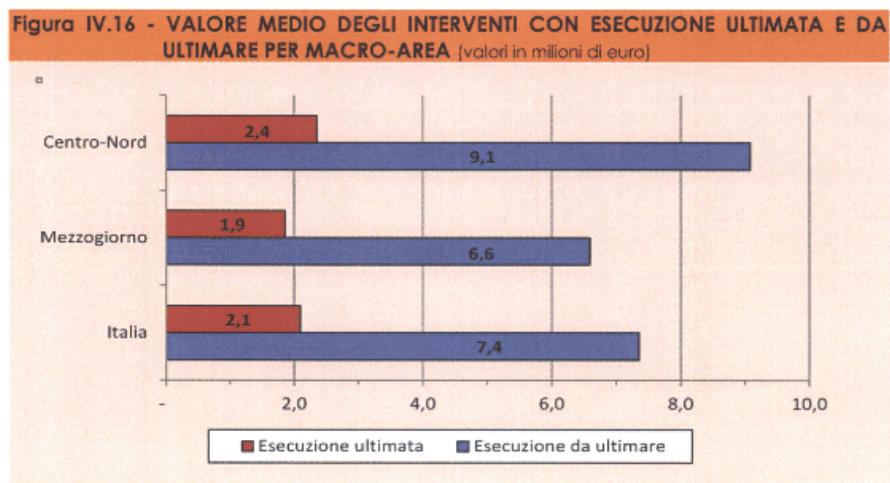
Figura IV.14 - NUMERO E VALORE FSC DEGLI INTERVENTI CON ESECUZIONE ULTIMATA NEL CENTRO-NORD PER REGIONE (valori in percentuale del numero e del valore FSC degli interventi programmati)



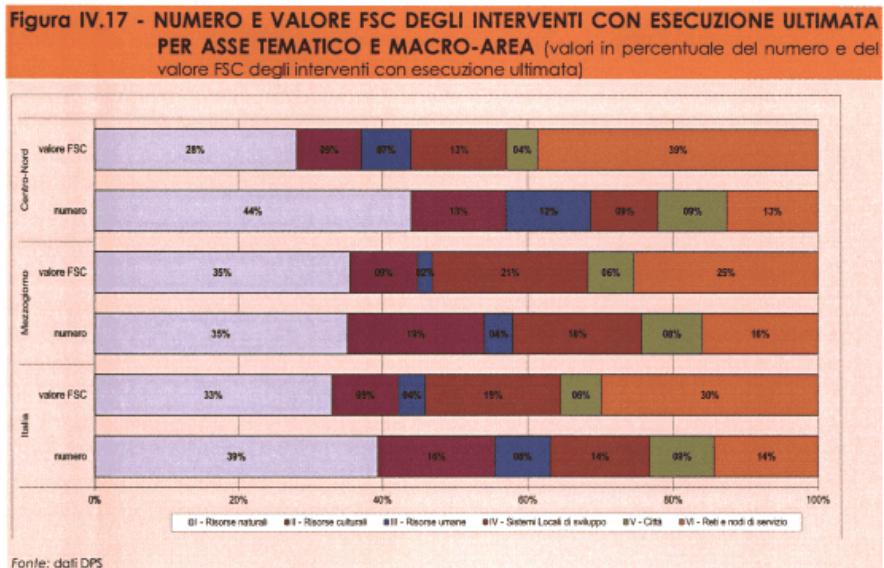
Nel Mezzogiorno, invece, le percentuali maggiori di interventi completati si registrano per Molise (84 per cento), Abruzzo (75 per cento) e Sardegna (68 per cento). Analizzando il peso percentuale delle risorse FSC allocate su tali interventi, si evince, però, che queste rappresentano solamente il 31 per cento di quelle complessivamente programmate tramite APQ nel Mezzogiorno (Figura IV.15).



Se i progetti ormai completati sono comunque numerosi, si deve però sottolineare che i progetti per i quali è stata ultimata l'esecuzione sono quelli di importo meno rilevante e, quindi spesso, meno complessi dal punto di vista realizzativo. La dimensione media in valore degli interventi completati è, infatti, più modesta (2,4 milioni di euro nel Centro-Nord e 1,9 nel Mezzogiorno), di quelli ancora in esecuzione (9,1 nel Centro-Nord e 6,6 nel Mezzogiorno) (Figura IV.16).



La maggior parte degli interventi con esecuzione ultimata, circa il 40 per cento, riguarda l'asse tematico delle risorse naturali, soprattutto risorse idriche e difesa del suolo. Tali interventi assorbono anche la maggior parte delle risorse FSC, pari al 33 per cento, tra quelle allocate su interventi con esecuzione ultimata. (Figura IV.17).



Negli ultimi due anni è stata ultimata l'esecuzione di circa 2.600 interventi (di cui quasi 1.400 nel Mezzogiorno), per un valore complessivo pari a 9,3 miliardi di euro, di cui circa 1,7 a valere su risorse FSC. Nel Centro-Nord sono stati ultimati interventi per 7,2 miliardi di euro (di cui 0,6 a valere sul FSC), nel Mezzogiorno gli interventi ultimati hanno un valore di 2,2 miliardi di euro (di cui 1,1 a valere sul FSC).

RIQUADRO IV.J –INTERVENTI DI RILIEVO IN APQ CONCLUSI NEL BIENNIO 2010-2011

Tra gli interventi più importanti per dimensione (certamente superiori alla media) inseriti negli APQ e giunti a completamento nell'ultimo biennio vi sono sia progetti cofinanziati dal FSC, sia progetti finanziati integralmente sul altre risorse, ma che hanno utilizzato lo strumento dell'APQ per pervenire a una migliore finalizzazione delle risorse.

Nel Centro-Nord, si segnalano tra quelli non cofinanziati dal FSC:

- “Tratta ad alta velocità – Linea ferroviaria Bologna-Firenze”, pari a 3,5 miliardi di euro;
- “Azienda Ospedaliera ‘Ospedali Riuniti di Bergamo’ - Costruzione nuovo ospedale di Bergamo in località Trucca”, pari a 340 milioni di euro;

- “Tratta ferroviaria extraurbana, dalla stazione di P.ta Vittoria al bivio Lambro/Rogoredo e attrezzaggio P.ta Venezia/P.ta Vittoria”, pari a 124,6 milioni di euro;
- “Realizzazione del nuovo carcere di Trento”, pari a 120,3 milioni di euro.

Tra quelli cofinanziati dal FSC, invece, rientrano:

- “Acquisto di materiale rotabile da destinare al trasporto pubblico locale nelle province di Milano e Como”, pari a 83,3 milioni di euro, di cui 45,4 a valere su risorse FSC;
- “Completamento della S.R. Sora-Frosinone - V lotto, 1° e 2° stralcio funzionale”, pari a 126,9 milioni di euro, di cui 56,9 a valere su risorse FSC;
- “Completamento della trasversale Nord Orte-Civitavecchia, tratto Vetralla-Cinelli”, pari a 53,2 milioni di euro, di cui 17 a valere su risorse FSC;
- “Collegamento tra la S.S. 14 ed il casello autostradale di S. Stino di Livenza”, in provincia di Venezia, pari a 21,5 milioni di euro, di cui 12,4 a valere su risorse FSC;
- “Svincolo stradale per il collegamento del centro intermodale di Jesi”, pari a 19,6 milioni di euro, di cui 18 a valere su risorse FSC;
- “Completamento della bonifica della discarica ex Barco in Comune di Castellazzo Bormida”, in provincia di Alessandria, pari a 17 milioni di euro, di cui 12 a valere su risorse FSC;
- “SRT 68 - Val di Cecina - Interventi di adeguamento e messa in sicurezza di tratti pericolosi - Tratto Cecina - Saline di Volterra – I° Lotto funzionale”, in provincia di Pisa, pari a 14,4 milioni di euro, di cui 13,9 a valere su risorse FSC.

Nel Mezzogiorno, si segnalano, tra gli interventi conclusi e cofinanziati da risorse ordinarie, alternative al FSC:

- “Lavori di costruzione della SS 106 Jonica - Variante esterna all'abitato di Marina di Gioiosa Jonica fra i Km 107+800 e Km 110+550, compreso lo svincolo di Gioiosa Est”, in provincia di Reggio Calabria, pari a 131 milioni di euro;
- “Lavori di costruzione della nuova S.S. 125 - Tronco Terramala - Capo Boi - I lotto”, in provincia di Cagliari, pari a 92,6 milioni di euro;
- SS.106 JONICA - Lotto 9 (Bernalda)”, in provincia di Matera, pari a 63 milioni di euro.

Tra quelli cofinanziati dal FSC, invece, rientrano:

- “Attuazione del Piano Organico per il rischio delle aree vulnerabili - Rafforzamento dei dispositivi di difesa costiera nei Comuni di Martinsicuro (III e IV stralcio), Roseto degli Abruzzi (costa nord e sud) I e IV stralcio, Montesilvano (II stralcio)”, pari a 29,1 milioni di euro, interamente a valere su risorse FSC;
- “Ampiamento Strada Provinciale SS 280 Germaneto-Catanzaro Lido”, pari a 52,1 milioni di euro, di cui 28,4 a valere su risorse FSC;
- “Raddoppio del serbatoio di Marzagaglia - Gioia del Colle/ Acquedotto Pertusillo”, in provincia di Bari, pari a 24,3 milioni di euro, interamente a valere su risorse FSC;
- “Completamento del molo Nord del Porto di Ortona, in conformità al Piano Regolatore vigente”, in provincia di Chieti, pari a 23,9 milioni di euro, interamente a valere su risorse FSC;
- “Ammodernamento ed adeguamento funzionale della SP Piedimonte - Ponte dei Briganti- Villa Ortensia”, in provincia di Caserta, pari a 18,4 milioni di euro, interamente a valere su risorse FSC;

- “Realizzazione di lavori finalizzati alla riduzione dell'inquinamento provocato da rumore lungo tratti saltuari della linea ferroviaria FSE, II Lotto - 1° Stralcio”, nelle province di Bari, Brindisi, Taranto e Lecce, pari a 18 milioni di euro, interamente a valere su risorse FSC.

Molti interventi importanti sono quindi ancora in attuazione. E' opportuno rammentare, però, che nel ciclo di programmazione 2000-2006, la programmazione avveniva però annualmente e quindi gli APQ sono stati definiti su uno spazio temporale piuttosto lungo e talora gli accordi sono stati oggetto di integrazione anche in epoca piuttosto recente (vi sono APQ siglati anche nel 2010⁷⁴). Questo implica che la spesa sul terreno delle risorse assegnate prima del 2007 continuerà a essere erogata negli anni a venire. Per quanto riguarda la sola componente FSC dei progetti contenuti negli APQ, la spesa ancora da realizzare in relazione alle assegnazioni effettuate fino al 2006 è dell'ordine di circa 8,6 miliardi di euro⁷⁵.

Il periodo di tempo in cui si può prevedere che tale spesa sarà effettuata è ancora piuttosto lungo. In generale, come già riportato in passate edizioni del Rapporto, l'avanzamento effettivo degli interventi si è sempre mostrato più lento rispetto alle ipotesi fornite dagli attuatori.

Nell'ultimo biennio (2010-2011), le realizzazioni effettive hanno avuto uno scostamento anche maggiore, a segnalare più pronunciate difficoltà. Rispetto alle ipotesi indicate in precedenza dal sistema previsionale UVER⁷⁶ (in passato risultato capace di prevedere piuttosto bene i dati effettivi), già il dato del 2010, cioè relativo agli interventi con dati aggiornati almeno al 31 dicembre 2010, è risultato molto inferiore rispetto alla previsione. Nei dati dell'ultimo biennio va segnalata però l'assenza di informazioni aggiornate relativamente a Sicilia e Campania, in presenza delle quali lo scostamento potrebbe essere più contenuto. Per il 2012 il modello di previsione segnalerebbe una spesa di circa 1,6 miliardi di euro con un rimbalzo quindi notevole rispetto agli ultimi dati.

