ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LVII**
n. **4-*bis***
ALLEGATO III

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2011

(Articoli 7, comma 2, lettera b)*, e 10-*bis *della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni)*

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

(BERLUSCONI)

e dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

ALLEGATO III

Rapporto annuale 2010 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

Trasmesso alla Presidenza il 20 settembre 2011

Nota: Il presente documento costituisce un nuovo testo del Rapporto annuale 2010 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate trasmesso dal Ministro dello sviluppo economico, in data 28 aprile 2011, quale allegato al Documento di economia e finanza 2011 *(si veda lo stampato Doc. LVII, n. 4, Allegato V).*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

I.	**TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI**	1
I.1	***Il contesto internazionale***	2
I.2	***Tendenze economiche nazionali e territoriali***	4
	Riquadro A – Il divario Nord-Sud: una storia lunga 150 anni	11
	Riquadro B – Struttura e dinamica demografica in Italia	15
	Riquadro C – Apertura internazionale delle regioni	21
I.3	***Occupazione e disoccupazione nei territori***	32
	Riquadro D - Aspetti della disoccupazione giovanile	35
I.4	***Imprese e sistemi produttivi territoriali***	40
I.4.1	Struttura e dimensioni delle imprese	40
I.4.2	Ricerca e innovazione: indicatori e target nel confronto internazionale	47
I.5	***Le tendenze della società***	55
I.5.1	Istruzione	55
I.5.2	Povertà monetaria e aspetti del disagio sociale	61
	Riquadro E – Indicatore di deprivazione materiale nelle regioni italiane	67
I.5.3	Legalità e sicurezza	70
I.6	***Disparità regionali e integrazione nell'Unione europea***	77
II.	**QUALITÀ DEI SERVIZI E MISURAZIONE DEI RISULTATI**	83
II.1	***Istruzione e competenze degli studenti***	85
II.2	***Servizi di cura per anziani e bambini***	92
II.2.1	Servizi di cura per anziani	93
II.2.2	Servizi di cura per bambini	96
	Riquadro F – Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia	101
II.3	***Servizi ambientali***	103
II.3.1	Gestione dei rifiuti urbani	103
II.3.2	Gestione del servizio idrico integrato	109
II.4	***Servizi energetici e fonti rinnovabili***	114

III.	POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO	123
III.1	***Politiche nazionali e politiche regionali***	125
III.1.1	La spesa primaria della Pubblica Amministrazione (PA)	125
	Riquadro G - Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei	126
III.2	***La spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato (SPA)***	134
III.3	***I modelli di spesa delle regioni italiane: il caso della sanità***	138
III.4	***Evoluzione degli indicatori di decentramento e analisi della spesa per livelli di governo***	147
III.5	***Il Settore Pubblico Locale (SPL)***	155
III.5.1	La definizione di Settore Pubblico Locale (SPL) e la sua composizione	155
III.5.2	Dimensione ed efficienza delle Imprese Pubbliche locali	160
III.5.3	I settori in cui operano le Imprese Pubbliche locali	162
III.6	***Il Quadro Finanziario Unico delle risorse in conto capitale***	164
III.7	***Lo stato di attuazione del Federalismo fiscale: focus sul Decreto relativo agli interventi speciali***	168
III.7.1	Inquadramento della fase attuativa	168
III.7.2	Finalità generali del decreto attuativo dell'art. 16	170
III.7.2.1	Politica di coesione comunitaria	171
III.7.2.2	Fondo per lo sviluppo e coesione	172
III.7.2.3	Contratto Istituzionale di sviluppo e accelerazione	173
IV.	LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI	175
IV.1	***La politica regionale nel contesto della politica economica nazionale ed europea per la stabilità e la crescita***	175
IV. 1.1	I principali interventi nazionali	175
IV. 1.2	La strategia UE 2020 e il Programma Nazionale di Riforma	177
	Riquadro H - Primi passi verso il conseguimento di Europa 2020: una valutazione d'insieme basata sulle versioni preliminari dei PNR	183
IV.2	***La politica regionale: la strategia di sviluppo nazionale***	188
IV.2.1	La ricognizione delle risorse comunitarie e nazionali disponibili a chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006 e i nuovi orientamenti della politica regionale	188
IV.2.2	Il Piano Sud	190
IV.2.3	La programmazione comunitaria	193
IV.2.3.1	Attuazione per programmi, aree obiettivo (convergenza e competitività)	193
IV.2.3.2	Attuazione per priorità	200
	Riquadro I - Ingegneria finanziaria	210

	Riquadro J - Società dell'informazione	212
IV.2.3.3	I Programmi dell'obiettivo Cooperazione Territoriale	217
	Riquadro K: Cooperazione territoriale: informazione sulle iniziative 2010 nell'ambito delle politiche regionali	219
IV.2.4	La programmazione nazionale	222
IV.2.4.1	La ricognizione del FAS a valere sul ciclo di programmazione 2000-2006	231
	Riquadro L: La Delibera Cipe 79/2010 e le verifiche sulle risorse liberate e sul FAS	240
IV.3	***Le politiche per i fattori produttivi: lavoro e capitale***	242
IV.3.1	Monitoraggio delle politiche del lavoro	242
	Riquadro M: IL futuro del gender mainstreaming a supporto delle politiche di sviluppo nelle priorità dell'agenda europea e nazionale e nelle analisi economiche internazionali	252
IV.3.2	Politiche del credito e strumenti finanziari	256
IV.4	***La politica regionale nel lungo periodo: il futuro della politica di coesione***	262
IV.4.1	La budget review	262
IV.4.2	La riforma della politica di coesione: la quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale	267
V.	**ORIENTAMENTO AI RISULTATI E CONDIZIONALITA' EX ANTE: IL PUNTO SU UNA RIFORMA IN CORSO**	273
V.1	***La definizione di condizioni per l'efficacia delle politiche: orientamenti per il futuro della politica di coesione***	273
V.2	***Quali condizionalità per migliorare l'efficacia delle politiche***	275
V.2.1	Definizione e individuazione	275
V.2.2	Categorie di condizionalità	276
V.3	***Il confronto in Europa: condizionalità e pre-requisiti di efficacia nel negoziato sul futuro della politica di coesione***	278
V.3.1	L'impostazione del confronto	278
V.3.2	La posizione italiana	280
V.3.3	Le tendenze in atto: lo stato del confronto negoziale sul tema delle condizionalità	282
V.4	***Condizionalità e misure per migliorare l'orientamento ai risultati e l'efficacia della politica di coesione adottate a livello nazionale***	284

Il Rapporto è stato elaborato con le informazioni disponibili nel mese di giugno 2011.

APPENDICE - Tavole statistiche territoriali, cartine e note metodologiche
consultabile sul sito http://www.dps.tesoro.it

PAGINA BIANCA

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

L'economia internazionale, dopo la forte caduta nel 2009, ha registrato nel 2010 una fase di ripresa, più sostenuta nei paesi emergenti e in quelli extraeuropei. In corso d'anno si sono manifestate moderate tendenze a un rallentamento della congiuntura (cfr. paragrafo I.1).

In Italia, dopo il periodo di recessione che ha caratterizzato il biennio 2008-2009, si è assistito nel 2010 a una ripresa dell'economia trainata essenzialmente dal rilancio delle esportazioni, a fronte di un andamento meno vivace per investimenti e consumi privati. Nella seconda parte dell'anno il ritmo di crescita si è attenuato, contribuendo a ritardare, tra l'altro, il miglioramento dei dati sull'occupazione. A livello territoriale la ripresa ha interessato quasi esclusivamente le regioni del Centro e, in particolare, del Nord, mentre il Mezzogiorno è rimasto sui livelli di PIL molto bassi del 2009, non riuscendo a invertire la tendenza, in atto dal 2002, a una crescita economica inferiore a quella del resto del paese, scontando in particolare la sua minore dotazione industriale e, di conseguenza, una capacità esportatrice significativamente meno elevata di quella del Centro-Nord (cfr. paragrafo I.2).

Anche nel 2010, il mercato del lavoro ha continuato a risentire degli effetti negativi della fase recessiva del biennio 2008-2009,

Nel paragrafo I.3 si analizzano i persistenti riflessi della recessione sull'andamento del mercato del lavoro, anche se in misura ridotta rispetto all'anno precedente e con un'evoluzione più favorevole in corso d'anno, confermata dai primi dati del 2011. Il calo dell'occupazione nel 2010 ha continuato a riguardare in maniera più consistente le regioni del Sud.

Il sistema delle imprese italiane ha risposto alle sfide della crisi globale con adattamenti dei propri processi produttivi e tecnologici, ma nel confronto internazionale mostra tuttora inadeguatezze significative, che appaiono più accentuate nell'area meridionale. Per analisi e informazioni su struttura, dimensione e dinamica aziendale, nonché per una disamina specifica del rapporto tra le imprese e la ricerca e l'innovazione si rinvia al paragrafo I.4.

Il contesto sociale evidenzia, a livello nazionale, situazioni ancora di difficoltà, pur scontando qualche miglioramento per aspetti specifici. Gli ambiti qui analizzati (istruzione, povertà e disagio sociale, livello di sicurezza e legalità) relativi a fattori essenziali per lo sviluppo socio-economico, registrano, nel loro complesso, la permanenza di notevoli disparità sul territorio (cfr. paragrafo I.5).

In Europa nell'ultimo decennio i divari di reddito tra regioni nell'UE-27 sono diminuiti in modo continuo, principalmente a causa della crescita economica dei nuovi Stati membri, nei quali, peraltro, sono fortemente aumentate le disuguaglianze interne (cfr. paragrafo I.6).

I.1 Il contesto internazionale

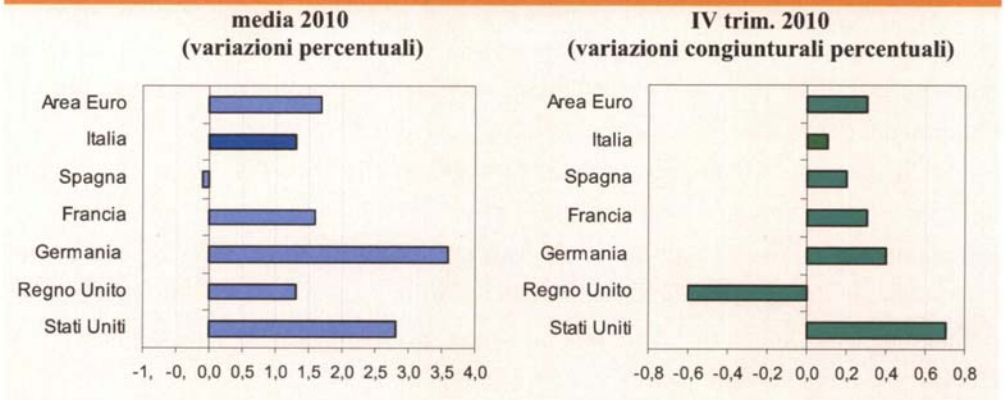
Dopo la forte caduta verificatasi nel 2009 si è assistito nel 2010 a una ripresa del PIL e del commercio mondiale (5 e 12 per cento rispettivamente sull'anno precedente). Tra i paesi extraeuropei gli Stati Uniti hanno registrato un incremento del prodotto lordo pari al 2,8 per cento, il Giappone del 4 per cento.

Per i paesi emergenti, se nel 2009 i riflessi della crisi si erano manifestati per lo più con un'attenuazione del vigoroso trend di crescita precedente, nel 2010 è ripresa la fase di incremento sostenuto del PIL, in particolare per Cina (10,3 per cento) e India (9,7 per cento).

Una ripresa dell'attività produttiva più moderata si è prodotta nell'insieme dei paesi europei. Sia nell'area UE27 sia in quella dell'euro (UE17) il PIL è aumentato a un tasso dell'1,8 per cento. Tra i maggiori paesi la migliore performance si è riscontrata in Germania (3,5 per cento), mentre in Francia, Regno Unito e Italia il tasso di crescita è risultato di poco inferiore alla media europea, che è stata, invece, ampiamente superata in Svezia, Slovacchia e Polonia. Tra gli andamenti negativi da sottolineare quelli registrati in Spagna (-0,2 per cento), Irlanda (-1,2) e Grecia (-4,5).

L'evoluzione in corso d'anno ha evidenziato una moderata attenuazione dello slancio produttivo, che nell'ultimo trimestre per alcuni paesi, in particolare Regno Unito e Giappone, ha prodotto anche andamenti congiunturali negativi.

Figura I.1 – CONFRONTO INTERNAZIONALE PIL, MEDIA 2010 E QUARTO TRIMESTRE 2010



Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati Eurostat

Le stime più recenti degli organismi internazionali indicano per il 2011 incrementi del PIL intorno all'1,5 per cento in Europa, ancora significativamente inferiori a quello previsto per gli Stati Uniti (3 per cento circa), mentre in Giappone si dovrebbero sentire, almeno per buona parte dell'anno, i pesanti effetti negativi della catastrofe naturale di marzo.

Le prospettive di un proseguimento delle tendenze positive nel 2011 sono legate all'esistenza di alcune condizioni, in assenza delle quali è elevato il rischio di un rallentamento significativo dell'economia in molte aree del pianeta.

Le misure più urgenti, per assicurare un rilancio vigoroso dell'attività produttiva, consistono da un lato nell'affrontare con rapidità e in modo coordinato i problemi presenti nell'area euro in materia di debiti sovrani e sul piano finanziario, dall'altro nel predisporre le politiche necessarie per riequilibrare le finanze pubbliche e per risanare i sistemi finanziari e creditizi dei paesi più avanzati, europei ed extraeuropei.

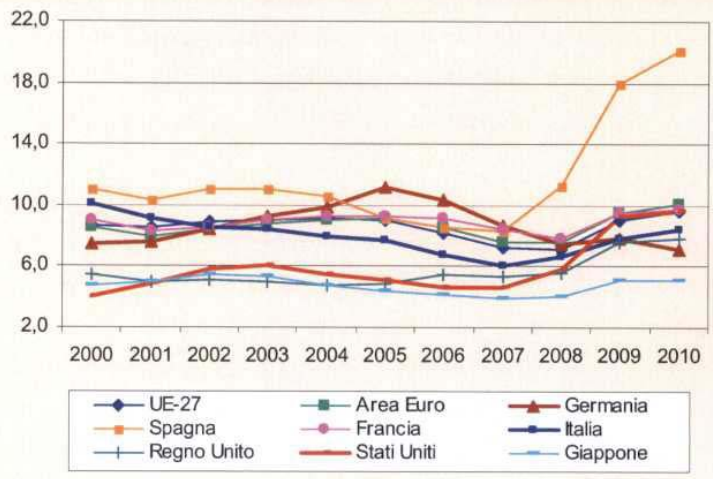
La recente approvazione dei nuovi criteri del Patto di Stabilità europeo e delle misure strutturali inserite nel Patto per l'euro, assieme alla costituzione di un Fondo permanente per l'aiuto ai Paesi dell'area euro in difficoltà finanziarie, rappresentano una prima sostanziale risposta ai problemi tuttora non risolti[1].

Queste misure dovranno essere completate da azioni miranti, in particolare nei paesi emergenti, a contenere i rischi di surriscaldamento dell'economia, soprattutto in termini di risalita dell'inflazione, e a facilitare il riequilibrio dei conti con l'estero.

Sul fronte della disoccupazione si assiste a un ritardo degli effetti positivi della ripresa economica. Negli USA il tasso medio di disoccupazione nel 2010 si è situato poco sopra il 9,5 per cento, anche se nei dati più recenti si è registrato un moderato calo. Nei paesi dell'area euro esso si è innalzato a circa il 10 per cento, mezzo punto al di sopra del dato medio dei paesi UE27. In particolare rimane preoccupante la situazione riguardante i giovani, il cui tasso di disoccupazione si attesta intorno al 20 per cento.

[1] I Capi di Stato e di governo della zona euro, nel corso della riunione dell'11 marzo 2011, hanno adottato un "*Patto per l'euro*" inteso ad istituire un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza. Con il Patto gli Stati membri della zona euro si impegnano a adottare tutte le misure necessarie per realizzare quattro grandi obiettivi: accrescere la competitività; stimolare l'occupazione; concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche; rafforzare la stabilità finanziaria. Specifico rilievo viene inoltre attribuito al coordinamento delle politiche fiscali.
Questa nuova fase di un più stretto coordinamento delle politiche nazionali all'interno della UE (cd. semestre europeo) ha già trovato una prima applicazione in Italia attraverso l'approvazione a fine aprile del *Documento di Economia e Finanza 2011* (DEF), che introduce nella programmazione nazionale il nuovo "ciclo di bilancio europeo", integrando gli adempimenti e le valutazioni di finanza pubblica per il *Programma di stabilità* con gli obiettivi di natura strategica presentati nel *Programma Nazionale di Riforma* (PNR).

Figura I.2 – CONFRONTO INTERNAZIONALE TASSO DI DISOCCUPAZIONE



Fonte: elaborazioni DPS su dati Eurostat

I.2 Tendenze economiche nazionali e territoriali

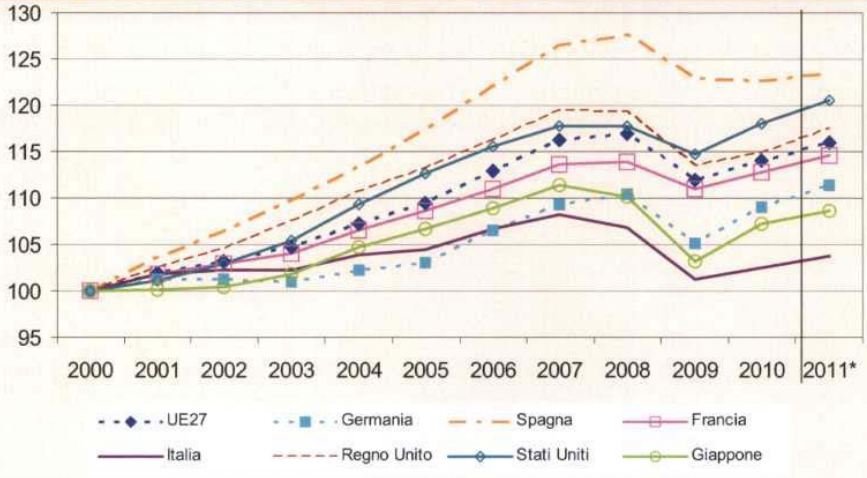
Quadro nazionale

Dopo il forte impatto della crisi globale sull'economia italiana, manifestatosi con una fase recessiva particolare vigorosa tra il secondo semestre del 2008 e la prima metà del 2009, nel 2010 le tendenze della produzione e degli ordini dell'industria sono migliorate, sia pure moderatamente, così come le esportazioni hanno beneficiato del significativo recupero della domanda mondiale. I riflessi negativi sull'occupazione, che si evidenziano abitualmente con ritardo rispetto alla flessione dell'attività economica, hanno, invece, continuato a prodursi per l'intero 2010, anche se con una tendenza affievolita.

In media d'anno l'incremento del PIL nazionale nel 2010 è stato pari all'1,3 per cento (-5,2 per cento nel 2009). Al recupero dell'attività produttiva hanno contribuito, in primo luogo, come già detto, il rilancio delle esportazioni, ma anche una moderata ripresa degli investimenti e dei consumi privati.

Nonostante il rimbalzo produttivo, nel 2010 si è ulteriormente ampliato il divario di crescita, che ha contraddistinto per intero l'ultimo decennio, tra l'economia italiana e quella dei principali paesi industrializzati, compresa la media dei paesi europei. Né le stime per il 2011 sembrano prefigurare un'interruzione di tale tendenza.

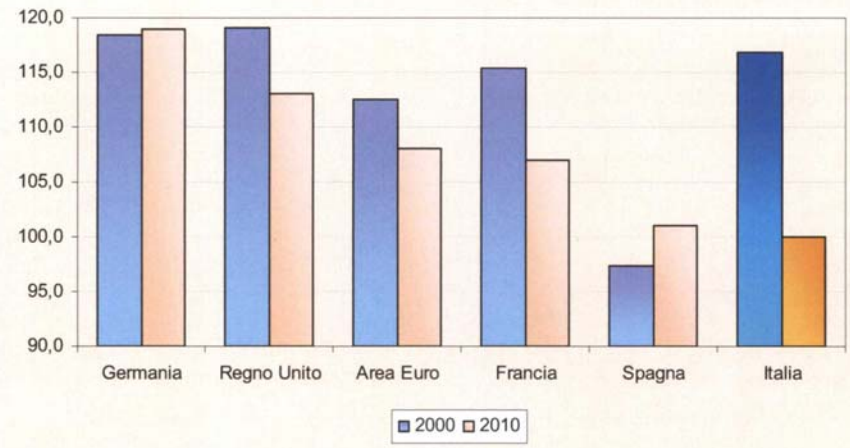
Figura I.3 – CRESCITA PIL 2000-2011 NEI MAGGIORI PAESI INDUSTRIALIZZATI
(numero indice 2000=100)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Eurostat; per il 2011 previsioni Eurostat

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 circa 17 punti (da 117 a 100).

Figura I.4 - PIL PRO CAPITE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI, 2000 E 2010 (UE27=100)



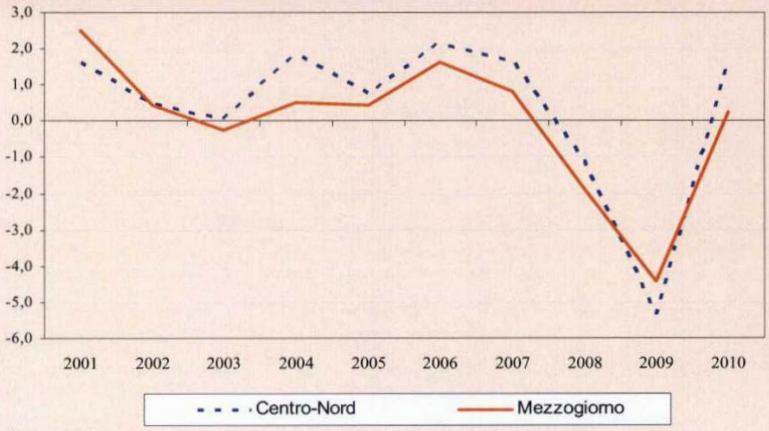
Fonte: Eurostat

Quadro territoriale

A livello ripartizionale nel 2009, pur in un contesto fortemente negativo in tutto il territorio nazionale, si è assistito a un temporaneo arresto della tendenza, in atto dal 2002, a una minore dinamica del PIL del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord. Nel Sud si è, infatti, registrata una flessione del prodotto lordo molto consistente, ma meno accentuata di quella riscontrata nel resto del Paese (-4,3 e -5,3 per cento rispettivamente).

Nel 2010, tuttavia, secondo le prime anticipazioni dell'Istat, le caratteristiche della moderata ripresa registrata a livello nazionale (1,3 per cento), incentrate in gran parte sulla capacità di recupero delle industrie esportatrici, hanno di nuovo penalizzato l'economia meridionale, notoriamente meno aperta agli scambi con l'estero.

Figura I.5 – PIL PER RIPARTIZIONE, 2001-2010 (variazioni percentuali – valori concatenati)

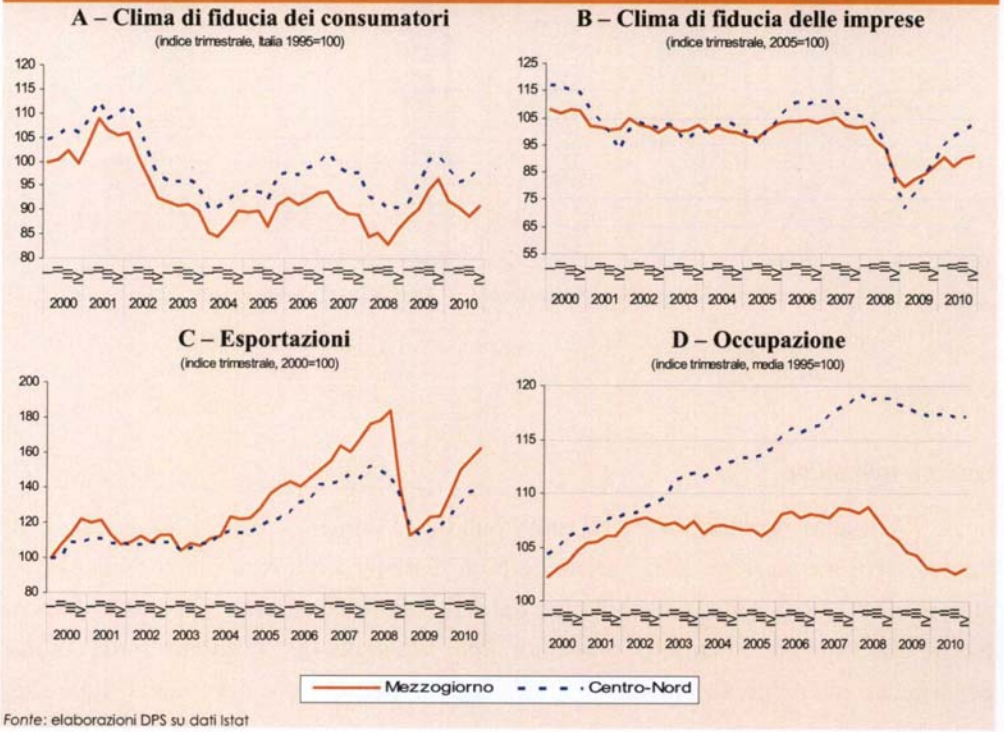


Fonte: elaborazioni su dati Istat

La congiuntura territoriale 2010

Indicazioni di una performance insoddisfacente per il Sud nel 2010 sono giunte, peraltro, sia da una flessione del livello degli occupati ancora superiore a quella del Centro-Nord sia dal clima di fiducia delle imprese. Anche l'andamento delle esportazioni del Mezzogiorno, se calcolato al netto della vendita all'estero dei prodotti petroliferi, appare meno positivo e, in ogni caso, il suo contributo alla crescita del Pil della ripartizione resta tuttora molto ridotto.

Figura I.6 - INDICATORI DEL CICLO CONGIUNTURALE



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Crescita 2003-2009

L'economia meridionale è stata contrassegnata nell'ultimo decennio da tassi di crescita modesti, insufficienti in ogni caso a realizzare gli obiettivi di riequilibrio territoriale del paese e a invertire quelle tendenze strutturali che contraddistinguono l'assetto economico e sociale dell'Italia sin dalla sua nascita come Stato unitario. Il 150° anniversario dell'Unità d'Italia offre, a questo proposito, l'occasione per riflettere in chiave storica sul tema dei divari economici e sociali tra le regioni italiane, dei loro andamenti e della loro continuità o discontinuità (cfr. oltre, Riquadro A).

Sulla base dei dati Istat dettagliati attualmente disponibili, nel periodo 2003-2009, inversamente alla tendenza registrata per il PIL, l'evoluzione del PIL pro capite nelle regioni meridionali è stata meno negativa rispetto al resto del paese (-0,7 contro -1,1 per cento in media d'anno).

Tale andamento è stato determinato, in particolare, nel periodo considerato, da una dinamica della popolazione meridionale costantemente e significativamente minore rispetto a quella registrata nel Centro-Nord (cfr. oltre, Riquadro B) e da una performance della produttività nel Mezzogiorno che, seppure negativa nelle variazioni dell'ultimo biennio, ha mantenuto, tra il 2003 e il 2009, un tasso medio annuo lievemente positivo a fronte della flessione segnalata nelle regioni centrosettentrionali. Tale riduzione, sia pure modesta, del divario di produttività tra le ripartizioni si è, tuttavia, verificata in presenza di una consistente perdita di occupazione nelle regioni meridionali.

Tavola I.1 - COMPONENTI DELLA CRESCITA DEL PIL PRO CAPITE: PRODUTTIVITA' E OCCUPAZIONE, 2003-2009 (variazioni percentuali – valori concatenati)

	Centro-Nord								Mezzogiorno							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003-09 [1]	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003-09 [1]
PIL	**0,0**	**1,8**	**0,7**	**2,2**	**1,7**	**-1,1**	**-5,3**	***0,0***	**-0,3**	**0,5**	**0,4**	**1,6**	**0,8**	**-1,9**	**-4,3**	***-0,4***
Popolazione	1,0	1,3	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0	*1,0*	0,4	0,5	0,2	0,0	0,2	0,2	0,2	*0,2*
Pil pro-capite	**-1,0**	**0,5**	**-0,3**	**1,3**	**0,6**	**-2,2**	**-6,2**	***-1,1***	**-0,6**	**0,1**	**0,2**	**1,6**	**0,7**	**-2,1**	**-4,5**	***-0,7***
Pil per occupato (produttività)	-0,9	1,1	0,5	0,5	0,3	-1,1	-2,8	*-0,4*	-0,1	1,1	0,4	0,5	1,0	-0,5	-1,3	*0,2*
Tasso di occupazione [2]	-0,1	-0,5	-0,8	0,8	0,3	-1,1	-3,5	*-0,7*	-0,6	-1,0	-0,3	1,1	-0,3	-1,6	-3,2	*-0,9*
Unità di lavoro	0,9	0,7	0,2	1,7	1,4	0,0	-2,5	*0,3*	-0,2	-0,6	0,0	1,1	-0,2	-1,4	-3,0	*-0,6*

[1] *Variazione media annua*
[2] *ULA su popolazione*

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Offerta

Dal lato dell'offerta, nella media del periodo, il solo settore dei servizi non ha registrato al Sud variazioni negative del valore aggiunto, particolarmente pesanti invece nei comparti dell'industria in senso stretto e delle costruzioni. Nel Centro-Nord si evidenzia soprattutto la cattiva performance dell'industria in senso stretto (-2,3 per cento medio nel periodo, ma -15,5 per cento nel solo 2009, quando la

recessione ha colpito in particolare le aree più sviluppate e con i maggiori insediamenti industriali nel paese).

Tavola I.2 - VALORE AGGIUNTO TERRITORIALE PER SETTORI, 2003-2009 (variazioni percentuali – valori concatenati)

	Centro-Nord								Mezzogiorno							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003-09 [1]	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003-09 [1]
Agricoltura	-8,7	13,6	-4,7	0,2	1,1	1,9	-2,0	*0,0*	1,2	12,3	-4,1	-2,9	-1,1	-0,5	-4,7	*-0,1*
Industria	-1,4	1,7	0,3	3,1	1,6	-3,1	-13,5	*-1,8*	-3,1	-2,2	0,4	1,4	1,3	-4,2	-11,9	-2,7
industria s.s.	-2,2	1,7	-0,4	3,2	1,8	-3,5	-15,5	*-2,3*	-5,4	-3,7	1,3	2,8	1,9	-4,0	-13,1	*-3,0*
costruzioni	2,3	1,8	3,5	2,9	0,7	-1,6	-5,8	*0,5*	2,4	0,9	-1,4	-1,2	0,1	-4,5	-9,4	*-1,9*
Servizi	0,6	1,9	1,2	1,8	2,0	-0,2	-2,6	*0,7*	-0,4	0,7	0,8	1,8	0,7	-1,2	-2,6	*0,0*
Totale	-0,2	2,1	0,8	2,1	1,9	-1,0	-5,7	*0,0*	-0,9	0,6	0,5	1,6	0,8	-1,8	-4,5	*-0,5*

[1] *Variazione media annua*

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Domanda

Dal lato della domanda spicca la debolezza dei consumi delle famiglie meridionali, con una variazione nulla nella media degli ultimi sette anni, indotta anche dall'andamento insoddisfacente dell'occupazione. La spesa per investimenti fissi lordi al Sud è stimata in flessione nella media del periodo, ma in misura meno accentuata rispetto al Centro-Nord, restando in ogni caso molto distante dall'assicurare i flussi necessari alla riduzione del divario territoriale con il resto del Paese, in particolare per quanto riguarda le infrastrutture.

Tavola I.3 – PIL E SUE COMPONENTI PER MACROAREA, 2003-2009 (variazioni percentuali – valori concatenati)

	Centro-Nord								Mezzogiorno							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003-09 [1]	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003-09 [1]
Pil	**0,0**	**1,8**	**0,7**	**2,2**	**1,7**	**-1,1**	**-5,3**	***0,0***	**-0,3**	**0,5**	**0,4**	**1,6**	**0,8**	**-1,9**	**-4,3**	***-0,4***
Totale (risorse/impieghi)	**0,2**	**1,6**	**1,0**	**2,3**	**1,5**	**-1,8**	**-4,3**	***0,1***	**1,5**	**1,0**	**0,3**	**1,5**	**0,4**	**-0,7**	**-3,4**	***0,1***
Consumi interni	0,9	1,5	1,4	1,4	1,2	-0,5	-1,5	*0,6*	1,0	0,7	0,8	0,6	0,5	-0,9	-0,7	*0,3*
delle famiglie	0,6	1,1	1,2	1,6	1,1	-0,8	-2,2	*0,4*	0,7	0,2	0,5	0,8	0,6	-1,5	-1,5	*0,0*
delle AAPP e ISP	2,0	2,5	2,1	0,7	1,3	0,6	0,9	*1,4*	1,8	1,9	1,5	0,2	0,3	0,5	1,2	*1,1*
Investimenti fissi lordi	-2,6	2,3	1,2	2,6	2,1	-4,8	-12,2	*-1,8*	2,9	2,3	-0,5	4,0	0,7	-0,8	-10,9	*-0,4*

[1] *Variazione media annua*

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat. I dati relativi a investimenti fissi lordi, consumi delle AAPP e ISP e totale risorse/impieghi per il 2008 e 2009 sono stime DPS

Nel periodo considerato si nota come la recessione del biennio 2008-2009 abbia sostanzialmente azzerato la crescita del quinquennio precedente. A livello regionale solo poche regioni hanno conseguito una crescita media annua pari ad almeno mezzo punto percentuale (le province autonome di Trento e Bolzano, il Lazio

e la Valle d'Aosta), mentre performance significativamente negative si sono registrate in alcune regioni del Mezzogiorno (Campania, Abruzzo e Puglia).