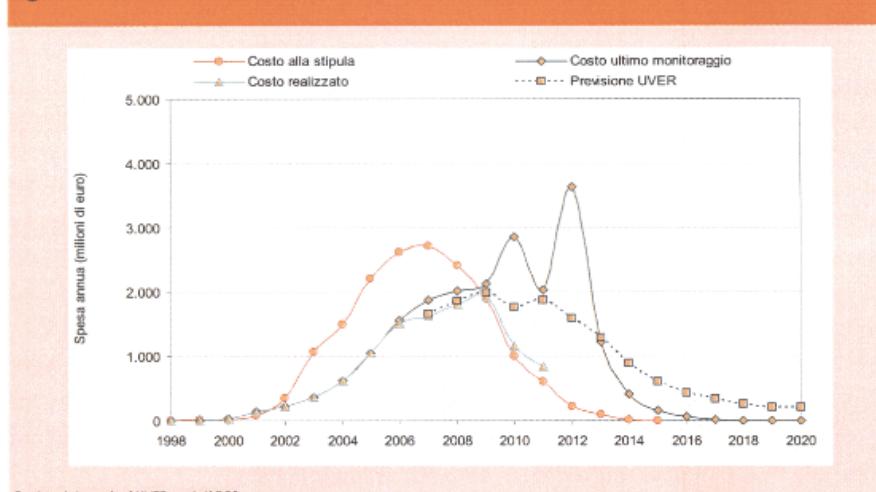
Il modello di previsione sviluppato dall'UVER segnalerebbe comunque che la spesa FSC collegata agli APQ continuerebbe ben oltre il 2015, quando si stima che l'11 per cento delle risorse dovrà ancora essere speso. (Figura IV.18)

⁷⁴ Per il dettaglio di tutti gli APQ siglati per Regione dal 1999 e del loro avanzamento registrato nel sistema di monitoraggio, si veda in appendice la Tavola aII.2.a.

⁷⁵ Anche in questo caso, però, si rammenta che si tratta di un valore indicativo in considerazione del non completo aggiornamento dei dati di monitoraggio per le regioni Campania e Sicilia.

⁷⁶ Dal 2003 l'UVER del DPS ha sviluppato un sistema di previsione della spesa che consente di anticipare il “comportamento” di spesa degli investimenti sulla base degli andamenti riscontrati in passato. Più in dettaglio, il sistema di previsione fornisce la stima del profilo di spesa di un progetto di investimento pubblico, date le sue caratteristiche e può essere utilizzato anche per isolare la componente di spesa relativa ad una specifica fonte finanziaria. In particolare, l'applicazione agli interventi programmati all'interno delle Intese Istituzionali di Programma (Legge 626/96) e contenuti nei relativi Accordi di Programma Quadro (APQ) consente di evidenziare un profilo di spesa prospettico per la quota regionale delle risorse del FSC relativa alla programmazione 2000-2006.

Figura IV.18 – PREVISIONE DI SPESA FSC – MONITORAGGIO AL 31 DICEMBRE 2011



Fonte: elaborazioni UVER su dati DPS

Riconoscione e riprogrammazione delle risorse FSC disponibili destinate alle Regioni

Il 2011 è stato caratterizzato anche dal completamento delle attività di riconoscione straordinaria circa l'utilizzo delle risorse FSC assegnate nel 2000-2006 a Regioni e Province Autonome, avviate nel luglio del 2010 con la Delibera CIPE 79 con la finalità di recuperare a miglior uso risorse già assegnate, ma probabilmente non in grado di essere utilizzate per le finalità originarie. In particolare, l'attività di riconoscione si è concentrata sulla definizione dell'entità delle risorse non ancora finalizzate su specifici interventi e sulla verifica dell'opportunità di mantenere allocate risorse su opere pubbliche che avevano registrato una bassa o nulla realizzazione di spesa.

RIQUADRO IV.K RICOGNIZIONE UVER DEGLI INTERVENTI FINANZIATI CON IL FSC 2000-2006 NEGLI APQ

Nella Delibera 79 del 30 luglio 2010 il CIPE ha promosso un'azione straordinaria di riconoscione degli interventi finanziati con le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) 2000-2006. In questo quadro, l'UVER ha svolto, tra la seconda metà del 2010 e il 2011, un programma di verifiche rivolto agli interventi il cui stato di avanzamento presentasse potenziali criticità in fase di attivazione/attuazione (interventi c.d. "incagliati"). Il programma di verifiche ha avuto il fine di:

stimolare l'accelerazione degli interventi con basse performance, ma per i quali fosse possibile una soluzione delle criticità attraverso la messa in opera di azioni correttive ed i relativi follow up;

segnalare al CIPE gli interventi "incagliati" senza possibilità di riavvio, ai fini della successiva riprogrammazione delle risorse.

Questa attività di verifica è stata realizzata sulla base di un piano di lavoro condiviso dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e dalle Amministrazioni interessate. Le principali fasi sono state la:

definizione metodologica dei criteri per l'individuazione degli interventi "incagliati";

applicazione operativa della metodologia per l'individuazione degli

interventi “incagliati” con dati aggiornati al 30/06/2010, che ha portato a selezionare 1.556 interventi (quota FAS pari a 3,9 miliardi di euro);

individuazione, attraverso un'apposita procedura di campionamento, del primo blocco di 484 interventi (quota FAS di 2,9 miliardi di euro) da sottoporre a verifica;

esecuzione delle verifiche, per ragioni organizzative articolate in due fasi, con la prima fase composta da 340 interventi e la seconda fase da 144 interventi;

condivisione dei risultati delle verifiche - compreso il contradditorio - con le Amministrazioni interessate e con il Dipartimento per la Programmazione ed il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

messa in atto delle azioni correttive ed esecuzione di eventuali azioni di follow up.

Nella seduta del 30 settembre 2011 il CIPE ha esaminato il “Rapporto intermedio”, che illustra gli esiti di 413 verifiche (339 inserite nella prima fase e 74 nella seconda fase) per i quali le procedure di verifica si erano concluse. I restanti 71 interventi inseriti nel primo blocco di verifiche, per i quali l'attività di follow up o il contradditorio con le Regioni sono tuttora in corso, saranno descritti in un successivo Rapporto finale.

Gli esiti delle verifiche effettuate sui 413 interventi sono così schematizzati:

260 interventi (quota FAS di 1.479,5 milioni di euro) sono risultati aver superato le criticità manifestate (disincagliati);

per 26 interventi (quota FAS di 96,4 milioni di euro) è stata registrata la volontà dell'amministrazione titolare di procedere al loro finanziamento;

per 89 interventi (quota FAS di 349,6 milioni di euro) è stata riscontrata la permanenza di criticità in fase di attivazione/attuazione senza azioni correttive e, di conseguenza, è stata proposta al CIPE la riduzione delle assegnazioni FAS corrispondente alla quota allocata sugli interventi stessi;

32 interventi permangono in follow up (quota FAS di 295,4 milioni di euro): gli esiti di questa attività saranno oggetto del rapporto finale;

TAVOLA IV.K.1 - ESITI DELLA RICOGNIZIONE EX DELIBERA CIPE 79/2010 SUI PROGETTI IN APQ (numero di progetti e milioni di euro)

	TOTALE PROGETTI ESAMINATI		DISINCAGLIATI		ULTERIORE FOLLOW UP		DEFINANZIATI DALLE REGIONI		PROPOSTA DEFINANZIAMENTO AL CIPE	
	N.o interventi	FAS/SFC	N.o interventi	FAS/SFC	N.o interventi	FAS/SFC	N.o interventi	FAS/SFC	N.o interventi	FAS/SFC
CENTRO-NORD	46	171,7	34	140,5	2	1,3	4	5,9	6	24,1
MEZZOGIORNO	361	2.049,2	226	1.339,0	29	281,1	22	90,5	84	338,4
TOTALE	407	2.220,9	260	1.479,5	31	282,4	26	96,4	90	362,5

Fonte: Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici

ulteriori 6 interventi sono stati trattati separatamente, perché già generatori di sanzione ai sensi delle delibere CIPE di riferimento (35/05 o 3/06) o perché sottoposti a provvedimenti giudiziari.

Nella medesima seduta del 30 settembre 2011 il CIPE ha dato incarico all'UVER di proseguire questa attività di verifica. Pertanto, verrà adottato un nuovo Piano di lavoro in conformità a quanto stabilito al punto 2 della delibera n. 79/2010 e nel rispetto del principio di economicità dei controlli, con l'obiettivo di individuare interventi finanziati dal FSC il cui stato di avanzamento presenti criticità in fase di attivazione/attuazione.

A valle di tale attività, nel settembre del 2011, un'apposita delibera del CIPE (n. 80/11) ha provveduto, in seguito alle verifiche condotte sul territorio da parte dell'Unità di Verifica (UVER) del DPS, a definanziare tutti quelli interventi ‘incagliati’ che presentavano criticità insormontabili, di natura tecnica o amministrativa, liberando di conseguenza risorse finanziarie per un importo pari a complessivi 780 milioni di euro, per riprogrammarle sui medesimi territori.

Tali risorse, insieme a quelle derivanti dalle economie prodotti in seguito a ribassi d'asta o alla realizzazione dei lavori, costituiscono la maggior parte di quelle ad oggi ancora disponibili al reimpiego (pari a oltre 1,5 miliardi di euro, di cui la quota quasi totalitaria di 1,4 miliardi riguarda il Mezzogiorno). Assai di recente, il CIPE che, nella seduta del 23 marzo 2012, ha definito modalità, criteri e priorità di utilizzo, al fine di consentirne un loro rapido reimpiego da parte di ciascuna Regione.

Le risorse in questione, pertanto, dovranno essere prioritariamente finalizzate a:

- dare copertura finanziaria residua ai disimpegni automatici maturati a proprio carico per la mancata assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti nei termini previsti dal CIPE;
- finanziare completamenti, lotti funzionali o miglioramenti di interventi già presenti in APQ, anche in seguito a perizia di variante;
- dare copertura finanziaria agli interventi, già presenti in APQ, in criticità finanziaria in seguito ad un sopravvenuto incremento dei costi in corso d'opera.

Le restanti risorse potranno essere impiegate per finanziare nuove opere sul territorio sulla base dei seguenti indirizzi:

- privilegiare il finanziamento dei settori maggiormente in sofferenza che necessitano di un intervento urgente per favorire la ripresa economica e la crescita;
- favorire la concentrazione delle risorse, finanziando opere di impatto rilevante per il territorio, evitando pertanto dispersioni;
- privilegiare interventi immediatamente ‘cantierabili’.

Su queste basi, le Regioni hanno già avviato la presentazione formale delle proprie proposte di riprogrammazione, per le risorse al momento disponibili individuate dal CIPE. Nel corso dei prossimi mesi, pertanto, sarà condotta, da parte delle amministrazioni competenti, l'istruttoria delle proposte con la finalità di giungere, entro la fine del 2012, a riprogrammare la totalità di tali risorse.

IV.3 La capacità delle amministrazioni nel disegno e attuazione della politica di coesione

IV.3.1 L'azione per l'aggiornamento e il miglioramento della capacità istituzionale, amministrativa e tecnica delle amministrazioni

Le politiche di coesione territoriale sono politiche complesse per molte ragioni (complessità della teoria di intervento, varietà e integrazione tematica, governance multilivello, standard regolatori e normativi di ispirazione comunitaria, tecniche avanzate necessarie per l'impostazione e la definizione di programmi e progetti) che impongono un'azione costata per la costruzione e il rinnovamento di adeguate capacità per disegnarle e realizzarle.

L'azione volta a migliorare le capacità istituzionali, tecniche e amministrative delle amministrazioni impegnate nell'attuazione delle politiche di coesione territoriale è quindi necessaria, continua e in costante evoluzione. Essa ha l'obiettivo di sostenere la qualità e l'efficacia della realizzazione degli interventi in corso e, al tempo stesso, di preparare condizioni adeguate per interventi futuri.

Si tratta, com'è noto, di azioni per un verso destinate a sostenere l'attività corrente delle amministrazioni nell'attuazione e nella gestione delle politiche (come corretto fare per politiche per loro natura aggiuntive e temporanee) e, per un altro, volte a innestare cambiamenti di carattere più permanente nelle loro capacità istituzionali e tecniche.

Queste due linee s'intrecciano fra loro e non sempre risultano chiaramente distinguibili. Rimane in ogni caso rilevante la questione della loro efficacia, sia per sostenere gli interventi in corso in questo ciclo di programmazione e sia per la preparazione di adeguate condizioni per il futuro.

Si possono indicare almeno tre elementi rilevanti per una strategia di sostegno delle capacità:

- a) che la strategia di adeguamento delle capacità e i processi cui dà luogo siano credibili e suscitino aspettative favorevoli perché sono affidabili e attivi (e fra loro cooperanti) i soggetti e le istituzioni competenti a realizzarla;
- b) che tale strategia sia percepita come necessaria e strutturale dal complesso della pubblica amministrazione impegnata nelle politiche di sviluppo e che acquisisca quindi i caratteri di durata e di impegno pluriennale necessari per rendere permanenti i progressi conseguiti;
- c) che analisi specifiche, basate su ricognizioni e valutazioni mirate, siano in grado di fornire segnali, elementi, tracce che il percorso che si sta realizzando è corretto e va nella direzione giusta – e che si stanno quindi realizzando condizioni coerenti con la possibilità di conseguire i risultati attesi – o che, viceversa, occorre introdurre correzioni e cambiamenti.

Questo paragrafo affronta, sinteticamente, alcuni elementi relativi al tema dei risultati delle azioni di miglioramento delle capacità delle amministrazioni.

Lo fa da un lato dando conto degli esiti di un articolato percorso valutativo, condotto nel 2011, dell'intervento promosso e realizzato nell'ambito del PON "Governance e Assistenza Tecnica" (PON GAT) e basato sulla cooperazione fra centri di competenza nazionale e amministrazioni (regionali) responsabili dell'attuazione della policy.

Dall'altro trattando delle modalità attraverso le quali un altro tipo di intervento - più diretto e che si sostanzia nella predisposizione e utilizzazione di strumenti specifici di conoscenza e analisi delle politiche – possa costituire la base per il miglioramento strutturale di specifiche capacità tecniche delle amministrazioni attuatori.

IV.3.2 L'autovalutazione del PON Governance e Assistenza Tecnica: elementi emersi e indicazioni per il futuro

Il Programma Operativo Nazionale *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013 (FESR) è destinato al supporto del complessivo processo di programmazione e attuazione degli interventi del QSN 2007-2013 e allo sviluppo di modelli di *governance* multilivello volti a innescare processi di rinnovamento organizzativo e funzionale per il miglioramento delle capacità tecniche delle Amministrazioni responsabili della programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati nell'Obiettivo Convergenza. Relativamente a quest'ultimo obiettivo, la gestione di circa il 60 per cento delle risorse del PON (in complesso circa 276 milioni di euro) è delegata al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) in qualità di Organismo Intermedio: tali risorse sono destinate al finanziamento di Progetti Operativi di Assistenza Tecnica (POAT) gestiti dalle Amministrazioni Centrali (quali centri di competenza nazionale nei rispettivi ambiti di intervento) in favore delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Dai primi mesi del 2011 il PON GAT è stato oggetto di un articolato esercizio di valutazione operativa (con approccio di auto-valutazione attraverso una metodologia messa a punto dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici - UVAL e condivisa e applicata da tutte le Amministrazioni beneficiarie e attuatori di POAT e/o singoli progetti) ancora in corso ma che ha già condotto alla messa a punto di 30 rapporti valutativi, per programma (un rapporto valutativo per ognuno degli 11 POAT) o per progetto (in particolare per ognuno dei progetti a supporto dell'attuazione del QSN).

Dalla valutazione operativa sono emersi elementi e indicazioni sull'efficienza e la qualità degli interventi in atto (sulla cui base si è realizzata l'impostazione della riprogrammazione del PON nel corso dei primi mesi del 2012). Al contempo, la valutazione ha consentito di evidenziare anche i principali fattori critici di carattere più generale e comune che incidono in misura consistente sulla efficacia di queste tipologie di interventi nel determinare miglioramenti effettivi delle capacità tecnico-istituzionali delle Amministrazioni coinvolte. L'identificazione della natura specifica delle difficoltà non è peraltro da considerare solo in senso negativo, in quanto apre alla possibilità di modificare l'impianto delle iniziative in modo mirato.

Tra gli elementi di difficoltà evidenziati nel processo valutativo, vanno considerati:

- la debolezza complessiva delle Amministrazioni (in una fase assai difficile per il venir meno di risorse ordinarie) tende ad accentuare una domanda di apporti sostitutivi e non aggiuntivi all'azione delle strutture amministrative impegnate nell'attuazione della politica di coesione territoriale;
- la difficoltà generalizzata di esprimere un fabbisogno legato alla soluzione di problemi o questioni di rilievo anche di carattere strutturale, da parte di tali amministrazioni, in particolare di quelle regionali, difficoltà collegate a diverse ragioni: a) eccesso di offerta; b) frammentazione dei centri di

domanda; c) espressione di fabbisogno generica e per di più anche mutevole nel tempo;

- il lieve esercizio del ruolo di “centro di competenza nazionale” da parte delle Amministrazioni centrali, necessario per far emergere fabbisogni che condizioni di eccessiva debolezza delle amministrazioni destinatarie nemmeno riescono a far avvertire dal lato della domanda;
- un grado di efficienza (intesa come puntualità nell’attuazione, coerenza rispetto agli obiettivi che i singoli progetti sono impegnati a conseguire nonché come rapporto soddisfacente fra risorse impegnate e realizzazioni conseguite) modesto;
- una struttura organizzativa (e procedurale) delle azioni troppo articolata e complessa e con un rapporto troppo elevato fra risorse necessarie per renderle operative e funzionanti (costi di transazione) e attività effettivamente svolte sul terreno;
- una palese incapacità di espressione significativa del livello sia di efficacia conseguita sia di efficacia attesa, con un orientamento ai risultati, quindi, troppo debole per indirizzare la stessa attuazione dei progetti;
- un sistema di indicatori non in grado di consentire un’effettiva valutazione del grado di conseguimento dei risultati – dunque non rappresentativo né significativo – e metodologicamente piuttosto confuso nella necessaria distinzione far indicatori di *input, output e outcome*.

Emergono, da tale analisi valutativa, quindi anche gli indirizzi e i criteri di carattere generale su cui occorre basare un’azione di costruzione e rinnovo della capacità tecnico-istituzionali delle Amministrazioni più efficace:

- massimizzare l’orientamento ai risultati privilegiando quindi un approccio per progetti mirati a conseguire progressi valutabili nelle capacità di azione delle pubbliche amministrazioni;
- concentrare lo sforzo su obiettivi per i quali è individuato un fabbisogno chiaro di sostegno al consolidamento e/o alla creazione di adeguate capacità e che siano quindi esprimibili in termini di target e indicatori (qualitativi e/o quantitativi) in grado di misurarne il successo e sostanziarne la rendicontabilità rispetto ai cittadini;
- approfondire l’analisi del fabbisogno delle singole amministrazioni beneficiarie volta a far emergere problematiche di debolezza trascurate (consapevolmente o meno) nella domanda espressa e che costituiscono invece fattori rilevanti e spesso comuni delle loro difficoltà;
- sviluppare un’offerta di qualità basata sull’attuazione di azioni orizzontali promosse da centri di competenza nazionali e dirette a risolvere questioni rilevanti e comuni;
- definire e praticare un’organizzazione operativa più snella e maggiormente consapevole dell’importanza di ottenere risultati accentuando e rendendo più

- incisivo il sistema di responsabilità collegato all'attuazione di ogni singolo progetto (il che significa rendere non conveniente l'inazione o i ritardi non dipendenti da cause esogene attraverso disincentivi anche finanziari);
- migliorare il sistema degli indicatori, sia nella impostazione che nella rilevazione nella resa.

IV.3.3 Strumenti per il miglioramento della conoscenza e l'attuazione delle politiche: la capacità di realizzazione delle opere pubbliche

Il miglioramento delle capacità delle amministrazioni nell'impostare, programmare e attuare la politica di coesione territoriale trova alimento anche nella disponibilità (e nell'utilizzo) di strumenti specifici di conoscenza e analisi delle politiche. In questo paragrafo si dà conto, aggiornando sinteticamente quanto riportato in modo più esteso in precedenti edizioni del Rapporto, dell'azione dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici per migliorare la conoscenza e quindi le capacità operative delle amministrazioni per programmare (e stimare ex ante correttamente tempi di entrata in funzione e di conseguimento di risultati) delle opere pubbliche.

La realizzazione delle infrastrutture, e delle opere pubbliche in generale, costituisce - sia per il volume di risorse coinvolte, sia per il loro contributo allo sviluppo economico e produttivo del Paese – un fattore cruciale nel determinare risultati visibili nell'attuazione della politica di coesione territoriale. In particolare, i prolungati tempi del processo realizzativo e la crescita dei costi delle opere rispetto alle previsioni iniziali, rappresentano elementi di criticità rilevanti della capacità delle Amministrazioni di programmare correttamente gli interventi di sviluppo e stimarne i risultati.

L'Unità di verifica degli investimenti pubblici è impegnata da tempo 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 e quindi sulla costruzione di competenze in grado di migliorare il processo di programmazione delle opere.

L'analisi prende in considerazione le fasi di progettazione, affidamento e realizzazione dei lavori e si estende fino alla effettiva messa in funzione delle opere⁷⁷.

⁷⁷ La base dati di riferimento per le analisi è quella degli interventi inseriti negli Accordi di Programma quadro, strumenti attuativi delle Intese Istituzionali di Programma Stato-Regione (Legge 662/96), relativi al sottosistema delle opere pubbliche. Il percorso attuativo delle infrastrutture, dalla progettazione al termine dei lavori, è stato esaminato su un insieme di 16.883 interventi, dal valore di circa 67 miliardi di euro (i dati sono stati estratti dall'Applicativo Intese e si riferiscono alla data di monitoraggio del 31/12/2009). Il calcolo delle durate è stato realizzato mediante una metodologia che utilizza sia gli interventi con fasi concluse sia quelli con fasi in corso o non avviate, per le quali la durata è stata stimata mediante apposite tecniche statistiche. È stata inoltre

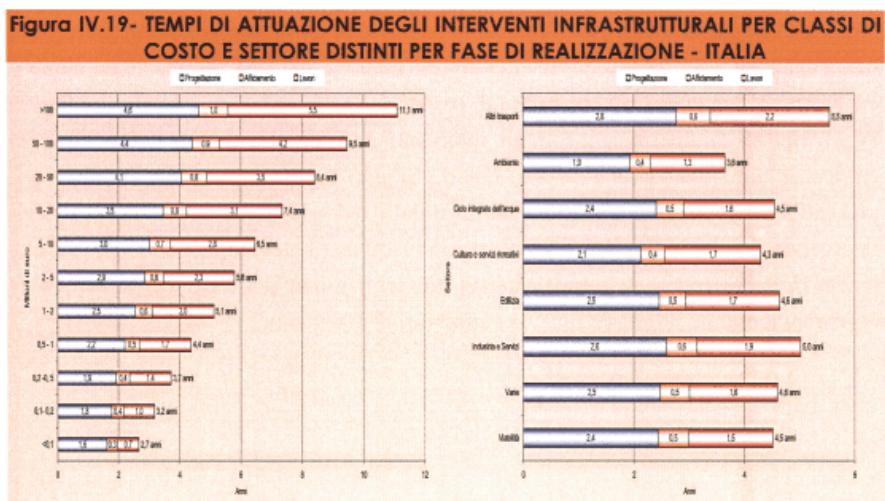
Il tempo di attuazione di un'opera pubblica dipende da una molteplicità di fattori, osservabili e non osservabili, e per questo è soggetto a forti mutamenti a seconda della dimensione esaminata.