Tavola I.4 - PIL REGIONALE 2003-2009 (variazioni percentuali – valori concatenati)

Regioni	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003-2009
Piemonte	0,0	1,6	0,7	1,8	1,2	-1,5	-6,2	-0,4
Valle d'Aosta	2,4	1,2	-1,5	1,8	2,3	1,0	-4,4	0,4
Lombardia	0,1	1,1	0,8	1,8	1,5	-1,7	-6,3	-0,4
Liguria	-0,2	0,6	0,1	1,4	2,7	-0,7	-3,3	1,0
Bolzano	1,2	2,7	0,5	3,4	0,8	1,1	-2,6	0,5
Trento	0,4	0,2	1,4	1,5	2,5	0,4	-3,0	0,3
Veneto	1,3	2,7	0,8	2,4	1,8	-0,8	-5,9	-0,3
Friuli-Venezia Giulia	-2,0	0,5	2,2	2,8	1,9	-1,8	-5,6	0,1
Emilia-Romagna	-0,5	1,0	1,1	3,5	1,8	-1,5	-5,9	-0,1
Toscana	0,4	1,2	0,4	2,2	1,1	-0,8	-4,3	0,0
Umbria	-0,3	2,3	-0,1	2,9	1,2	-1,3	-5,9	-0,2
Marche	-0,4	1,4	1,1	3,3	1,6	-0,8	-4,7	0,2
Lazio	-0,5	4,4	0,3	1,4	2,4	-0,4	-3,3	0,6
Abruzzo	-1,4	-2,1	2,0	2,5	1,3	-1,1	-6,9	-0,8
Molise	-1,6	1,6	0,4	3,2	2,3	-0,3	-3,6	0,3
Campania	-0,6	0,4	-0,3	1,2	1,0	-2,7	-5,2	-0,9
Puglia	-1,1	1,2	0,0	2,5	0,1	-1,4	-5,0	-0,6
Basilicata	-1,3	1,6	-1,2	3,8	0,6	-0,9	-4,5	-0,3
Calabria	1,2	2,4	-1,8	1,6	0,3	-3,0	-2,3	-0,3
Sicilia	-0,1	-0,1	2,4	1,1	0,6	-1,7	-2,7	-0,1
Sardegna	2,1	0,9	0,1	0,5	2,3	-1,2	-3,6	0,1
ITALIA	0,0	1,5	0,7	2,0	1,5	-1,3	-5,0	-0,1
Nord-Ovest	0,1	1,2	0,7	1,8	1,5	-1,5	-6,0	-0,4
Nord-Est	0,2	1,7	1,1	2,9	1,8	-1,0	-5,6	0,1
Centro	-0,2	2,9	0,4	2,0	1,8	-0,6	-3,9	0,3
Centro-Nord	0,0	1,8	0,7	2,2	1,7	-1,1	-5,3	0,0
Mezzogiorno	-0,3	0,5	0,4	1,6	0,8	-1,9	-4,3	-0,4

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Le prospettive economiche a breve e medio termine

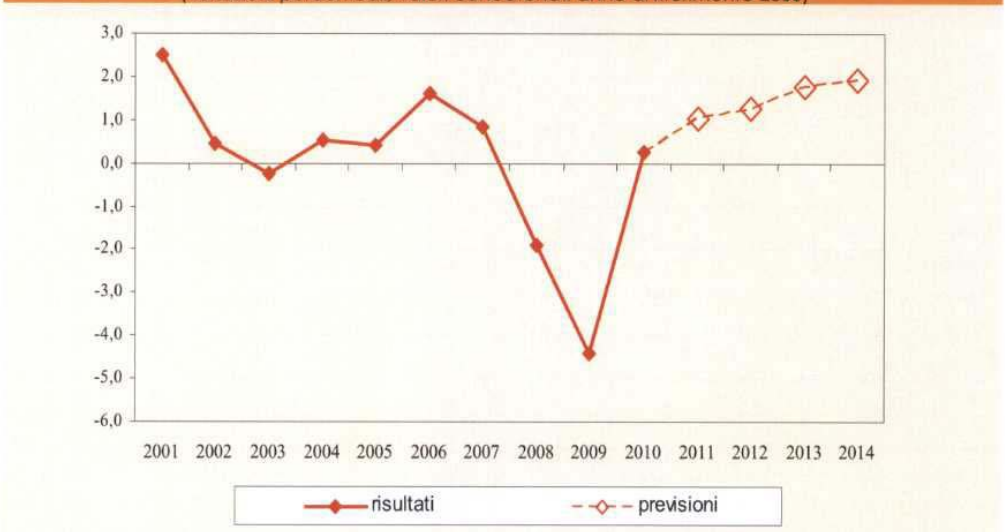
La crisi internazionale, che nel biennio 2008-2009 ha colpito l'economia di tutti i Paesi, sembra essere in via di superamento con una ripresa dell'attività produttiva, già nel 2010, nei principali Paesi industrializzati, compresi i maggiori Paesi europei, fatta eccezione della Spagna, che per il secondo anno consecutivo segna una contrazione dell'economia. L'Italia nel 2010 è cresciuta dell'1,3 per cento, in misura inferiore alla media europea, mantenendo il gap di crescita esistente dagli anni 2000.

A livello territoriale, nel biennio 2009-2010, il divario Nord-Sud si è ulteriormente ampliato, con una ripresa nell'ultimo anno della tendenza, in atto dai primi anni duemila, a

significativi gap a sfavore del Mezzogiorno. Le principali differenze tra le due aree del Paese non riguardano solo il prodotto interno lordo, ma anche i consumi delle famiglie e l'occupazione, in particolar modo quella giovanile, con ripercussioni sulla bassa produttività.

Nel periodo 2011-2014 l'Italia dovrebbe continuare a crescere in misura moderata, comunque a un tasso superiore all'1 per cento. Sempre nello stesso periodo il Mezzogiorno potrebbe registrare una crescita di poco superiore a quella del Centro-Nord, trainata in particolare dalle esportazioni e grazie anche al rafforzamento delle politiche mirate alle aree svantaggiate del Paese, con un maggior flusso di investimenti, un miglioramento delle infrastrutture e dei servizi essenziali alle persone e un ammodernamento delle imprese puntando su ricerca e innovazione.

Figura I.7 – STIME E PREVISIONI DI CRESCITA DEL PIL NEL MEZZOGIORNO: 2001-2014
(variazioni percentuali, valori concatenati anno di riferimento 2000)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, per il periodo 2011-2014 stime DPS

RIQUADRO A - IL DIVARIO NORD – SUD: UNA STORIA LUNGA 150 ANNI

Il tema del gap tra le regioni più avanzate e più arretrate del paese ha attraversato la storia unitaria del paese sin dalla sua nascita, nel marzo del 1861[1].

La "questione meridionale" entra da subito nel dibattito politico e intellettuale dell'Italia post unitaria alimentata, in particolare, dall'esistenza del fenomeno del brigantaggio e dalle condizioni di disagio sociale ed economico degli ex territori borbonici e dell'Italia Centrale, precedentemente sotto il controllo dello Stato Pontificio, rispetto alla maggior dinamicità che si osservava nelle regioni del Nord-Ovest del paese.

Il fenomeno delle diseguaglianze regionali non è ovviamente solo italiano, ma caratterizza, più in generale, il processo di sviluppo economico e sociale di una nazione. Questo si manifesta infatti in tempi e luoghi diversi, partendo da alcuni poli di crescita per poi diffondersi in aree più o meno prossime, all'interno di un processo di convergenza e di reciproche interdipendenze, che si sviluppano fra le diverse regioni di un paese e fra i diversi paesi.

Un indicatore sintetico dello sviluppo economico italiano, pur con i limiti evidenziati dalla letteratura economica, come ad esempio i problemi di affidabilità e comparabilità delle stime di serie storiche su archi temporali molto lunghi, è il prodotto interno lordo, per l'intero paese e per macro aree[2]*. Le informazioni statistiche relative a tale indicatore consentono di delineare, in prima approssimazione, un quadro dell'evoluzione, nel corso dei primi centocinquanta anni di storia unitaria, del differenziale del prodotto pro capite tra le due principali macro aree del paese: Centro-Nord e Sud (cfr. Figura A.1).*

I dati presi in esame suggeriscono che alla data dell'Unità d'Italia la distanza tra le diverse aree del paese non fosse molto accentuata, almeno in termini economici, offrendo anche un panorama piuttosto variegato: alle migliori condizioni economiche, che caratterizzavano la Lombardia, il Piemonte e la Liguria, si accompagnava una relativa prosperità in Campania e in Sicilia; inoltre l'incidenza rispettiva sul prodotto nazionale delle due principali macro aree del paese non si discostava significativamente da quella misurata dalla popolazione (con un rapporto tra Sud e Italia attorno al 40 per cento).

Va ricordato, altresì, che all'epoca la struttura economica predominante nelle varie zone del paese era quella agricola, con una quota superiore al 50 per cento della formazione del valore aggiunto totale (al costo dei fattori), mentre il

---

[1] Un insigne storico come Carlo M. Cipolla ha sostenuto che il divario Nord - Sud abbia radici lontane nel tempo, sin dagli albori del II millennio, così che, di fatto, al momento dell'unità, il dualismo fra le due aree del paese "costitutiva da tempo una realtà incontrovertibile". Un altro grande politico e storico italiano, Giustino Fortunato, in occasione del primo cinquantenario dell'Unità d'Italia scriveva: "che esista una questione meridionale, nel significato economico e politico della parola, nessuno più mette in dubbio. C'è fra il Nord e il Sud della penisola una grande sproporzione nel campo delle attività umane, nell'intensità della vita collettiva, nella misura e nel genere della produzione, e, quindi, per gl'intimi legami che corrono tra il benessere e l'anima di un popolo, anche una profonda diversità fra le consuetudini, le tradizioni, il mondo intellettuale e morale" (La Voce, Anno III, n. 11).

[2] I dati presentati sono tratti da Daniele V., Malanima P., *"Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)"*, Rivista di Politica Economica, III-IV, Marzo-Aprile, 2007, e loro successive elaborazioni e da Felice, E., *"Regional Development: reviewing the Italian mosaic"*, Journal of Modern Italian Studies, 15 (1), 2010. Gli autori hanno ripreso, integrato e reso confrontabili i dati sul prodotto regionale elaborati da Giovanni Federico, Stefano Fenoaltea e dallo stesso Emanuele Felice. Questi e altri lavori, rappresentano l'aggiornamento di altri studi di cui il punto di partenza sono le risultanze prodotte dall'ISTAT in occasione del primo Centenario dell'Unità d'Italia, e poi, i lavori del gruppo di G. Fuà (1978), le stime prodotte da A. Maddison (1991), da N. Rossi, N. Sorgato e G. Toniolo (1993) e le pubblicazioni curate da Guido Rey (2002). Si rinvia al volume Rey G. - Vitali O. (a cura di), "I conti economici dell'Italia", Roma-Bari, Laterza, 1991, per una sintesi dei principali risultati e delle differenze tra le diverse stime.

comparto industriale e quello degli altri settori si avvicinavano rispettivamente al 20 e al 30 per cento.

Da un'analisi più ampia, sulla base di altri indicatori, sia economici sia sociali, emergono, tuttavia, divari importanti tra le due macro aree: nella diversa quota nelle produzioni serica e laniera (settori di primaria importanza nella prima rivoluzione industriale, almeno in Italia), nella dotazione infrastrutturale e nel tasso di analfabetismo e di mortalità. Alcune analisi evidenziano una situazione di sperequazione fra le due aree del paese, e di "una mancanza originaria di complementarietà, di fatto o potenziale, fra le due sezioni principali del paese giunto ad unità politica"[3], che ne ha parzialmente frenato quelli che potevano essere i benefici dell'acquisita unità, la quale ha, tuttavia, sicuramente inciso positivamente sugli aspetti sociali dello sviluppo (aspettativa di vita e conoscenza e/o educazione), per i quali il processo di convergenza si è appieno realizzato[4].

Questi aspetti nel corso del tempo cominciano a mutare, anche se lentamente, con un sostanziale attenuarsi dei divari economici e sociali più gravi. All'indomani dell'Unità, si assiste, grazie soprattutto all'operare delle politiche pubbliche, allo sviluppo dell'agricoltura meridionale (favorita dalla politica orientata al libero scambio, almeno fino agli anni ottanta dell'Ottocento), allo sviluppo infrastrutturale (in particolare della rete ferroviaria, anello chiave dell'unificazione del paese) e alla creazione di nuove scuole.

Se si attenua il divario in termini assoluti, avviando quel passaggio da paese arretrato con un'area più avanzata a paese avanzato con un'area in ritardo di sviluppo (che si realizzerà appieno negli anni del secondo dopoguerra), permane quello in termini relativi.

Il divario del prodotto pro capite fra le due macro aree, infatti, si allarga a partire dagli anni 90 del XIX secolo, con il decollo industriale delle regioni settentrionali, in particolare del "triangolo industriale", che meglio intercettano i progressi tecnologici e produttivi alla base della seconda rivoluzione industriale, mentre quelle del Mezzogiorno non riescono a tenere il passo (in questo periodo nascono i primi interventi pubblici speciali, per il supporto delle attività industriali e per la realizzazione di importanti lavori infrastrutturali e idrogeologici in Campania, Basilicata e Calabria). Anche le differenziazioni interne all'area del Mezzogiorno (Campania in primis), se permangono fino agli inizi degli anni '20, divengono via via più sfumate: l'Italia assume i caratteri propri di una economia duale. La situazione tende a peggiorare durante il periodo tra le due guerre, segnate dalla Grande Recessione del 1929.

Punto di svolta, e di inversione della tendenza di fondo, è l'avvio, nel secondo dopoguerra, dell'intervento straordinario (con l'istituzione e gli interventi operati dalla Cassa per il Mezzogiorno), insieme alla riforma agraria, che interviene in modo radicale sul latifondo.

Si realizza, così, una brusca inversione rispetto al quadro precedente, nel più ampio contesto dello sviluppo economico degli anni cinquanta e sessanta. Nelle

---

[3] Cafagna L. "*La questione delle origini del dualismo economico italiano*", in CAFAGNA L., Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia, Venezia, Marsilio, 1989, pp. 187-220.

[4] Felice E., nel suo lavoro del 2007 ("*I divari regionali in Italia sulla base degli indicatori sociali (1871-2001)*", Rivista di Politica Economica, 67, nn. 3-4), ha fornito una prima stima dell'indice di sviluppo umano (indicatore composito che sintetizza tre diverse dimensioni del benessere: risorse, misurate dal prodotto pro capite, aspettative di vita e livelli di educazione), per macro aree, dal 1871. Da questo indice si ricava, come il processo di convergenza fra Sud e Isole e Centro-Nord, avviato nella seconda metà dell'Ottocento, ha sostanzialmente chiuso la forbice che esisteva tra le due aree all'indomani dell'Unità d'Italia, con un decisivo apporto delle dimensioni sociali del benessere. Questo ultimo aspetto si realizza [purtroppo], attraverso la cosiddetta "modernizzazione passiva", ossia il Mezzogiorno "si sarebbe limitato a beneficiare passivamente,..., dei miglioramenti verificatesi su scala nazionale, e spesso prodotti in ambito internazionale".

regioni del Nord-Est e del Centro Italia si espande con forza il fenomeno dei distretti industriali, grazie ai quali, accelera la crescita economica di queste aree.

Dalla fine degli anni settanta, invece, la convergenza fra Sud e Centro-Nord si arresta in concomitanza dello shock petrolifero: da allora, sostanzialmente, il rapporto tra i rispettivi prodotti pro capite oscilla attorno a un trend costante, con un valore prossimo al 60 per cento.

Appare possibile, quindi, abbozzare una periodizzazione, in quattro principali fasi, degli andamenti nei divari regionali, che in parte ricalcano quello che è stato l'andamento generale dell'economia italiana nel contesto internazionale, in parte riflettono le peculiarità storiche, culturali e politiche delle due aree.

Nel primo periodo, dal 1891 alla vigilia della Prima Guerra Mondiale, corrispondente sostanzialmente all'ultima fase dell'epoca liberale, il divario inizia ad emergere; nel secondo periodo, il ventennio fascista, dagli inizi degli anni venti alla fine della Seconda Guerra Mondiale, il gap si allarga; nel terzo, dal 1953 al 1973, comprendente gli anni del boom economico, il divario si riduce significativamente; nell'ultimo, dal 1973 in poi, si assiste a una sostanziale stabilizzazione del divario, con segnali positivi di riduzione, però, a partire dalla metà degli anni novanta.

In sintesi si potrebbe rappresentare l'andamento tra crescita economica e divari territoriali come una doppia U rovesciata (cfr. Figura A.2), con una prima fase nella quale la crescita economica li allarga, e una seconda nella quale li restringe, in linea con quanto emerso nella letteratura sulla convergenza regionale. La peculiarità italiana è che, a partire dagli anni settanta, si evidenzia una seconda U rovesciata, sicuramente meno intensa della prima, che ha spostato in avanti la chiusura della forbice.

Una fra le interpretazioni delle determinanti di questo divario è quella proposta da Daniele e Malanima (2007), attraverso la scomposizione del differenziale Nord-Sud del prodotto pro-capite (Y/P) nelle sue due determinanti: differenziale della produttività del lavoro (rapporto del prodotto, Y, sul totale degli occupati, L) e dell'occupazione (rapporto degli occupati, L, sul totale della popolazione, P). Secondo tale interpretazione, si evince come dall'unificazione fino agli anni settanta del secolo scorso, il differenziale nella produttività abbia avuto un ruolo maggiore, prima in negativo, poi in positivo negli anni del boom economico; mentre quello nell'occupazione sia responsabile del mancato aggancio allo sviluppo del Mezzogiorno nell'ultimo trentennio.

In definitiva si può argomentare[5] *che se il processo economico su lunghi periodi si può sintetizzare in tre determinanti fondamentali, quali risorse naturali, capitale umano e capitale sociale, e in tre momenti principali (determinate dalle evoluzioni tecnologiche), ossia prima rivoluzione industriale, seconda rivoluzione industriale e post-fordismo e/o rivoluzione informatica, si può sostenere che il Mezzogiorno mancò la prima, soprattutto per la penuria di risorse naturali, la seconda per un sostanziale ritardo negli ultimi due fondamentali, la terza soprattutto per la scarsa dotazione di capitale sociale*[6]*. Queste, capitale umano e capitale*

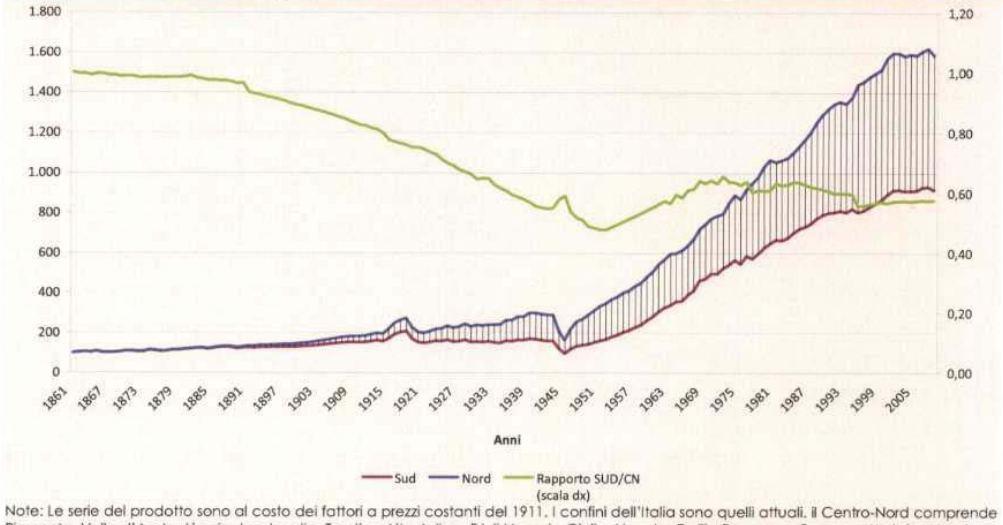
---

[5] Felice E. "*Regional development: reviewing the Italian mosaic*", Journal of Modern Italian studies, 2010, n. 15.

[6] Nuzzo G. "*Un secolo di statistiche sociali: persistenza o convergenza tra le regioni italiane?*" Quaderni dell'Ufficio Ricerche Storiche, 2006 n., ha rilevato come ci sia stata, e c'è tuttora, una persistente differenza territoriali nella dotazione regionale di capitale sociale (inteso questo come, seguendo la definizione proposta dall'OCSE, l'insieme delle "reti associate a norme, valori e intese condivise che facilitano la cooperazione all'interno o tra i gruppi", e misurata come sintesi di tre indicatori circa la partecipazione sociale, quella politica e il clima di fiducia), anche se negli anni recenti ci sono segnali di una convergenza fra le regioni settentrionali (maggiormente dotate) e quelle meridionali.

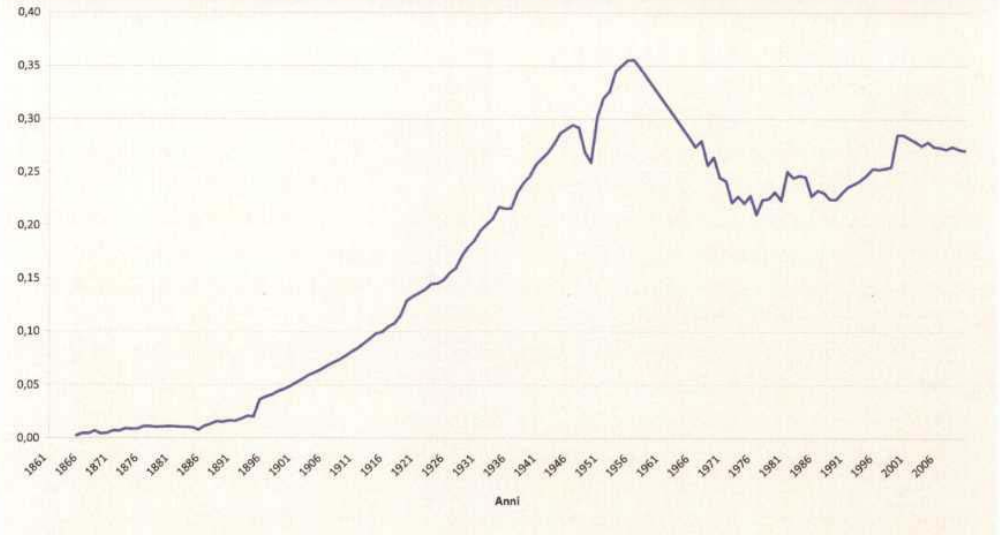
sociale, sono non a caso, le due dimensioni su cui maggiormente è intervenuto (più o meno efficacemente) l'intervento pubblico dell'ultimo decennio.

Figura A.1 – PRODOTTO PRO CAPITE A PREZZI COSTANTI 1911 SUD - CENTRO-NORD (1861=100)



Note: Le serie del prodotto sono al costo dei fattori a prezzi costanti del 1911. I confini dell'Italia sono quelli attuali. Il Centro-Nord comprende Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna; Toscana, Umbria, Marche e Lazio; il Sud comprende Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna.
Fonte: elaborazioni su dati di Daniele, V., Malanima P. (2007).

Figura A.2 – COEFFICIENTE DI VARIAZIONE DEL PRODOTTO PRO CAPITE A PREZZI COSTANTI 1911 SUD - CENTRO-NORD

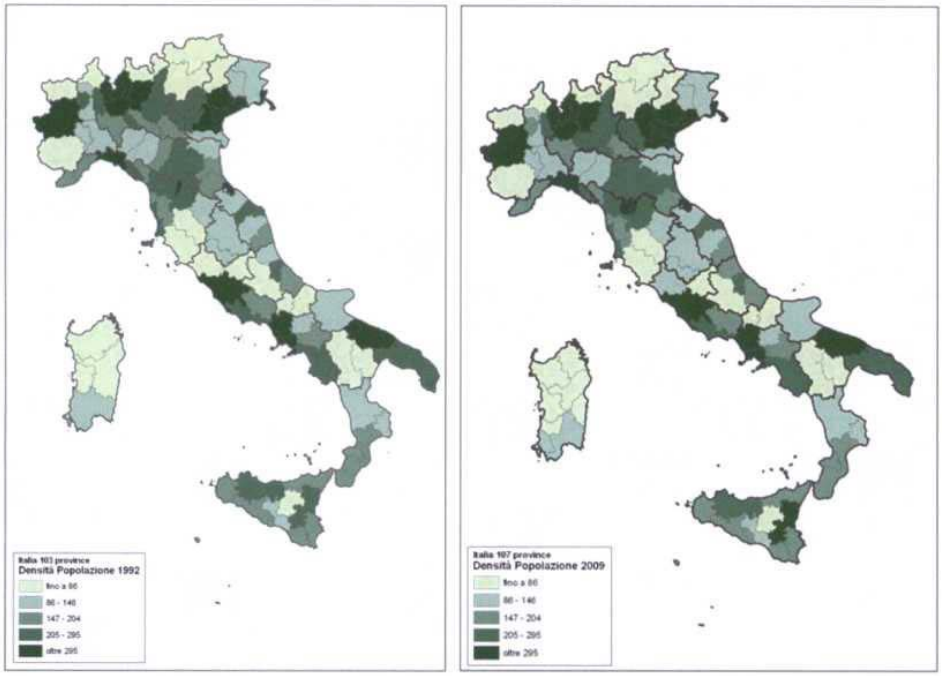


Note: Le serie del prodotto sono al costo dei fattori a prezzi costanti del 1911. I confini dell'Italia sono quelli attuali. Il Centro-Nord comprende Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna; Toscana, Umbria, Marche e Lazio; il Sud comprende Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna. Il coefficiente di variazione è un indice di dispersione normalizzato, che è ottenuto come il rapporto tra deviazione standard e la media aritmetica delle due serie del prodotto pro capite a prezzi costanti 1911 Centro-Nord e Sud. Tale indicatore è anche quello più utilizzato come misura della cosiddetta convergenza sigma, ovvero della riduzione o meno nel tempo delle disparità tra le regioni all'interno di una determinata area.
Fonte: elaborazioni su dati di Daniele, V., Malanima P. (2007).

RIQUADRO B – STRUTTURA E DINAMICA DEMOGRAFICA IN ITALIA

L'Italia, con i suoi oltre 60 milioni di abitanti, è uno dei paesi più densamente popolati dell'Unione Europea, sono infatti circa 200 gli abitanti per kmq residenti in media nella penisola rispetto ai 116 della media UE27.

Figura B.1 - DENSITÀ DELLA POPOLAZIONE NELLE PROVINCE ITALIANE – anni 1992 e 2009



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Diversi sono i fattori che, dall'ultimo dopoguerra, hanno contribuito a determinare gli attuali livelli di densità (e di crescita) della popolazione, oltre alle peculiari caratteristiche geofisiche dei territori[1]*, e che hanno caratterizzato le diverse fasi storiche di sviluppo, di integrazione e di migrazione interna, con gli intensi flussi da Sud a Nord negli anni 50-60, e di emigrazione verso l'estero (soprattutto verso America del Nord, America Latina e Paesi UE).*

Dopo gli alti tassi di natalità registrati fino agli anni sessanta la crescita della componente naturale della popolazione è andata progressivamente rallentando, determinando scenari inediti nella struttura demografica del Paese, in particolare a partire dagli anni novanta.

A fronte, infatti, di un andamento negativo, sia pure modesto, a livello nazionale della componente naturale della popolazione residente (positiva al Sud e negativa nel Centro-Nord, cfr. oltre), è ripartita invece, in misura significativa, dalla seconda metà degli anni '90, la migrazione interna dalle aree del Mezzogiorno verso

[1] I territori montani, costituiti da Comuni classificati con legge come totalmente o parzialmente montani, coprono una superficie pari a circa il 55 per cento del territorio, ma rappresentano aree poco densamente popolate interessate in passato da fenomeni importanti di spopolamento (vi risiede ora solo il 18 per cento circa della popolazione).

il Centro-Nord, alla quale si è accompagnato un sensibile incremento della presenza sul territorio italiano della componente straniera, orientata anch'essa in prevalenza verso l'area centro-settentrionale.

A tali andamenti è andato sommandosi nel tempo anche lo spostamento degli abitanti dalle aree montane e rurali a quelle costiere e urbane[2], 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'interland 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.

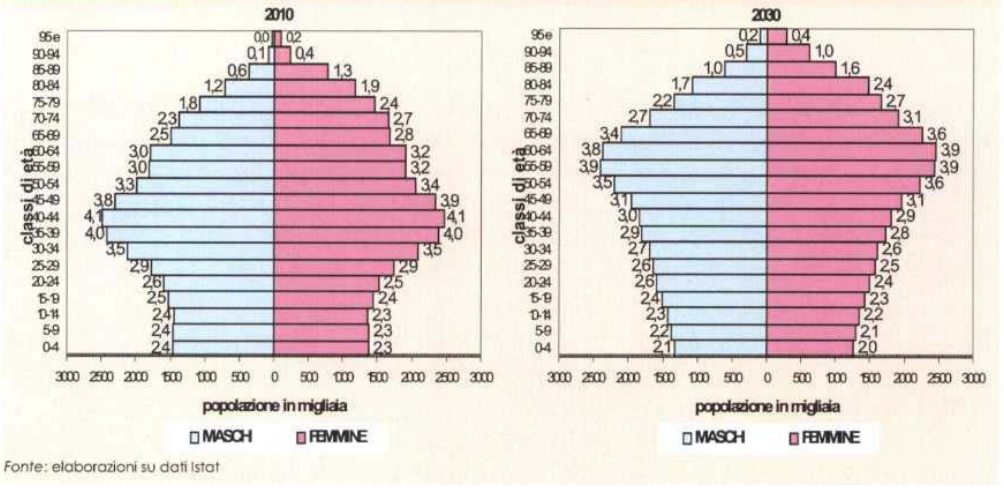
L'evoluzione demografica più recente in Italia ha evidenziato un ritmo moderato di crescita della popolazione (0,6 per cento medio annuo nel periodo 2000-2009), comunque superiore agli andamenti dei due decenni precedenti, che avevano registrato variazioni pressoché nulle.

La ripresa della crescita della popolazione negli anni duemila non è derivata tanto da un aumento del tasso di natalità[3] dei residenti italiani (stabile intorno al 9,5 per cento tra il 2002 e il 2009, tra i più bassi di quelli comunitari) o da un decremento del tasso di mortalità (fermo nello stesso periodo intorno al 9,8 per cento), quanto da un saldo positivo crescente con l'estero (cfr. tavola 1).

E' stato essenziale, infatti, il contributo della componente straniera, che è più che raddoppiata negli ultimi sette anni, raggiungendo a inizio 2010 la quota del 7 per cento sul totale della popolazione residente in Italia.

La struttura della popolazione italiana sta subendo mutamenti significativi. In particolare è in costante aumento l'indice di dipendenza (rapporto tra popolazione inattiva e fascia 15-64 anni): in dieci anni esso è salito dal 48 a 52 per cento, soprattutto per l'incremento registrato dagli anziani (30 per cento della popolazione attiva).

Figura B.2 - PIRAMIDE DELLE ETÀ PER LA POPOLAZIONE ITALIANA NEL 2010 E NEL 2030



Fonte: elaborazioni su dati Istat

[2] Sulla base delle classificazioni europee, nel 2009 circa il 45 per cento della popolazione italiana vive in zone ad alta urbanizzazione (sopra i 500 abitanti per kmq, in linea con la media comunitaria), il 39 per cento in zone a urbanizzazione media (sopra i 100 abitanti per kmq, con circa 14 punti percentuali oltre la media UE) e il resto in zone a bassa urbanizzazione.

[3] Il numero dei nati vivi, pari a circa 567 mila nel 2009, ha avuto il suo punto di massima nel 1964 con quasi 1.050 mila per poi decrescere costantemente fino al minimo storico di circa 520 mila nel 1995.

Nel lungo periodo (previsioni al 2030) tali tendenze sembrano destinate a consolidarsi. Nei prossimi venti anni il tasso medio di crescita non dovrebbe superare lo 0,2 per cento, favorendo un ulteriore aumento dell'indice di dipendenza, che dovrebbe salire a fine periodo intorno al 65 per cento.

Si assisterebbe a un progressivo ampliamento delle fasce medio-alte della popolazione (in particolare tra i 45 e i 70 anni), con una prevalenza significativa della componente femminile.

In questa direzione un contributo crescente proverrà dagli stranieri residenti, in virtù del naturale invecchiamento degli immigrati di prima generazione. L'incidenza degli stranieri residenti sul totale della popolazione, anche per effetto di un tasso di natalità più elevato di quello previsto per gli italiani, continuerà a salire, dall'attuale 7 al 13 per cento circa nel 2030.

Le dinamiche a livello nazionale sono la sintesi di evoluzioni diverse sul territorio, con movimenti naturali e migratori differenziati tra Centro Nord e Mezzogiorno.

Il saldo naturale nel Centro Nord continua a essere negativo, ma il tasso di natalità oscilla su valori superiori ai minimi della metà degli anni novanta e si avvale del crescente apporto dei nuovi nati stranieri (seconda generazione).

Nel Mezzogiorno, che presenta ancora un saldo naturale lievemente positivo, il tasso di natalità ha proseguito anche nel corso degli anni duemila la tendenza alla diminuzione in atto dagli anni ottanta (cfr. Tavola B.1).

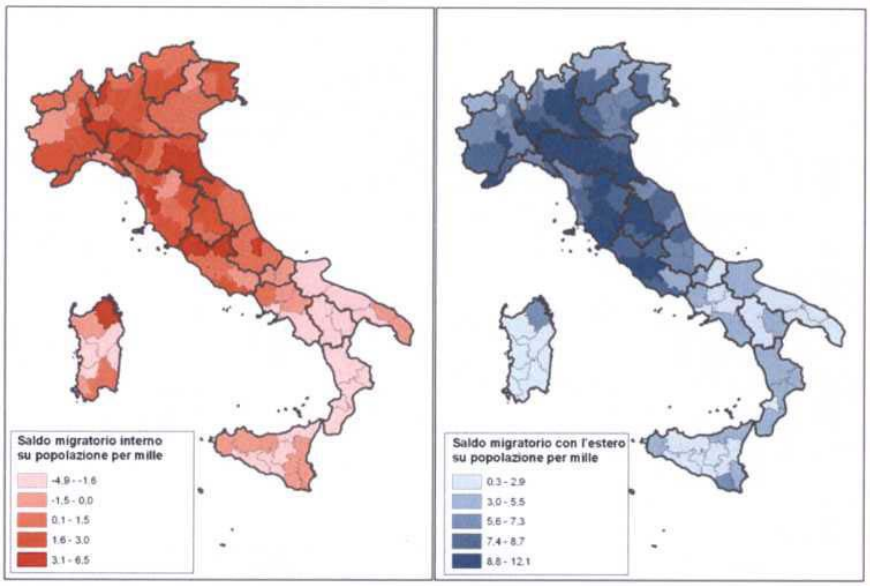
Tavola B.1 – PRINCIPALI INDICATORI DEMOGRAFICI NEL MEZZOGIORNO

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Popolazione residente totale								
residente al 1 gennaio	**20.557.362**	**20.594.030**	**20.673.347**	**20.691.787**	**20.693.763**	**20.765.115**	**20.792.026**	**20.819.448**
residente metà anno	20.532.352	20.610.497	20.705.479	20.753.688	20.757.836	20.791.195	20.841.507	20.868.837
%sulla popolazione nazionale	35,9	35,7	35,5	35,3	34,9	34,7	34,7	34,6
variazione %rispetto all'anno precedente		0,2	0,4	0,1	0,0	0,3	0,1	0,1
Popolazione 15-64 anni	13.733.027	13.815.765	13.860.743	13.974.112	13.857.313	13.929.052	13.955.943	13.976.692
%popolazione 15-64	66,8	67,1	67,0	67,5	67,0	67,1	67,1	67,1
Totale nati	206.705	208.064	208.182	202.194	200.073	199.508	199.501	196.870
Tasso natalità	10,1	10,1	10,1	9,7	9,6	9,6	9,6	9,4
Tasso mortalità	8,7	9,1	8,4	8,9	8,7	9,0	9,0	9,2
Tasso fecondità	1,34	1,35	1,32	1,33	1,35	1,36	1,36	
Saldo naturale totale	28966	20973	33776	18372	20403	12380	12281	4121
Saldo migratorio interno	-40.348	-44.674	-50.477	-52.223	-49.126	-48.914	-56.058	-35.820
Saldo migratorio estero	17.597	61.321	46.383	28.019	22.198	97.972	76.498	63.956
Tasso migratorio interno	-2,0	-2,2	-2,4	-2,5	-2,4	-2,4	-2,7	-1,7
Tasso migratorio estero	0,9	3,0	2,2	1,4	1,1	4,7	3,7	3,1
Popolazione residente straniera								
residente al 1 gennaio	**189.652**	**253.868**	**298.857**	**321.900**	**341.775**	**428.404**	**496.603**	**554.666**
residente metà anno	182.178	200.159	276.363	310.379	331.838	385.090	462.504	459.967
%sulla popolazione residente	0,9	1,2	1,4	1,6	1,7	2,1	2,4	2,7
variazione %rispetto all'anno precedente		33,9	17,7	7,7	6,2	25,3	15,9	11,7
Popolazione straniera 15-64 anni	149.880	208.471	246.255	262.983	277.188	350.856	407.676	455.483
%popolazione 15-64	79,0	74,7	84,9	92,8	94,2	79,8	86,3	89,5
Nati stranieri (*seconda generazione*)	3.001	2.466	3.951	4.294	4.782	5.827	6.618	5.438
%stranieri nati stranieri rispetto a totali nati	1,5	1,2	1,9	2,1	2,4	2,9	3,3	2,8
Tasso natalità stranieri	16,5	12,3	14,3	13,8	14,4	15,1	14,3	11,8
Tasso mortalità stranieri	1,4	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2
Saldo naturale stranieri	2.746	2.221	3.606	3.891	4.342	5.362	6.031	4.875
Saldo con l'estero	15.390	43.769	51.050	32.488	30.995	95.058	80.480	49.011
Acquisizione cittadinanza	1.645	1.902	2.562	2.931	4.121	6.026	6.599	4.961

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Il saldo migratorio, sia interno sia estero, contribuisce fortemente a innalzare la quota di popolazione residente nel Centro Nord (passata dal 63,8 al 65,4 per cento del totale Italia tra il 2000 e il 2009).

Figura B.3 – TASSI MIGRATORI INTERNO ED ESTERO NELLE PROVINCE ITALIANE – 2009

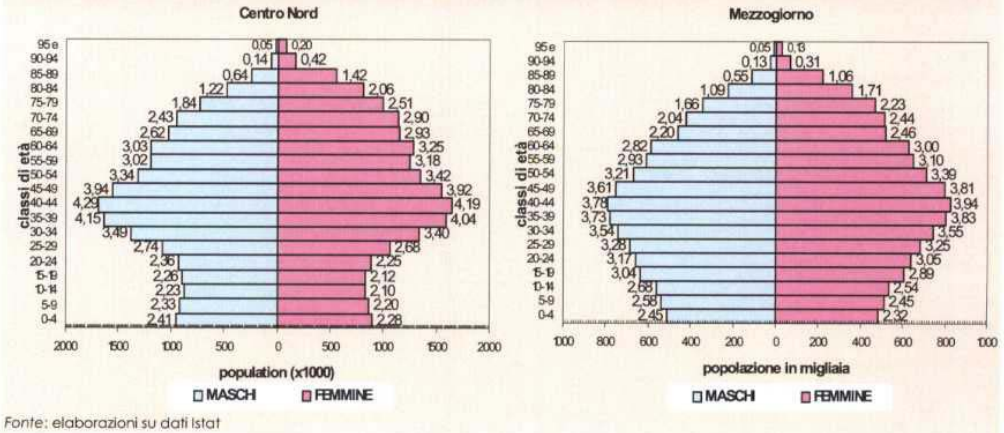


Fonte: elaborazioni su dati Istat

Infatti il tasso migratorio interno evidenzia uno spostamento costante di residenti dal Mezzogiorno al Centro Nord, mentre le migrazioni dall'estero interessano in misura preponderante il territorio centrosettentrionale, dove sono residenti quasi il 90 per cento del totale degli stranieri in Italia.

Nel 2030 le previsioni demografiche indicano che la quota di popolazione residente nel Centro Nord continuerà a salire (68 per cento del totale contro il 32 per cento nel Mezzogiorno), per effetto anche dell'ulteriore aumento della componente straniera (oltre il 17 per cento del totale della popolazione dell'area), la cui quota, invece, dovrebbe crescere in misura limitata nel Mezzogiorno (a circa il 3,5 per cento).

Figura B.4 - PIRAMIDE DELLE ETÀ PER LA POPOLAZIONE CENTRO NORD E MEZZOGIORNO – 2010



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Tali evoluzioni determinerebbero un aumento molto più rapido dell'indice di dipendenza nel Mezzogiorno (intorno al 66 per cento nel 2030, circa il 17 in più rispetto al 2010) rispetto al Centro Nord (intorno al 64 per cento, 10 punti circa oltre il valore attuale).

Esportazioni e turismo

Tra gli indicatori più esplicativi dell'andamento territoriale del 2010, oltre alle forze di lavoro (cfr. paragrafo I.3) e al clima di fiducia, vanno annoverate le esportazioni.

Esportazioni

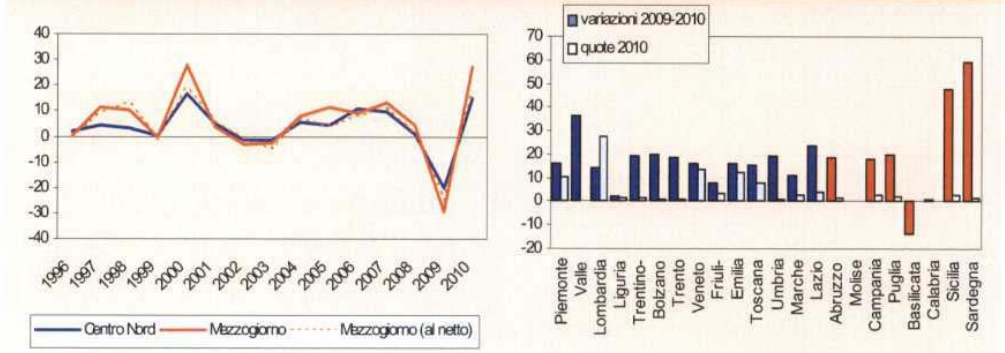
Dopo la dinamica fortemente negativa che si era registrata nel corso del 2009, le esportazioni nazionali di beni hanno nuovamente presentato un incremento sostenuto, pari al 15,7 per cento.

La ripresa è diffusa anche a livello regionale, ad eccezione della Basilicata, che segna una flessione (-13,6 per cento) in linea con il trend negativo iniziato già nel 2008. 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 il 60 per cento dell'export nazionale. L'andamento migliore spetta al Lazio.

La performance migliore è stata conseguita dal Mezzogiorno (27 per cento) , in particolare grazie alle due isole maggiori, che segnano valori delle esportazioni molto al di sopra della media, ancora una volta per effetto dell'andamento delle vendite dei prodotti petroliferi, a loro volta influenzati dall'andamento al rialzo dei prezzi del petrolio. Nonostante il risultato delle vendite del Sud sia sostenuto da questo settore, il dato, considerato al netto di questi prodotti, risulta superiore alla media nazionale e al valore registrato nel Centro Nord (rispettivamente 17,8 contro il 14,8 per cento), a dimostrazione anche di una ripresa complessiva di pressoché tutti i comparti merceologici sia delle due isole che delle altre regioni meridionali.

Il valore delle esportazioni del Mezzogiorno, con una quota di poco superiore al 10 per cento rispetto al totale nazionale, evidenzia, ancora nel 2010, l'insufficiente apertura all'estero dell'economia meridionale (cfr. Riquadro C), anche se l'andamento registrato nel corso degli anni duemila si è rivelato complessivamente più vivace rispetto al resto del Paese.

Figura I.8 – ESPORTAZIONI PER RIPARTIZIONI E PER REGIONI (percentuali rispetto all'anno precedente e quote percentuali)



Fonte: Istat.

Turismo

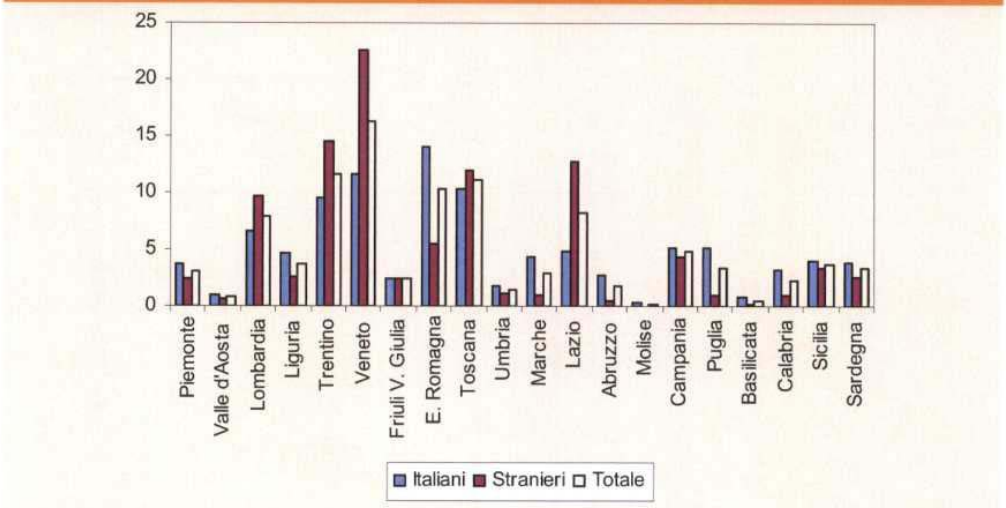
La componente turistica, principale fattore trainante per l'economia del meridione, ha registrato problemi di crescita anche nel 2009, determinando delle mancate opportunità in un territorio con grandi potenzialità naturali e culturali.

A livello nazionale si è verificata una moderata flessione delle presenze (-0,8 per cento), più accentuata per i clienti stranieri (-1,4 per cento). Nelle due principali ripartizioni il Mezzogiorno ha registrato una diminuzione delle presenze turistiche del 2,1 per cento, contro un calo dello 0,4 per cento nel Centro-Nord. La componente straniera, anche a causa della crisi internazionale non ha scelto prevalentemente mete italiane per le vacanze, facendo registrare nel 2009 un calo dell'1 per cento nel Centro-Nord e del 4,2 per cento nel Mezzogiorno, dove le presenze straniere erano già una quota minoritaria.

Le regioni del Sud che hanno registrato un aumento delle presenze turistiche sono Puglia, Basilicata (2,7 e 1,4 per cento rispettivamente) e Sardegna (0,1 per cento), quelle più insoddisfacenti si sono verificate in Molise e Campania (-8,6 e -4,2 per cento), oltre al risultato negativo dell'Abruzzo derivante dal recente terremoto. Nel Centro-Nord la migliore performance si registra in Lombardia e in Trentino Alto Adige (4,1 per cento e 1,7 per cento rispettivamente). Le regioni con una diminuzione significativa dei turisti sono Umbria (-7,1 per cento), Marche (-6,8 per cento) e Lazio (-3,8 per cento).

La quota percentuale di presenze nelle strutture ricettive meridionali è relativamente bassa, intorno al 20 per cento (25,3 quella degli italiani e 12,9 quella degli stranieri).

Figura I.9 – QUOTE PRESENZE TURISTICHE ITALIANE E STRANIERE SUL TOTALE NAZIONALE, 2009



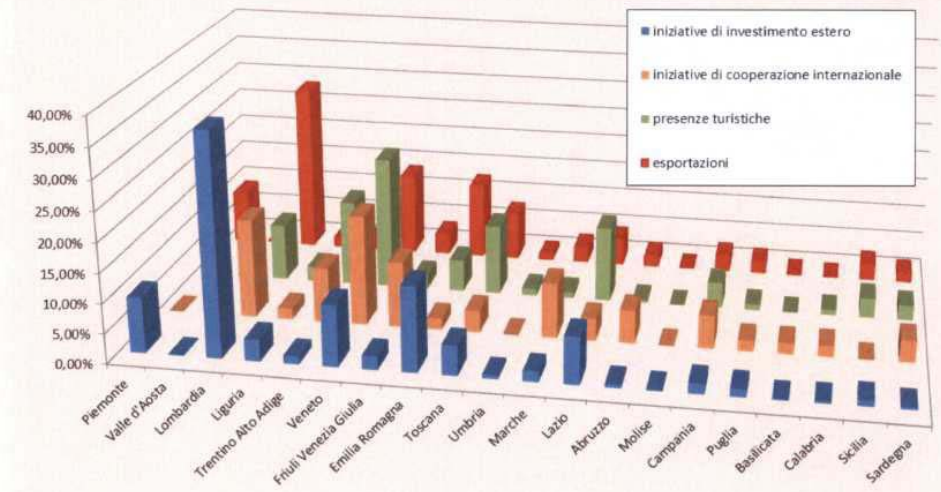
Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat.

RIQUADRO C – APERTURA INTERNAZIONALE DELLE REGIONI

La ricostruzione delle relazioni internazionali delle regioni italiane è finalizzata a cogliere le caratteristiche salienti dei profili di internazionalizzazione delle singole regioni nel momento in cui, a causa della crisi mondiale che ha interessato tutte le economie, la competitività territoriale appare ancora più difficile da perseguire. In questa chiave, muovendo dalla osservazione di quattro variabili ritenute significative - da un lato, i flussi dell'ultimo anno disponibile dell'export (per mercati e per settori merceologi) e delle presenze turistiche (per paese di provenienza), e, dall'altro, gli investimenti esteri e gli accordi internazionali realizzati in ciascuna regione nell'ultimo triennio 2008/2010 (per area geografica di provenienza) – si intende fornire una lettura del ruolo che ciascuna regione italiana assume nel contesto del crescente processo di globalizzazione. E ciò appare tanto più importante dal momento che in questa fase storica maggiori possono essere i rischi di una non adeguata attenzione regionale all'evoluzione degli scenari internazionali.

Dall'analisi emerge un'Italia sempre distinta in un gruppo di regioni (quasi tutte appartenenti alla macro-area del Centro-Nord) fortemente proiettate in un percorso di internazionalizzazione diffuso (come si evince anche dal confronto trasversale delle variabili osservate), a cui si contrappongono le altre regioni (quelle appartenenti al Mezzogiorno) che appaiono 'faticare' per stare al passo con i tempi e dove, a volte, le variabili analizzate non assumono una consistenza sufficiente per la rilevazione statistica dei fenomeni osservati (cfr. Figura C.1).

Figura C.1 - UNO SGUARDO D'INSIEME ALLE RELAZIONI INTERNAZIONALI DELLE REGIONI ITALIANE (Italia=100) (*)



* I dati utilizzati, disponibili al momento dell'elaborazione svolta, si riferiscono: per l'export al flusso annuo del 2010; per le presenze turistiche al flusso annuo del 2009; per gli investimenti esteri al numero delle operazioni concluse nell'arco del triennio 2008-2010; per le iniziative di cooperazione internazionale gli atti stipulati nel triennio 2008-2010
Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati ICE , ITAT , INVITALIA e PCM-DAR

La performance delle singole regioni è molto varia, sia rispetto alle aree-paese di riferimento sia, come si vedrà in prosieguo, rispetto ai settori merceologici di esportazione, riflettendo nella internazionalizzazione delle rispettive economie, le vocazioni produttive e le caratteristiche storiche, specifiche dei singoli territori.

Con riferimento alle quattro variabili rappresentate nella Figura che precede, si può rilevare che Lombardia e Veneto sono in testa per intensità di relazioni su tutte le componenti osservate, ma con il primato sulle esportazioni alla Lombardia e quello sulle presenze turistiche e degli atti di cooperazione internazionale al Veneto, a seguire il Trentino Alto Adige, in cui la variabile più significativa è l'attrazione turistica. Mostrano una discreta competitività internazionale anche Emilia Romagna (in cui tirano significativamente esportazioni e attrazione investimenti), Toscana (con elevata presenza turistica, buone esportazioni e apprezzabile attrazione di investimenti) e Lazio.

Nel complesso l'analisi evidenzia che:

- *l'Europa (cfr. Figure C.2, C.5 e C.7) è di gran lunga l'area geografica di maggiore concentrazione delle relazioni (fatta eccezione per la cooperazione in cui solo 16 dei 54 accordi stipulati riguardano i paesi europei, come risulta dalla Figura C.8). I paesi europei con cui più intensamente interagiscono le regioni sono Germania e Francia e, a seguire, Regno Unito, Austria, Paesi Bassi e, limitatamente a export e turismo, la Svizzera;*
- *gli USA (cfr. Figure C.2 e C.5) sono un'area particolarmente significativa di riferimento, sia per l'export (15 regioni), sia per il turismo (9 Regioni), sia per l'attrazione degli investimenti (13 regioni); in tema di cooperazione dell'ultimo triennio, invece, solo il Lazio ha contratto un accordo con uno stato degli Usa (il Massachusetts);*
- *la Russia (cfr. Figure C.2 e C.5) è tra i principali mercati di sbocco commerciale di Marche e Abruzzo, di attrazione turistica di Emilia Romagna e, di attrazione di capitali di investimento, della stessa regione Emilia Romagna e di Veneto, Lombardia e Lazio; 6 gli accordi regionali stipulati nell'ultimo triennio (3 Lombardia e uno ciascuna Marche, Sardegna e Trentino A.A.);*

- *gli altri paesi extraeuropei che compaiono significativamente nelle relazioni internazionali regionali sono: a) per l'export, Messico (Umbria), Turchia (Basilicata e Sardegna), Tunisia (Sicilia), Libia e Libano (Sardegna); b) per il turismo, Canada (Molise); c) in termini di numero di investimenti diretti esteri (prevalentemente concentrati nelle regioni del Centro Nord), i paesi con il maggior numero di presenze nel triennio considerato sono: Cina (in 3 regioni con 20 iniziative, di cui 15 in Lombardia), India (in 5 regioni con 16 iniziative di cui 7 in Lombardia), Giappone (in 4 regioni con 10 iniziative tra cui 3 della Campania), Brasile (con 6 iniziative di cui 3 in Emilia Romagna); d) come sottoscrittori di accordi bilaterali, Argentina, Brasile, Canada, Cina, Iraq, Palestina, Israele.*
- *i "BRIC"[1], nell'ambito delle variabili e dei relativi anni osservati (cfr. Figure C.4, C.6, C.7, C.9, C.10):*
  - *con diversa intensità, sono presenti nelle relazioni della maggior parte delle regioni e per tutti i profili considerati, con valori particolarmente significativi per l'export (il 6,6 per cento delle Marche verso la Russia) e per il turismo (p.e. 5,6 per cento dalla Russia in Emilia Romagna, 3,6 per cento dalla Cina in Molise);*
  - *le esportazioni destinate alla Russia registrano quote molto apprezzabili nelle Marche (6,6 per cento) e nell'Abruzzo (4,2 per cento); la Cina assorbe esportazioni tra il 2 e il 3,5 per cento delle esportazioni totali di Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Calabria e per quote sopra l'1 per cento, da Liguria, Marche, Lazio, Molise, Campania, Puglia;*
  - *i flussi turistici provenienti dalla Russia sono particolarmente incidenti in Emilia Romagna (5,6 per cento del totale delle presenze estere), Valle d'Aosta (5,1 per cento), Sicilia (4,5 per cento); con valori più contenuti ma diffusi, riguardano, però, anche tutte le altre regioni (cfr. Figura C.6); significativo il peso percentuale dei turisti cinesi in Molise (3,6 per cento sul totale dei turisti esteri) e, con valori attorno all'1 per cento, in Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio; più modeste le presenze da Brasile e, ancora minori, da India;*
  - *Brasile, Cina, India e Russia, al completo, sono presenti come investitori in Lombardia; Brasile, Russia e India in Emilia Romagna, Brasile, Cina e India in Piemonte; Cina, India e Russia in Veneto; India e Russia nel Lazio; Russia in Puglia e Sicilia;*
  - *questo gruppo di Paesi ha sottoscritto 19 dei 54 accordi stipulati nell'ultimo triennio, riguardanti Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo e Sardegna (cfr. Figura C.8).*

La lettura delle caratteristiche delle relazioni internazionali rende singolare la posizione di ciascuna regione, con riferimento alle diverse variabili osservate.

Export

L'analisi dell'export delle singole Regioni nel 2010, riferita ai primi quattro mercati e ai primi quattro settori merceologici, considerati come trainanti per le economie regionali, sconta il dato strutturale, rappresentato dall'esiguo peso delle 8 Regioni meridionali sul complesso delle esportazioni nazionali, pari all'11,8 per

[1] Acronimo di Brasile, Russia, India e Cina.

cento e quello delle quattro Regioni "convergenza", pari appena al 7,7 per cento (cfr. Tavola C.1).

I mercati di sbocco di più generalizzata e consistente rilevanza sono la Francia (presente tra le prime quattro mete di esportazione di tutte le Regioni ad eccezione della Sardegna cfr. Figura C.2), la Germania (presente per tutte le Regioni ad eccezione della Sardegna e della Sicilia) e gli USA (16 Regioni). Particolarmente significativo il peso delle esportazioni verso la Spagna da parte della Sardegna, verso la Svizzera da parte della Valle d'Aosta.

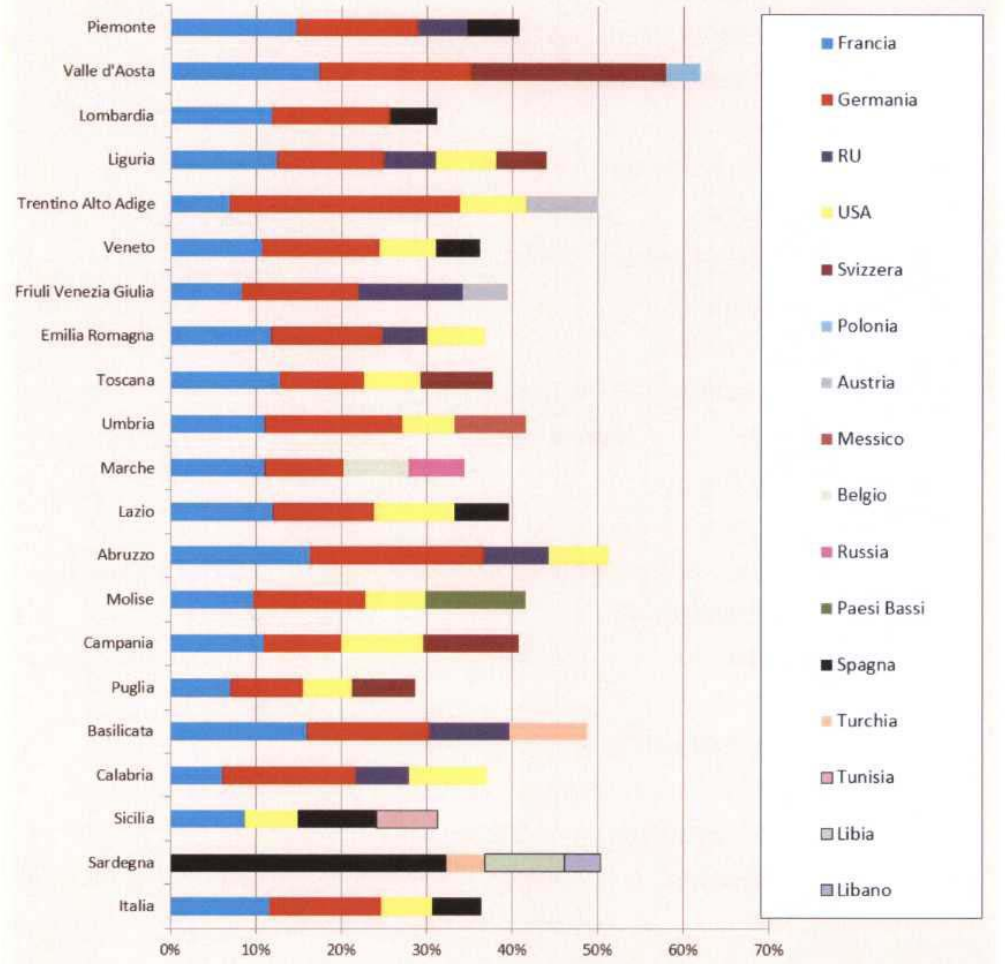
Le uniche Regioni che hanno gli stessi primi quattro mercati di sbocco risultanti a livello nazionale sono Lazio e Veneto (vedi Figura C.2); chiarissima, evidentemente, l'influenza sull'aggregato nazionale delle regioni con il peso relativo maggiore, come la Lombardia, che assorbe il 28,6 per cento delle esportazioni nazionale, il Veneto il 13,9 per cento e l'Emilia Romagna il 12,9 per cento.

I pesi relativi delle quote regionali di esportazioni verso i Paesi appartenenti al gruppo BRIC evidenziano buone posizioni per le regioni del Centro-Nord, con l'eccezione dell'Abruzzo, e una maggiore intensità e diffusione di scambi con Russia e Cina (cfr. Figura C.4)

Con riferimento ai settori merceologici (Figura C.3), emerge che:

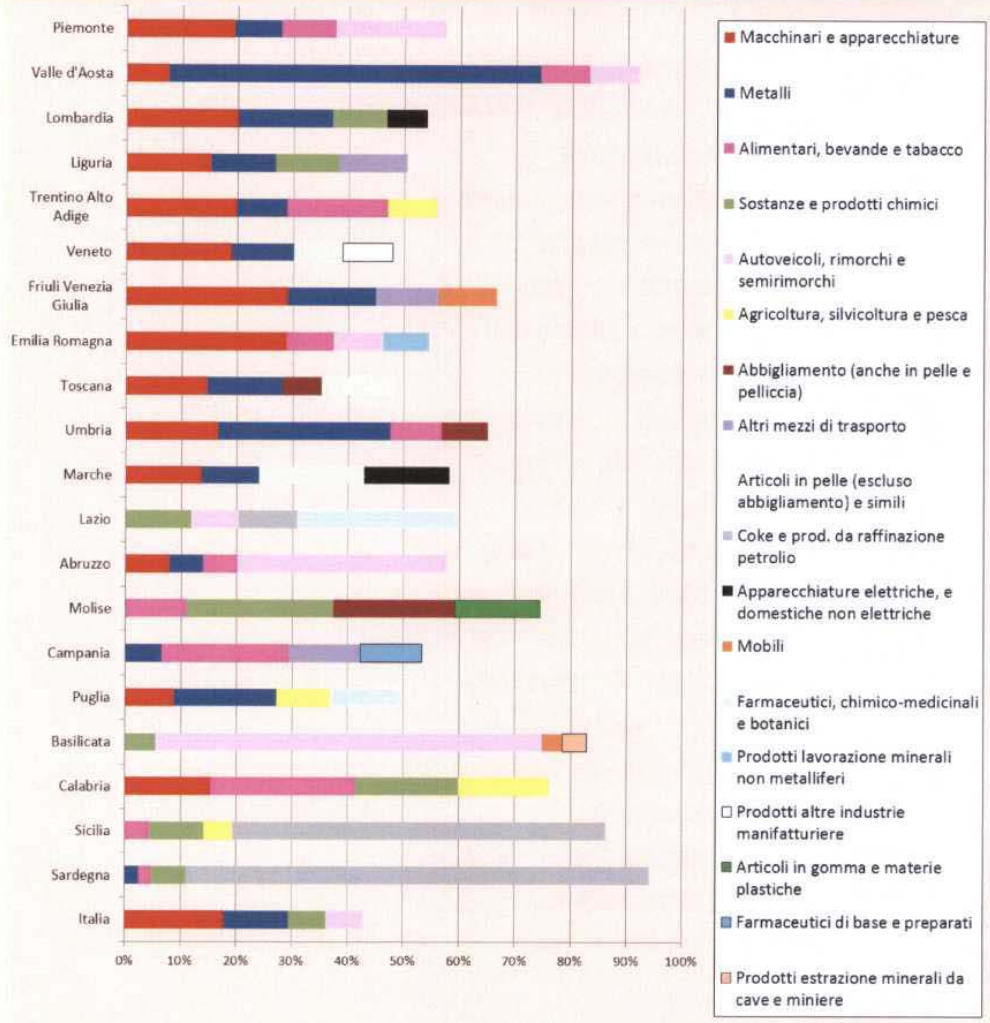
- *il peso complessivo dei primi quattro settori di esportazione, caratterizzanti le specificità regionali, mostra una discreta rilevanza, il cui valore medio su base nazionale raggiunge quota pari al 42,8 per cento. Anche la distribuzione interna dei pesi dei quattro settori merceologici considerati è molto variabile: le punte estreme riguardano la Sardegna, in cui si va da un minimo del 2,3 per cento del settore "Alimentari, Bevande e Tabacco" ad un massimo record dell'83,2 per cento del settore "Coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio";*
- *i settori merceologici più rilevanti e diffusi nella rosa dei primi quattro regionali sono: "Macchinari e attrezzature" (15 Regioni con punte percentuali del 29 per cento circa in Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna), "Metalli di base e prodotti in metallo"(13 Regioni con una percentuale di ben il 66,6 per cento in Valle d'Aosta) e "Alimentari, bevande e tabacco"(11 Regioni, con una significativa intensità in Calabria (26,2 per cento delle esportazioni totali) e Campania (23 per cento). Singolare il dato di Sicilia e Sardegna in cui il settore "Coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio", pur coprendo a livello regionale una quota, rispettivamente, del 67 per cento e dell'83 per cento del totale delle rispettive esportazioni, resta del tutto marginale a livello nazionale per la scarsa incidenza che queste due regioni hanno sulle esportazioni nazionali (2,8 per cento e 1,6 per cento).*
- *regionalmente caratterizzanti i settori "prodotti farmaceutici" per il Lazio (28,9 per cento), "autoveicoli, rimorchi e semirimorchi" per Basilicata (69,3 per cento) e Abruzzo (37,9 per cento): in Piemonte, quest'ultimo settore, quantunque preminente(19,5 per cento), è sostanzialmente allineato a quello dei "Macchinari". In evidenza, inoltre, il settore "Articoli in pelle" per la regione Marche (18,9 per cento).*

Figura C.2 – PRIMI 4 MERCATI DI SBOCCO REGIONALE ESTERO SULLE ESPORTAZIONI NEL 2010*



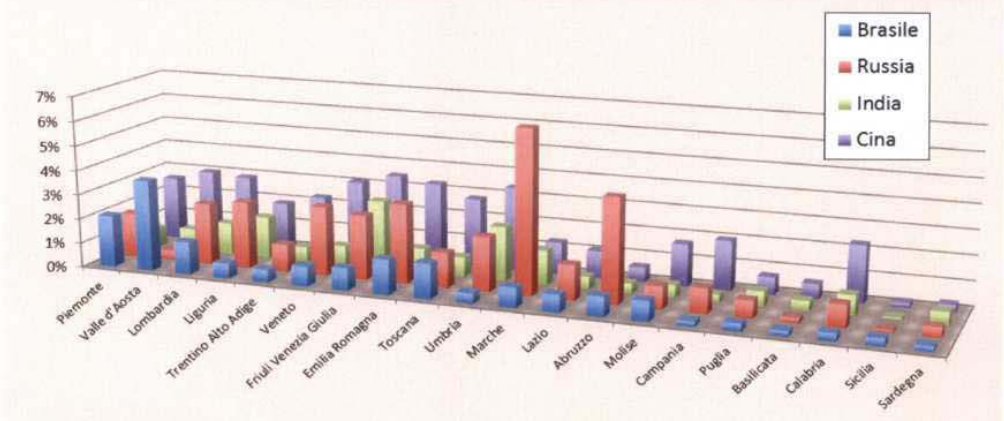
* quote % sul totale esportazioni regionali
Fonte: elaborazioni MISE-DPS su dati ICE

Figura C.3 - PRIMI 4 SETTORI DI SBOCCO REGIONALE ESTERO SULLE ESPORTAZIONI NEL 2010 (*)



* quote % sul totale esportazioni regionali
Fonte: elaborazioni MISE-DPS su dati ICE

Figura C.4 - QUOTE DELLE ESPORTAZIONI REGIONALE VERSO I PAESI BRIC (*)



* quote % sul totale esportazioni regionali
Fonte: elaborazioni MISE-DPS su dati ICE

L'attrazione turistica

Per quanto riguarda l'attrazione turistica – misurata attraverso l'osservazione dei primi cinque paesi per quota di stranieri presenti in ciascuna regione italiana - si rileva una sostanziale difformità nell'attitudine delle regioni meridionali e di quelle del Centro Nord ad imporsi come attrattori significativi per i flussi turistici provenienti dall'estero. Confrontando il peso percentuale che le prime hanno sul dato nazionale rispetto alle regioni centro-settentrionali, nessuna delle otto regioni dell'area Mezzogiorno arriva al 5 per cento del totale a livello nazionale a fronte di quattro regioni del Centro Nord il cui peso percentuale individuale supera il 10 per cento (cinque se si considera il dato di 9,7 per cento della Lombardia). In generale, al Sud solo Campania, Sardegna e Sicilia insieme riescono a superare in percentuale il 10 per cento del dato nazionale.

Per quanto riguarda i flussi di stranieri, la Figura C.5 pone in evidenza che la Valle d'Aosta è l'unica regione in cui non è assegnabile una presenza significativa ai tedeschi ma nella quale sono gli inglesi ad avere il primato di presenze, seguiti, a conferma dell'importanza del fattore geografico, dai francesi. Il primato dei tedeschi riguarda ben 15 regioni mentre per Friuli Venezia Giulia i primi sembrano essere gli austriaci, per Umbria gli olandesi, per Lazio gli americani, per Basilicata e Sicilia i francesi.