Esso cresce progressivamente al crescere del valore economico dei progetti e la crescita riguarda indifferentemente le tre fasi procedurali considerate (Figura IV.19). In particolare, la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 1,6 e 4,6 anni, mentre la fase di aggiudicazione lavori oscilla tra 0,3 e 1,0 anno, infine i tempi medi di realizzazione dei lavori variano tra 0,7 anni e 5,5 anni.

Il settore caratterizzato dalle durate più lunghe è quello degli Altri trasporti che comprende interventi infrastrutturali nei trasporti ferroviari, marittimi, aerei, lacuali e fluviali, compresi porti, aeroporti, stazioni e interporti. Viceversa il settore Ambiente - che comprende, tra l'altro, opere per l'assetto idrogeologico, la conservazione del suolo, il recupero e la protezione di siti naturali e/o degradati, il monitoraggio ambientale, ecc. - si caratterizza per le durate più brevi.

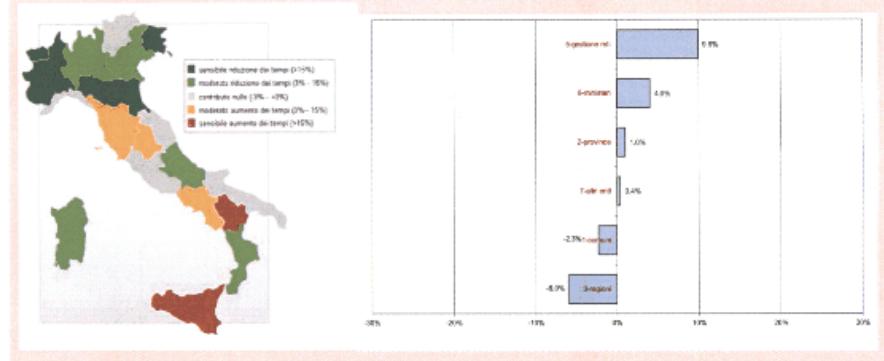
L'analisi territoriale (Figura IV.20), condotta al fine di isolare le performance regionali dagli altri fattori condizionanti la durata di esecuzione delle opere, evidenzia una significativa differenza tra le prestazioni delle regioni settentrionali e quelle delle regioni centrali e meridionali. Tra le regioni più veloci nell'attuazione delle opere pubbliche vi sono l'Emilia Romagna e Piemonte e il Friuli Venezia Giulia (in verde scuro), tra quelle più lente la Sicilia e la Basilicata (in rosso). Analogamente è stata condotta un'analisi sugli enti attuatori che rileva comportamenti non troppo distanti, sebbene gli Enti di gestione delle reti (tra i quali ANAS e Rete Ferroviaria Italiana) mostrino in media performance leggermente inferiori a quelle delle altre amministrazioni pubbliche.

Analisi di performance regionale e per ente attuatore



effettuata un'analisi esplorativa sull'entrata in funzione, la fase che sancisce l'effettiva disponibilità dell'opera per la collettività. A tale scopo è stato impiegato il sottoinsieme degli interventi, pari a 4.361, per i quali è presente nel sistema di monitoraggio degli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro la data effettiva di entrata in funzione (i dati relativi all'entrata in funzione sono stati estratti dall'applicativo Sistema Gestione Progetti – SGP - che sostituisce l'applicativo Intese, alla data di monitoraggio del 31/12/2010).

Figura IV.20 - ANALISI DI PERFORMANCE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI ATTUATORI: SCOSTAMENTI PERCENTUALI DEI TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE



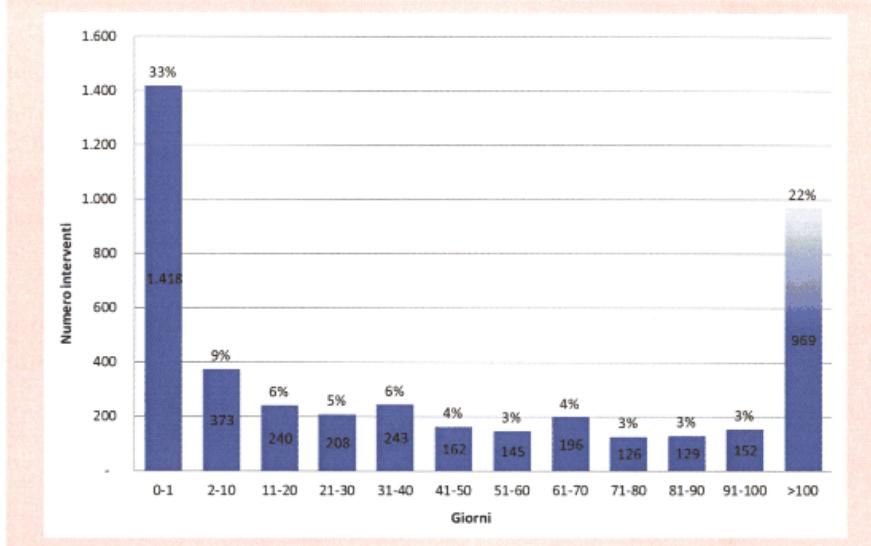
La fine dei lavori, sebbene concluda la fase più ponderosa e spesso più problematica del percorso attuativo, non rappresenta ancora il momento in cui l’opera entra nella disponibilità della collettività. Affinché ciò accada è necessario che l’opera stessa superi la fase di collaudo e che, successivamente, ne venga dichiarata la funzionalità, seppure con modalità diverse a seconda della tipologia.

Al fine di verificare i tempi medi di entrata in funzione delle opere, è stata condotta un’analisi che ha preso in esame il lasso di tempo intercorrente tra la fine dei lavori e la chiusura della fase di “entrata in funzione” dell’opera, quindi il suo pieno esercizio. Non sono stati quindi esaminati i casi di entrata in funzione parziale o avvenuta in una situazione di lavori ancora in essere, non conclusi.

I tempi di entrata in funzione possono essere molto variabili

Il periodo di entrata in funzione si caratterizza per la forte presenza di durate prossime allo zero, poiché per l’entrata in funzione in molti casi è stata dichiarata una data contestuale a quella della fine dei lavori. Tuttavia si osservano anche un numero considerevole di interventi con tempi di entrata in funzione ben più lunghi. La Figura IV.21 riporta la distribuzione degli interventi rispetto alla durata del periodo di entrata in funzione dalla fine dei lavori. Si può notare come tale distribuzione presenti una forte concentrazione sulla durata 0-1 giorni (il 33 per cento degli interventi). I restanti interventi presentano invece una notevole dispersione, con una tendenza decrescente, su durate via via crescenti e ben il 22 per cento di essi fa registrare tempi di entrata in funzione superiori ai 100 giorni.

Figura IV.21 – DISTRIBUZIONE DEGLI INTERVENTI (numero e percentuale) RISPETTO AI GIORNI INTERCORSI TRA LA FINE DEI LAVORI E L'ENTRATA IN FUNZIONE



Utilizzando come chiave di lettura la dimensione dell'intervento, si può osservare come il periodo di entrata in funzione assuma una dimensione variabile tra i circa 50 giorni per le opere di più piccole dimensioni e gli oltre 110 giorni per le opere più grandi.

L'analisi per settore mostra, invece, che i settori caratterizzati da tempi più lunghi di entrata in funzione sono “Industria e servizi” ed “Energia”, dove i giorni necessari per la messa in funzione delle opere superano i 110. Al contrario, le opere edili e stradali richiedono in media meno giorni (51 e 47) per la messa in funzione. Non si registrano differenze sostanziali tra le aree territoriali (Nord, Centro e Sud) in termini di tempi di entrata in funzione.

Altra analisi interessante e che si è dimostrata in grado di fornire informazioni rilevanti sulla capacità delle Amministrazioni di programmare opere pubbliche di dimensioni consistenti è quella condotta, nel 2011, dall'UVER sulle previsioni di attuazione dei Grandi Progetti⁷⁸. In questo caso le stime sono state realizzate utilizzando VISTO, l'applicazione (disponibile sul sito del DPS www.dps.tesoro.it/VISTO) che fornisce indicazioni sulla durata di ciascuna fase procedurale di un'opera pubblica a partire da alcune caratteristiche identificative e di contesto.

Nel complesso sono stati presi in esame 45 Grandi Progetti (8 in Calabria, 5 in Puglia, 12 in Sicilia e 20 in Campania), riconducibili ai POR delle rispettive Regioni, al PON Reti e Mobilità e al POIN Attrattori culturali. Si tratta di progetti fortemente eterogenei tra loro per caratteristiche, articolazione e dimensione

Tempi di entrata in funzione per classe di costo, settore e area territoriale

⁷⁸ In base ai Regolamenti comunitari per Grande Progetto si intende un intervento superiore ai 50 milioni.

economica per i quali le stime prodotte dall'applicazione di VISTO sono state messe a confronto con le durate dichiarate dalle Amministrazioni.

Dal confronto sono emerse indicazioni di rilievo e non univoche. Nella maggioranza dei casi le previsioni di progetto sono risultate mediamente più ottimistiche (ovvero le Amministrazioni hanno previsto di realizzare il progetto in tempi più contenuti rispetto a quelli stimati dall'applicazione), in diversi casi è tuttavia risultato il contrario. In ogni caso è emerso come l'analisi attraverso l'applicazione di VISTO – se opportunamente utilizzata in fase di programmazione delle opere – può consentire un approccio di programmazione maggiormente informato e quindi la possibilità di previsioni ex ante (e di definizione del relativo cronoprogramma e di pianificazione delle risorse) più coerente con le effettive capacità di attuazione riscontrate (e riscontrabili) alla luce delle specifiche esperienze di realizzazione (per settore, territorio e dimensione dei progetti) del passato.

IV.4 Le prospettive della politica regionale europea: il futuro della politica di coesione

IV.4.1 Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020: le proposte della Commissione europea per il bilancio UE

La proposta della Commissione europea sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020

Il 29 giugno 2011 la Commissione europea ha adottato il pacchetto di proposte per il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020, che rappresenta la cornice per l'attuazione dei bilanci annuali. Il pacchetto include la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni “Un bilancio per la strategia Europa 2020” e le proposte per l’Accordo Interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione insieme alla proposta di regolamento sul QFP, di decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie e di regolamento di attuazione del Consiglio della decisione sulle risorse proprie dell’UE⁷⁹. L’articolazione della proposta riflette le disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell’UE, che prevede all’art. 312 che le prospettive finanziarie prendano la forma di un regolamento approvato all’unanimità dal Consiglio con l’approvazione del Parlamento europeo.