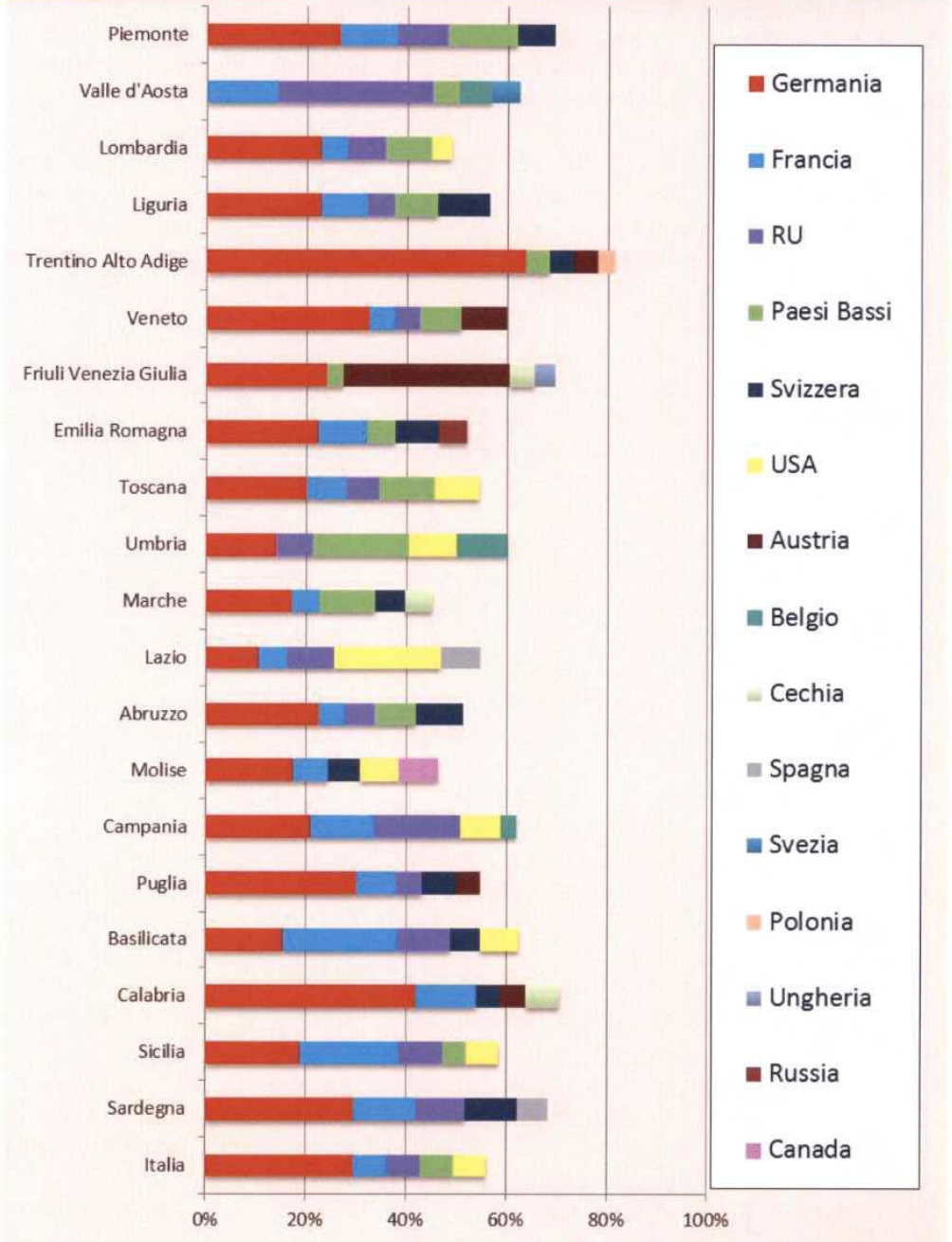
A livello di singole realtà regionali appare significativa l'esperienza del Lazio, che vede una forte presenza di americani (21,3 per cento), mentre non desta meraviglia il flusso in ingresso proveniente dalla Germania, diretto tradizionalmente in Trentino Alto Adige (63,6 per cento) (cfr. Figura C.5).

Sempre avendo a riguardo i flussi provenienti dall'Europa è da notare il significativo posizionamento, tra i primi cinque Paesi per presenze di stranieri, della Svizzera che appare in ben 11 regioni; in questo caso la mappatura che se ne ricava sembrerebbe aprire la strada ad ipotesi relative ad una diversa connotazione dei flussi provenienti da questo Paese, laddove per alcune regioni meridionali il dato va indubbiamente, almeno in parte, ricondotto a motivazioni turistiche specifiche, collegate all'arrivo di cittadini svizzeri con origini italiane. Volendo confrontare tale flusso con quello in arrivo dall'Austria, si osserva che, a parte le tre regioni più vicine (Trentino Alto Adige, Veneto e Friuli), significative presenze di turisti austriaci si riscontrano solo in Puglia e Calabria.

Nell'ambito delle provenienze dai 4 Paesi "BRIC" (cfr. Figura C.6), molto interessante appare la presenza dei russi, in particolare in Valle D'Aosta (5,1 per cento), in Emilia (5,6 per cento), nelle Marche (3,3 per cento), nel Lazio (3,2 per cento) e in Sicilia (4,5 per cento); con questi dati, e confermandosi un flusso turistico in costante crescita, è indubbio che si tratti di un fenomeno con il quale occorrerà confrontarsi adeguatamente nei prossimi anni.

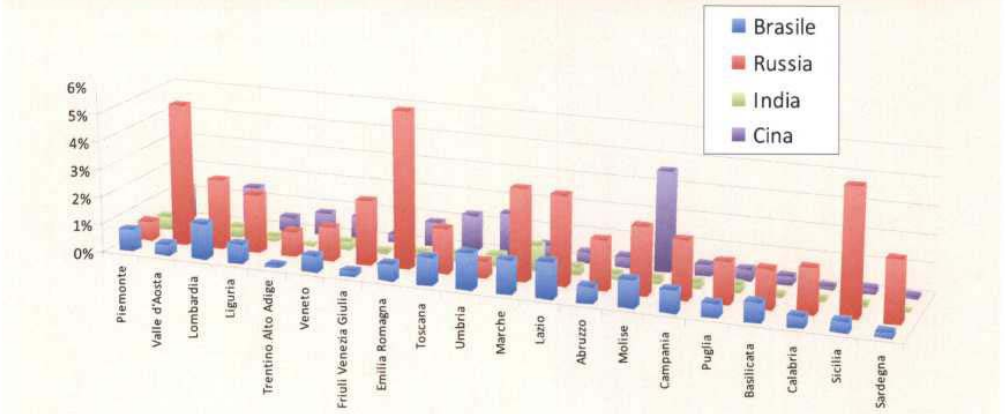
I flussi provenienti dalla Cina sono particolarmente evidenti in Molise (3.6 per cento), Emilia Romagna e Toscana, ma diffusi anche nelle altre regioni, mentre per India e Brasile si riscontrano dati meno significativi e disomogenei circa le presenze rilevate nelle varie regioni.

Figura C.5 - PRESENZE TURISTICHE DEI PRIMI 5 PAESI DI RESIDENZA NEL 2009*



* Presenze stranieri Paese/totale presenze stranieri nella regione
Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati ISTAT

Figura C.6 - PRESENZE TURISTICHE NEI PAESI BRIC NEL 2009



Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati ISTAT

L'attrazione di investimenti esteri

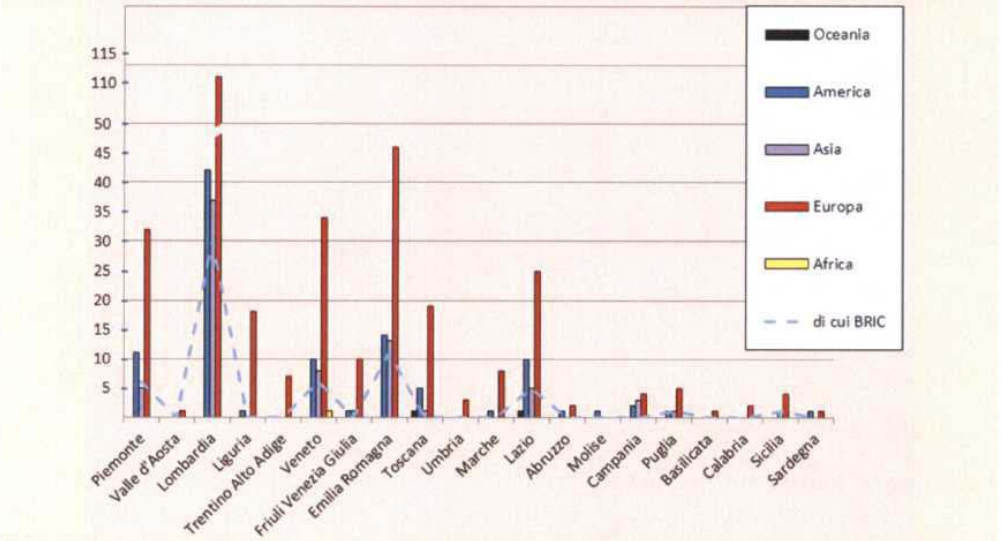
Una lettura semplificata degli investimenti diretti esteri, limitata al numero di iniziative concluse (acquisizioni e nuovi insediamenti) per paese di provenienza nelle singole regioni per gli anni 2008-2010, conferma la maggiore criticità della situazione delle regioni meridionali, nonostante le superiori potenzialità di incentivazione offerte da queste ultime attraverso gli aiuti di stato a finalità regionale, finanziati anche con le politiche regionali comunitarie e nazionali.

La regione che primeggia in assoluto è la Lombardia, seguita da Emilia Romagna, Veneto, Piemonte, Lazio, Toscana e Liguria. Su livelli decisamente inferiori le regioni del Mezzogiorno, con valori positivi più significativi in Campania, Puglia e Sicilia.

Per quanto riguarda la provenienza degli investimenti prevalgono nettamente i paesi europei (cfr. Figura 7), presenti in tutte le regioni ad eccezione del Molise. Una presenza diffusa mostrano i paesi di area asiatica e americana.

Interessante anche la destinazione degli investimenti originati dai paesi del gruppo BRIC che hanno realizzato numerose iniziative in Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte, Veneto e Lazio e che sono presenti al Sud con iniziative concretizzate in Puglia e Sicilia.

Figura C.7 – INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI IN ITALIA, CON EVIDENZA DEI PAESI BRIC
NUMERO DI INIZIATIVE NEL PERIODO 2008-2010 (*)



(*) Elenco dei paesi investitori: Argentina, Australia, Austria, Belgio, Brasile, Canada, Cina, Corea del Sud, Danimarca, Egitto, Emirati Arabi, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Hong Kong, India, Irlanda, Islanda, Israele, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Pakistan, Portogallo, Qatar, RU, Russia, Singapore, Slovenia, Spagna, USA, Svezia, Svizzera.
Fonte: elaborazione DPS su database INVITALIA – R&P (in collaborazione con il Politecnico di Milano), aggiornato al 31 gennaio 2011[2]

Le iniziative di cooperazione internazionale delle Regioni Italiane tra 2008-2010[3]

L'analisi effettuata fornisce il quadro d'insieme di Accordi, Gemellaggi e Intese[4] *sottoscritti dalle regioni italiane nel triennio 2008-2010, di iniziative, cioè, codificate dalla legge 131/2003*[5]*, di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, che colloca tali attività regionali nell'ambito dell'esercizio di "competenze legislative concorrenti".*

In particolare, tra il 2008 e il 2010, sono state perfezionate 54 iniziative, 25 nel 2008, 17 nel 2009 e 12 nel 2010. Nello stesso periodo le regioni Molise, Piemonte, Sicilia e Umbria non hanno stipulato alcun accordo. Viceversa, le regioni più attive sono risultate il Veneto (con 10 iniziative), la Lombardia (9), il Friuli Venezia Giulia (6), le Marche (5), il Trentino (5). Dalle Figure C.8 e C.9 è possibile apprezzare l'intensità relativa di tali attività su base regionale; si evidenzia, anche

[2] Il Database INVITALIA – R&P, in collaborazione con il Politecnico di Milano registra le imprese italiane a partecipazione o controllo estero con l'obiettivo di restituire lo stock degli investimenti esteri in Italia. Le rilevazioni, che utilizzano i dati pubblici di bilancio, integrano gli investimenti solo quando le nuove imprese risultano effettivamente operative, spesso quindi dopo il primo anno di esercizio. I dati sul 2010 devono intendersi, pertanto, parziali.

[3] Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri -Dipartimento Affari Regionali, titolare della procedura consultiva a cui, in base alla legge 131/2003 le Regioni sono vincolate per la stipula delle iniziative di cooperazione internazionale.

[4] Nello specifico, le fattispecie giuridiche, a prescindere dalla denominazione che assumono nell'atto formale, si distinguono in *Accordi* se, sulla base dell'art. 6 comma 3, , hanno come Parti contraenti una Regione italiana ed il Governo di uno Stato straniero; in *Intese*, (art. 6 comma 2), se hanno come Parti contraenti una Regione italiana e un ente territoriale omologo straniero; in *Gemellaggi*, (art. 6 comma 7 relativo a Giuramenti di fraternità, Protocolli di collaborazione o altro), se hanno come Parti contraenti Enti sub-regionali (Province, Città metropolitane, Comuni) ed enti omologhi stranieri;

[5] In particolare, qualora si tratti di *Accordi* tra Regioni e Stati Esteri, la procedura di notifica da parte delle Regioni va rivolta al Ministero degli Esteri (MAE) cui spetta il compito di rilasciare la relativa autorizzazione; qualora invece si tratti di *Intese* e *Gemellaggi,* che coinvolgono come parti contraenti istituzioni sub-statali, è il Dipartimento Affari Regionali (DAR) della Presidenza del Consiglio a cui la notifica va rivolta e che provvede al rilascio della relativa formale autorizzazione. Ciascuna Regione nella bozza di documento di cooperazione che propone deve specificare le ragioni del proprio interesse economico, sociale e culturale all'iniziativa di interazione internazionale, le attività che intende svolgere in applicazione dell'accordo programmatico, le relative modalità di esplicazione così come l'eventuale copertura finanziaria, laddove necessaria.

sotto questo tipo di relazioni, la minore frequenza dei fenomeni osservati nelle regioni del Mezzogiorno.

La componente più vivace è rappresentata dalle regioni centro settentrionali dove si concentra il maggior numero di iniziative (43 delle 54 totali). Nel Sud sono in testa Abruzzo e Campania con 3 iniziative concluse nel periodo.

Complessivamente i paesi esteri di riferimento di queste relazioni sono 26[6]*, la maggior parte dei quali appartenenti ad aree extraeuropee (15). I paesi dove più si concentra la cooperazione regionale sono il Brasile, con 7 iniziative concluse (dalle Regioni Veneto, Trentino, Toscana, Lombardia, Emilia), seguito da Cina e Russia, entrambe con 6 atti stipulati (rispettivamente, per la Cina, da Abruzzo, Lombardia, Marche, Sardegna, Toscana e, per la Russia, da Lombardia, Marche, Sardegna, Trentino). Il posizionamento di questi paesi mette in luce, come riflessione positiva, la particolare sensibilità verso le economie emergenti dei paesi del gruppo BRIC che muove, però, essenzialmente le più attive regioni del Centro Nord (salvo Abruzzo e Sardegna).*

Dal punto di vista settoriale è elevata l'incidenza degli investimenti nel settore del commercio, ma significativi sono anche gli investimenti nei comparti di macchine e apparecchi meccanici, di energia, gas e acqua, di logistica e trasporti.

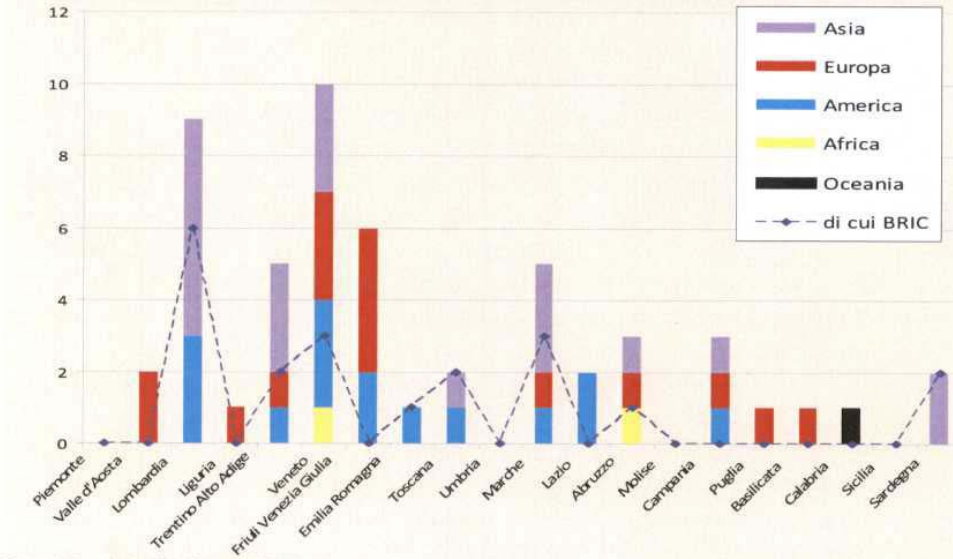
L'interfaccia geografica regioni/paesi è sintetizzata nella Figura C.8 che riporta le iniziative per macro aree continentali e dalla quale è possibile apprezzare con chiarezza la concentrazione specifica delle iniziative, con un focus dedicato agli accordi riguardanti i paesi del gruppo BRIC.

L'ulteriore interessante aspetto osservato riguarda i contenuti tematici degli accordi stipulati come indice implicito della convergenza degli interessi territoriali dei sottoscrittori. Questa lettura mostra che:

- *la maggiore frequenza di interessi condivisi riguarda i temi relativi a "attività produttive e innovazione" (oggetto di cooperazione di 15 regioni con 21 paesi), "territorio e ambiente " (12 regioni e 14 paesi), "beni culturali" e "ricerca, istruzione e formazione" (10 regioni e, rispettivamente, 15 e 18 paesi);*
- *con i paesi del gruppo d BRIC sono state sottoscritte iniziative di cooperazione che riguardano tutto il ventaglio dei temi presenti (cfr. Figura C.9);*
- *la prevalenza per macro aree geografiche di riferimento privilegia l'Europa, l'Asia e il gruppo BRIC, dove quest'ultimo presenta il medesimo ordine di preferenza tematica generale, salvo "ricerca, istruzione e formazione" che per l'Europa assorbe un peso nettamente superiore;*
- *dal punto di vista regionale è stato possibile rilevare che le regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche e Trentino Alto Adige, che presentano il maggiore numero di accordi, hanno il maggior numero di aree tematiche trattate; fa eccezione il Trentino A.A. che a parità di numero di accordi con la regione Marche, presenta una minore varietà tematica.*

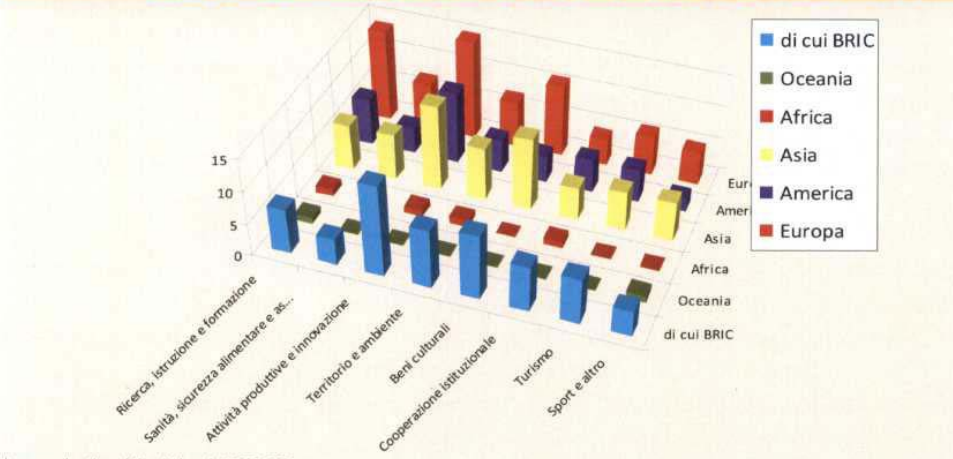
[6] Angola, Argentina, Australia, Bosnia Erzegovina, Brasile, Canada, Cile, Cina, Corea del Sud, Croazia, Kosovo, Hong Kong, India, Iraq, Norvegia, Palestina, Russia, Ucraina, USA-Massachusetts, Tanzania, e nell'ambito dell'UE, Francia, Germania, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria.

Figura C.8 - NUMERO DI INIZIATIVE DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE 2008-2010 PER AREA GEOGRAFICA, CON EVIDENZA DEI PAESI BRIC (*)



Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati PCM-DAR

Figura C.9 – CONTENUTI TEMATICI DELLE INIZIATIVE DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE 2008-2010 PER AREA GEOGRAFICA, CON EVIDENZA DEI PAESI BRIC (*)



* accordi sottoscritti nel triennio 2008-2010
Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati PCM – DAR

I.3 Occupazione e disoccupazione nei territori

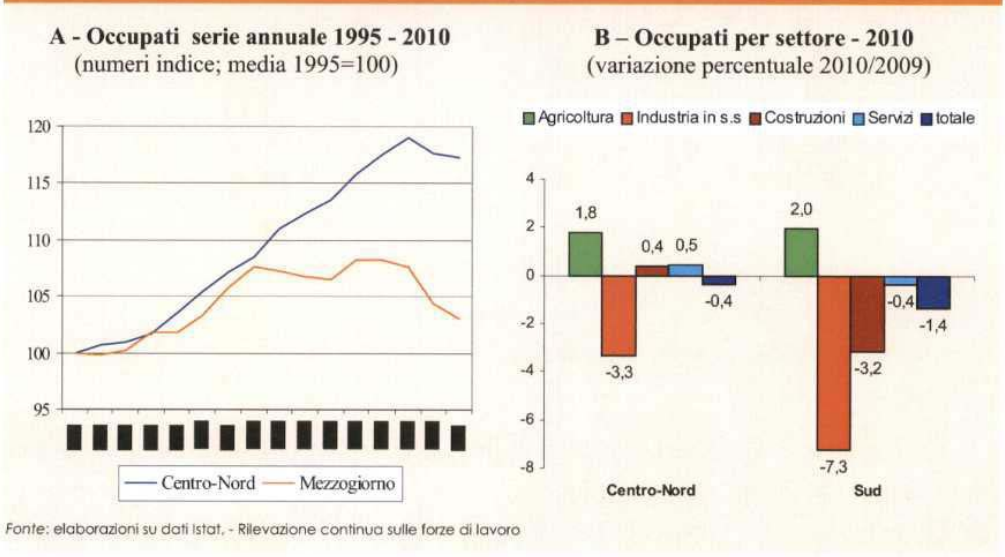
Anche nel 2010, il mercato del lavoro ha continuato a risentire degli effetti negativi della fase recessiva del biennio 2008-2009, anche se in misura ridotta rispetto all'anno precedente e con un'evoluzione più favorevole in corso d'anno, confermata dai primi dati del 2011.

Nel IV trimestre del 2010, per la prima volta dalla fine del 2008 gli occupati registrano una variazione tendenziale (rispetto quindi allo stesso trimestre dell'anno precedente) positiva dello 0,1 per cento. Anche i dati mensili nazionali di febbraio 2011 mostrano un aumento congiunturale (rispetto a gennaio 2011) della stessa intensità.

Nella media dell'anno 2010, invece, l'occupazione in Italia si è ridotta dello 0,7 per cento (circa 153 mila unità), a fronte della maggiore flessione riscontratasi nel 2009 (1,6 per cento, circa 380 mila posti di lavoro, di cui la metà nel Mezzogiorno). La riduzione ha riguardato esclusivamente la componente maschile e la caduta della componente italiana non è controbilanciata dalla crescita, con ritmi inferiori rispetto al passato, di quella straniera. A questi dati si aggiungono gli occupati che si trovano in Cassa Integrazione Guadagni (stimati nel 2010 tra le 200-250 mila unità secondo diverse fonti, mentre nel 2009 erano 350-450 mila).

Mentre nel Centro-Nord l'occupazione (circa 17 milioni di unità) si è ridotta nel 2010 dello 0,4 per cento (circa 66 mila unità, nel 2009 la diminuzione era stata dell'1,1 per cento), al Sud (oltre 6 milioni di occupati totali) la flessione dell'indicatore è stata pari all'1,4 per cento (circa 87 mila unità, nel 2009 la riduzione era stata del 3 per cento) .

Figura I. 10 – SITUAZIONE OCCUPAZIONALE NELLE RIPARTIZIONI

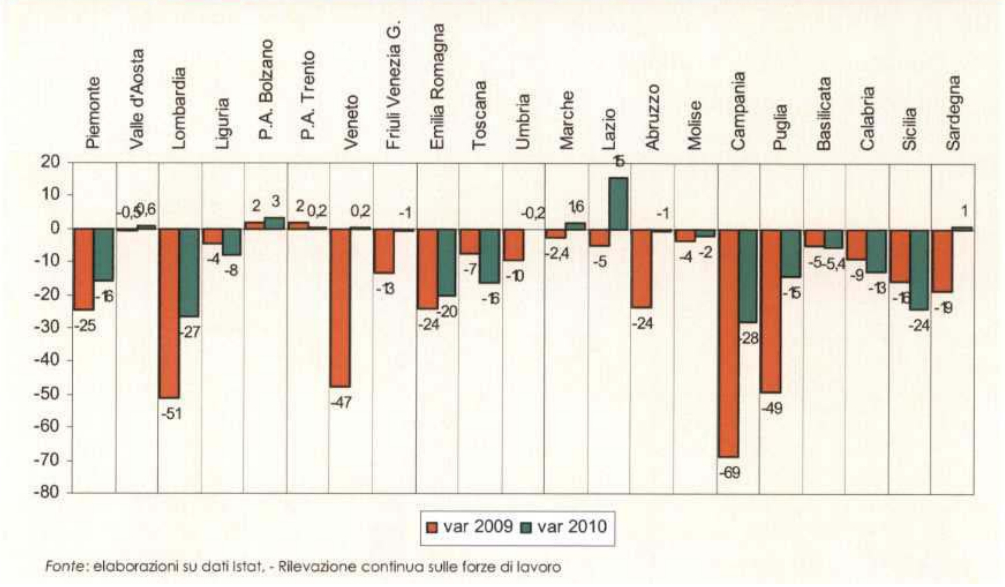


Fonte: elaborazioni su dati Istat. - Rilevazione continua sulle forze di lavoro

La peggiore performance dell'area meridionale trova riscontro all'interno dei singoli settori produttivi. Si osserva un forte calo dell'occupazione nell'industria in senso stretto, circa 190 mila unità di cui 58 mila al Sud, con una flessione percentuale più che doppia rispetto al Centro-Nord. Seguono le costruzioni con una riduzione di 14 mila unità (determinata dalla diminuzione nel solo Sud di 19 mila unità). Gli occupati nel settore terziario crescono solo nel Centro-Nord (52 mila unità) e si riducono al Sud di 17 mila unità (saldo nazionale rispettivamente + 35 mila), crescono in entrambe le ripartizioni gli occupati agricoli (per circa 8 mila in ognuna). Diminuiscono in particolare i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, mentre si registra una lieve crescita degli indipendenti (autonomi e collaboratori), aumentano infine anche i lavoratori part-time.

Riguardo ai dati regionali, sulla variazione di occupati in valori assoluti nel biennio 2009-2010, 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, mentre non perdono occupati nel complesso del biennio le province del Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta. Il Lazio recupera la flessione del 2009 con una significativa ripresa nel 2010 e nello stesso anno tornano a saldi positivi, sia pur lievi, Veneto, Marche e Sardegna.

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



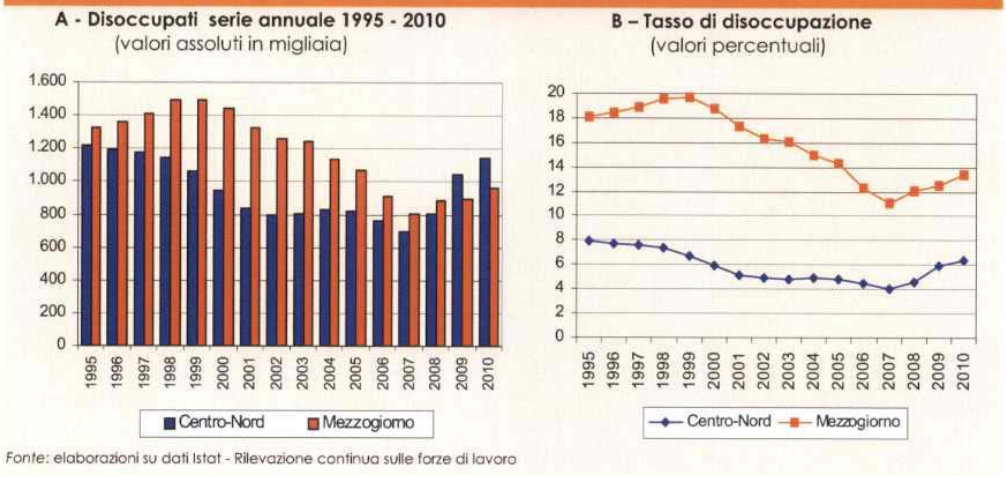
Fonte: elaborazioni su dati Istat. - Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Disoccupazione

Continuano a crescere nel 2010 le persone in cerca di occupazione (+8,1 per cento rispetto al 2009), 158 mila unità in più, di cui 98 mila nel Centro-Nord, che, per il secondo anno consecutivo, supera il Sud nel numero complessivo di disoccupati.

Il tasso di disoccupazione è salito nella media nazionale all'8,4 per cento, dal 7,8 per cento del 2009, risultando inferiore però a quello della media UE a 27 paesi (9,5 per cento). Sulla dinamica relativamente moderata hanno influito sia l'incremento degli inattivi, sia l'utilizzo ampio per il secondo 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 raggiunge quota 6,4 per cento, al Sud è pari al 13,4 per cento.

Figura I.12 – LA DISOCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI



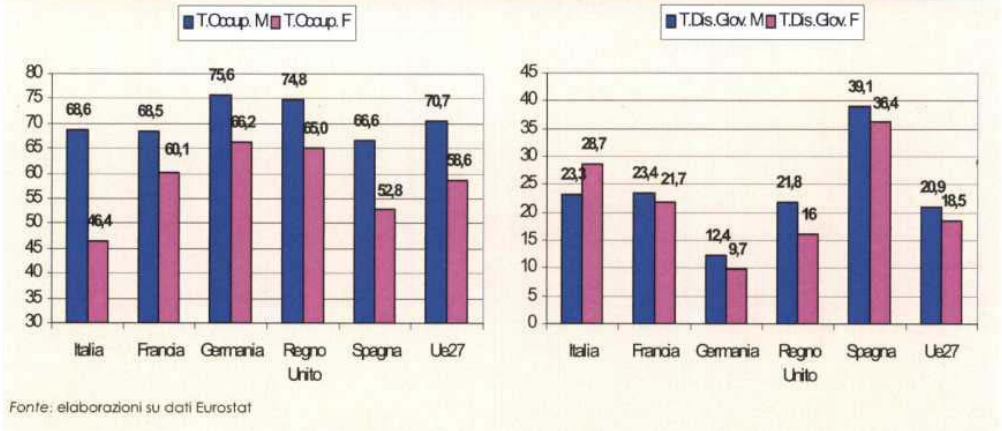
Fonte: elaborazioni su dati Istat - Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Particolarmente grave si presenta la situazione dei giovani 15-24 anni, il cui tasso di disoccupazione, a livello nazionale, è giunto a febbraio 2011 al 28,1 per cento, con percentuale media nel 2010 pari al 27,8 per cento (al Sud è stato del 38,8, con un massimo del 40,6 per cento per le donne, cfr. Riquadro D).

RIQUADRO D - ASPETTI DELLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE

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, soprattutto nel Mezzogiorno, sia ai bassi tassi di occupazione femminili sia agli alti livelli del tasso di disoccupazione giovanile.

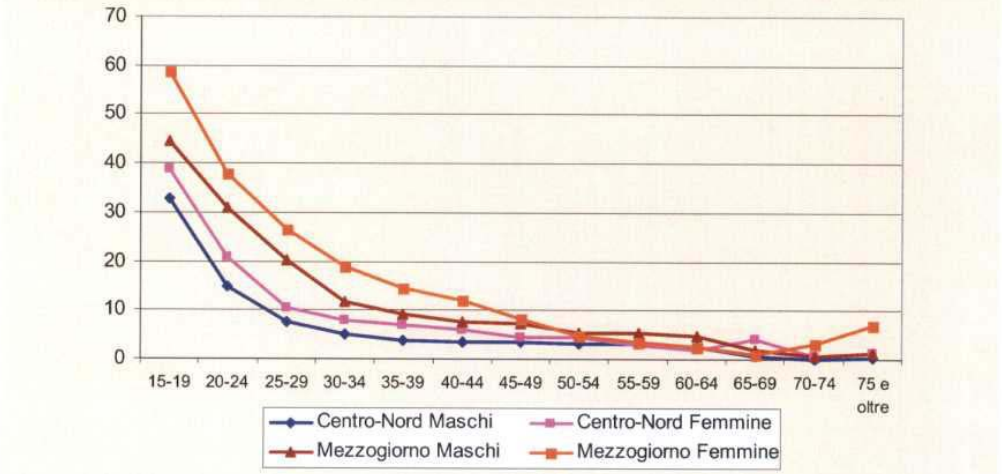
Figura D.1 – TASSO DI OCCUPAZIONE 15-64 ANNI E TASSO DI DISOCCUPAZIONE GIOVANILE (15-24 ANNI) PER GENERE – CONFRONTO INTERNAZIONALE 2009



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Dalla distribuzione del tasso di disoccupazione per classi di età e sesso si nota che il differenziale di genere nelle (e fra) le due ripartizioni territoriali nei tassi è alto nelle classi giovanili e adulte, tende ad assottigliarsi nelle classi successive mature.

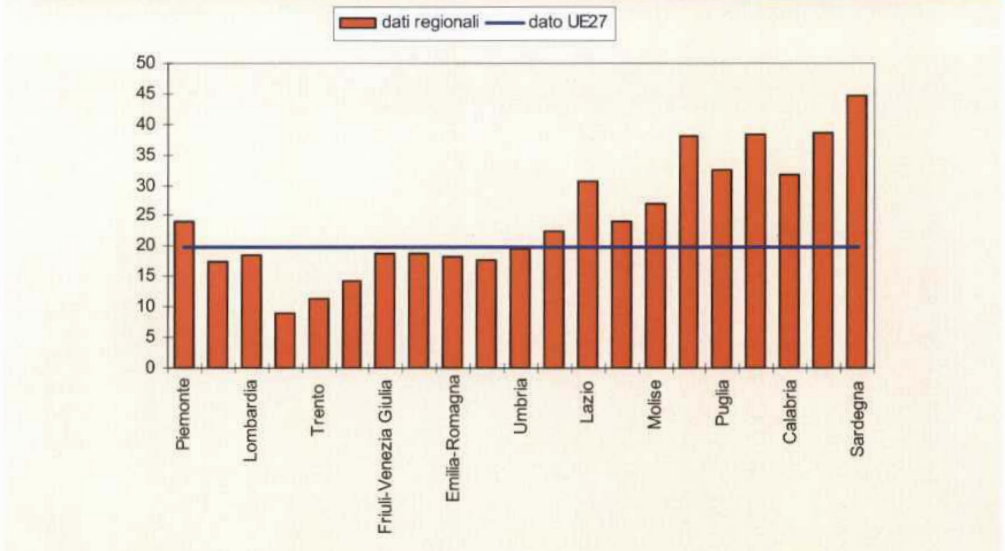
Figura D.2 – TASSO DI DISOCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI PER CLASSI DI ETÀ E SESSO (valori percentuali - anno 2009)



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

In realtà, dal confronto dei dati regionali con la media europea (pari al 19,8 per cento nel 2009), si nota che il tasso di disoccupazione giovanile è mediamente alto per tutte le regioni del Sud e solo per alcune del Centro-Nord (anche in questo caso pesa lo storico divario territoriale).

Figura D.3 - TASSO DI DISOCCUPAZIONE GIOVANILE NELLE REGIONI ITALIANE, 2009

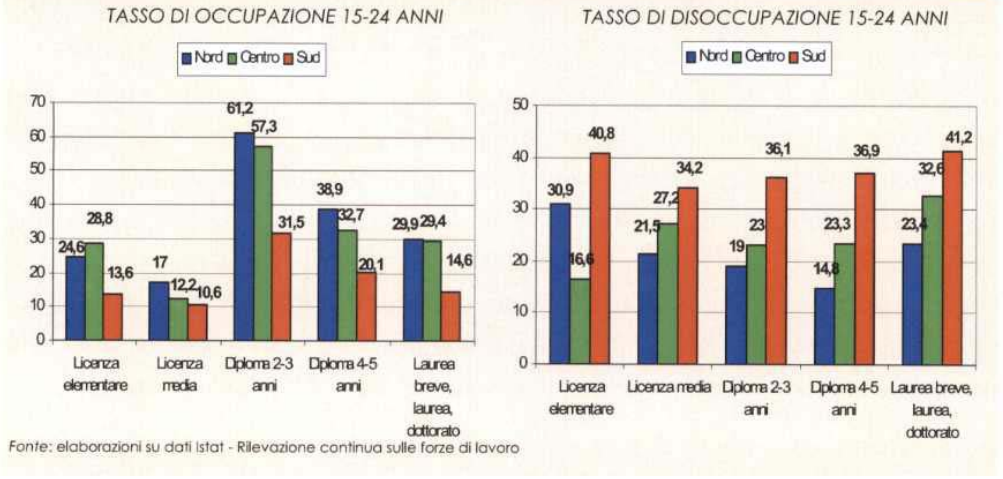


Fonte: elaborazioni su dati Istat - Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Inoltre, mentre il tasso di occupazione per titolo di studio in Italia cresce al crescere del titolo (in maniera differenziata sul territorio a svantaggio del Sud), con la conseguenza che gli individui con più alta scolarizzazione sono meno esposti al rischio di non trovare lavoro rispetto a quelli con più bassa istruzione, la stessa cosa non avviene considerando le sole classi giovanili per le quali chi ha un alto titolo di

studio (terziario) ha una relativa maggiore difficoltà a trovare lavoro e in maniera particolare nel Mezzogiorno.

Figura D.4 – TASSO DI OCCUPAZIONE E DI DISOCCUPAZIONE GIOVANILE PER TITOLO DI STUDIO, 2009



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

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 il tasso di disoccupazione giovanile resta alto, per un non efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro, per un non ottimale raccordo tra imprese e scuole-università, perché in una fase di incertezza le imprese anziché ricorrere a nuove assunzioni preferiscono consolidare, anche attraverso gli ammortizzatori sociali, i rapporti di lavoro in essere.

Inoltre incide anche la struttura del sistema produttivo italiano basato su piccole e medie imprese (specializzate nei settori tradizionali), che possono investire in innovazione in misura ridotta rispetto alle grandi imprese e che quindi esprimono una domanda di lavoro non altamente qualificata e rivolta ad adulti, rispetto a quella esprimibile da settori innovativi in cui l'inserimento di giovani altamente qualificati produrrebbe una maggiore produttività, infine dal lato dell'offerta occorre dire che i nostri giovani rimangono più a lungo in famiglia almeno fino a 25 anni perché ritengono più conveniente continuare a studiare investendo in alta formazione mentre le imprese cercano altri profili professionali.

Tutto ciò comporta il depauperamento del capitale umano (emigrazioni intellettuali di giovani ad alto potenziale produttivo) dalle aree periferiche a quelle centrali (sia verso il Centro-Nord che verso altri paesi europei e americani – offrenti anche salari più alti), che cresceranno a ritmi ancora maggiori rispetto alle prime.

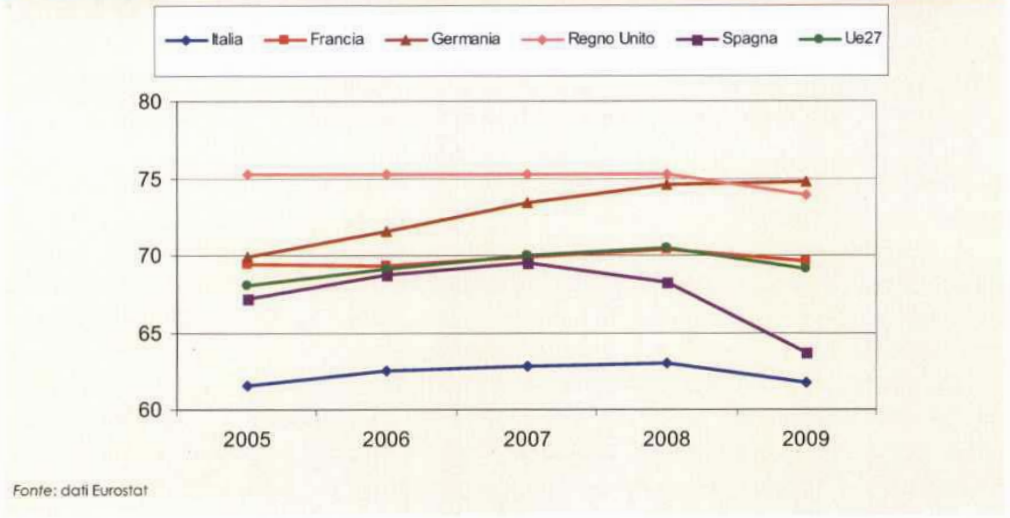
Possibili e concrete misure idonee a contrastare il fenomeno della disoccupazione giovanile, alcune già in cantiere, dovrebbero riguardare il potenziamento dei contratti di apprendistato, che potrebbero assumere l'aspetto di un "contratto di primo lavoro", l'inserimento di crediti di imposta per l'assunzione di giovani, la modifica e la riqualificazione dello strumento dello stage, l'introduzione di uffici di orientamento al lavoro anche nelle Università e nelle Scuole per facilitare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro (cfr. paragrafo IV.3.1).

Tasso di occupazione e target UE2020

Il tasso di occupazione[3] della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) si riduce per il secondo anno consecutivo, passando dal 57,5 per cento al 56,9 per cento, con forte differenziazione territoriale (nel Mezzogiorno scende al 43,9 per cento, oltre 20 punti in meno del valore del Centro-Nord, pari a 64 per cento, peraltro anch'esso in calo) e di genere (il tasso femminile è pari al 46,1 per cento, quello maschile al 67,7 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.2).

Nell'ambito della strategia UE2020[4], il target a livello europeo relativo al tasso di occupazione per la classe 20-64 anni è stato indicato al 75 per cento, livello al quale sono prossimi alcuni paesi, quali Germania e Regno Unito. L'Italia si è impegnata per un obiettivo più prudente e realistico (tra il 67 e il 69 per cento).

Figura I.13 – TASSO DI OCCUPAZIONE 20-64 ANNI – CONFRONTO INTERNAZIONALE ANNI 2005-2009



Fonte: dati Eurostat

[3] L'indicatore del 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), cosi 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. Un misurazione di tali condizioni di contesto attraverso un unico indicatore composito-sintetico risulta arduo e comporta comunque delle assunzioni-approssimazioni, ma può avere il pregio di mostrare meglio 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 2009, 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 un peggioramento del divario di 4 punti percentuali e nel secondo caso un miglioramento di 3 punti, ma se usiamo un indice (multidimensionale) regionale di integrazione socio-economica (=IRIS, cfr. Quaderno congiunturale territoriale aprile 2008), che consideri oltre al tasso di occupazione e al Pil pro-capite ulteriori 16 variabili ritenute strategiche e di pari importanza (aggregabili nelle tre dimensioni corrispondenti alle tre priorità del Piano Sud - competitività e innovazione, competenze e inclusione, accessibilità ai servizi e attrattività del territorio), 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 più dinamico (9 punti percentuali) nell'iter di integrazione socio-economica del Mezzogiorno. Tutto ciò sembrerebbe implicare un ruolo positivo delle politiche regionali.

[4] Cfr. Rapporto DPS 2009, paragrafo IV.5.

Ricorso alla CIG

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 311 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 cosi 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.

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

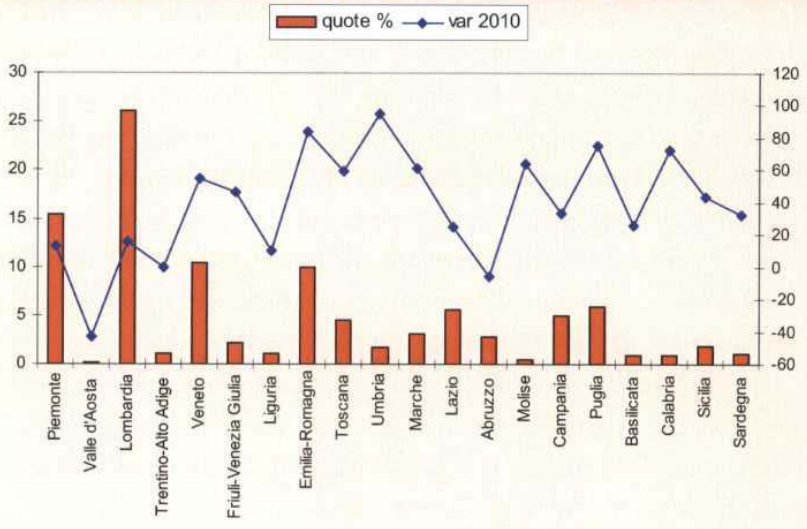
Figura I.14 – NUMERO ORE AUTORIZZATE DI CIG PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE (valori in migliaia, serie mensile 2008-2011)



Fonte: elaborazioni su dati Inps

A livello regionale, nel 2010, è visibile la concentrazione della CIG in Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Campania e Puglia, la variazione in aumento ha riguardato tutte le regioni, eccetto la Valle d'Aosta e l'Abruzzo.

Figura I.15 – NUMERO ORE AUTORIZZATE DI CIG PER REGIONE
(quote percentuali anno 2010 e variazione percentuale 2010/2009)



Fonte:elaborazioni su dati Inps

I.4 Imprese e sistemi produttivi territoriali

1.4.1 Struttura e dimensione delle imprese

Nel 2010, con il rallentamento del ricorso alla CIG e della riduzione di occupazione rispetto ai dati osservati nel 2009, si è evidenziato un adattamento-tenuta, alle difficoltà originate dalla crisi, del sistema produttivo italiano, basato essenzialmente sulle PMI e su settori in gran parte tradizionali, che dispone anche di notevoli risorse sociali concentrate nelle reti di distretti e di imprese. La capacità di resistenza del sistema è stata favorita dal supporto di policy riorientate a tutelare l'occupazione, mediante gli ammortizzatori sociali e accordi aziendali, e a sostenere le imprese, attraverso i fondi di garanzia finanziaria, le misure a favore dell'innovazione tecnologica e quelle per l'internazionalizzazione[5].

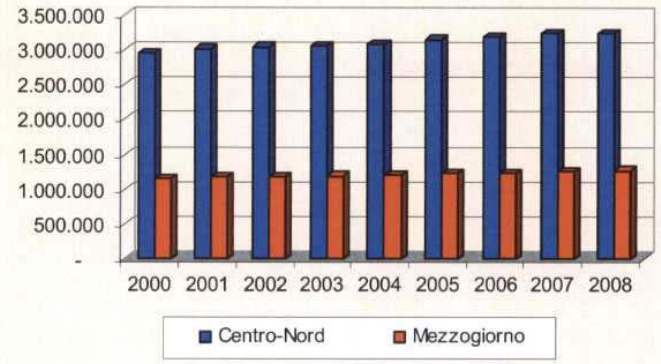
Nel 2008, in base ai dati dell'Archivio Istat Asia Imprese (che esclude PA, agricoltura e no profit), su un totale di circa 4 milioni e 514 mila imprese attive il 72 per cento risultava localizzato nel Centro-Nord (circa 3 milioni e 245 mila aziende), il 28 per cento nel Mezzogiorno (circa 1 milione 269 mila). La dimensione media delle imprese è maggiore al Centro-Nord (4,3 addetti per impresa) rispetto al Sud (3 addetti medi), mentre il valore nazionale di 4 continua a rappresentare una caratteristica peculiare del nostro Paese. Anche la densità imprenditoriale (numero

[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 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 l'esperienza strategica in precedenza acquisita risulta utile per affrontare le nuove difficoltà.

imprese per mille abitanti) risulta essere superiore al Centro-Nord (83,2) rispetto al Sud (60,9), a fronte del valore medio italiano del 75,4.

Tra il 2000 e il 2008 si è osservata una crescita continua del numero di imprese (con rallentamenti negli anni 2003, 2006, 2008) in entrambe le ripartizioni, l'incremento medio è stato di circa l'1,2 per cento.

Figura I.16 – NUMERO IMPRESE ATTIVE PER RIPARTIZIONE – ANNI 2000-2008



Fonte: Istat, Archivio ASIA –Imprese

Dati più recenti provenienti da altra fonte, non direttamente comparabile (Unioncamere, imprese registrate al REC circa 6 milioni e 100 mila, compreso il settore agricolo - circa 850 mila), mostrano: nel biennio 2008-2009, un progressivo rallentamento, tendente alla stabilità, del tasso di crescita delle imprese[6], per entrambe le ripartizioni; nel 2010 una forte ripresa in tutte le regioni italiane e in tutti i settori (eccetto la riduzione storica in agricoltura e la diminuzione nel manifatturiero), sintomo, come detto, di una buona tenuta del tessuto produttivo italiano rispetto alla recente crisi.

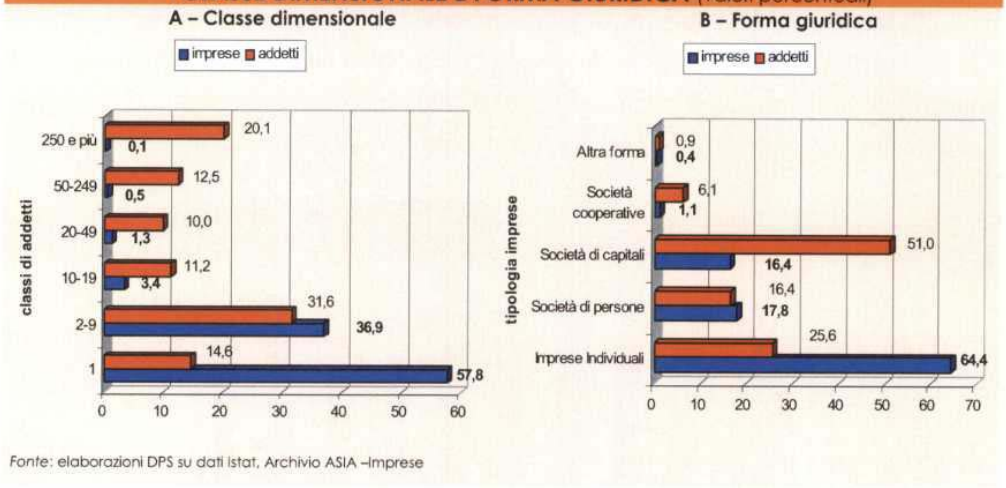
Dimensioni d'impresa

Nel periodo tra il 2000 e il 2008, 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), la crescita delle medie (50-249 addetti) e grandi imprese (250 addetti e oltre), pur non variando la rispettiva quota percentuale. Al 2008 le imprese con un addetto (circa il 15 per cento del totale) occupano il 58 per cento degli addetti totali, l'insieme delle piccole e medie imprese (oltre il 99 per cento del totale imprese) circa l'80 per cento.

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 2008 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 65 per cento di addetti).

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

Figura I.17 – DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI IMPRESE E DEI RELATIVI ADDETTI PER CLASSE DIMENSIONALE E FORMA GIURIDICA (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Archivio ASIA –Imprese

Significativa è la crescita delle società cooperative[7] (indice di capitale sociale) che, pur costituendo l'1,1 per cento delle imprese (1,5 al Sud e 1 al Centro-Nord), occupano il 6 per cento di addetti. La dimensione media (n. addetti / n. imprese) delle società cooperative nel periodo 2000-2008 è cresciuta da 18 a 21, a fronte di una sostanziale stabilità della dimensione media del totale imprese (4 addetti per impresa). Tale dato conferma il valore di questa forma societaria nel suo carattere di mutualità, di unire le forze individuali per dare risposte concrete ai bisogni collettivi, investendo anche aspetti socio-culturali.

A livello territoriale, ad aprile 2010[8], il numero di cooperative era pari a 84.248 (in continua crescita[9] negli anni), di cui il 43 per cento situate nel Mezzogiorno, e con una maggiore presenza nelle regioni Lazio (12 mila), Sicilia e Lombardia (10 mila ciascuna), Campania e Puglia (8 mila ciascuna), queste cinque regioni insieme superano il 56 per cento del totale.

Per comprendere la potenzialità nell'applicazione dell'istituto cooperativo su aree territoriali in ritardo di sviluppo si deve considerare la forte presenza del fenomeno anche in numerose aree del Sud, sia in termini assoluti che in rapporto alla popolazione, anche se tali società risultano in questa area sottodimensionate e sottocapitalizzate, e, quindi necessiterebbero di incentivi e fondi per una loro crescita, aumentandone così il relativo contributo al valore aggiunto complessivo nazionale[10].

---

[7] 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).

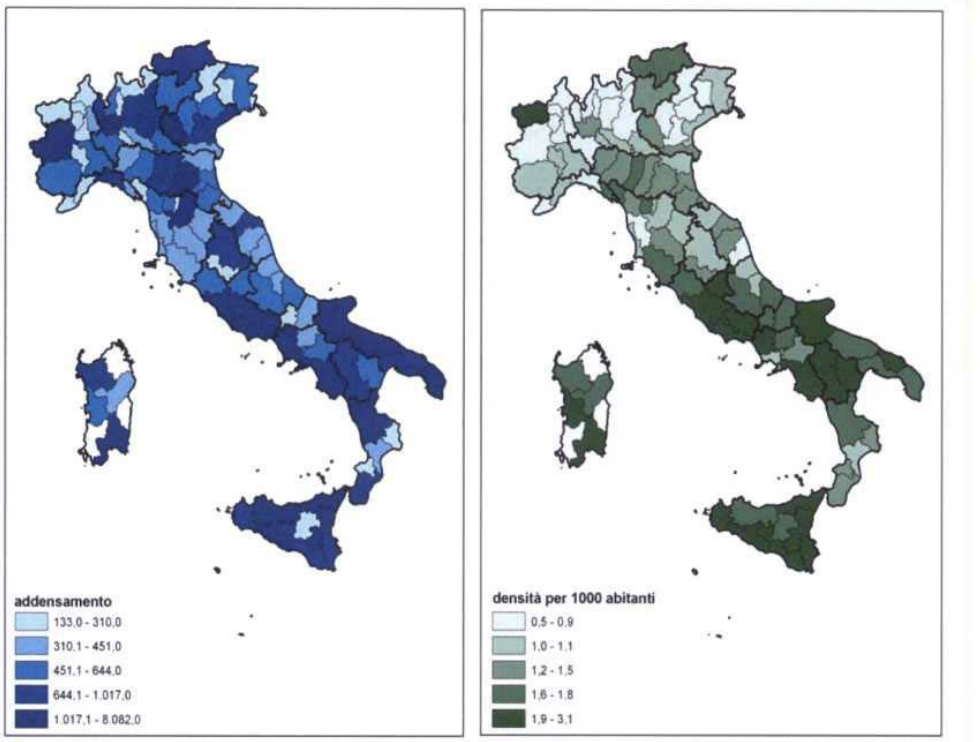
[8] In base ai dati dell'Albo delle società cooperative[8] tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico.

[9] Confermando così la funzione anticiclica dell'istituto, poiché interviene laddove vi è assenza di lavoro e di iniziativa imprenditoriale o in fasi di stagnazione del sistema economico.

[10] Il buon andamento delle cooperative italiane trova spiegazione anche in fattori extra-economici: la cultura particolare che pervade l'impresa cooperativa, la cui mission non è il perseguimento del profitto bensì la

Figura I.18-LA PRESENZA DELLE SOCIETA' COOPERATIVE NELLE PROVINCE ITALIANE– apr. 2010

Numero cooperative **Numero su mille abitanti** (media italiana 1,4)



Fonte: Albo delle società cooperative

Specializzazione territoriale

La specializzazione produttiva delle macroaree territoriali[11] evidenzia che il Mezzogiorno presenta una quota percentuale di unità locali maggiore rispetto al Centro-Nord nei settori: industrie alimentari, commercio, alberghi e ristorazione, studi professionali.

La distribuzione degli addetti alle unità locali delle imprese per sezione di attività economica, al 2008, evidenzia il consolidamento della tendenza alla terziarizzazione del sistema produttivo italiano. Anche nel Centro-Nord – che, sebbene con un andamento calante, presenta una maggiore quota di addetti all'industria manifatturiera (24 per cento contro il 18,7 per cento del Sud) rispetto alle altre aree europee più avanzate – gli addetti al comparto dei servizi crescono al 61,6 per cento, mentre al Sud la relativa incidenza è del 65,8 per cento.

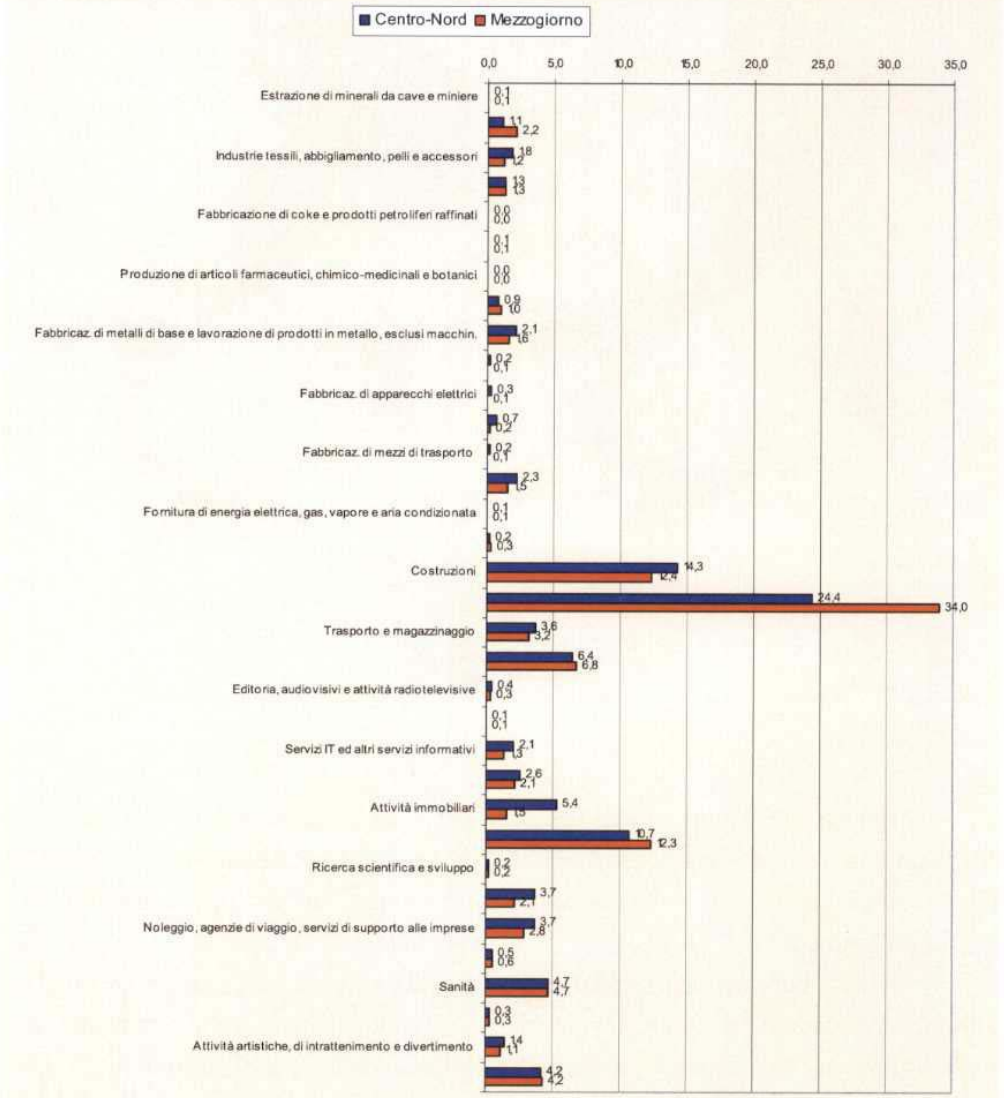
All'interno del comparto dei servizi è in atto una ricomposizione a favore dei servizi avanzati, in particolare per i servizi alle imprese e alle persone. Mentre gli addetti alle costruzioni raggiungono una quota del 14 per cento al Sud e del 10 per

promozione dell'uomo, della dignità umana, dei valori di mutualità e di solidarietà. Questa cultura della mutualità imprenditoriale consente di affrontare situazioni sociali e occupazionali (anche critiche) , permettendo di instaurare un sistema solido di relazioni con il territorio (accrescendone il relativo capitale sociale) e costituendo una valida alternativa alle imprese con fini di lucro.

[11] Dati dell'Archivio Asia Unità locali - anno 2008.

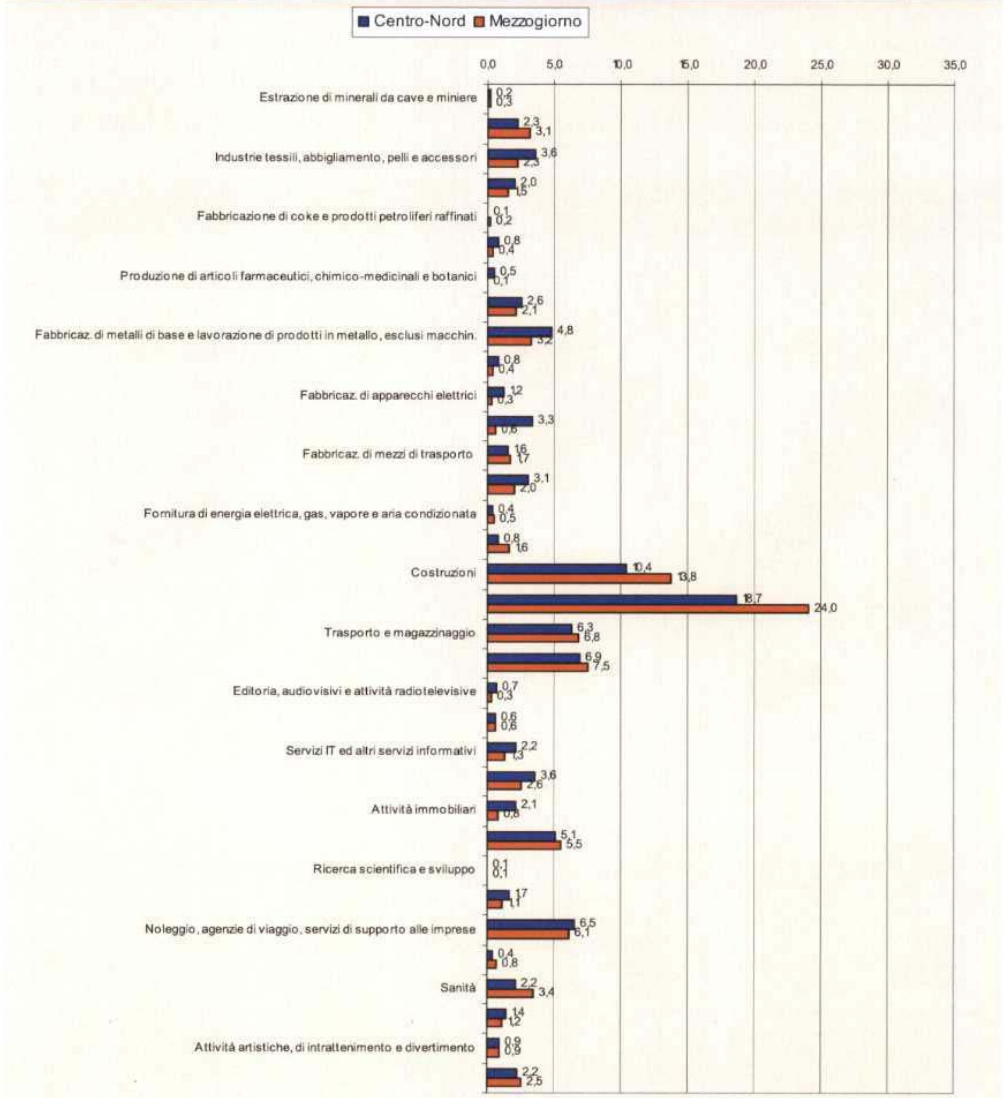
cento al Centro-Nord. Anche per la fornitura di energia ed acqua la quota di addetti è maggiore al Sud.

Figura I.19 – NUMERO DI UNITA' LOCALI PER SEZIONE DI ATTIVITA' ECONOMICA E PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE (anno 2008)



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

Figura I.20 – DISTRIBUZIONE DEGLI ADDETTI ALLE UNITA' LOCALI DELLE IMPRESE PER SEZIONE DI ATTIVITÀ ECONOMICA E PER RIPARTIZIONE (anno 2008)



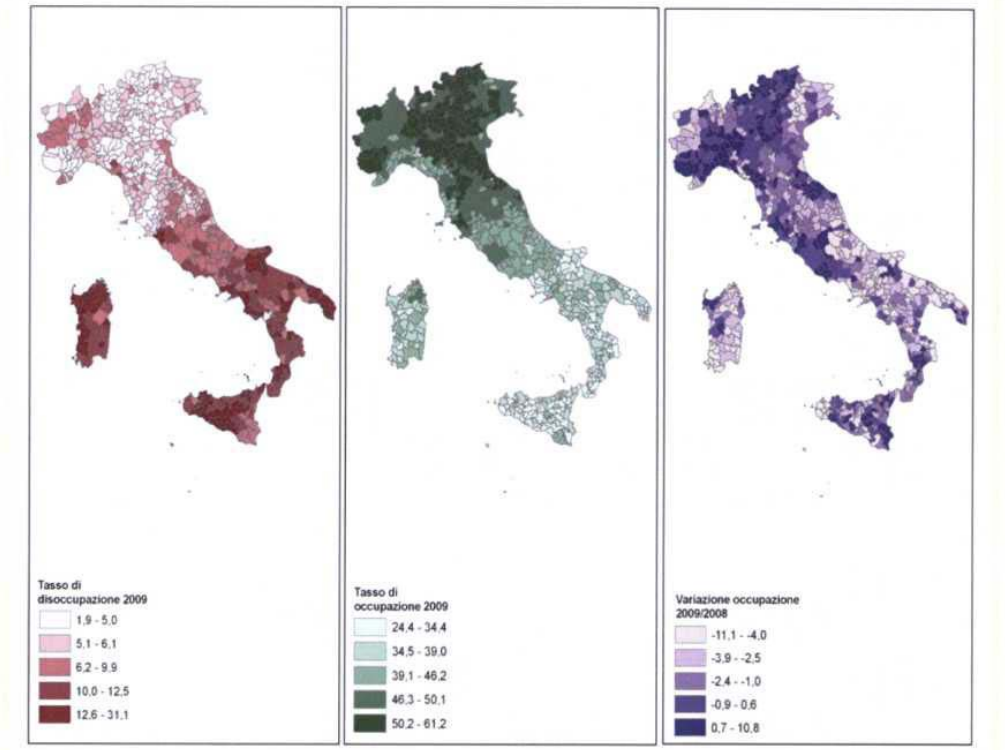
Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Archivio ASIA – Unità Locali

La performance dei SLL

Una mappa del tessuto produttivo molto variegato in entrambe le ripartizioni territoriali viene dalla lettura dei tassi di disoccupazione, di occupazione e delle variazioni di occupazione riscontratesi nel 2009, nei sistemi locali del lavoro. Vi sono sistemi con alti tassi di disoccupazione e alte riduzioni di 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 industriali[12] (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 (6,4 contro 9,4 per il tasso di disoccupazione, 47,7 contro 40,9 per il tasso di occupazione calcolato sulla popolazione di 15 anni e oltre, -1,2 contro -1,9 per la variazione di occupazione), ciò sembrerebbe confermare una loro maggiore tenuta di fronte alle difficoltà della crisi.

Figura I.21 - SISTEMI LOCALI DEL LAVORO PER TASSO DI DISOCCUPAZIONE, TASSO DI OCCUPAZIONE E VARIAZIONE DELL'OCCUPAZIONE, ANNO 2009



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Una misura delle difficoltà riscontrate nel 2009 dai soggetti presenti sui territori è dato dalla crescita del numero di protesti[13] registrati presso il relativo registro delle Camere di Commercio ed elaborati dall'Istat. Di circa 1 milione e 571 mila protesti il 43 per cento è registrato nelle regioni meridionali, il loro valore complessivo ammonta a circa 4 miliardi e 700 milioni di euro (il 40 per cento al Sud), l'importo medio è di 2.991 euro (più alto al Centro-Nord rispetto al Meridione).

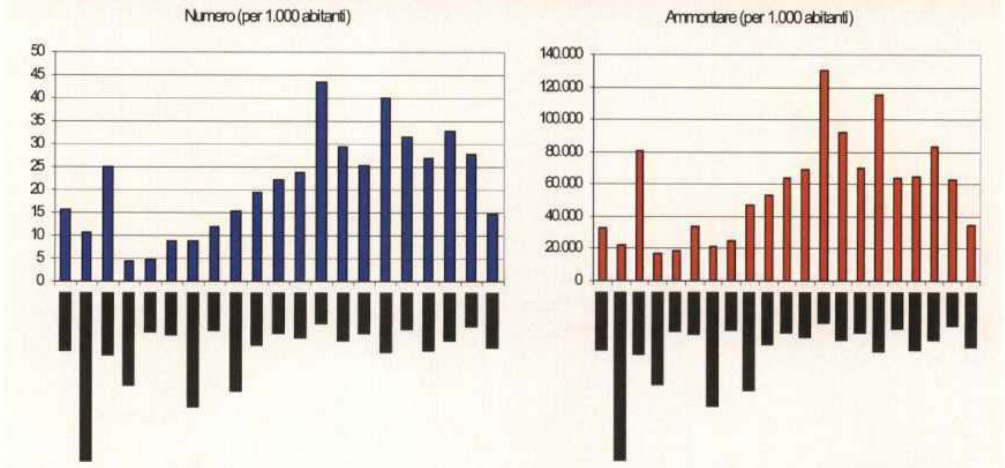
Nel 2009 la crescita nel numero è stata del 6,4 per cento, nell'ammontare del 14,4 per cento (nel 2008 si era riscontrata una riduzione dell'1,2 per cento nel

[12] Aree territoriali omogenee caratterizzate da forte presenza di pmi del settore manifatturiero.

[13] Il protesto è un atto pubblico, redatto da un pubblico ufficiale, con il quale si comunica alle Camere di commercio il rifiuto dell'accettazione o del pagamento di un titolo di credito (per es., una cambiale o un assegno) da parte del debitore (il "protestato"). Per tutelare chi abbia rapporti economici con il protestato, il protesto è oggetto di pubblicità: i protesti vengono pertanto resi noti mediante un registro informatico, aggiornato ogni mese in base a una procedura disciplinata dalla legge 15 agosto 2000, n. 235.

numero e un aumento del 4,9 per cento nell'ammontare). Rapportando la variabile alla popolazione si notano valori alti nelle regioni del Sud rispetto a quelle del Centro-Nord.