La proposta della Commissione prevede un bilancio attestato a 1.025 miliardi di euro per il sette anni in impegni (1,05 per cento del PIL-UE) e 972 in pagamenti (1 per cento del PIL-UE), che si articola su cinque rubriche: crescita intelligente e inclusiva, comprendente gli stanziamenti per la politica di coesione; crescita

⁷⁹ Comunicazione COM (2011) 500 del 29.06.2011, della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni “Un bilancio per la strategia Europa 2020”; Proposta COM (2011) 398 del 29.06.2011 di Regolamento del Consiglio che stabilisce il Quadro finanziario pluriennale per gli anni 2014-2020; Proposta COM (2011) 403 del 29.06.2011 per l’Accordo Interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria; Proposta COM (2011) 510 del 19.06.2011 per una Decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie dell’Unione europea; Proposta COM (2011) 511 del 29.06.2011 di Regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell’Unione europea.

sostenibile: risorse naturali, in cui rientrano le risorse per la politica agricola comune; sicurezza e cittadinanza; Europa globale; amministrazione. La Commissione propone quindi una struttura sostanzialmente invariata rispetto al 2007-2013 per quanto concerne le rubriche del QFP e anche per la durata settennale (nonostante alcune richieste, in particolare da parte del Parlamento europeo, di portare a cinque anni la durata del QFP, per allinearla con la durata delle legislature). Anche i valori proposti sono nel complesso sostanzialmente stabili in termini reali (+3 per cento) rispetto al 2007-2013 (Tavola IV.11). All'interno di quest'ammontare complessivo pressoché invariato, tuttavia, la Commissione propone una riallocazione interna, riducendo le voci principali. Per la coesione si prevedono 336 miliardi di euro, pari al 5 per cento in meno, e per la politica agricola circa 383 miliardi di euro, pari a una riduzione del 9 per cento. La quota delle due politiche sul totale del QFP scende a circa il 60 per cento per il 2014-2020 (contro circa il 70 per cento nel 2007-2013). Gli aumenti sono indirizzati verso altre politiche: ricerca e competitività (+ 69 per cento), sicurezza e cittadinanza (+ 50 per cento), Europa come attore globale (+23 per cento) e amministrazione (+ 10 per cento).

Tavola IV.11 – QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE: PROPOSTA 2014-2020 E CONFRONTO CON 2007-2013 (milioni di euro a prezzi 2011)

Stanziamenti per impegni	2007-13	2014-20	variazione
1. Crescita intelligente e inclusiva	446.308	490.908	10%
competitività	91.496	154.888	69%
coesione economica sociale e territoriale	354.812	336.020	-5%
2. Conservazione e gestione delle risorse naturali	420.482	382.927	-9%
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	336.686	281.825	-16%
3. Sicurezza e cittadinanza	12.366	18.536	50%
di cui Libertà sicurezza e giustizia	7.610	11.568	52%
di cui Cittadinanza	4.756	6.968	47%
4. UE come attore globale	56.817	70.000	23%
5. Amministrazione	56.706	62.629	10%
Compensazioni	919	0	nd
Totale stanziamenti per impegni	993.598	1.025.000	3%
	percentuale del RNL	1,049	1,05
Totale stanziamenti per pagamenti	942.768	972.198	3%
	percentuale del RNL	1,00	1,00

Nota: il calcolo dei valori 2007-13 a prezzi 2011 è stato eseguito considerando un incremento annuo del 2 per cento
Fonte: elaborazioni DPS su Comunicazione COM (2011) 500 del 29.06.2011, "Un bilancio per la strategia Europa 2020"; per il 2007-13 la fonte dei dati è il documento COM (2011) 226 del 20.4.2011

I principi di fondo che ispirano la proposta per la politica agricola sono quelli di riequilibrare le allocazioni tra gli Stati membri nell'ambito degli aiuti diretti (lo squilibrio essendo principalmente dovuto alle modalità con cui è avvenuto l'allargamento del 2004 e del 2007 e alla possibilità per i nuovi Stati membri di aumentare gradualmente le dotazioni fino al 2013). Le modalità proposte dalla Commissione possono tuttavia comportare significativi svantaggi per l'Italia.

Vengono inoltre potenziati i programmi per la ricerca e innovazione, a cui sono destinati 80 miliardi che coprono il Programma Quadro, l'Istituto Europeo di Tecnologia e la componente Innovazione del Programma Competitività e

La proposta della Commissione per le rubriche di spesa diverse

Innovazione (CIP). Si rafforza anche la dotazione di risorse per gli interventi sulle reti infrastrutturali europee (50 miliardi) con la creazione di un nuovo fondo, denominato “*Connecting Europe Facility*”, che comprende le reti trans-europee: di trasporto (31,7 miliardi), dell’energia (9,1 miliardi) e delle tecnologie dell’informazione (9,2 miliardi). La gestione di questo strumento sarebbe di diretta competenza della Commissione e servirebbe a finanziare interventi sui cosiddetti “*missing links*”, secondo una lista di progetti allegata alla proposta della Commissione. Altra novità nell’ambito della proposta complessiva connessa al QFP è l’incremento dell’impiego di strumenti finanziari per il finanziamento degli interventi e tra questi la Commissione prevede il lancio di una specifica iniziativa sui *project bonds*.

**La proposta
della
Commissione per
politica di
coesione
nell’ambito del
QFP**

Le novità principali della proposta della Commissione si ritrovano in materia di finanziamento del bilancio. E’ prevista, infatti, entro il 2018 la creazione di due nuove risorse proprie: una tassa sulle transazioni finanziarie e l’IVA europea. Il potenziamento delle risorse proprie corrisponde all’obiettivo di rendere il finanziamento del bilancio meno dipendente dai trasferimenti dei Singoli Stati membri. Anche in tema di “correzioni ad hoc” dei contributi di alcuni Stati membri (attualmente oltre al Regno Unito, ne beneficiano Germania, Paesi Bassi, Svezia e Austria) la Commissione intende superare il sistema attuale proponendo, per il 2014-2020, il passaggio a un sistema di trasferimenti forfettari annuali, riconosciuti ai paesi che dovrebbero fare registrare squilibri eccessivi nei saldi rispetto al bilancio comunitario. Un totale annuale di 7,5 miliardi di euro sarebbe quindi ripartito tra Regno Unito (3,6 miliardi), Germania (2,5 miliardi), Paesi Bassi (1,1 miliardi) e Svezia (0,4 miliardi)

Per la politica di coesione, la Commissione propone nell’ambito del citato calo in termini reali del pacchetto complessivo di 336 miliardi, una riduzione delle risorse per le regioni in ritardo di sviluppo (162,5 miliardi, equivalenti a una riduzione del 20 per cento sul periodo 2007-2013). In parte, questo calo evidente è ascrivibile al minor numero di regioni e di popolazione ammissibili in base al criterio secondo cui il reddito pro capite dell’ultimo triennio disponibile deve essere inferiore al 75 per cento della media comunitaria (misurata a parità di potere d’acquisto). La dinamica di sviluppo riscontrabile in 17 regioni comprese nell’Obiettivo Convergenza durante il periodo 2007-2013 con una popolazione di oltre 31 milioni di abitanti è alla base di questa modifica. La transizione dalla Convergenza riguarda tutte le regioni tedesche ammissibili nel 2007-2013 e quasi tutte quelle spagnole. Un ulteriore fattore che contribuisce alla riduzione delle risorse stanziate per le regioni meno ricche è l’abbassamento del livello del tetto annuale di risorse attribuibili ad ogni Stato membro a titolo della politica di coesione (*capping*) che scende a un unico valore del 2,5 per cento del PIL per tutti gli Stati membri, mentre nel 2007-2013 si è impiegata una griglia di parametri il cui valore, a partire dal più alto livello di circa il 3,8 per cento per i paesi più poveri, si riduce progressivamente al crescere del livello del reddito degli Stati. In aggiunta, la Commissione ha effettuato una modifica dei

parametri del metodo di calcolo delle allocazioni pro capite, che rappresenta uno fra gli aspetti più delicati per l'Italia nel negoziato sulla coesione. In particolare, la modifica riguarda il fattore di ponderazione della prosperità nazionale nell'ambito della procedura di calcolo "bottom up" delle allocazioni finanziarie (denominata "metodo di Berlino"), che è stato ridotto di un terzo.

Per il Fondo di coesione, attribuibile agli Stati membri il cui reddito pro capite è inferiore al 90 per cento della media comunitaria, la proposta della Commissione prevede circa 69 miliardi di euro, un valore sostanzialmente stabile in valore assoluto rispetto al 2007-2013 ma corrispondente a un aumento pro capite per la riduzione della popolazione ammissibile.

La Commissione propone, inoltre, l'introduzione di una nuova categoria intermedia di regioni il cui PIL pro capite è compreso tra il 75 e il 90 per cento della media UE27. Per questa categoria di regioni la Commissione propone di stanziare 38,9 miliardi di euro (prezzi 2011), pari al 12 per cento circa dell'intero pacchetto per la politica di coesione. Nell'ambito di questa categoria si trovano compresi due tipi di regioni: a) regioni che nel 2007-2013 fanno parte dell'obiettivo Convergenza (ad esempio le citate regioni spagnole e tedesche); b) regioni che non hanno fatto parte dell'obiettivo Convergenza nel periodo 2007-2013, ma il cui reddito pro capite si trova nell'intervallo citato. La popolazione complessiva della categoria è di 72,1 milioni di abitanti, di cui 31,7 provenienti dall'obiettivo Convergenza e 40,4 rientranti nel secondo tipo di regioni (tipo b). Per l'Italia, la popolazione ammissibile alla categoria intermedia ammonta a 3,9 milioni, relative a quattro regioni italiane: Abruzzo, Basilicata, Molise e Sardegna, tutte riconducibili al tipo di regioni descritto sopra sub b), non essendo incluse nell'obiettivo "Convergenza" nel periodo 2007-2013. La popolazione della categoria intermedia è soprattutto localizzata in Francia (16,7 milioni di abitanti), Germania (14,9 milioni, di cui 10,6 in uscita dall'obiettivo Convergenza), Spagna (14 milioni di cui 12,7 in uscita dall'obiettivo Convergenza) e Regno Unito (8,6 milioni). Nella proposta della Commissione, le intensità di aiuto pro capite non dovrebbero essere inferiori ai due terzi di quelle attribuite nel 2007-13 se le regioni facevano parte dell'Obiettivo Convergenza, mentre sarebbero commisurate al livello del PIL pro capite per le altre.

E' quindi previsto uno stanziamento di 53 miliardi di euro per le regioni ricche (reddito pro capite superiore al 90 per cento della media comunitaria), corrispondente a un incremento del valore pro capite di circa il 16 per cento rispetto al 2007-2013. Ulteriori componenti del pacchetto finanziario per la politica di coesione sono quella destinata alla cooperazione territoriale europea, pari a 11,7 miliardi di euro, pari ad un incremento di un terzo rispetto al periodo precedente, e poco meno di un miliardo di euro per le regioni ultraperiferiche e scarsamente popolate.

La Commissione ha quindi composto un pacchetto finanziario complessivo per la politica di coesione in cui le risorse per le regioni più povere (misurate in termini pro capite) restano sostanzialmente stabili, mentre aumentano – sebbene su

livelli assoluti più bassi - quelle per le regioni relativamente ricche. In tal modo la Commissione sembra voler anticipare la dinamica negoziale sul QFP che, nell'ambito di evidenti pressioni alla riduzione del tetto globale delle spese, comporta spinte alla riduzione della sua proposta finanziaria che nella coesione riguardano principalmente, anche se non esclusivamente, le allocazioni destinate alle regioni più ricche. Anche la proposta di introdurre una nuova categoria intermedia di regioni sembra rispondere all'esigenza di incrementare le allocazioni per alcuni Stati membri relativamente più ricchi, e per questo tradizionalmente poco interessati alla politica di coesione, e quindi trovare la sua giustificazione soprattutto nel contesto di una dinamica negoziale essenzialmente mirante al contenimento dei saldi netti.