Figura I.22 - PROTESTI RILEVATI NELLE REGIONI
(numero e ammontare per mille abitanti - anno 2009)



Fonte: elaborazioni Istat su dati Camere di commercio

I.4.2 Ricerca e innovazione: indicatori e target nel confronto internazionale

Il quadro della R&S in Italia e nelle Regioni

In Italia, la spesa in ricerca e sviluppo (R&S) intra-muros delle imprese, delle istituzioni pubbliche, delle università e delle organizzazioni non profit italiane è stata complessivamente di 19.304 milioni di euro nel 2008[14]. L'aumento rispetto all'anno precedente è stato del 5,9 per cento[15], un dato positivo ma inferiore rispetto alla crescita del 7,9 per cento registrata tra il 2006 ed il 2007. Gli effetti della crisi economica diventano più evidenti soprattutto osservando le previsioni ISTAT del 2009 e del 2010. Infatti, nel 2009, si attende una spesa leggermente inferiore all'anno precedente (19.276 milioni di euro, pari ad un calo dello 0,1 per cento in termini nominali e del 2,2 in quelli reali) e il trend, esclusi i dati relativi all'università, conferma un ulteriore peggioramento per il 2010. In quest'anno, infatti, è venuto a mancare anche il contributo di crescita relativo alla ricerca nelle istituzioni pubbliche.

La quota prevalente della spesa per R&S proviene dal settore privato che si è stabilizzata attorno al 54-55 per cento tra il 2008 ed il 2009, valore che nel contesto internazionale continua a risultare piuttosto basso rispetto a paesi come Francia, Gran Bretagna o Germania, dove questo valore supera in modo deciso il 60 per cento.

L'attività di R&S si conferma ancora caratterizzata da una forte concentrazione geografica anche se leggermente meno pronunciata del 2006

[14] Istat, (2010), *La ricerca e lo sviluppo in Italia – Anno 2008*, pp 1-7 e tavole allegate - http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20101217_00/

[15] Valore in termini nominali rispetto all'anno precedente, pari al 3 per cento in termini reali.

soprattutto a vantaggio del Nord-est[16]. L'analisi dei dati ISTAT relativi alla spesa per R&S intra-muros continua a mettere in evidenza il ruolo trainante del Nord-ovest, a cui è attribuibile, nel 2008, il 32,9 per cento della spesa, seguito dal Nord-est (24,1 per cento), dal Centro (24,4 per cento), e dal Mezzogiorno (18,6 per cento)[17].

Tavola I.5 – SPESA PER R&S INTRA MUROS PER SETTORE ISTITUZIONALE E REGIONE/MACROREGIONE 2008 (valori percentuali)

REGIONI	Composizione %				
	Istituzioni pubbliche	Istituzioni private non profit	Imprese	Università	Totale
Piemonte	4,0	10,5	17,7	6,8	12,3
Valle d'Aosta	0,0	0,5	0,2	0,1	0,1
Lombardia	6,7	53,8	27,1	12,7	20,9
Provincia autonoma di Trento	3,0	1,2	0,6	1,0	1,1
Provincia autonoma di Bolzano	0,4	1,6	0,7	0,2	0,5
Veneto	5,8	2,9	9,8	6,4	8,0
Friuli-Venezia Giulia	1,8	0,9	2,6	2,8	2,6
Liguria	3,0	1,8	3,1	2,4	2,8
Emilia-Romagna	5,2	1,4	11,4	8,8	9,5
Toscana	4,2	1,7	4,7	10,1	6,3
Umbria	0,5	0,1	0,5	2,1	1,0
Marche	0,5	0,0	1,4	2,5	1,6
Lazio	49,7	10,3	10,2	12,5	15,9
Abruzzo	0,8	0,1	1,2	2,2	1,4
Molise	0,1	0,0	0,0	0,3	0,1
Campania	6,0	6,3	5,1	10,1	6,8
Puglia	2,9	5,6	1,3	5,3	2,9
Basilicata	1,3	0,0	0,2	0,5	0,4
Calabria	0,7	0,0	0,1	2,1	0,8
Sicilia	2,5	1,2	1,9	8,5	4,0
Sardegna	0,9	0,1	0,2	2,6	1,0
ITALIA	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Nord-Ovest	*13,7*	*66,7*	*48,1*	*21,9*	*36,1*
Nord-Est	*16,2*	*8,0*	*25,1*	*19,3*	*21,6*
Centro	*54,9*	*12,0*	*16,7*	*27,3*	*24,7*
Mezzogiorno	*15,2*	*13,3*	*10,1*	*31,5*	*17,6*
Migliaia di Euro	2.417.087	616.130	10.173.147	6.097.995	19.304.359

Fonte: Istat

Complessivamente l'incidenza della spesa in R&S rispetto al PIL nel 2008 è stata dell'1,23 per cento e le stime per il 2009 prevedono ancora una crescita del 1,27[18]. Anche in questo caso si osservano differenze molto forti a scala regionale: ad esempio il Piemonte e il Lazio registrano i dati più elevati, rispettivamente 1,88 e 1,79, mentre Calabria e Molise non raggiungono la quota 0,50.

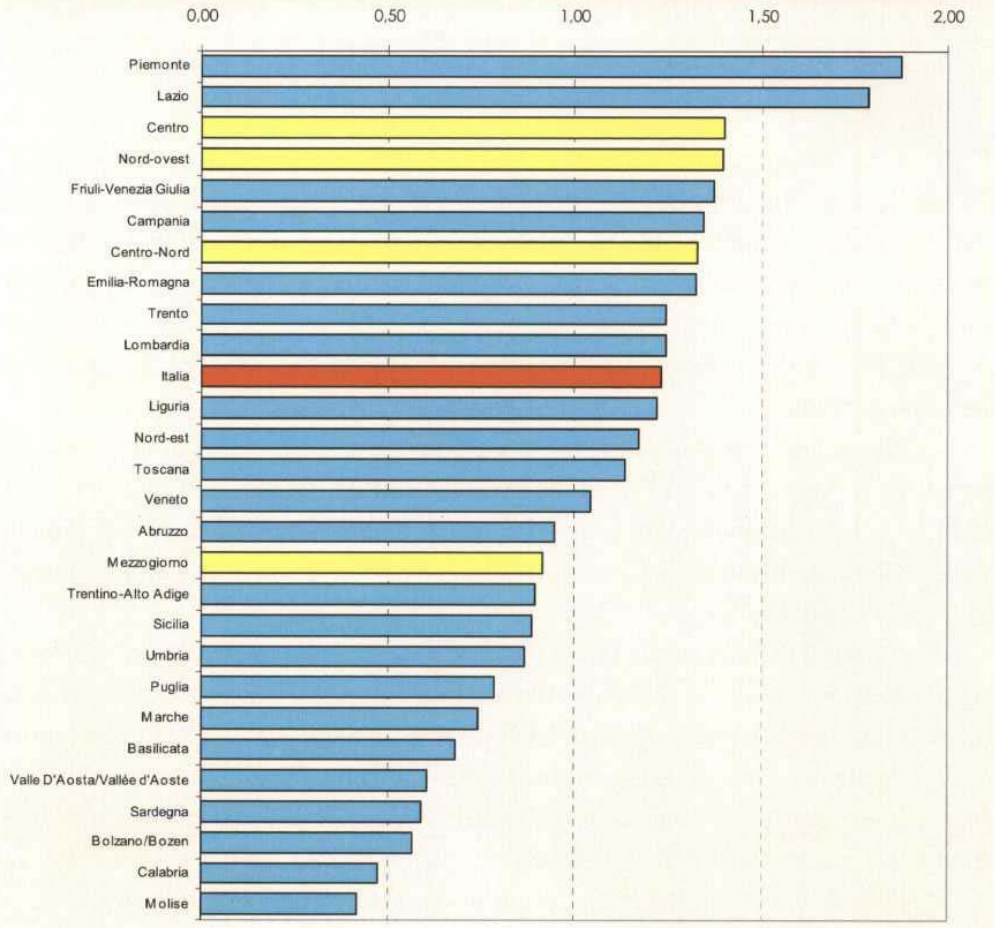
[16] Cfr. *Migliorare le politiche di Ricerca e Innovazione per le regioni. Contenuti e processi di Policy*, DPS (2009), paragrafo *Analisi dei principali indicatori economici del sistema della Ricerca in Italia e nelle Regioni*

[17] In Piemonte, Lombardia e Lazio si concentra il 49,1 per cento della spesa nazionale per R&S (55,0 per cento della spesa per R&S delle imprese, il 60,4 per cento di quella delle istituzioni pubbliche, il 32,0 per cento della spesa sostenuta dalle università e il 74,6 per cento della spesa nelle istituzioni non profit). Tale concentrazione si va però attenuando in relazione all'emersione di soggetti che svolgono ricerca in regioni come l'Emilia-Romagna, il Veneto o la Campania (prevalentemente imprese di media dimensione), nonché alla tendenziale riduzione delle risorse della ricerca pubblica tradizionalmente concentrata in poche regioni, tra cui il Lazio.

[18] ISTAT, (2010), *ibid.*

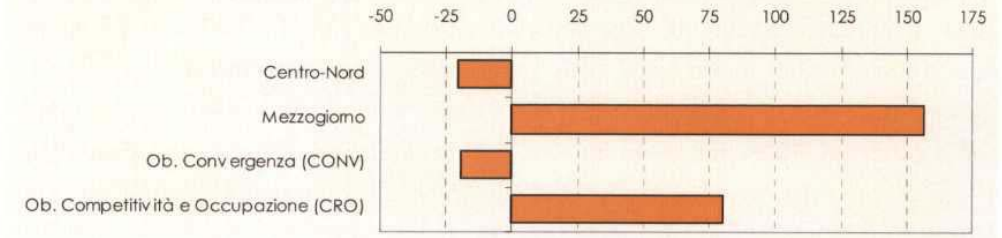
Un'analisi di questo indicatore sulla base della Banca dati indicatori regionali di contesto QSN 2007-2013, evidenzia andamenti assai differenti rispetto ai dati 2004. Complessivamente le regioni del Mezzogiorno tra il 2004 e il 2008, pur rimanendo su valori molto bassi, hanno migliorato significativamente il rapporto tra spesa in R&S e PIL, passando da 0,36 a 0,91, pari ad un incremento complessivo del 156,4 per cento. Tale contributo, tuttavia, è da attribuire alle regioni non appartenenti al gruppo convergenza le quali, invece, registrano una diminuzione complessiva del 20 per cento circa nei quattro anni suddetti. Segno negativo della stessa portata è osservabile nelle regioni del Centro-Nord, dove regioni quali Trentino-Alto Adige, Veneto, Emilia-Romagna e Marche hanno ridotto l'incidenza della spesa in R&S sul PIL tra il 2004 e il 2008. In questo periodo, invece, le migliori performance sono state quelle del Lazio e della Liguria (cfr. Figura I.23).

Figura I.23 – INCIDENZA DELLA SPESA PER R&S INTRA MUROS REGIONALE SUL PIL 2008
(valori percentuali),



Fonte: Istat e DPS., QSN 2007-2013 - Tavole di osservazione per Priorità

Figura I.24 – SPESA PER R&S INTRA MUROS REGIONALE SUL PIL, VARIAZIONI 2004-2008 PER MACROAREA (valori percentuali)



Fonte:

Tavola I.6 - SPESA PUBBLICA E PRIVATA PER R&S SUL PIL (%)

	2004	2008	2008-2004 differenza	2008-2004 percentuale
Centro-Nord	1,67	1,33	-0,34	-20,4
Mezzogiorno	0,36	0,91	0,56	156,4
Ob. Convergenza (CONV)	1,19	0,96	-0,23	-19,6
Ob. Competitività e Occupazione (CRO)	0,72	1,30	0,58	80,1

Fonte: elaborazione DPS QSN 2007-2013 - Tavole di osservazione per Priorità, Banda dati indicatori regionali di contesto

Il quadro della R&S in Italia e i target Europa 2020

L'analisi approfondita finora descritta dell'indicatore relativo alla spesa in R&S rispetto al PIL è centrale per la comprensione del posizionamento dell'Italia nel contesto europeo attuale e futuro. Infatti, la prima priorità nella strategia Europa 2020, lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, ed il lancio dell'iniziativa faro "Unione dell'Innovazione" (*Innovation Union*) confermano la centralità della ricerca e dell'innovazione nell'agenda politica europea del prossimo decennio.

Per quanto riguarda i target europei, in Europa 2020 la Commissione ha riproposto il 3 per cento del PIL in investimento di R&S, già lanciato a Lisbona nel 2000, e si è anche impegnata a definire, entro il 2012, un indicatore che rifletta l'innovazione in maniera più esplicita: la quota di imprese innovative a rapida crescita, le cosiddette 'gazzelle'[19].

L'Italia ha optato per un target più contenuto e accessibile (1,53 per cento), in ragione della non brillante situazione di partenza, che evidenzia, come già detto, una quota di R&S sul PIL nazionale pari nel 2008 all'1,23 per cento e all'1,27 nella stima 2009, a fronte di una media europea stimata, sempre nel 2009, al 2,01 per cento.

Questo quadro spiega la cautela dell'Italia nella definizione dell'obiettivo provvisorio concordato nell'ambito dei Programmi nazionali di riforma, che si colloca nella fascia inferiore della graduatoria dei paesi europei (cfr Tavola I.7)

[19] Il progetto relativo a questo indicatore è il frutto di un'attività di revisione del sistema di monitoraggio relativo alla ricerca ed innovazione svolto tra il 2009 ed il 2010 dalla Commissione assistita dai gruppi di esperti delle amministrazioni nazionali, dal *Panel* di Alto Livello di economisti e da esperti in innovazione di impresa. Il nuovo indicatore sintetico, secondo quanto contenuto nel programma Unione dell'innovazione, dovrebbe essere disponibile dal 2012.

Nel confronto internazionale con i maggiori paesi sviluppati si nota, infatti, che l'Italia è significativamente lontana dai paesi leader europei, quali Finlandia, Danimarca, Germania e Austria, così come dalla media OCSE, che nel 2008 era del 2,33 per cento. La distanza è particolarmente significativa rispetto all'intensità di investimento in Giappone, in Corea del Sud o in USA, che presentano valori che sono fino a tre volte più alti dell'Italia.

Tavola I.7 – OBIETTIVI EUROPA 2020 ED EVOLUZIONE DELL'INTENSITÀ DI INVESTIMENTI IN RICERCA E SVILUPPO NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI ED OCSE. SPESA TOTALE IN RICERCA E SVILUPPO IN PERCENTUALE DEL PIL, 2000-2009

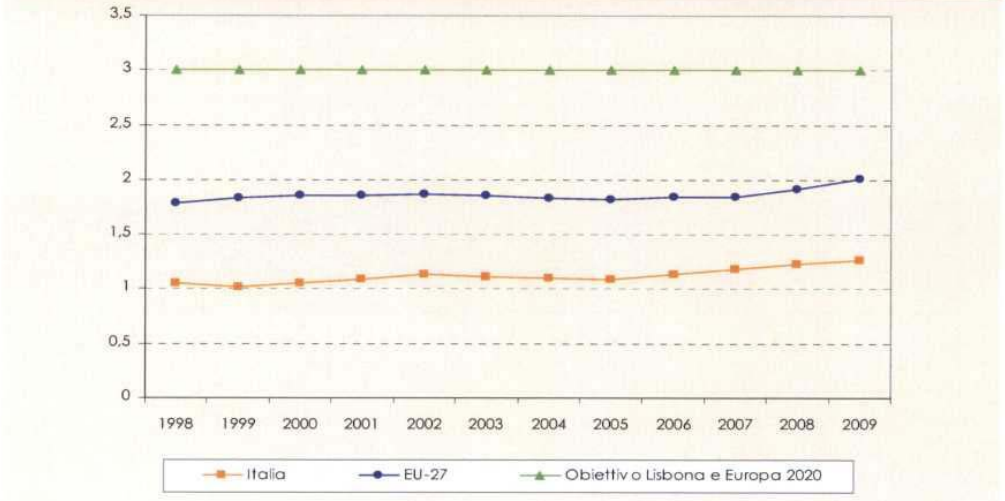
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Obiettivi provvisori di Europa 2020
Austria	1,94 (e)	2,07 (e)	2,14	2,26 (e)	2,26	2,45 (e)	2,46	2,52	2,67 (ep)	2,75 (ep)	3,76 (g)
Belgio	1,97	2,07	1,94	1,88	1,86	1,83	1,86	1,9	1,96 (p)	1,96 (p)	2,6-3,0 (p)
Danimarca	2,24	2,39	2,51	2,58	2,48	2,46	2,48	2,55 (b)	2,87	3,02 (e)	3 (p)
Finlandia	3,35	3,32	3,37	3,44	3,45	3,48	3,48	3,47	3,72	3,96	4 (p)
Francia	2,15 (b)	2,2	2,23	2,17	2,15 (b)	2,1	2,1	2,07	2,11	2,21 (p)	3 (p)
Germania	2,45	2,46	2,49	2,52	2,49	2,49	2,53	2,53	2,68	2,82 (e)	3 (p)
Irlanda	1,12	1,1	1,1	1,17	1,23	1,25	1,25	1,29	1,45	1,77 (p)	nessun obiettivo nel PNR (p)
Italia	1,05	1,09	1,13	1,11	1,1	1,09	1,13	1,18	1,23	1,27 (p)	1,53 (p)
Olanda	1,82	1,8	1,72	1,92 (b)	1,93	1,9	1,88	1,81	1,76	1,84 (p)	nessun obiettivo nel PNR (p)
Portogallo	0,73 (e)	0,77	0,73 (e)	0,71	0,75 (e)	0,78	0,99 (e)	1,17	1,5	1,66 (p)	2,7-3,3 (p)
Regno Unito	1,81	1,79	1,79	1,75	1,68	1,73	1,75	1,78	1,77	1,87 (p)	nessun obiettivo nel PNR (p)
Repubblica Ceca	1,21	1,2	1,2	1,25	1,25	1,41	1,55	1,54	1,47	1,53	2,7 (p)
Spagna	0,91	0,91	0,99	1,05	1,06	1,12	1,2	1,27	1,35	1,38	3 (p)
EU-27	1,86 (s)	1,86 (s)	1,87 (s)	1,86 (s)	1,83 (s)	1,82 (s)	1,85 (s)	1,85 (s)	1,92 (s)	2,01 (s)	3
EU-16	1,84 (s)	1,85 (s)	1,87 (s)	1,87 (s)	1,85 (s)	1,84 (s)	1,87 (s)	1,88 (s)	1,96 (s)	2,05 (s)	na
Stati Uniti	2,69	2,71	2,6	2,6	2,53	2,56	2,59	2,65	2,77 (p)	nd	na
Giappone	3,04	3,12	3,17	3,2	3,17	3,32	3,4	3,44	nd	nd	na
Paesi OCSE*	nd	2,23 (o)	2,2 (o)	2,2 (o)	2,17 (o)	2,21 (o)	2,24 (o)	2,28 (o)	2,33 (op)	nd	na

Note:
nd: non disponibile; na: non applicabile
(s): stima Eurostat (e): valore stimato (b): serie interrotta (p): dato provvisorio (f): previsione (o): fonte OCSE
Fonte: Eurostat, e Oecd. Main science and technology indicators, *OECD science, technology and R&D statistics* (database)

La serie storica (cfr. Figura I.25) mostra un trend di crescita dell'Italia, anche se modesta, che perdura dalla fine degli anni novanta[20]. Pur trattandosi di una percentuale nettamente inferiore a quella dei paesi OCSE, l'Italia dal 2000 ha registrato una crescita del 21 per cento, che si configura più alta di Francia, Belgio, Germania, Finlandia, Gran Bretagna e degli Stati Uniti, ma inferiore a paesi quali Portogallo, Irlanda, Spagna, Danimarca e Austria (cfr. Tavola I.7).

[20] Applicando in maniera lineare una crescita annua pari alla media del periodo 2000-2009, cioè del 2,1 per cento, il target del 1,53 per cento si raggiungerebbe nel 2019.

Figura I.25 – EVOLUZIONE DELL'INTENSITÀ DI INVESTIMENTI IN RICERCA E SVILUPPO IN ITALIA. SPESA TOTALE IN RICERCA E SVILUPPO IN PERCENTUALE DEL PIL, 1998-2009



Fonte: Eurostat

La performance dell'Italia nell'Unione Europea

Nel 2010 si è introdotta un'innovazione relativamente al monitoraggio dei progressi in materia di ricerca ed innovazione, in modo tale che, dal 2011, esso è effettuato sia tramite il nuovo quadro valutativo dell'Unione dell'Innovazione (l'*Innovation Union Scoreboard* - IUS)[21], sia con il supporto di una lista di controllo per l'autovalutazione relativa agli elementi caratterizzanti i sistemi innovativi nazionali e regionali che abbiano dimostrato efficacia[22].

Nel contesto europeo, in base all'indice sintetico di innovazione 2010[23], l'Italia si posiziona ancora tra i paesi "moderatamente innovatori", con un valore più basso della media EU-27. L'Italia rimane ancora al sedicesimo posto, come l'anno precedente, tuttavia il valore passa da 0,398 a 0,421 rappresentando il miglior differenziale dal 2006, con una crescita annua media dell'indice del 2,7 per cento.

---

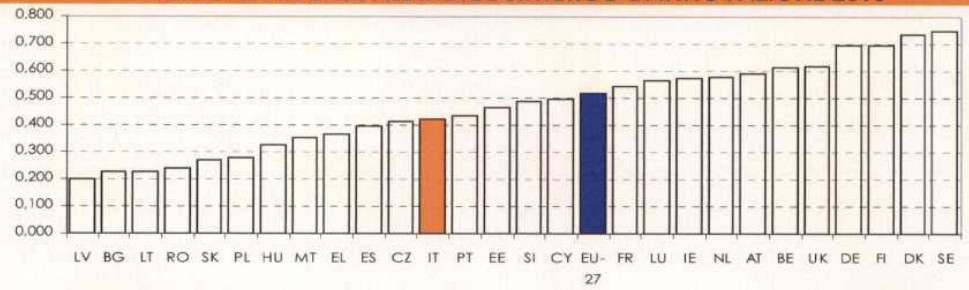
[21] In seguito all'adozione della comunicazione sull'Unione dell'innovazione nell'ottobre 2010, il Quadro europeo di valutazione dell'innovazione - noto con la denominazione inglese EIS – European Innovation Scoreboard - è stato rivisto e rinominato Quadro valutativo dell'Unione dell'Innovazione (Innovation Union Scoreboard - IUS). Commissionato dalla Direzione Generale per le Imprese e l'Industria della Commissione europea, il primo rapporto dello IUS è stato elaborato dal Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology (UNU-MERIT) e pubblicato il 1 febbraio 2011. Le elaborazioni si basano su 24 dei 25 indicatori componenti il nuovo scoreboard (non è disponibile il dato sul nuovo indicatore, la quota di imprese ad alta crescita). Rispetto all'EIS, 12 indicatori sono rimatsi invariati, 7 hanno subito variazioni e 7 sono introdotti per la prima volta. (cfr. per la tavola ponte: UNU-MERIT, (2011), Innovation Union Scoreboard 2010. The innovation union's performance scoreboard for research and innovation. Annex E. Pro inno Europe–InnoMetrics, pp. 70-71 - http://www.proinno-europe.eu/inno-metrics/page/annexes).

I dati dello IUS 2010 sono riferiti agli anni 2007 (4 indicatori); 2008 (10 indicatori) e 2009 (10 indicatori).

[22] Per approfondimenti cfr. Allegato II – C.E. (2010), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europe 2020 Flagship Initiative. Innovation Union. COM (2010) 546 Final, Brussel 6.10.2010, pp.32-38 - http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovation-union-communication_en.pdf#view=fit&pagemode=none.

[23] La performance è misurata in base all'indicatore sintetico di innovazione (Summary Innovation Index), basato su 24 indicatori che variano da un minio di 0 ad un massimo di 1. La performance media riflette la performance 2008/2009 a causa del ritardo dei dati disponibili.

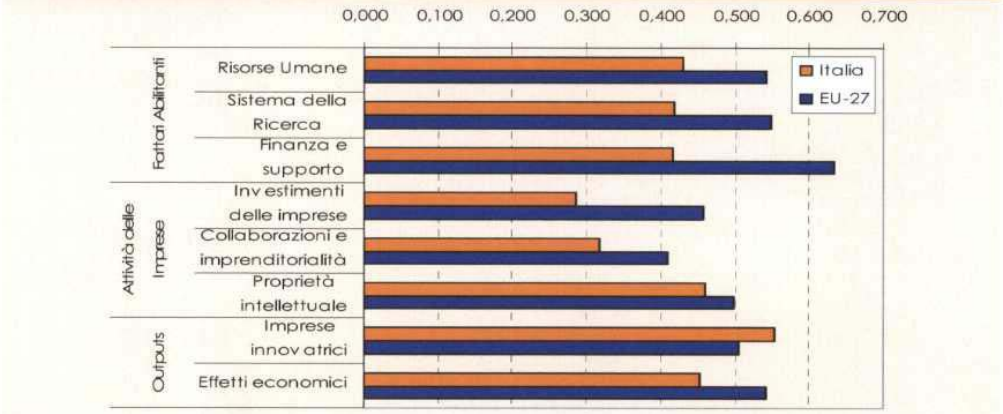
Figura I.26 – PERFORMANCE DELL'ITALIA NEL CONTESTO DEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA IN BASE ALL'INDICE SINTETICO DI INNOVAZIONE 2010



Fonte: UNU-MERIT, Innovation Union Scoreboard 2010. The Innovation Union's Performance Scoreboard for Research and Innovation. Pro Inno Europe – Inno Metrics

I fattori che maggiormente hanno contribuito a questo risultato sono quelli riconducibili all'apertura, all'eccellenza, all'attrattività del sistema della ricerca ed alla connessione e all'imprenditorialità del sistema delle piccole e medie imprese.

Figura I.27 – PERFORMANCE DI INNOVAZIONE PER DIMENSIONI. CONFRONTO TRA ITALIA E MEDIA UE-27



Fonte: UNU-MERIT, Innovation Union Scoreboard 2010. The Innovation Union's Performance Scoreboard for Research and Innovation. Pro Inno Europe – Inno Metrics

I punti di forza relativi dell'Italia, in termini assoluti, sono riconducibili alla numerosità dei dottorati di ricerca conseguiti, alle co-pubblicazioni scientifiche internazionali due indicatori a cui non era data la stessa evidenza nel sistema europeo di monitoraggio precedente.

Rimangono centrali nelle performance dell'Italia le piccole e medie imprese che innovano *in-house*, che introducono nuovi prodotti, nuovi processi, affrontano nuovi mercati e introducono nuove modalità organizzative.

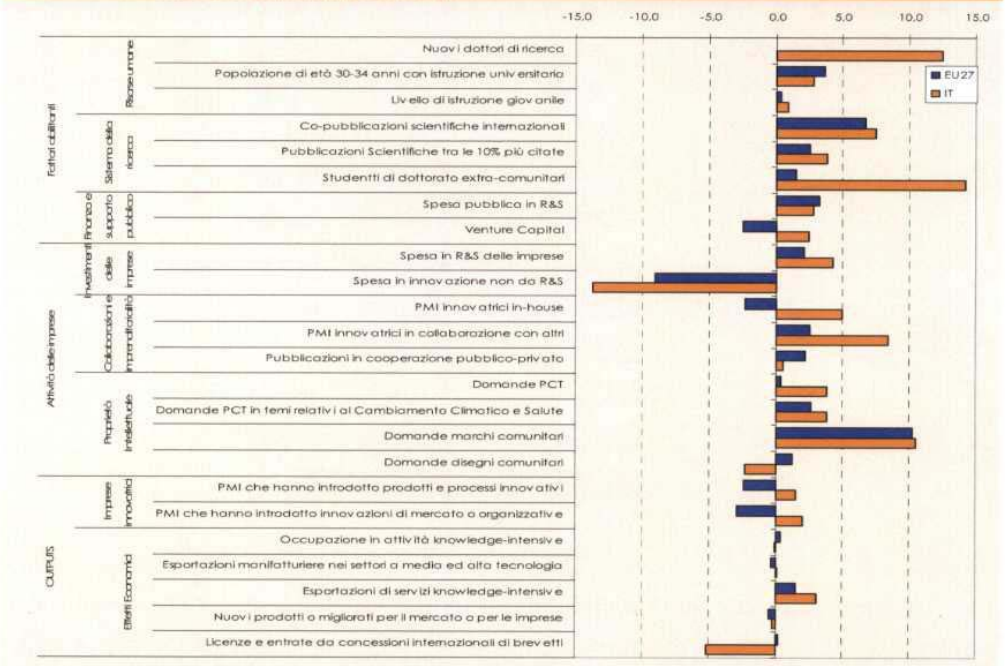
Altresì migliori della media europea sono i dati relativi all'occupazione nei settori ad alta intensità di conoscenza[24], alle esportazioni manifatturiere nei settori a

[24] E' opportuno rilevare che in base ai dati ISTAT, negli ultimi anni c'è stato un significativo aumento del personale addetto in R&S in Italia: nel 2008 la consistenza del personale impegnato in attività di R&S (espressa in unità equivalenti a tempo pieno) è pari a 239.015 unità, con un incremento, rispetto al 2007, del 14,7 per cento. Questa potrebbe essere una probabile conseguenza delle politiche di sensibilizzazione delle imprese in nei temi della ricerca e sviluppo, al riposizionamento nella medio ed alta tecnologia, nella maggiore codifica di fenomeni di innovazione latente e delle misure di incentivo fiscale che, introdotte dal 2007, hanno certamente determinato l'emersione – a fini fiscali, ma anche a fini statistici - di soggetti impegnati in attività R&S. Tuttavia questi dati, fermi al 2008, potrebbero subire significativi ridimensionamenti per effetto della crisi che ha investito sia le istituzioni private sia pubbliche, incluse le università.

media ed alta tecnologia e alla proprietà industriale, soprattutto sul fronte relativo ai depositi di domanda di registrazione di modelli o disegno comunitari.

Dall'analisi dei componenti del Quadro valutativo dell'Unione dell'Innovazione del 2010 si osserva una crescita di quasi tutti gli indicatori rispetto alla media EU-27 (cfr. Figura I.28) rispetto al periodo precedente[25]. Tra questi le migliori performance si riscontrano nell'aumento dei dottori in ricerca italiani, degli studenti di dottorato extra-europei e delle domande di marchi comunitari. Un declino significativo si nota solo nella quota in investimenti delle imprese in innovazione non riconducibile a ricerca e sviluppo rispetto al fatturato, nelle quote di utili da cessioni o licenze internazionali di brevetti e nella richiesta di domande di disegni comunitari.

Figura I.28 – PERFORMANCE DI CRESCITA PER INDICATORE DEL QUADRO VALUTATIVO DELL'UNIONE DELL'INNOVAZIONE - IUS 2010. CONFRONTO TRA ITALIA E MEDIA UE (valori percentuali)



Fonte: UNU-MERIT, (2011), Innovation Union Scoreboard 2010, The Innovation Union's Performance Scoreboard for Research and Innovation. Pro Inno Europe – Inno Metrics

Il quadro informativo descritto, incluse le stime per gli anni 2009 e 2010, induce una certa cautela nella valutazione complessiva della performance dell'Italia in materia di ricerca ed innovazione. Il trend che fino al 2008 ha registrato un andamento complessivamente positivo e moderatamente convergente verso la media europea sia per il contributo delle istituzioni pubbliche che private rischia di subire un rallentamento[26].

[25] Come specificato nella nota precedente lo studio utilizza dati disponibili che variano tra il 2007 ed il 2009 e, quindi, rischiano di non cogliere pienamente ed in maniera omogenea gli effetti della crisi.

[26] In riferimento alle considerazioni della nota 4 nel riquadro C del Rapporto DPS 2009 (p. 25) - http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/docs/rapp_annuale_2009/04_Cap_%20I_Tendenze%20economiche%20e%20sociali%20dei%20territori%20.pdf, il timore che la convergenza potesse essere interrotta dalla crisi economica è per almeno quest'anno parzialmente non riscontrata, o visibile sostanzialmente solo nel biennio 2010-2011.

I.5 Le tendenze della società

I.5.1 Istruzione

La nuova strategia europea "UE2020"[1], che rappresenta la risposta europea per uscire dall'instabilità prodotta dalla crisi internazionale del 2009, ha tra i suoi obiettivi fondamentali una crescita intelligente e inclusiva, tale da sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, nonché con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

Target UE2020

L'obiettivo comunitario per il 2020 per l'istruzione riguarda: la riduzione dell'abbandono scolastico, dall'attuale 15 al 10 per cento, e l'innalzamento della quota di popolazione laureata tra i 30 e i 34 anni dal 31 ad almeno il 40 per cento.

I target individuati dalla Commissione Europea vengono tradotti in obiettivi nazionali, al fine di identificare risultati raggiungibili rispetto all'effettiva situazione di partenza.

Gli obiettivi nazionali[2] in tema di abbandoni scolastici sono stati fissati al 17,9 per cento al 2013, al 17,3 per cento al 2015 e al 15-16 per cento al 2020. I valori al 2013 tengono conto degli sforzi aggiuntivi supportati nel periodo 2007-2013 sia dai fondi strutturali che dalla politica regionale nazionale, e dei correlati Obiettivi di servizio[3] per le regioni del Mezzogiorno (cfr. Tavola I.8)

Tavola I.8 - POSIZIONE DELL'ITALIA RISPETTO AI PRINCIPALI BENCHMARK SU "ISTRUZIONE E FORMAZIONE" AL 2020

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

* Per tutti gli indicatori considerati viene indicato tra parentesi l'annualità iniziale quando diversa dal 2003 e l'anno per l'ultimo valore disponibile.
** In ambito comunitario l'indicatore dei giovani che lasciano prematuramente la scuola corrisponde all'indicatore "Early leavers from education and training".
*** Per i laureati tra 30-34 anni il corrispondente calcolato da Eurostat è "population aged 30-34 having completed tertiary education".
Fonte: Istat, Indicatori di contesto; Eurostat

Abbandoni

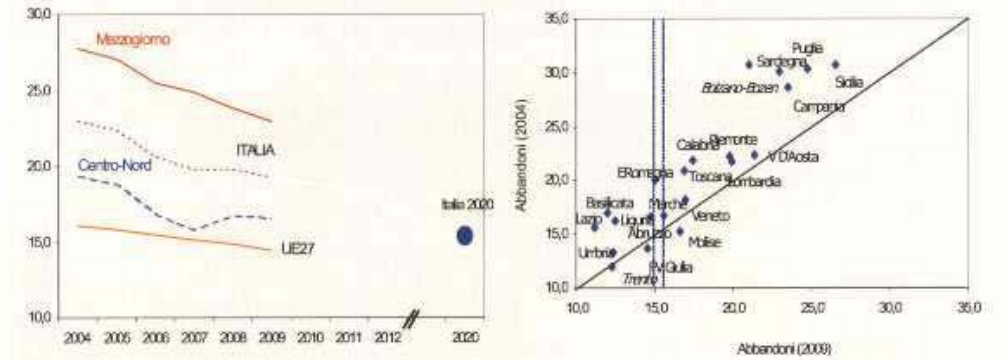
Il fenomeno dell'abbandono scolastico nelle scuole elementari è ormai pressoché scomparso senza grandi differenze a livello territoriale. Permane grave, invece, soprattutto in alcune aree del Paese, l'abbandono scolastico nelle scuole superiori, tanto che ancora una significativa percentuale di giovani tra 18 e 24 anni ha al più la licenza media e non risulta impegnato in corsi di formazione di una

[1] Cfr. DPS Rapporto Annuale 2009, par. IV.5 "La politica di coesione e le nuove strategie europee".
[2] Gli obiettivi nazionali definiti nell'ambito della strategia UE2020 sono riportati nel PNR 2011, cap. IV.
[3] Gli obiettivi di servizio per le regioni del Mezzogiorno sono stati definiti nell'ambito del QSN 2007-2013 e il loro conseguimento dovrebbe avvenire entro il 2013 nell'ambito della politica unitaria di sviluppo per il ciclo 2007-2013 (cfr. Cap. II)

durata almeno biennale (19,2 per cento a livello nazionale). Il divario tra Nord e Sud si mantiene elevato sia da un punto di vista qualitativo, come dimostrano le indagini OCSE-PISA sulle competenze degli studenti quindicenni in lettere, matematica e scienze (cfr. Capitolo II.1) che quantitativo. In particolare, nel 2009, risulta che nel Sud circa un giovane su quattro, con un'età tra i 18 e 24 anni, possiede al più la licenza media, non ha concluso alcun iter di formazione professionalizzante, né frequenta corsi scolastici o svolge attività formativa, contro il 16,5 per cento nel Centro-Nord (cfr. Figura I.29).

Rispetto all'obiettivo da raggiungere nel 2020, tasso di abbandono nazionale compreso tra il 15 e il 16 per cento, è evidente che il Centro Nord è già sufficientemente vicino al raggiungimento del target, mentre per il Sud la distanza è ancora consistente. Scendendo al dettaglio di analisi regionale e tenendo anche conto delle performance registrate tra il 2004 e il 2009 si nota, tuttavia, che il fenomeno degli abbandoni è presente anche in molte regioni del Centro Nord.

Figura I.29 - GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI: ANNI 2004-2009
(valori percentuali)



Fonte: Istat. Rilevazione delle Forze di lavoro

Gli ultimi dati disponibili confermano che la situazione più difficile si registra in Sicilia (26,3 per cento), ma riguarda in misura significativa anche Puglia, Campania, Sardegna e Calabria[4] per l'area meridionale, e la provincia di Bolzano, Valle d'Aosta, Piemonte e Lombardia per il settentrione. La Toscana, le Marche e il Molise sono molto vicine all'obiettivo prefissato per il 2020, mentre le rimanenti regioni già ora segnano valori inferiori.

Nel periodo compreso tra il 2004 e il 2009, tuttavia, il fenomeno si è notevolmente attenuato: gran parte delle regioni registrano valori al disopra della bisettrice *(valori del 2004 superiori a quelli del 2009)*, a eccezione del Molise, del Friuli Venezia Giulia e della provincia di Trento, che mostrano un peggioramento.

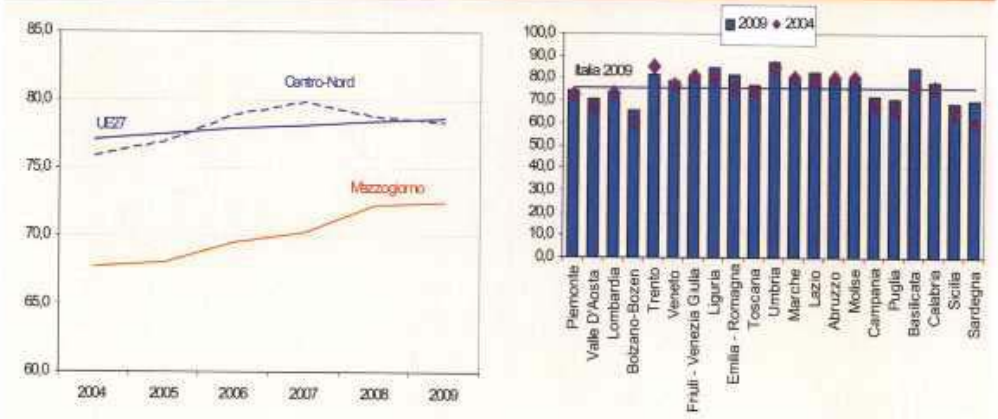
[4] Le regioni convergenza sono anche monitorate nell'ambito degli "obiettivi di servizio".

Scolarizzazione superiore

Le stesse tendenze sono confermate anche dal tasso di partecipazione alla scuola secondaria superiore[5], in Italia ancora basso nonostante i progressi conseguiti.

Nel 2009[6] il 75,8 per cento (78,6 nella UE27) dei ragazzi italiani tra i 20 e i 24 anni hanno conseguito il diploma. La situazione si presenta più difficile nel Sud, dove l'indicatore è pari al 72,4 per cento contro il 78,3 nel Centro-Nord, con forti differenziazioni tra le regioni.

Figura I.30 - TASSO DI SCOLARIZZAZIONE SUPERIORE: ANNI 2004-2009 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione delle Forze di lavoro

I risultati di Basilicata, Abruzzo, Molise e Calabria risultano superiori alla media dell'area, avvicinandosi ai tassi di scolarizzazione delle regioni centro settentrionali, mentre nelle ultime posizioni si attestano Sicilia e Sardegna con un tasso di circa il 69 per cento, ma con una dinamica negli ultimi cinque anni piuttosto vivace, anche in considerazione di una situazione di partenza particolarmente svantaggiata. In Sardegna, in particolar modo, nel 2004 poco meno della metà dei ragazzi avevano conseguito il diploma. La tendenza al miglioramento si riscontra un po' in tutte le regioni italiane, a eccezione della provincia di Trento e del Molise.

Università

L'Università è interessata da una profonda ristrutturazione, che ha come finalità primaria l'eliminazione della frammentazione degli indirizzi - che ha spesso comportato la scarsa efficacia nell'uso delle risorse - e il miglioramento della qualità dell'offerta formativa. L'obiettivo è favorire l'innalzamento della qualità della formazione superiore, e quindi contribuire al raggiungimento del target europeo dell'innalzamento del numero dei laureati previsto dalla strategia UE2020.

Gli obiettivi nazionali, nella fattispecie, sono individuati nel 22,3 per cento al 2013, nel 23,6 al 2015 e nel 26-27 al 2020[7], rispetto al 40 per cento in ambito comunitario (cfr. Tavola I.9).

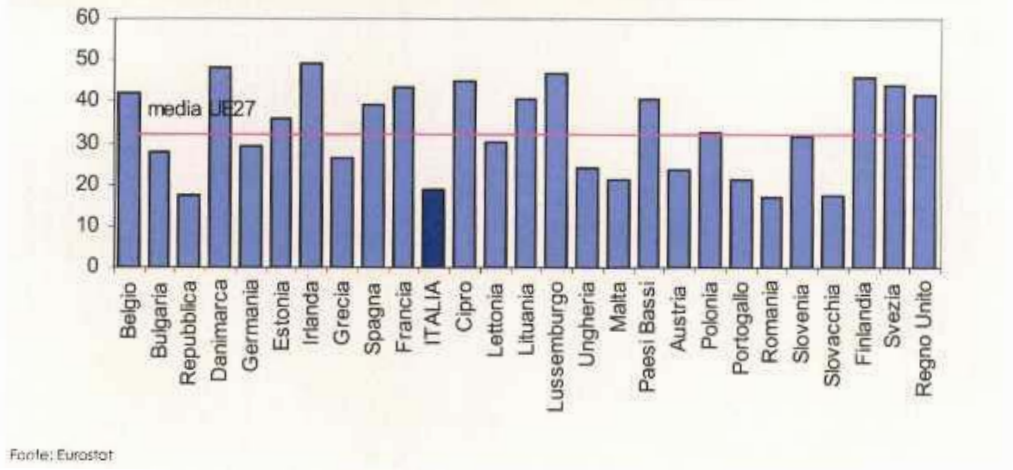
[5] L'indicatore rappresentava uno dei target per la strategia di Lisbona, nella quale si indicava l'85 per cento come valore auspicabile da raggiungere nel 2010.

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

[7] Gli obiettivi sono stati formalizzati nel PNR 2011, presentato il 13 aprile 2011, nel Documento di Economia e Finanza.

Nel 2009 i laureati tra i 30 e 34 anni nella UE27 rappresentano il 32,3 per cento della popolazione corrispondente, contro il 19 per cento in Italia, quindi con un *gap* ancora molto elevato con il resto dei paesi a economia più avanzata (cfr. Figura I.31).

Figura I.31 - NUMERO DI LAUREATI TRA 30-34 ANNI, 2009 (valori percentuali rispetto alla popolazione nella stessa fascia d'età)



Fonte: Eurostat

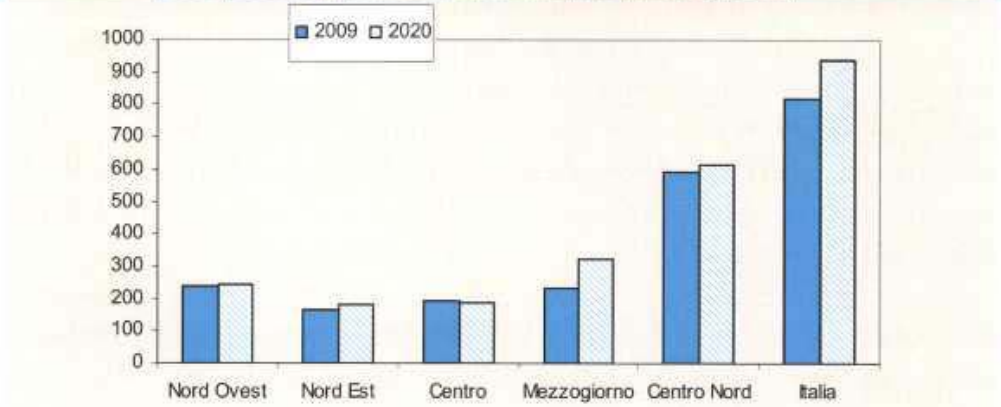
Rispetto ai paesi di vecchia adesione siamo, infatti, molto al di sotto della media UE, sostanzialmente in linea con Portogallo, Austria e Grecia e con i paesi dell'est europeo. La Germania nonostante il 30 per cento di laureati, è anch'essa, sia pure di poco, sotto la media europea. Per gli altri Paesi la percentuale di laureati supera già l'obiettivo fissato per il 2020.

Il benchmark per il 2020, 26-27 per cento, comporta indubbiamente un aumento sostenuto nei prossimi dieci anni, pari a circa il 7 per cento.

Nell'ottica del 2020 la coorte interessata al raggiungimento di questo target è quella che attualmente ha tra i 20 e i 24 anni, pari a circa 3 milioni e 100 individui, di cui circa il 42 per cento risiede nel Mezzogiorno. Secondo le proiezioni dell'Istat essa dovrebbe arrivare nel 2020 a circa tre milioni e 500 unità, significativamente inferiore, quindi, all'attuale popolazione tra i 30 e i 34 anni, pari a 4 milioni 327 mila. Se si simula[8] il raggiungimento dell'obiettivo nazionale si ottiene che il numero dei laureati - in termini assoluti - passa dagli 821 mila attuali ai 936 mila a fine periodo (cfr. Figura I.32).

[8] Esercizio di simulazione DPS-MISE.

Figura I.32 - NUMERO DI LAUREATI TRA 30-34 ANNI: ANNO 2009 e 2020
(valori percentuali rispetto alla popolazione nella stessa fascia d'età)



Fonte: elaborazione DPS-Miur su dati Istat

Il confronto tiene conto della popolazione, tra 30 e 34 anni, che al 2009 ha conseguito la laurea e la proiezione dei laureati al 2020 nella stessa fascia d'età, nell'ipotesi che il raggiungimento dell'obiettivo nazionale avvenga in tutte le ripartizioni. Nelle ripartizioni del Centro-Nord si nota un incremento modesto rispetto al dato attuale (da 591 a 614 mila), mentre nell'area meridionale l'aumento risulterebbe più evidente (da 231 a 322 mila). Questi andamenti scontano l'effetto della diminuzione della popolazione (circa novecento mila persone in meno), che si registra nel 2009 tra le classi d'età 20-24 e 30-34 anni, flessione che interessa maggiormente le regioni del Centro Nord, ma riguarda anche il Mezzogiorno. Tuttavia in quest'area l'effetto popolazione è più attutito a causa dello scostamento più marcato tra la situazione attuale e il livello di laureati equivalente al raggiungimento dell'obiettivo nel 2020.

Se gli obiettivi, europeo e nazionale, puntano ad un aumento dei laureati, nel nostro Paese, tuttavia, si assiste, già da qualche anno, a un effetto scoraggiamento tra i neodiplomati. Il numero delle immatricolazioni, infatti, è in calo a partire dal 2004: nell'anno accademico 2008-2009 si è registrata la flessione più marcata ma anche nel 2009/2010 si assiste a un'ulteriore diminuzione, seppure più contenuta (-0,6 per cento).

Attualmente, il numero complessivo degli iscritti per la prima volta all'università ammonta a circa 293 mila unità (295 mila nel precedente anno accademico), che equivale al 23,9 per cento della popolazione tra 19-20 anni: in particolare al 27,3 per cento nel Centro-Nord e al 19,3 per cento nel Mezzogiorno. La concentrazione maggiore negli atenei è nel Centro-Nord[9]: 66 per cento contro il 34 del Mezzogiorno, ma in questo caso l'aspetto territoriale è parzialmente esaustivo a causa dell'elevata mobilità degli studenti universitari, prevalentemente di quelli

[9] Il Nord-Ovest registra il 25 per cento di immatricolati, il Nord-Est il 17 per cento e il Centro il 24 per cento.

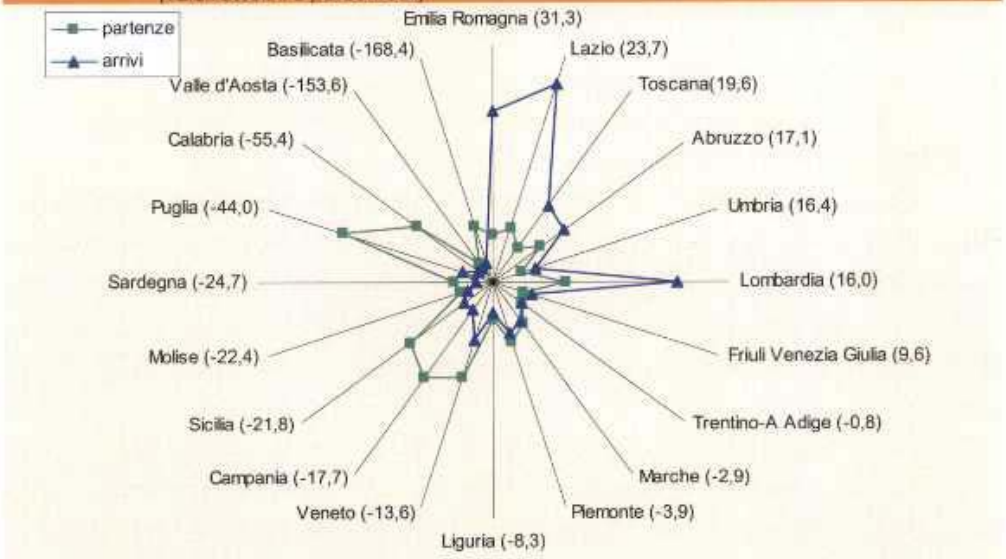
meridionali, che nella scelta dell'ateneo si orientano non di rado verso quelli del Centro-Nord, considerati più attrattivi.

Il fenomeno della mobilità, già molto diffuso nell'ambito dell'istruzione terziaria, potrebbe essere ulteriormente favorito grazie all'introduzione del "Fondo di merito", previsto dalla legge di riforma del sistema universitario, proprio per fornire agli studenti meritevoli agevolazioni per il pagamento delle tasse universitarie e delle spese di vitto e alloggio e, in tale prospettiva, ridurre il divario di competenze, che caratterizza il capitale umano italiano rispetto a quello dei sistemi concorrenti.

L'analisi territoriale mostra come già esiste un vero e proprio fenomeno di emigrazione dalle regioni del sud verso il resto del Paese per conseguire il livello più alto di formazione, a causa della maggiore offerta formativa di questi atenei rispetto a quelli presenti sul territorio di residenza (cfr. Rapporto Annuale 2009).

L'indice di attrazione[10](cfr. parentesi Figura I.33) e i flussi in entrata e in uscita mostrano che gli atenei di maggior richiamo per gli studenti non residenti si trovano al Centro, in particolare nel Lazio (23,7), regione che accoglie moltissimi studenti che provengono dal Sud del paese: in prevalenza dalla Campania (poco più di 3000 nell'ultimo anno accademico), ma anche dalla Calabria, dalla Puglia e dalla Sicilia. Anche la Toscana e l'Umbria, tra le regioni del Centro, risultano poli attrattori, nonostante i flussi registrati siano più contenuti rispetto a quanto accade nel Lazio.

Figura I.33 -ARRIVI, PARTENZE E INDICE DI ATTRAZIONE PER REGIONE, 2009-2010
(valori assoluti e percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati MIUR

[10] L'indice di attrazione per regione è il rapporto tra il saldo migratorio degli studenti rispetto al totale degli immatricolati. Il saldo migratorio è ottenuto dalla differenza tra gli arrivi, ossia il numero degli studenti immatricolati non residenti nella regione dell'ateneo, e le partenze, date dal numero di studenti residenti in uscita verso gli atenei delle altre regioni. L'indice assume valore pari a zero quando c'è un perfetto equilibrio. Assume valori positivi quando la regione ha la capacità di accogliere studenti provenienti da altre regioni e quindi assorbe anche la domanda esterna, mentre valori negativi si avranno quando c'è un'eccedenza di flussi in uscita rispetto a quelli in entrata.

L'indice più elevato si registra, però, in Emilia Romagna (31,3): i flussi in arrivo da tutte le regioni italiane sono notevoli, ma quelli più significativi riguardano studenti che provengono dalla Puglia e dalla Lombardia. Nel Nord-Est anche il Friuli Venezia Giulia (9,6) consegue un risultato positivo, soprattutto grazie alla migrazione di studenti veneti. Nel Nord-Ovest l'eccellenza spetta alla Lombardia (16,0), che attira maggiormente giovani provenienti dalla Puglia, dal Piemonte e dalla Sicilia.

Tutte le altre regioni mostrano flussi in uscita superiori a quelli in entrata, soprattutto quelle del Mezzogiorno, dove la forte mobilità verso gli atenei del Centro Nord è giustificata sia dal prestigio di cui godono questi atenei ma anche dalle maggiori possibilità che questi territori offrono in termini di possibilità di lavoro al completamento degli studi. In quest'ottica la migrazione studentesca, caratterizzata dalla provvisorietà, potrebbe diventare successivamente una condizione permanente.

L'unica eccezione è l'Abruzzo, che continua ad attrarre un gran numero di giovani provenienti dal resto del Mezzogiorno, ma anche dal Lazio. Inoltre, per questa regione, è particolarmente interessante la dinamica, piuttosto vivace, che l'indice presenta dal 2001 ad oggi: infatti dal -8,8 per cento del 2001, essa ha registrato un picco nel 2005-2006 pari al 41,9 per cento, il valore più alto tra tutte le regioni italiane, per poi stabilizzarsi poco sopra il 20 per cento e, dopo il sisma del 2009, attestarsi intorno al 17 per cento.

Adulti e apprendimento permanente

La partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente[11] è ancora scarsa, appena il 6 per cento nel 2009 contro il 10,8 nell'UE15 e il 9,3 della UE27. Si tratta, infatti, di una quota ancora troppo modesta sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord: rispettivamente pari al 5,3 e al 6,3 per cento nel 2009.

I.5.2 - Povertà monetaria e aspetti del disagio sociale

Il 2010 è stato un anno significativo per le politiche europee di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, in quanto non solo i Paesi di ultima adesione, ma anche quelli più industrializzati hanno grandi difficoltà nel debellare questi fenomeni, che, anzi, si sono ulteriormente intensificati in seguito alla recente grave crisi economico-finanziaria.

Nei dati del 2009 la popolazione a rischio povertà[12] nell'Unione Europea a 27 paesi superava la cifra di 80 milioni di persone, pari al 16,3 per cento della popolazione totale.

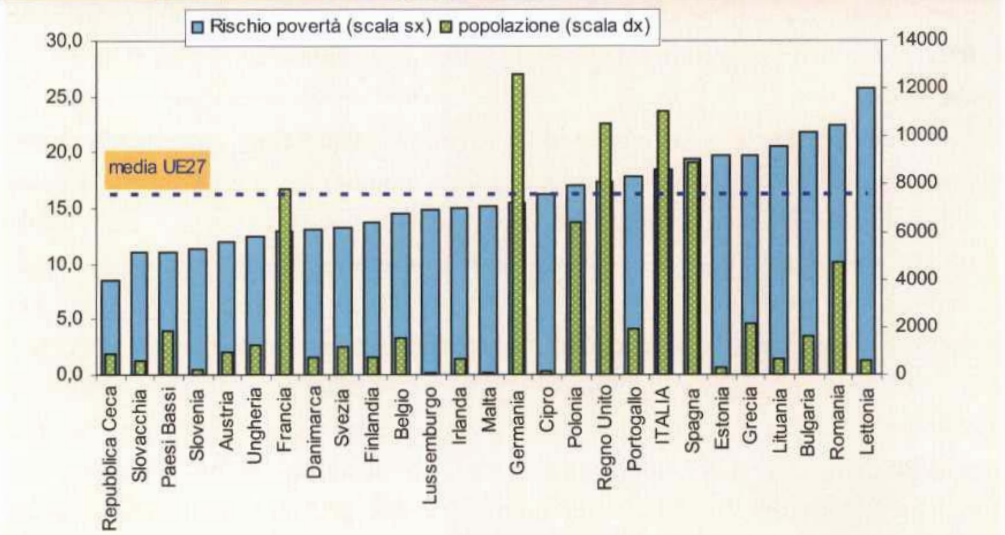
In Italia il fenomeno assume dimensioni più ampie rispetto alla media dei paesi europei: l'incidenza, infatti, si attesta al 18,4 per cento, coinvolgendo 11

[11] Nella strategia di Lisbona era stato concordato come obiettivo per il 2010 il raggiungimento del 12,5 per cento.

[12] 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

milioni di persone, ossia circa il 14 per cento della popolazione a rischio di povertà nella UE27 risiede in Italia (cfr. Figura I.34).

Figura I.34 – RISCHIO DI POVERTÀ E POPOLAZIONE PER I PAESI DELLA UE27, 2009
(valori percentuali e in migliaia)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Nel confronto europeo la posizione dell'Italia appare tra quelle più problematiche, dopo la Spagna, la Grecia e gran parte dei paesi dell'est europeo di recente adesione alla UE. Per alcuni di questi paesi si registra, al contrario, 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.

Per un contrasto efficace ai fenomeni descritti la Commissione europea ha inserito, tra gli obiettivi della "strategia UE2020"[13], anche target ambiziosi in materia di povertà e di inclusione sociale.

Target UE2020

In particolare l'obiettivo a livello europeo, per il 2020, è di ridurre del 25 per cento (circa 20 milioni di persone in meno) il numero di coloro che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali.

Il target comunitario, tradotto in obiettivo nazionale[14], attraverso la condivisione tra Commissione e paesi membri, prevede, nel prossimo decennio in Italia, la fuoriuscita di 2,2 milioni di persone dalla condizione di povertà o di esclusione sociale. Obiettivo abbastanza impegnativo in quanto equivale a una riduzione del fenomeno di oltre due terzi rispetto ai livelli attuali della povertà assoluta nel paese (i poveri in termini assoluti sono 3 milioni e 74 mila, mentre i poveri in termini relativi raggiungono i 7,8 milioni).

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

[13] Gli altri riguardano l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico, l'energia e l'istruzione.

[14] Il target nazionale è stabilito ufficialmente nel PNR 2011, cap IV "Il contesto della povertà".

(fonte Istat) vengono misurati secondo una doppia definizione: quella della povertà relativa, rispetto alla spesa media mensile familiare, 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.

Nonostante le diverse metodologie esistenti per la costruzione di indicatori nazionali e comunitari, i risultati confermano una presenza significativa in Italia del fenomeno della povertà, con l'aggravante di un forte divario territoriale interno.

Indicatori di povertà monetaria

La percentuale di famiglie povere rilevata nel 2009 in Italia, secondo la definizione di povertà relativa[15], è pari al 10,8 per cento, corrispondente a circa 2 milioni 657 mila famiglie povere stimate su un totale di 24 milioni 258 mila famiglie residenti (equivalenti a 7 milioni 810 mila individui poveri, ossia il 13,1 per cento dell'intera popolazione).

Tavola I.9 - ANDAMENTO DELLA POVERTÀ RELATIVA NEL PERIODO 2008-2009
(valori percentuali e numero di famiglie)

	famiglie povere (migliaia di unità)	distribuzione famiglie "povere"		Incidenza povertà relativa			Intensità della povertà relativa	
	2009	2008	2009	2008	2009	Variazione famiglie	2008	2009
Italia	2.657	100	100	11,3	10,8	-80.000	21,5	20,8
Nord	587	20,9	22,1	4,9	4,9	15.000	18	17,5
Centro	288	11,6	10,8	6,7	5,9	-29.000	19,6	17,4
Mezzogiorno	1.783	67,5	67,1	23,8	22,7	-64.000	23	22,5

Legenda:
Povertà relativa: Si definisce povero 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 diverso 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.
Fonte: elaborazioni su dati Istat, vari anni

A livello territoriale si registrano lievi diminuzioni in tutte le ripartizioni: nel Sud, tuttavia, vive il 67,1 per cento delle famiglie povere italiane contro il 22 per cento del Nord e circa l'11 per cento del Centro (cfr Tavola I.9).

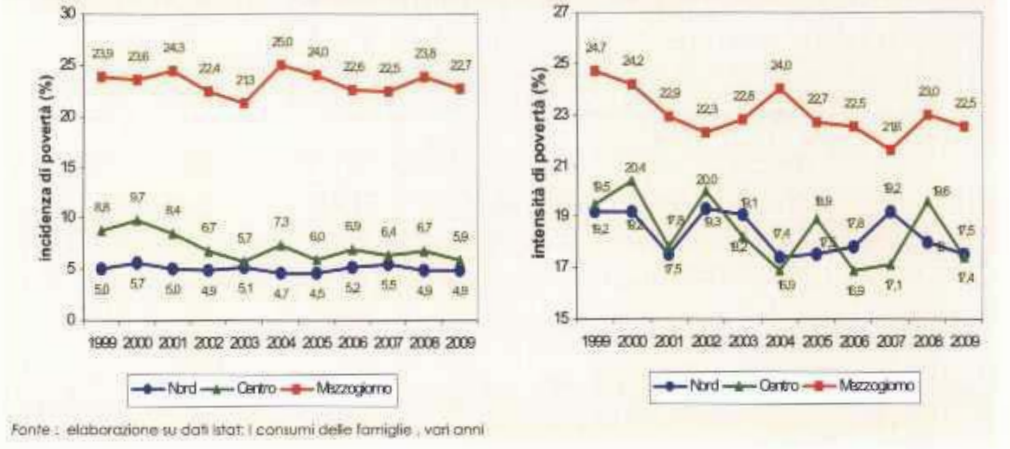
Il miglioramento mostrato dall'indice, a livello sia nazionale sia territoriale, non risulta, però, del tutto significativo: per effetto della crisi la spesa per consumi ha mostrato nel 2009 una flessione in termini reali e quindi il lieve miglioramento dell'indice è la conseguenza di una soglia di povertà più bassa rispetto a quella del 2008 (circa 17 euro in meno).

E' la prima volta da quando esiste l'indice che la soglia di povertà arretra rispetto all'anno precedente, effetto diretto della brusca caduta del reddito medio (e quindi della spesa media) delle famiglie nel loro complesso e, quindi, dell'abbassamento del tenore di vita dell'intera popolazione. Ciò spiega la relativa

[15] Cfr. Legenda Tavola I.9.

stabilizzazione del tasso di incidenza della povertà relativa, come fenomeno prevalentemente statistico più che "reale" e come testimonianza di un arresto della crescita del benessere del Paese, in pressoché tutte le sue componenti.

Figura I.35 – INCIDENZA E INTENSITA' DELLA POVERTA' RELATIVA PER MACROAREA, ANNI 1999-2009 (valori percentuali)



Fonte : elaborazione su dati Istat: I consumi delle famiglie , vari anni

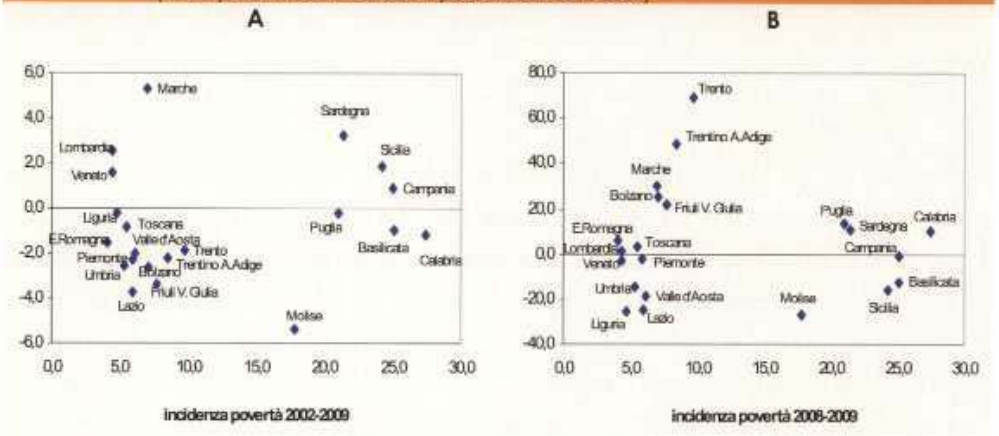
Un altro effetto naturale dell'abbassamento della soglia di povertà si evidenzia anche nella in diminuzione in tutte le aree del Paese, in particolare nel Centro, dell'intensità della povertà stessa (indica in percentuale di quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere si colloca al di sotto della soglia di povertà). Nel Sud tale indice è nettamente più elevato (22,5 per cento) rispetto alle altre aree: le famiglie povere nel Mezzogiorno effettuano una spesa media mensile pari a circa 762 euro (circa 221 euro in meno rispetto alla soglia di povertà), contro gli 811 del Nord e gli 812 del Centro.

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 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.

Il dettaglio regionale mostra le regioni del Centro-Nord caratterizzate da un'incidenza della povertà relativa per lo più inferiore alla media nazionale, mentre quelle del Mezzogiorno registrano tutte valori superiori alla media stessa, con la

Calabria che segna il valore più alto (27,4 per cento) e il Molise quello più basso (17,8). Se a queste informazioni si affiancano quelle relative alla dinamica tra il 2002 e il 2009 questo dualismo è meno netto, infatti a livelli di incidenza più o meno alti si associano dinamiche meno virtuose: per il Centro Nord nelle Marche, la Lombardia e il Veneto, nell'area meridionale in Sardegna, Sicilia e Campania (cfr. Figura I.36 A).

Figura I.36 – INCIDENZA DELLA POVERTA' RELATIVA PER REGIONE, 2002-2009 e 2008-2009
(valori percentuali e variazioni percentuali 2002-2009)



Fonte: elaborazione su dati Istat: I consumi delle famiglie

Un secondo dato inedito, relativo alla rilevazione del 2009, è l'estrema variabilità territoriale degli indici di povertà riscontrata proprio negli ultimi due anni (cfr. asse sinistro Figura I.36 B), a conferma del carattere di selettività della crisi già segnalato. Per la prima volta l'incidenza della povertà varia da regione a regione in forma e misura evidente, all'interno delle stesse ripartizioni, e con un aumento dell'incidenza della povertà che ha interessato numerose regioni del Centro-Nord.

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. 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, sul territorio, dei costi dei beni e servizi essenziali.

In Italia nel 2009 risultano in questa condizione il 4,7 per cento delle famiglie residenti (1.162 mila famiglie che corrispondono a 3 milioni e 74 mila individui). Il fenomeno risulta sostanzialmente stabile rispetto al 2008, su base sia nazionale sia territoriale. Anche questo indicatore mostra come nel Mezzogiorno l'incidenza (7,7 per cento) sia superiore a quella del resto del Paese, e come le caratteristiche delle famiglie che versano in questa condizione siano sostanzialmente quelle delineate anche in termini di povertà relativa.

Tavola I.10 - ANDAMENTO DELLA POVERTÀ ASSOLUTA NEL PERIODO 2008-2009 (valori percentuali)

	Distribuzione delle famiglie povere		Incidenza		Intensità	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Italia	***100***	***100***	***4,6***	***4,7***	***17,0***	***17,3***
Nord	33,6	36,6	3,2	3,6	16,4	15,1
Centro	12,3	11,1	2,9	2,7	17,8	18,3
Mezzogiorno	54,2	52,3	7,9	7,7	17,3	18,8

Fonte: elaborazioni su dati Istat

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 (cfr. *Riquadro E – Indicatore di deprivazione materiale nelle regioni italiane*).

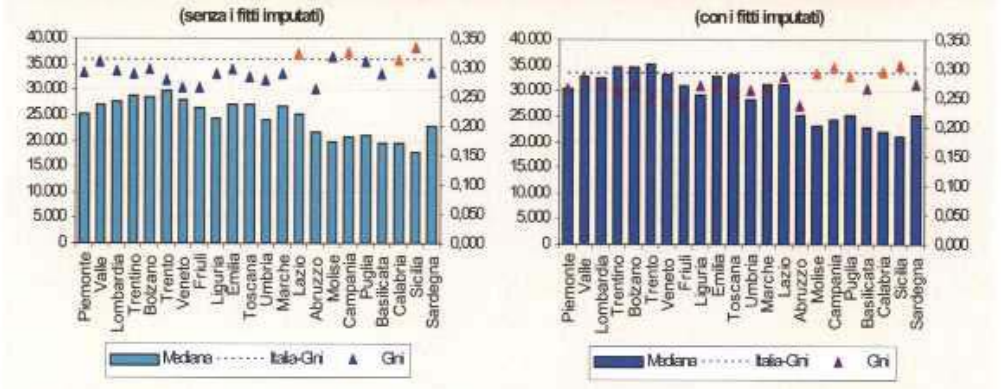
Nonostante l'indicatore di povertà nazionale si basi sui livelli di consumo delle famiglie, è indubbiamente molto stretto il legame che questo fenomeno ha con l'andamento dei redditi. Il divario territoriale nel Paese evidenziato dai numeri della povertà è, infatti, confermato anche dai dati del reddito familiare netto[16]. Nel 2008 il reddito mediano netto in Italia è stato pari a 24.309 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 (19.928 euro) è inferiore di circa un quarto rispetto a quello delle famiglie residenti al Nord (26.991 euro). Il 37,7 per cento delle famiglie residenti al Sud, infatti, appartiene al quinto dei redditi più bassi contro il 13,3 per cento delle famiglie del Centro e l'11 per cento delle famiglie del Nord, che detiene la percentuale più alta di famiglie che appartengono al quinto più ricco (circa il 25 per cento).