L'esame della proposta della Commissione sull'insieme del QFP 2014-2020 nell'ambito del Consiglio è stato avviato dalla Presidenza polacca nel secondo semestre del 2011. I principali temi emersi a un primo esame della proposta della Commissione sulla rubrica della politica di coesione⁸⁰ sono: il livello complessivo delle risorse, sul quale i paesi pagatori vorrebbero riduzioni consistenti diversamente dai beneficiari; le condizionalità, in particolare quelle macroeconomiche, considerate dai beneficiari inique e non giustificate se applicate esclusivamente nel contesto della politica di coesione e, al contrario, importanti a preservare una disciplina fiscale secondo altri paesi; i dubbi sulle modalità di applicazione della riserva di performance; le perplessità diffuse sull'opportunità di introdurre la nuova categoria intermedia di regioni; le difficoltà di alcuni paesi di accettare il più basso livello del *capping* fissato al 2,5 per cento del PIL; la richiesta di ripristinare i più bassi tassi di cofinanziamento dal bilancio UE prevalenti prima dell'allargamento del 2004, da parte dei contribuenti netti; la richiesta di confermare nelle regole sulla ammissibilità delle spese la possibilità di rendicontare l'IVA non rimborsabile.

Con l'avvio della successiva Presidenza danese sono poi emerse ulteriori questioni sollevate da parte dei contribuenti netti con l'intento di ridurre il volume delle allocazioni per la politica di coesione. Una prima questione riguarda la richiesta di regolare nell'accordo sul QFP anche la questione dei cosiddetti *reste à liquider* (RAL) ovvero dei residui che si accumulano annualmente per lo scarto tra stanziamenti di impegno e di pagamento, essenzialmente nella politica di coesione per la natura pluriennale degli investimenti. Un'altra questione concerne l'introduzione di una ulteriore forma di *capping*, la cosiddetta "reverse safety net", mirante a porre un tetto massimo alla eventuale crescita tra un periodo di programmazione e il successivo delle allocazioni degli Stati membri (proposta volta essenzialmente a ridurre le possibili allocazioni per la Polonia, ma che potrebbe rendere più complicato anche il negoziato italiano).

L'Italia, nel quadro di una posizione che deve tenere conto dei vincoli della situazione delle finanze pubbliche e del forte saldo netto negativo nei confronti del bilancio comunitario, ha subordinato una posizione sul volume complessivo della

Primo esame
della proposta
finanziaria della
Commissione
sulla coesione da
parte del
Consiglio

Valutazioni
dell'Italia

⁸⁰ Su questi aspetti, vedi anche per chiarimenti di merito il paragrafo successivo.

spesa del prossimo QFP all'esito del negoziato che sta conducendo in parallelo sulle due principali politiche spesa del bilancio comunitario: politica agricola e di coesione. Per quanto concerne la politica di coesione, l'elemento cruciale è il recupero, almeno parziale, delle risorse per le regioni del Sud che subirebbero la penalizzazione più evidente, scendendo di oltre il 10 per cento rispetto al livello del 2007-2013 (pari a 21,6 miliardi di euro a prezzi 2011). Tale recupero richiede il ripristino degli attuali criteri di allocazione delle risorse, in particolare per quanto concerne il parametro per la ponderazione della prosperità nazionale e quello relativo alla disoccupazione, diversamente da quanto proposto dalla Commissione.

Nel contesto negoziale emerso dopo la proposta della Commissione, caratterizzato dal confronto tra Stati membri pagatori e beneficiari sull'ammontare complessivo del futuro QFP, l'Italia ha avviato nel 2011 un dialogo con il gruppo dei paesi contribuenti netti (di cui è parte), che nell'aprile del 2012 ha condotto alla condivisione di un documento concernente il ruolo di una maggiore qualità della spesa delle risorse del bilancio dell'UE per il sostegno della crescita e dell'occupazione (*"Friends of better spending"*).

IV.4.2 La politica di coesione 2014-2020: punti di fondo e negoziato sui Regolamenti

Il pacchetto legislativo adottato dalla Commissione Europea il 6 ottobre 2011⁸¹ che contiene le proposte di Regolamenti 2014-2020 relative agli orientamenti strategici (Quadro Strategico Comune - QSC) e all'utilizzo dei Fondi strutturali, propone significative modifiche all'impianto della politica di coesione 2007-2013. In sintesi le novità introdotte sono le seguenti:

La proposta della Commissione europea

Architettura - L'architettura per obiettivi è ridefinita intorno a due obiettivi “investimenti per crescita e occupazione” e “cooperazione territoriale europea”. Nell'ambito dell'obiettivo “investimenti per crescita e occupazione”, le risorse verrebbero allocate a tre categorie di regioni: regioni meno sviluppate (PIL pro capite inferiore al 75 per cento della media UE), regioni in transizione (PIL pro capite compreso tra 75 e 90 per cento) e regioni più sviluppate (PIL pro capite superiore al 90 per cento);

Principio di partenariato - Viene rafforzato il ruolo del partenariato, con la proposta di adozione di un Codice di condotta europeo.

Impostazione strategica - Viene rafforzata la finalizzazione dell'intervento dei Fondi strutturali alle strategie generali condivise a livello europeo per la crescita

⁸¹ Si vedano :
 COM (2011) 615 del 6.10.2011(Proposta di regolamento generale).
 COM (2011) 614 del 6.10.2011: Proposta di regolamento FESR per l'obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione”.
 COM (2011) 607 del 6.10.2011: Proposta di regolamento per il FSE.
 COM (2011) 612 del 6.10.2011: Proposta di regolamento per il Fondo di Coesione.
 COM(2011) 611 del 6.10.2011: Proposta di regolamento FESR per l'obiettivo “Cooperazione territoriale europea”.
 COM(2011) 610 del 6.10.2011: Proposta di regolamento che modifica il Reg. CE 1082/2006 sul Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

sostenibile e quindi la coerenza con la Strategia Europa 2020 e con la governance della politica economica, allineando le scelte strategiche sia agli obiettivi di Europa 2020, sia alle Raccomandazioni del Consiglio specifiche per Paese e ai Piani Nazionali di Riforma;

Condizionalità macroeconomica - Si propone di estendere a tutti Fondi del QSC la condizionalità già prevista, ma mai attuata, per il Fondo di coesione, che comporta la sospensione degli impegni di bilancio per gli Stati nei confronti dei quali sia aperta una procedura per disavanzo eccessivo;

Orientamento ai risultati - Viene rafforzato l'orientamento a raggiungere risultati effettivi, attraverso una maggiore enfasi sulla concentrazione tematica delle risorse e l'introduzione sia di condizionalità ex-ante direttamente legate alla efficacia degli investimenti sostenuti dalla politica di coesione, sia di un quadro di performance che definisce i risultati attesi e individua gli indicatori con i quali misurarne il raggiungimento. Al rispetto del quadro di performance è legata anche la proposta di una riserva di premialità europea, che agirebbe sia premiando chi ha raggiunto i risultati attesi, sia punendo chi non li ha raggiunti;

Strumenti di programmazione - Viene introdotto un Quadro strategico comune (QSC) per tutta l'UE, che riguarda cinque Fondi, cioè sia i Fondi strutturali (FESR - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, FSE - Fondo Sociale Europeo, Fondo di coesione) che i Fondi per lo sviluppo rurale e la pesca (FEASR e FEMP). E' previsto che ciascuno Stato membro predisponga, in coerenza con il QSC, un Contratto di partenariato tra Stato membro e Commissione che definisce le linee strategiche nazionali per tutti e cinque i Fondi e sintetizza gli elementi salienti alla base dei programmi operativi (PO), che dovrebbero essere predisposti e presentati contestualmente. Vengono anche proposte quote minime di intervento per il FSE (25 per cento nelle regioni meno sviluppate, 40 per cento nelle regioni in transizione e 52 per cento per le regioni più sviluppate);

Sviluppo territoriale - Vengono codificati alcuni strumenti a sostegno dello sviluppo locale integrato, riferiti sia ai territori rurali (mutuando l'approccio Leader), che a quelli urbani.

Strumenti di investimento - Viene posta ulteriore enfasi sull'impiego di strumenti finanziari rimborsabili (ingegneria finanziaria);

Strumenti di gestione - Si propone l'armonizzazione delle regole di gestione tra i fondi a "gestione condivisa", essenzialmente con allineamento a regole attualmente vigenti nel campo della politica agricola comune (rendicontazioni annuali).

L'Italia ha espresso apprezzamento per la proposta della Commissione, ritenendo che rappresenti una base assai buona per realizzare la riforma a lungo auspicata di questa politica, orientandola ai "risultati" in termini di miglioramento della qualità della vita dei cittadini europei. Tuttavia, affinché la riforma sia efficace, è necessario migliorare ulteriormente la proposta di Regolamenti. In particolare l'Italia ritiene che i contenuti e la struttura dei documenti di programmazione

debbono essere riveduti, per accentuarne il carattere di documenti operativi e costruiti intorno a risultati concreti e misurabili. Appaiono altresì necessari miglioramenti nella proposta della riserva di performance, per evitare che la presenza all'interno dello stesso meccanismo di premi e sanzioni produca effetti perversi, incoraggiando la fissazione di risultati troppo modesti. Infine, occorre perfezionare il sistema proposto di condizionalità ex-ante, adottando requisiti più concreti e operativi e prevedendo più incisivi meccanismi di applicazione, per garantire efficienza e certezza alla programmazione delle risorse. Per questo l'Italia ha portato sui tavoli negoziali ipotesi di revisione delle proposte di regolamenti, che prevedono:

- più forti garanzie di un rigoroso sistema di indicatori di risultato, senza confusione con la riserva di performance;
- documenti di programmazione più leggeri incentrati sul legame fra azioni e risultati;
- “streamlining” del sistema di report sui risultati, da portare al dibattito nel Parlamento Europeo;
- ulteriore rafforzamento delle condizionalità ex ante (sulle istituzioni necessarie al successo dei programmi);
- più chiara definizione degli strumenti attuativi rivolti ai luoghi (*place based*), che consentano a città e reti di cittadini, lavoratori, università e imprese di mettere sul tavolo le proprie necessità e le proprie ipotesi progettuali;
- un Codice europeo di condotta per il partenariato che garantisca davvero il contributo alle decisioni e alle realizzazioni da parte dei cittadini organizzati;
- modalità più efficaci di attuazione della concentrazione tematica su obiettivi coerenti con la Strategia Europa 2020 (conferma delle quote di concentrazione e del numero (tre) di obiettivi tematici proposti dalla Commissione, ma con scelta degli obiettivi tematici su cui investire lasciata a Stati membri e regioni).

Non di minore importanza sono le questioni legate alla gestione finanziaria dei Fondi, in connessione con la revisione del Regolamento Finanziario: è forte il timore che l'imposizione alla politica di coesione di regole che derivano da altre politiche e che primariamente soddisfano l'attuazione della procedura annuale di discarico del bilancio comprometta l'impostazione pluriennale degli investimenti della politica di coesione e la sua caratteristica di politica di sviluppo di medio-lungo termine.

A livello nazionale è stato istituito un Gruppo di coordinamento tecnico, presieduto dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, composto da rappresentanti delle Amministrazioni centrali (quelle capofila per i diversi Fondi e quelle che hanno una competenza generale sul negoziato del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale) e delle Regioni, il cui compito principale è quello di effettuare un lavoro di approfondimento dei testi regolamentari, nonché dei testi di compromesso elaborati dalle Presidenze di turno del Consiglio UE, al fine di condividere la posizione negoziale dell'Italia.

Il negoziato ha affrontato la discussione della proposta di pacchetto legislativo per grandi blocchi tematici, al fine di favorire l'approfondimento delle questioni più complesse, analizzando ciascun tema con riferimento a tutte le proposte di regolamento, sia quello generale, sia quelli specifici (FESR, FSE, CTE, GECT).

Le questioni politiche più importanti, sulle quali si registra un'evidente contrapposizione tra la Commissione e la maggioranza degli Stati membri, riguardano alcuni elementi sostanziali della riforma e, in particolare, la connessione tra la politica di coesione e la Strategia Europa 2020, che molti Stati membri giudicano eccessiva e tale da snaturare la natura territoriale della politica di coesione, rendendone meno evidenti gli obiettivi che il Trattato le assegna. Di fatto nella proposta della Commissione, Europa 2020 diviene il riferimento principe, da cui non solo derivano direttamente il menù di obiettivi tematici e l'obbligo di concentrare le risorse su alcuni di essi, ma che determina anche eventuali richieste di reindirizzo dei Fondi nel corso del periodo di programmazione, in relazione alle conclusioni che il Consiglio Europeo trae dai Rapporti annuali sulla crescita, dai Piani Nazionali di Riforma e dalle Raccomandazioni che vengono impartite annualmente a ciascun Paese.

L'Italia riconosce l'importanza del collegamento tra la programmazione della politica di coesione, le raccomandazioni del Consiglio e le politiche nazionali e regionali, ritenendo che esso vada sviluppato e strutturato a ogni livello con adeguati strumenti. E' indispensabile, però, che tale accordo riguardi unicamente le Raccomandazioni del Consiglio rilevanti per gli investimenti programmati, evitando di addossare alla politica di coesione obiettivi impropri.

Un punto molto complesso e delicato riguarda l'introduzione di condizionalità macroeconomiche. Questo argomento va considerato nel più ampio contesto del rafforzamento della stabilità della finanza pubblica, in cui l'Italia sta dando prova chiara per un rispetto rigoroso del Patto di Stabilità e Crescita e sostiene fortemente il rafforzamento del coordinamento della governance economica. Tuttavia, l'Italia considera che il meccanismo sanzionatorio proposto sia iniquo, perché sanziona in modo molto diseguale i diversi Stati membri, essendo la sanzione proporzionale al peso dei fondi strutturali in termini di PIL e in gran parte non realizzabile, perché l'applicazione annuale delle sanzioni contrasta con la programmazione pluriennale degli investimenti della politica di coesione ed è destinata a mettere in discussione la certezza finanziaria se effettivamente applicata. L'Italia auspica, quindi, che la Commissione ripensi il meccanismo proposto, rendendolo equo e ragionevole.

Auspabilmente il negoziato dovrebbe chiudersi nel 2012 con il coinvolgimento del Parlamento europeo durante il semestre di Presidenza cipriota (luglio-dicembre 2012), al fine di consentire un tempestivo avvio dell'attuazione del prossimo periodo di programmazione già a partire dal 1° gennaio 2014.

INDICE DELLE FIGURE E DELLE TAVOLE

FIGURE

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

- Figura I.1 Confronto internazionale PIL, media 2011 e quarto trimestre 2011
- Figura I.2 Confronto internazionale tasso di disoccupazione
- Figura I.3 Crescita PIL 2000-2012 nei maggiori Paesi industrializzati
- Figura I.4 PIL pro capite nei principali Paesi europei in PPS, 2000 e 2010
- Figura I.5 PIL per ripartizione, 2001-2011
- Figura I.6 Variazione annuale degli investimenti delle imprese industriali
- Figura I.7 Indicatori del ciclo congiunturale
- Figura I.8 Esportazioni per ripartizioni e per Regioni
- Figura I.9 Intercambio commerciale con i Paesi BRIC
- Figura I.10 Situazione occupazionale nelle ripartizioni
- Figura I.11 Impatto della crisi nei mercati del lavoro regionali
- Figura I.12 La disoccupazione nelle ripartizioni
- Figura I.13 Tasso di disoccupazione nelle province italiane nel 2011 e sua variazione 2011-2008
- Figura I.14 Struttura del mercato del lavoro italiano in confronto con i principali Paesi UE – anno 2010
- Figura I.15 Struttura del mercato del lavoro nelle regioni italiane – anno 2010
- FIGURA I.A.1 Tasso di occupazione 20-64 anni nelle regioni dell'UE27
- FIGURA I.A.2 Variazione del tasso di occupazione 20-64 anni nell'UE27 tra il 2007 e il 2010
- Figura I.16 Numero ore autorizzate di CIG per ripartizione territoriale
- Figura I.17 Numero ore autorizzate di CIG per regione – anni 2008, 2009, 2010, 2011
- Figura I.18 Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro
- Figura I.B.1 Popolazione nei comuni italiani: valori 2010
- Figura I.B.2 Saldo migratorio interno ed estero nei comuni italiani anno 2010
- Figura I.B.3 Indice di vecchiaia della popolazione regionale europea: media 2009
- Figura I.19 Numero imprese attive per ripartizione – anni 2000-2009
- Figura I.20 Distribuzione del numero di imprese e dei relativi addetti per classe dimensionale e forma giuridica – anno 2009
- Figura I.21 La presenza delle società cooperative nelle regioni italiane novembre 2011
- Figura I.22 Distribuzione del numero di imprese e dei relativi addetti per compatti produttivi – anno 2009

- Figura I.23 Distribuzione delle unità locali e degli addetti nelle ripartizioni territoriali per settore produttivo – anno 2009
- Figura I.24 Sistemi locali del lavoro: tasso di disoccupazione, tasso di occupazione e variazione percentuale media dell'occupazione nel biennio 2009-2010
- Figura I.25 Poli tecnologici – esportazioni III trimestre 2011
- Figura I.26 Distribuzione territoriale dei contratti di rete
- Figura I.27 Indice di intensità creditizia (impieghi nelle imprese/PIL) per area territoriale: 2000-2010
- Figura I.28 Impieghi nelle imprese non finanziarie e famiglie produttrici per macroaree dal 2005-2011
- Figura I.29 Tasso di decadimento trimestrale nelle imprese: 2005-2011
- Figura I.30 Andamento dei tassi di interesse nelle imprese non finanziarie : 2008-2011
- Figura I.C.1 Fondo di garanzia per le PMI (legge n.662/96), operazioni ammesse 2000-2010
- Figura I.C.2 Fondo di garanzia per le PMI (legge n.662/96), credito concesso a fronte delle operazioni ammesse 2000-2011
- Figura I.31 Rischio di povertà e popolazione per i Paesi della UE27 anno 2010
- Figura I.32 Rischio di povertà e esclusione sociale per i Paesi della UE27 e le regioni italiane- anno 2010
- Figura I.33 Incidenza e intensità della povertà relativa per macroarea, anni 1999-2010
- Figura I.34 Incidenza della povertà relativa per regione, 2009-2010
- Figura I.35 Reddito familiare netto (esclusi i fitti imputati): media, mediana e indice di GINI anno 2009

II. INFRASTRUTTURE E QUALITÀ DEI SERVIZI

- Figura II.1 Tipologie di delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per macroarea territoriale 2010
- Figura II.2 Percezione del rischio di criminalità nella zona di residenza anno 2011
- Figura II.3 Percezione del rischio di criminalità nella zona di residenza
- Figura II.4 Presenza e intensità della criminalità organizzata nelle province italiane, 2009
- Figura II.5 Giustizia e sicurezza: spesa corrente pro capite della pubblica amministrazione, media 2005-2010
- Figura II.6 Durata dei procedimenti civili (cognizione ordinaria) per distretto giudiziario, 2010
- Figura II.7 Differenze di punteggio negli apprendimenti in italiano e matematica rispetto alla media nazionale per macro area geografica e ordine di scuola – INVALSI A.S. 2010-2011
- Figura II.8 Votazione conseguita alla prova nazionale invalsi per licenziati all'esame di stato del i ciclo – INVALSI A.S. 2010-2011

- Figura II.9 Distribuzione degli alunni di origine immigrata per regione e incidenza sul totale degli alunni A.S. 2010/2011
- Figura II.10 Punteggi medi conseguiti in lettura dagli studenti 15enni per area geografica e origine – OCSE PISA 2009
- Figura II.11 Studenti con scarse competenze in lettura per area geografica, origine e tipo di scuola frequentata – OCSE PISA 2009
- Figura II.12 Studenti che abbandonano gli studi alla fine del primo e del secondo anno delle scuole superiori, 2005-2010
- Figura II.13 Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) 2010
- Figura II.14 Distribuzione per asl della percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) nel Mezzogiorno, 2010
- Figura II.15 Spesa per anziano erogata dai comuni per servizi di assistenza agli anziani, 2008
- Figura II.16 Indice di copertura territoriale di alcuni servizi per la popolazione anziana erogati dai Comuni, 2008
- Figura II.17 Beneficiari di pensioni di invalidità civile e indennità di accompagnamento: coefficiente di pensionamento grezzo per 1000 abitanti, 2010
- Figura II.18 Percentuale di comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei comuni della regione, 2004-2008-2010
- Figura II.19 Bambini 03 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, servizi integrativi e innovativi)
- Figura II.20 Percentuale di bambini 03 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia per classe demografica dei comuni e quota di popolazione residente, 2010
- Figura II.21 La spesa dei comuni per i servizi all'infanzia (2010): spesa media per bambino-utente, spesa media pro capite bambino in età 03 anni
- Figura II.22 Rifiuti urbani prodotti, smaltiti in discarica e raccolta differenziata, 2002-2010
- Figura II.23 Flussi extraregionali dei rifiuti urbani delle regioni del mezzogiorno, 2010
- Figura II.24 Rifiuti urbani: raccolta differenziata e trattamento in impianti nelle regioni del Mezzogiorno, 2008 e 2010
- Figura II.25 Servizio idrico integrato spesa media pro capite in conto corrente e in conto capitale del settore pubblico allargato, 2001-2003 e 2008-2010
- Figura II.26 Acqua potabile disponibile e acqua potabile non fatturata nelle regioni italiane pro capite, 2008
- Figura II.27 Estensione della rete ferroviaria, 2011
- Figura II.28 Rete ferroviaria: elettrificata e non, 2011
- Figura II.29 Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario, 2000-2010
- Figura II.30 Grado di soddisfazione del servizio di trasporto ferroviario, 2000-2010

- Figura II.31 Merci trasportate e tonnellate-km in Italia, 2004-2010
- Figura II.32 Indice del traffico merci in ingresso e in uscita su ferrovia, 2000, 2010
- Figura II.33 Confronto dei tempi di percorrenza tra AV/AC e rete tradizionale, 2011
- Figura II.34 Velocità media ponderata sui principali collegamenti ferroviari, 2011
- Figura II.35 Offerta potenziale del trasporto pubblico nei capoluoghi di provincia, 2009
- Figura II.36 Velocità commerciale del trasporto pubblico di superficie nelle aree urbane
- Figura II.37 Copertura di banda larga fissa e mobile e divari digitali nelle regioni italiane, 2011
- Figura II.38 Copertura linda e penetrazione banda larga per tipologia d'area in Italia – 2010
- Figura II.39 Variazione prevista a fine 2013 tra aree bianche, grigie e nere identificate dal piano nazionale banda larga per macroarea, 2011
- Figura II.40 Famiglie per beni tecnologici posseduti, accesso a internet e tipo di connessione con cui accedono per ripartizione geografica, 2011
- Figura II.41 Accesso a internet e connessioni a banda larga delle famiglie per regione dell'Unione Europea, 2011
- Figura II.42 Uso regolare di internet e variazione nel biennio 2009-2011 per regione e media europea, 2011
- Figura II.43 Acquisto di beni e servizi su internet per uso privato e variazione nel biennio 2009-2011 per regione e media europea
- Figura II.44 Comuni con almeno una casella di posta elettronica certificata registrata sull'indice delle pubbliche amministrazioni, 2010-2011
- Figura II.45 ASL e aziende ospedaliere con almeno una casella di posta elettronica certificata registrata sull'indice delle Pubbliche Amministrazioni, 2010-2011
- Figura II.46 Scuole con almeno una casella PEC registrata sull'indice delle Pubbliche Amministrazioni
- Figura II.47 Corsi di laurea e laureati in S&T, 2010
- Figura II.48 Rapporto tra numero di spin-off e di ricercatori/professori delle università di origine, 2009
- Figura II.49 Rilevanza dei settori di attività ed età media delle imprese spin-off, 2009
- Figura II.50 Ricercatori occupati nelle imprese
- Figura II.51 Utenti del territorio che usufruiscono dei servizi degli sportelli per l'innovazione del sistema camerale, 2010
- Figura II.52 Utenti del territorio che usufruiscono dei servizi degli uffici marchi e brevetti del sistema camerale, 2010
- Figura II.53 Categorie di servizi per l'innovazione alle imprese erogati dai BICS della rete italiana ed europea, 2010
- Figura II.54 Andamento dei servizi erogati dagli UTT, 2004–2009

-
- Figura II.55 Distribuzione settoriale delle imprese che partecipano ai distretti tecnologici, 2011
- Figura II.56 Distribuzione geografica delle imprese associate ai distretti tecnologici, 2011
- Figura II.57 Imprese in regione e fuori regione nei distretti tecnologici, e loro dimensione media, 2011

III. POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

- Figura III.1 PA: spesa totale primaria al netto delle partite finanziarie
- Figura III.2 PA - flussi pro capite di spesa e di entrate rispetto al PIL pro capite - Medie 1996-98 e 2008-2010
- Figura III.3 PA - pressione tributaria in rapporto al PIL - Media 1996-2010
- Figura III.4 PA - spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie
- Figura III.5 PA - spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie nel Mezzogiorno - anni 1996-2009
- Figura III.6 PA - spesa pubblica in conto capitale pro capite al netto delle partite finanziarie per fonte finanziaria
- Figura III.A.1 Spesa pubblica nell'eurozona, anni 2000-2011
- Figura III.B.1 Spesa in conto capitale della PA per macro aree
- Figura III.B.2 Spesa in conto capitale della PA: quota Mezzogiorno su totale Italia
- Figura III.B.3 Spesa in conto capitale della PA per macro aree e principali livelli di Governo
- Figura III.7 SPA - spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie
- Figura III.8 Spesa in conto capitale pro capite al netto delle partite finanziarie pro capite della PA e del SPA: investimenti e trasferimenti
- Figura III.9 Confronto tra i trasferimenti in conto capitale alle imprese private per PA e SPA
- Figura III.10 PA – scomposizione dei trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche e private
- Figura III.11 PA – trasferimenti in conto capitale alle imprese private per livello di Governo e aree
- Figura III.12 SPA - evoluzione del finanziamento delle Amministrazioni Regionali e Locali (AR, AL e IPL)
- Figura III.13 SPA – decentramento delle entrate e decentramento delle spese
- Figura III.14 SPA - evoluzione del finanziamento delle Amministrazioni Regionali e Locali (AR, AL e IPL)
- Figura III.15 SPA – evoluzione della spesa consolidata decentrabile per livello di Governo

-
- Figura III.16 SPA – spesa decentrabile totale del comparto locale (AR, AL, IPL) in Italia
- Figura III.17 SPA – spesa decentrabile totale delle componenti locali (AR, AL, IPL) in Italia
- Figura III.18 SPA: spesa decentrabile totale per soggetti erogatori per ciclo integrato dell'acqua
- Figura III.19 SPA: spesa totale per soggetti erogatori in mobilità
- Figura III.20 Numerosità media per categoria di ente
- Figura III.21 Composizione degli enti dipendenti per sottotipo
- Figura III.22 Composizione delle IPL per categoria
- Figura III.23 Numerosità delle IPL nelle due macroaree
- Figura III.24 Quota della spesa delle società su IPL ed enti dipendenti (PA e extra PA)
- Figura III.25 Spesa totale media delle IPL
- Figura III.26 Spesa totale media delle IPL per regione
- Figura III.27 Rapporto tra la vendita di beni e servizi delle IPL e quella del SPA
- Figura III.28 Autonomia finanziaria e peso della spesa sul comparto locale delle Imprese Pubbliche Locali
- Figura III.29 Spesa totale delle IPL nei principali settori
- Figura III.30 Distribuzione per settori della spesa totale delle IPL
- Figura III.31 Distribuzione del peso delle IPL multisettoriali

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

- Figura IV.1 Risorse finanziarie del QSN 2007-2013: situazione a fine 2007 e a fine 2011
- Figura IV.2 Stato di avanzamento dei programmi regionali FESR e FSE al 31 dicembre 2011
- Figura IV.3 Stato di avanzamento dei programmi interregionali e nazionali FESR e FSE in Obiettivo Convergenza al 31 dicembre 2011
- Figura IV.4 Variazione delle risorse della programmazione comunitaria 2007-2013 attribuite ai diversi settori di intervento
- Figura IV.5 Risorse 'liberate' dai programmi operativi del QCS Ob.1 2000-2006
- Figura IV.6 Fondi nazionali alimentati dal FSC per il 2007-2013.
- Figura IV.7 Fondo infrastrutture: composizione per ambito/settore di finanziamento delle destinazioni originarie e di quelle derivanti dai tagli e rifinanziamenti operati dal CIPE nella seduta del 20 gennaio 2012
- Figura IV.8 Fondo strategico per l'economia reale: composizione per ambito/settore di finanziamento delle destinazioni originarie e di quelle derivanti dai tagli e rifinanziamenti operati dal CIPE nella seduta del 20 gennaio 2012

- Figura IV.9 Stato di attuazione della programmazione regionale del FSC 2007-2013 nel Mezzogiorno: destinazione delle risorse al gennaio 2012
- Figura IV.10 Stato di avanzamento economico del FSC nel Centro-Nord per regione
- Figura IV.11 Stato di avanzamento economico del FSC nel Mezzogiorno per regione
- Figura IV.12 Stato di avanzamento economico del FSC nel Centro-Nord per settore
- Figura IV.13 Stato di avanzamento economico del FSC nel Mezzogiorno per settore
- Figura IV.14 Numero e valore FSC degli interventi con esecuzione ultimata nel Centro-Nord per regione
- Figura IV.15 Numero e valore FSC degli interventi con esecuzione ultimata nel Mezzogiorno per regione
- Figura IV.16 Valore medio degli interventi con esecuzione ultimata e da ultimare per macroarea
- Figura IV.17 Numero e valore FSC degli interventi con esecuzione ultimata per asse tematico e macroarea
- Figura IV.18 Previsione di spesa FSC – monitoraggio al 31 dicembre 2011
- Figura IV.19 Tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per classi di costo e settore distinti per fase di realizzazione - Italia
- Figura IV.20 Analisi di performance delle regioni e degli enti attuatori: scostamenti percentuali dei tempi di attuazione degli interventi rispetto alla media nazionale
- Figura IV.21 Distribuzione degli interventi rispetto ai giorni intercorsi tra la fine dei lavori e l'entrata in funzione

TAVOLE

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

- Tavola I.1 Attività ispettiva di vigilanza per ente controllore, aziende ispezionate e lavoratori non regolari, anni 2008-2009-2010
- Tavola I.2 Andamento della povertà relativa nel periodo 2009-2010
- Tavola I.3 Andamento della povertà assoluta nel periodo 2009-2010

II. INFRASTRUTTURE E QUALITÀ DEI SERVIZI

- Tavola II.1 Incidenza dei crimini violenti per regione, 2005-2010
- Tavola II.2 Punteggi medi in lettura e matematica degli studenti italiani e immigrati di I e II generazione, 2011
- Tavola II.3 Assistenza agli anziani: strutture sanitarie pubbliche e private accreditate – posti e utenti, 2009

Tavola II.4	Gestione rifiuti urbani: principali indicatori nelle regioni del Mezzogiorno e per macroarea, 2005, 2009 e 2010
Tavola II.5	Recepimento della L. 42/2010
Tavola II.6	Acqua potabile: dotazione, fatturato, trasferimenti e avanzo netto delle regioni, 2008
Tavola II.7	Fabbisogno di investimenti previsti dagli ATO per i prossimi 30 anni nel settore del SII
Tavola II.8	Quadro normativo regionale
Tavola II.9	Estensione della rete ferroviaria regionale e viaggiatori, 2010
Tavola II.10	Estensione delle reti di trasporto pubblico nei capoluoghi di provincia, 2009
Tavola II.11	Grado di infrastrutturazione, offerta di servizio e accessibilità del trasporto pubblico nei capoluoghi di provincia, 2009
Tavola II.12	Costi e ricavi medi del trasporto pubblico di superficie nelle aree urbane, 2009

III. POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Tavola III.1	PA - indicatori della distribuzione territoriale di popolazione, PIL e aggregati finanziari
Tavola III.2	PA - spesa corrente primaria per macro-settori
Tavola III.3	PA - spesa primaria e risorse aggiuntive
Tavola III.A.1	Spesa pubblica pro capite deflazionata: eurozona, anni 2000-2011
Tavola III.A.2	Spesa pubblica corrente pro capite a valori concatenati: Eurozona, anni 2000-2011
Tavola III.A.3	Investimenti pubblici pro capite deflazionati: eurozona, anni 2000-2011
Tavola III.B.1	Spesa in conto capitale della PA 2009-2011
Tavola III.4	Obiettivo medio sulla spesa totale (incentivi e infrastrutture): Mezzogiorno al 45 per cento
Tavola III.5	Settore Pubblico Allargato: ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale
Tavola III.6	Pubblica Amministrazione: ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale
Tavola III.7	PA: Scomposizione della spesa dello Stato per trasferimenti in conto capitale alle imprese private
Tavola III.8	Numerosità degli enti dipendenti per sottotipo
Tavola III.9	Numerosità delle IPL per sottotipo
Tavola III.10	Quadro Finanziario Unico; spesa in conto capitale per fonte di finanziamento

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

- Tavola IV.A.1 Fondi strutturali e co-finanziamento nazionale 2007-2013 per priorità della strategia Europa 2020 e altre priorità
- Tavola IV.1 Pagamenti eseguiti dalla Commissione Europea in rapporto alle risorse assegnate: quarto anno di programmazione per il 2000-2006 e il 2007-2013
- Tavola IV.2 Verifica in itinere del principio di addizionalità in Obiettivo Convergenza: quadro di sintesi
- Tavola IV.3 Revisione della verifica di addizionalità ex ante Obiettivo Convergenza: quadro di sintesi
- Tavola IV.4 Risorse disponibili e ancora da finalizzare a interventi della politica regionale di coesione – situazione a marzo 2012
- Tavola IV.5 QSN 2007-2013 – Programmi Comunitari Monitoraggio dello stato di attuazione al 31 dicembre 2011
- Tavola IV.6 Risorse programmate dai Programmi Operativi 2007-2013 per tema prioritario UE al 31 dicembre 2011
- Tavola IV.7 Risorse impegnate dai Programmi Operativi 2007-2013 per tema prioritario UE al 31 dicembre 2011
- Tavola IV.E.1 Risorse dedicate a strumenti di ingegneria finanziaria al 31 dicembre 2011
- Tavola IV.8 Risorse liberate – situazione a marzo 2012
- Tavola IV.9 Attribuzione della riduzione FSC disposta dal D.I. 78 del 2010 operata dal CIPE con delibera 1 del 2011
- Tavola IV.10 Ricognizione sulle risorse FSC assegnate alle Amministrazioni Centrali nel periodo 2000-2006
- Tavola IV.K.1 Eitti della ricognizione ex delibera CIPE 79/2010 sui progetti in APQ
- Tavola IV.11 Quadro Finanziario Pluriennale: proposta 2014-2020 e confronto con 2007-2013