Il livello di disuguaglianza, misurato dall'indice di Gini[17], pari nel 2008 a 0,314 segnala quindi una iniquità piuttosto elevata, e in leggero aumento rispetto all'anno precedente (0,304). Tra le regioni con maggiori livelli di disuguaglianza figurano quelle caratterizzate dai redditi mediani più bassi: Sicilia (0,335), Campania (0,327), Lazio (0,324), Molise (0,319) e Calabria (0,314),

[16] 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 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.

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

FIGURA I.37 - REDDITO FAMILIARE NETTO AL NETTO e CON I FITTI IMPUTATI: MEDIANA E INDICE DI GINI ANNO 2008 (euro e valori percentuali)



Fonte: elaborazione MISE-DPS su dati Istat

Considerando nel reddito anche i fitti imputati, il livello del reddito mediano aumenta a 28.982 euro e la disuguaglianza diminuisce a 0,292: l'inclusione dei fitti imputati nel reddito produce, infatti, due effetti opposti. Da un lato amplia la disuguaglianza tra i redditi delle famiglie proprietarie e quelli delle famiglie di inquilini, mentre dall'altro contribuisce a ridurre la disuguaglianza complessiva perché gli affitti imputati sono distribuiti fra i proprietari in modo meno diseguale rispetto agli altri redditi. La differenza che si riscontra nel valore dell'indice di Gini calcolato sui redditi con e senza i fitti imputati è un segnale evidente che, nel caso italiano il secondo effetto è quello prevalente, visto che la proprietà, in particolare, dell'abitazione principale è un fenomeno assai diffuso.

RIQUADRO E – INDICATORE DI DEPRIVAZIONE MATERIALE NELLE REGIONI ITALIANE

Il concetto di povertà "relativa" e "assoluta" si ricollega, sia nell'interpretazione comune che nella letteratura economica, a una visione strettamente monetaria e materiale del fenomeno, il concetto di "esclusione sociale", invece, va oltre una semplice descrizione e constatazione fattuale del fenomeno povertà, risultando così il mezzo più adeguato "per osservare e comprendere la natura dinamica dei processi di accumulazione temporale e spaziale di svantaggi sociali"[1]. Seguendo questa linea è possibile una prospettiva più vasta di analisi, tanto che i fattori che sono alla base della povertà diventano il principale oggetto di studio.

L'esclusione sociale è, pertanto, un fenomeno multidimensionale che comprende: la povertà nelle diverse accezioni, la privazione dell'abitazione, la disoccupazione, l'accesso all'istruzione, all'informazione, ai servizi per l'infanzia e alle strutture sanitarie, le condizioni di vita e la partecipazione sociale. Questi aspetti monitorati grazie a indicatori di diversa natura, sono rilevati in ambito europeo, a partire dal 2004, dall'indagine EU Silc.

[1] P. Moisio, 2002.

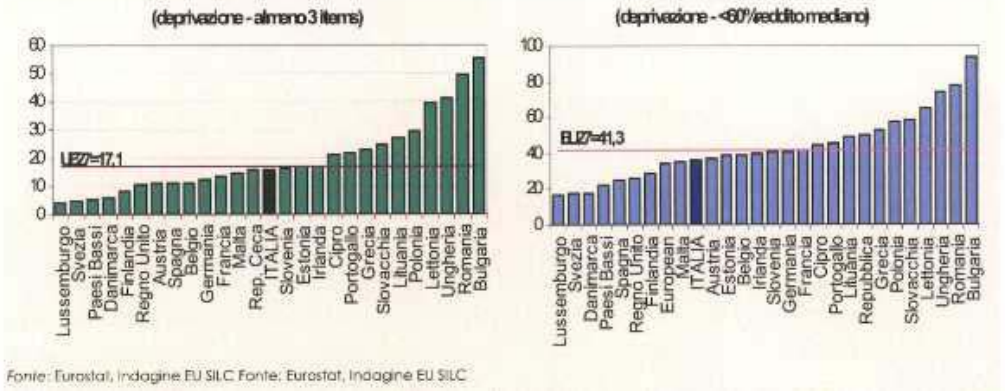
La prima definizione di indicatori attinenti al disagio e all'esclusione sociale avviene con il Consiglio Europeo di Laeken[2], durante il quale viene formalmente adottato un insieme di 18 indicatori statistici atti a osservare e a monitorare il fenomeno in maniera comparabile, uniforme e omogenea all'interno dei Paesi membri. I singoli indicatori concorrono alla determinazione di un indicatore composito atto a riassumere il concetto di deprivazione in una forma multidimensionale.

La deprivazione materiale esprime, infatti, l'impossibilità di permettersi alcuni beni o servizi ritenuti opportuni o addirittura necessari dalla maggior parte delle persone per condurre una vita adeguata. Misura l'ampiezza della fascia di famiglie che presentano almeno tre forme di deprivazione, tra le nove previste e rilevate, raffiguranti le condizioni di vita materiale: come il possesso di specifici beni durevoli, o la capacità di usufruire di servizi base.

Più precisamente la misura della deprivazione si basa su un insieme di nove quesiti relativi alla mancanza di beni durevoli (telefono, tv a colori, lavatrice, automobile) e ai vincoli di tipo economico che non permettono alcune attività (un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento, presenza di rate arretrate di mutui o affitto, mantenere l'appartamento riscaldato, difficoltà a fronteggiare spese inaspettate).

Nel 2009 tale indicatore ha registrato in Italia un'incidenza del 15,6 per cento - il che significa che circa una famiglia su sei presenta sintomi di malessere per almeno tre tipi di "deprivazione" – inferiore rispetto al 17,1 registrato nell'ambito della UE27. La posizione italiana rimane comunque più compromessa rispetto ai Paesi della UE15, precede solamente Irlanda, Portogallo e Grecia e poi a seguire tutti i paesi dell'est Europeo, la cui situazione è generalmente caratterizzata da uno stadio inferiore dello sviluppo economico.

Figura E.1- INDICE DI DEPRIVAZIONE MATERIALE NELLA UE27- ANNO 2009



Fonte: Eurostat, Indagine EU SILC Fonte: Eurostat, Indagine EU SILC

Se si considera lo stesso indicatore per coloro che sono a rischio povertà (il cui reddito disponibile è inferiore al 60 per cento del reddito mediano, cfr Fig.E1 b) il valore sale significativamente. In particolare per l'Italia si arriva, nel 2009, a 36,2 per cento contro il 41,3 della media europea. L'Italia in questo caso guadagna qualche posizione rispetto ai Paesi di vecchia adesione, precede infatti Austria, Belgio, Germania e Francia, grazie probabilmente a una minore intensità di povertà rispetto ai suddetti paesi, perché non necessariamente deprivazione e povertà coincidono.

Da qui si rileva che un indicatore di povertà relativa da solo non è sufficiente a rappresentare correttamente la situazione di esclusione sociale di un paese, soprattutto

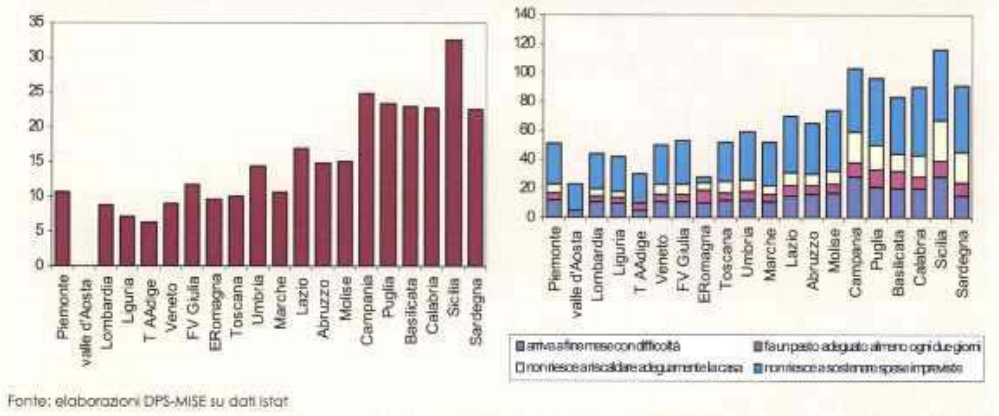
[2] Dicembre 2001, "*Relazione sugli indicatori nel campo della povertà e dell'esclusione sociale*".

se si è in presenza di una notevole eterogeneità tra paesi nelle condizioni di vita prevalenti. Ma al di là della comparazione internazionale, anche nei singoli paesi appare opportuno completare l'informazione sulla povertà relativa con quella sulla condizione di deprivazione materiale delle famiglie.

L'Istat ha provveduto a costruire l'indice di deprivazione materiale anche per le regioni italiane dal 2008, partendo sempre dal "core" di indicatori elementari di deprivazione stimati da EU Silc[3].

Per il 2009 risulta che la deprivazione è massima nel Meridione, dove all'incirca un quarto della popolazione (il 25,1 per cento) risulta "deprivata", mentre al Centro l'incidenza scende al 13,6 per cento e al Nord al 9,2 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, anche se nel Mezzogiorno l'indice diminuisce di 1,5 punti percentuali.

Figura E.2- INDICE DI DEPRIVAZIONE MATERIALE NELLE REGIONI ITALIANE E INDICATORI DI DISAGIO ECONOMICO - ANNO 2009



Fonte: elaborazioni DPS-MISE su dati Istat

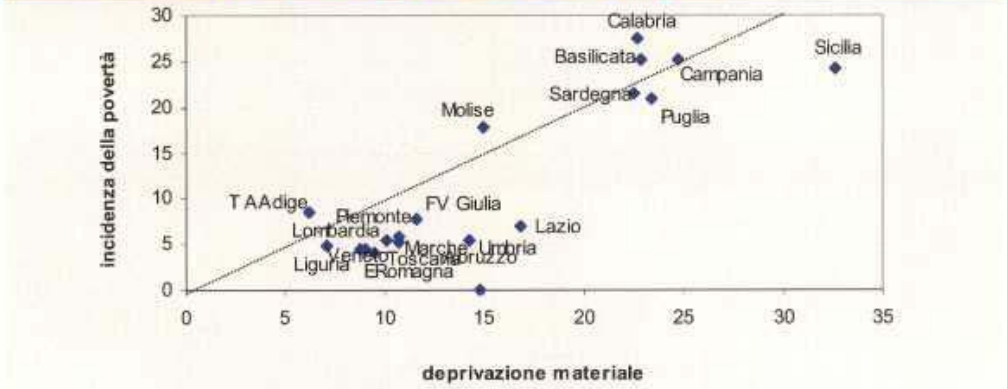
La differenza diventa ancora più significativa tra le diverse regioni, infatti il fenomeno si presenta altamente variabile da Nord a Sud: la regione meno deprivata risulta il Trentino Alto Adige (6,4) quella più deprivata è la Sicilia (32,6), con una differenza, quindi, di oltre 26 punti percentuali. In particolare, in Sicilia, l'ambito in cui si riscontra maggior disagio sono le spese impreviste di 750 euro, che riguarda circa 49 famiglie su cento. Tale difficoltà, tuttavia, è abbastanza diffusa sul territorio nazionale e per la maggior parte delle regioni si registrano aumenti notevoli rispetto all'anno precedente. Ciò evidenzia come, nonostante il ridimensionamento delle

[3] Statistics on Income and Living Conditions, è un'indagine a livello europeo che a partire dal 2004 permette una produzione sistematica di statistiche comunitarie sul reddito, povertà, esclusione sociale, sia a livello trasversale che longitudinale, puntando all'armonizzazione di un insieme di indicatori statistici.
A tale proposito l'Istat, aveva già progettato e condotto tra il 2000 e il 2003 tre indagini pilota che si sono affiancate a una serie di analisi sulle fonti esistenti (*Bilanci di famiglia* della Banca d'Italia e il *Panel europeo sulle famiglie)* e di sperimentazioni *ad hoc*. La definizione di un'adeguata strategia di rilevazione dei redditi tramite intervista diretta si è avvalsa dei risultati di un'indagine pilota "*Reddito e condizioni di vita*", condotta dall'Istat nel 2002 su un campione di ottocento famiglie (seguita a una prima indagine pilota su duecento famiglie), che ha permesso di testare la disponibilità da parte dei cittadini a utilizzare i documenti fiscali per rispondere all'intervista.
I risultati delle analisi, delle sperimentazioni e delle prime due indagini pilota hanno consentito l'affinamento degli strumenti per la rilevazione delle variabili di interesse, approdando alla messa a punto di nuovi questionari che, alla fine del 2003, grazie anche a una specifica convenzione stipulata con il DPS. sono stati sottoposti a verifica nell'ambito dell'indagine sulle condizioni di vita condotta dall'Istat su un campione di ottomila famiglie residenti in Italia. Questa sperimentazione ha rappresentato una sorta di "prova generale" dell'indagine Eu-Silc che ha consentito anche di definire le strategie per il controllo e la correzione delle variabili e per l'imputazione delle mancate risposte.

spese, che le famiglie hanno dovuto attuare in seguito alla crisi, ci sia anche minore disponibilità al risparmio e quindi maggiore fragilità economica.

Un confronto tra l'indice di povertà relativa e quello di deprivazione materiale è indispensabile per capire che le informazioni da essi fornite non sono sostituibili. Nel rappresentare congiuntamente l'incidenza del rischio di povertà e l'indice di deprivazione materiale si nota, infatti, che ci sono più famiglie deprivate che povere, e soprattutto che gran parte di esse risiede nelle regioni del Centro-Nord (regioni al di sotto della bisettrice).

Figura E.3 - INDICE DI DEPRIVAZIONE MATERIALE E INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA NELLE REGIONI ITALIANE - ANNO 2009



Fonte: elaborazioni DPS-MISE su dati Istat

Per le regioni del Sud, invece, (tranne Puglia, Sardegna e Sicilia) e per il Trentino Alto Adige si registra la situazione opposta, forse a testimonianza che l'indice di povertà relativa stima significativamente anche la situazione di esclusione sociale, con un sostanziale coinvolgimento delle stesse tipologie di famiglie per entrambi i fenomeni.

I.5.3 Legalità e sicurezza

Tra i presupposti indispensabili dello sviluppo economico e sociale riveste un ruolo di fondamentale rilievo il rafforzamento di un clima di legalità e sicurezza nei territori. Legalità e sicurezza si consolidano soprattutto attraverso un significativo miglioramento da un lato del funzionamento e dell'efficienza del sistema giudiziario, dall'altro dell'efficacia delle forme di contrasto alle attività criminali.

La lentezza dei procedimenti giudiziari, sia civili che penali, costituisce u notevole impedimento a un ordinato sviluppo delle attività economiche e spesso un disincentivo alla costituzione di nuove imprese, anche di nazionalità estera.

Sistema giudiziario italiano

Ostacoli in tal senso provengono, in particolare, dai tempi della giustizia civile[18].

[18] L'arretratezza del sistema giudiziario civile italiano si evidenzia in maniera significativa, in particolare se raffrontato alle performance dei principali Paesi europei. Per ulteriori informazioni cfr. Banca d'Italia – Questioni di Economia e Finanza (*Occasional papers*) – "La giustizia civile in Italia: i divari territoriali", con riferimento al Rapporto Cepej 2006 e confermato dall'aggiornamento del Rapporto Cepej 2010.

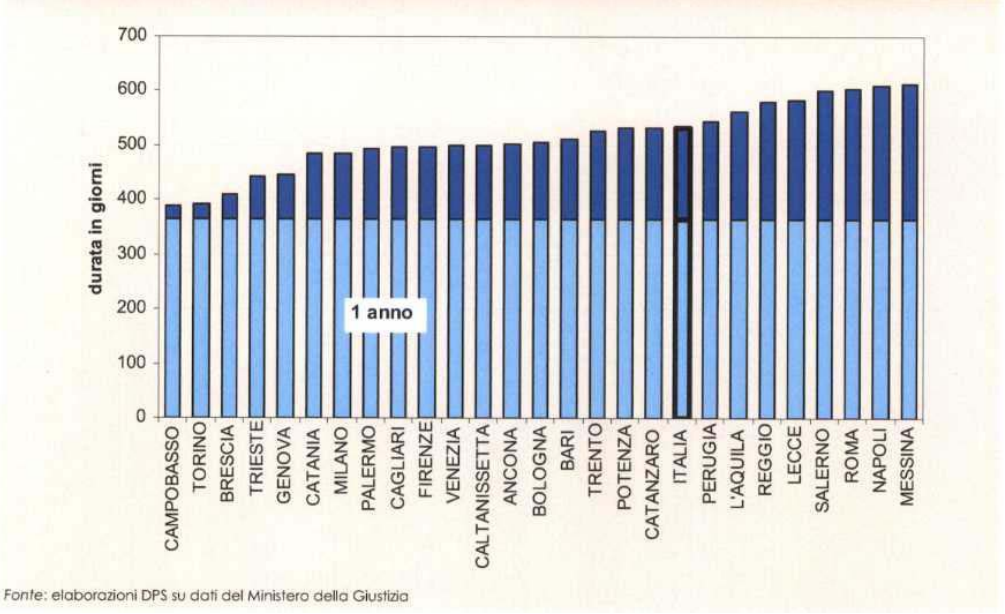
In Italia la durata media effettiva nel 2008 dei procedimenti definititi con sentenza davanti al Giudice di pace è di circa 533 giorni; se si passa ai tribunali ordinari la durata raddoppia (in media 1.108 giorni); i tempi per i procedimenti davanti alla Corte d'appello si allungano ulteriormente (la media italiana è di 1.197 giorni). Le tendenze riscontrate nell'ultimo triennio con disponibilità di informazioni statistiche (2006-2008) indicano peraltro un aumento della durata dei procedimenti civili.

I dati per il 2008, disaggregati per distretto di Corte d'appello, mostrano delle significative differenze nella durata media effettiva dei procedimenti definiti con sentenza.

La durata appare mediamente a sfavore del Mezzogiorno, dove i tempi dei procedimenti sono più lunghi rispetto a quelli del Centro-Nord per tutte e tre le tipologie esaminate (Giudici di pace, tribunali ordinari, Corte d'appello).

Per i casi risolti dai Giudici di pace essa passa da un minimo di 389 giorni nel distretto di Campobasso a un massimo di 614 registrato nel distretto di Messina (cfr. Figura I.38).

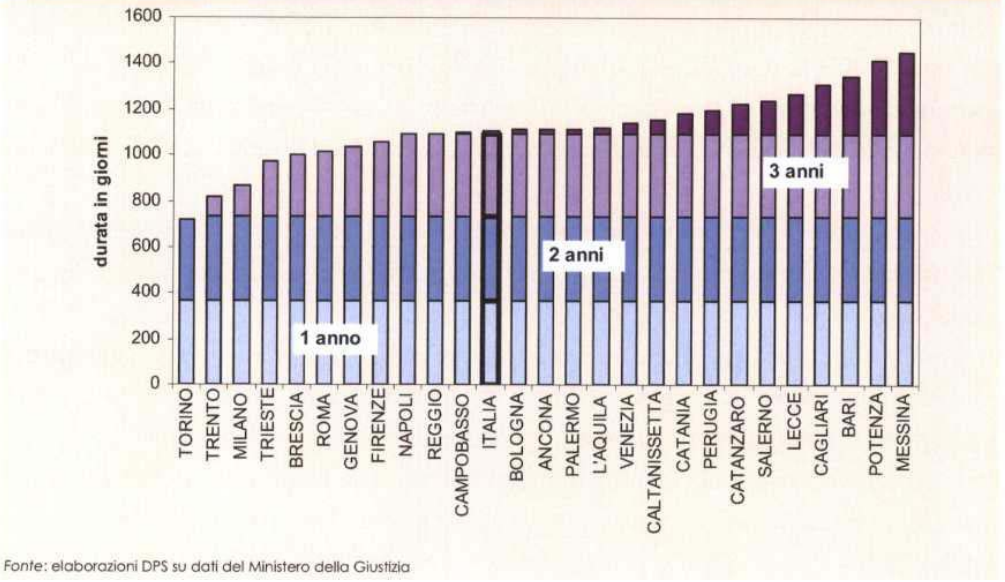
Figura I.38 – DURATA MEDIA EFFETTIVA DEI PROCEDIMENTI DEFINITI CON SENTENZA DAI GIUDICI DI PACE PER DISTRETTI – ANNO 2008 (durata espressa in giorni)



Fonte: elaborazioni DPS su dati del Ministero della Giustizia

I procedimenti definiti con sentenza presso i tribunali ordinari, come detto in precedenza, hanno una durata media di circa tre anni. Il distretto di Torino è quello più efficiente (720 giorni di durata media) e ancora una volta, con una durata media pressoché doppia, è Messina a registrare la maggiore lentezza nei procedimenti (cfr. Figura I.39).

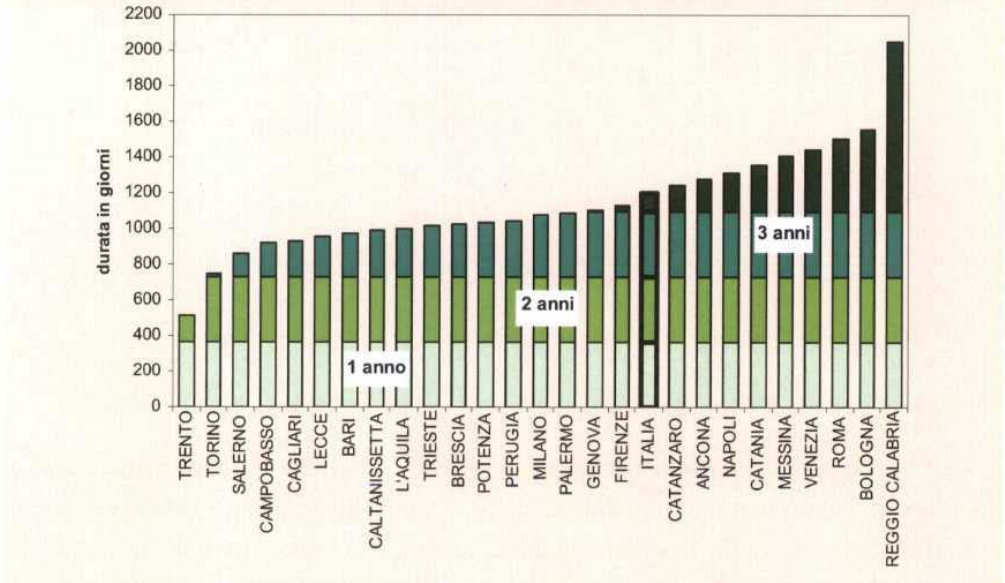
Figura I.39 – DURATA MEDIA EFFETTIVA DEI PROCEDIMENTI DEFINITI CON SENTENZA PRESSO I TRIBUNALI ORDINARI PER DISTRETTI – ANNO 2008 (durata espressa in giorni)



Fonte: elaborazioni DPS su dati del Ministero della Giustizia

Anche i procedimenti definiti con sentenza in Corte d'appello hanno una durata media di circa tre anni, ma in questo caso si evidenziano ulteriormente le differenze tra distretti: da 517 giorni di Trento a oltre il quadruplo (2.056 giorni) a Reggio Calabria. (cfr. Figura I.40).

Figura I.40 – DURATA MEDIA EFFETTIVA DEI PROCEDIMENTI DEFINITI CON SENTENZA IN CORTE DI APPELLO PER DISTRETTI – ANNO 2008 (durata espressa in giorni)



Fonte: elaborazioni DPS su dati del Ministero della Giustizia

Percezione rischio criminalità

L'inefficienza della giustizia non riguarda solo il campo civile, ma interessa anche quello penale[19], contribuendo a suscitare allarme nell'opinione pubblica, anche se negli ultimi anni la percezione del rischio criminalità è apparsa in diminuzione. I dati più recenti provenienti da indagini Istat[20], relativi al 2010, segnalano una "percezione" delle famiglie del rischio di criminalità[21] minore rispetto all'anno precedente in entrambe le macro aree (27,4 per cento nel Centro-Nord e 26,5 nel Mezzogiorno, contro 30 e 29,2 per cento rispettivamente nel 2009). Anche a livello regionale, in quasi tutto il territorio si registrano diminuzioni rispetto all'anno precedente, ad eccezione della Calabria (aumenta di 2,6 punti percentuali), del Piemonte e della P.A. di Trento (rispettivamente 1,5 e 0,3 punti percentuali). Tra le regioni permangono, comunque, notevoli differenze, passando dal 5,2 per cento in Basilicata (con una diminuzione di circa due punti percentuali rispetto al 2009) al 40,2 per cento delle famiglie residenti in Campania, pur con una diminuzione di quasi 9 punti percentuali rispetto al 2009.

La delittuosità nel 2009

I dati sulla delittuosità, disponibili fino al 2009, registrano anch'essi un moderato miglioramento, con una diminuzione dei reati rispetto a quelli registrati nel 2008, più evidente nelle zone del Mezzogiorno e del Centro, rispetto a quelle del Nord d'Italia[22].

A livello nazionale c'è stata una flessione pari al 3 per cento, ma nel Mezzogiorno i delitti diminuiscono più del doppio rispetto a quelli registrati nel Centro-Nord (-4,9 e -2,2 per cento rispettivamente). Se rapportato al totale della popolazione residente, in Italia si registra un decremento del 3,5 per cento, ma si riduce il divario tra le due macro-aree (-5 per cento nel Mezzogiorno e -3 per cento nel Centro-Nord).

A livello regionale si assiste a una diminuzione dei reati pressoché generalizzata, a eccezione di Trentino Alto Adige, Toscana e Umbria. La Sicilia, la Calabria e la Campania, regioni con un elevato tasso di criminalità, sono assieme al Lazio, quelle che nel 2009 registrano il più alto decremento di reati commessi.

Il grafico seguente mostra le regioni ordinate per numero di delitti totali sulla popolazione residente nel 2009.

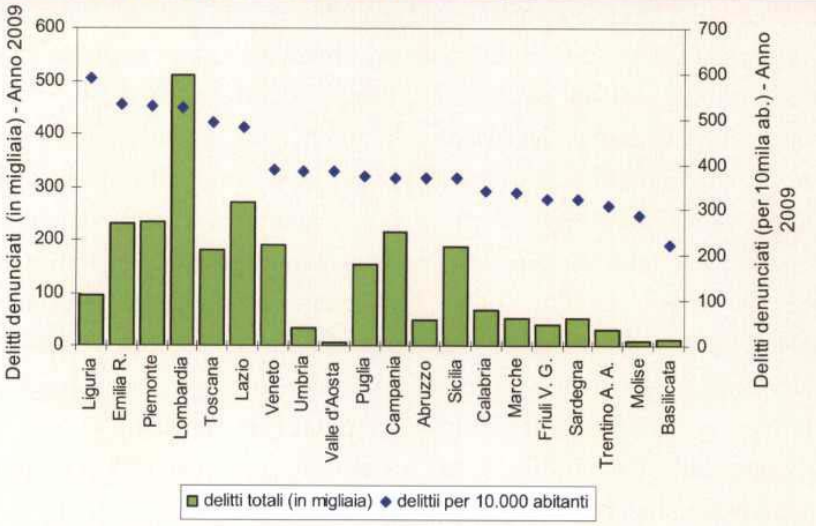
[19] La lentezza dei procedimenti penali determina anche un aumento del numero dei detenuti nelle carceri italiane, con un conseguente sovraffollamento dei detenuti e aumento dei disagi, aggravato da una contestuale diminuzione degli operatori nel settore. in negativo il sistema giudiziario italiano. Infatti il 43,1 per cento dei carcerati nel 2008 erano in attesa di giudizio e di essi oltre il 50 per cento non erano stati ancora giudicati in primo grado. A fine 2009 il totale dei detenuti ammontava a 62.040 (95,8 per cento è maschi, il 38,1 per cento è straniero).

[20] Indagine *Multiscopo sulle Famiglie*. Nell'Appendice a questo Rapporto sono disponibili i dati regionali relativi al 2010.

[21] L'indice sulla percezione delle famiglie del rischio criminalità nelle zone in cui vivono è in indicatore di impatto inserito anche nel Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo – Obiettivo Convergenza" 2007-2013.

[22] Cfr. Censis 44° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2010.

Figura I.41 – TOTALE DEI DELITTI DENUNCIATI PER REGIONE, ANNO 2009 (valori in migliaia scala sinistra e per 10mila abitanti scala destra)



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

Tra le varie tipologie di delitti particolare attenzione per i suoi effetti di ordine sociale, politico ed economico, va ai reati connessi alla criminalità organizzata, che sono storicamente più diffusi nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, anche se il fenomeno si sta progressivamente espandendo a tutto il territorio nazionale.

Per un contrasto efficace di tale fenomeno, oltre al lavoro svolto dalle forze dell'ordine e dalla magistratura, un'azione importante, riguardante il riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite, è stata intrapresa dalla Banca d'Italia[23] attraverso l'Unità di Informazione Finanziaria. Tale reato danneggia l'economia legale in quanto altera le normali condizioni concorrenziali dei mercati e costituisce un pericolo per l'efficienza e la stabilità del sistema finanziario, da qui la necessità di combatterlo attraverso idonei strumenti.

Vari sono i fattori di contesto che accompagnano e/o favoriscono il fenomeno del riciclaggio: il grado di dinamismo dell'economia legale, il livello di controllo del territorio, la rischiosità dei traffici illeciti e l'efficacia dell'azione di contrasto, nonché la capacità dei gruppi mafiosi di costruire e gestire capitale sociale e alla disponibilità-sollecitazione degli imprenditori a usare la mafia come risorsa competitiva. Tali fattori creano un'*area grigia*[24] più ampia, difficile da individuare, e creano dei "legami forti" che agiscono nell'organizzazione criminale, ai quali si aggiungono "legami deboli", non basati su un'appartenenza condivisa ma su forme di complicità o di collusione, che si rivelano decisivi per prevenire l'azione repressiva, o per veicolare informazioni e conoscenze e allocare risorse.

---

[23] Per ulteriori informazioni cfr. il sito www.bancaditalia.it e l'intervento del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi su "*Le mafie a Milano e nel Nord: aspetti sociali ed economici*".

[24] L'analisi è stata sviluppata dalla Fondazione Res – Istituto di Ricerca su Economia e Società in Sicilia in occasione del secondo Rapporto di ricerca "*Alleanze nell'ombra – Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*".

Reati contro l'ambiente

Altri tipi di reati particolarmente diffusi sono quelli contro l'ambiente. Secondo i dati di Legambiente[25] nel 2009 si assiste a un nuovo aumento degli illeciti ambientali accertati, pari a 28.586 con un totale di persone accertate di 28.472 (contro 21.336 nel 2008). Le regioni più colpite da queste forme di illegalità sono ancora quelle caratterizzate da una radicata presenza mafiosa (Campania, Calabria, Sicilia e Puglia), dove si concentra più del 45 per cento degli ecoreati nel 2009. La criminalità organizzata ha però esteso, anche per questi tipi di reati, i propri rapporti nel resto del Paese, avviando molte attività redditizie nel Centro-Nord.

I reati contro l'ambiente riguardano principalmente il traffico illegale dei rifiuti, l'abusivismo edilizio e il ciclo illegale del cemento; tra gli altri rientrano quelli riguardanti il saccheggio del patrimonio culturale, boschivo, idrico, agricolo e faunistico.

Fenomeno della corruzione

Se l'indicatore della percezione del rischio di criminalità rivela il livello di insicurezza nella vita quotidiana e il grado di fiducia nei confronti degli apparati statali, non meno rilevante in questo senso è la corruzione, intesa come forme di illecito che generano effetti distorsivi in un Paese democratico.

Lo studio e l'analisi del fenomeno, lo sviluppo di strumenti di rilevazione della natura e dell'estensione della corruzione, anche attraverso l'elaborazione di appositi indicatori, e nello stesso tempo, l'individuazione dei punti di possibile "debolezza" o "permeabilità" del sistema rivestono carattere propedeutico rispetto alla predisposizione di un'adeguata strategia di contrasto[26].

L'individuazione delle cause e degli effetti della corruzione è un obiettivo di difficile conseguimento, soprattutto per quel che riguarda la possibilità di quantificare i danni inferti all'attività economica e al ruolo, ad esempio, svolto da un'amministrazione pubblica arretrata e poco efficace, in particolare nelle aree meno sviluppate del Paese[27].

Confronto internazionale: indicatori sulla corruzione e sul contesto legale

Negli ultimi anni, parallelamente alla crescita dell'interesse dell'opinione pubblica per tale fenomeno, diversi organismi si sono posti il difficile compito di misurare la corruzione a livello nazionale, anche se tuttora la rilevazione più sperimentata ed efficace resta quella effettuata mediante gli indicatori esistenti a livello internazionale quali, ad esempio, quelli del *Trasparency International*, organizzazione non governativa finalizzata a contrastare la corruzione nel mondo. Gli indici elaborati dal *Trasparency International* sono: il *Corruption Perception Index*[28], il *Global Corruption Barometer*[29] e il *Bribe Payers Index*[30].

---

[25] Cfr. Legambiente *Rapporto Ecomafia 2010*.

[26] Cfr. "Il fenomeno della corruzione in Italia" prima mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione - Anno 2007. Per maggiori informazioni www.anticorruzione.it.

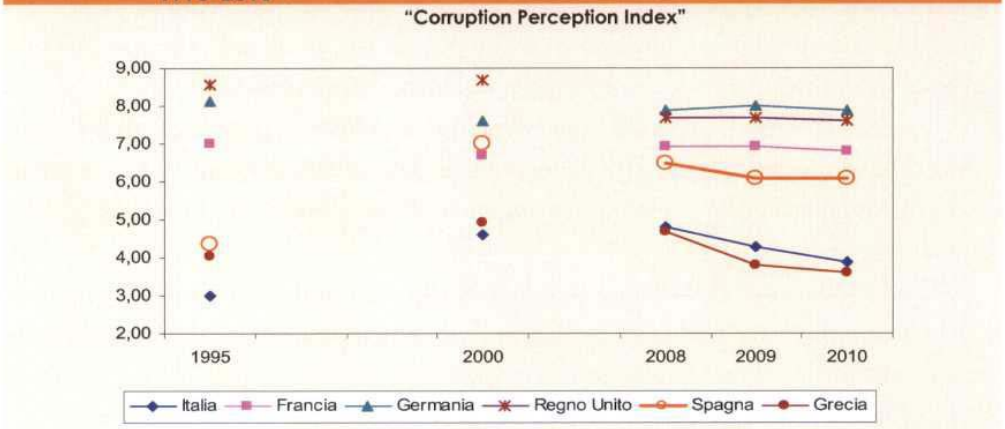
[27] Per ulteriori informazioni cfr il sito http://integrita.sspa.it.

[28] Il *Corruption Perception Index* (Indice di Percezione della Corruzione, CPI) viene elaborato dal 1995 ed è un indice che determina la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi nel mondo, attribuendo a ciascuna nazione un voto che varia da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione).

[29] Il *Global Corruption Barometer* (Barometro della percezione della corruzione, GCB) presenta i principali risultati di un'indagine sull'opinione pubblica che esplora sia le opinioni che il pubblico ha in generale sulla corruzione sia le esperienze relative a transazioni corrotte in tutto il mondo.

L'indice di percezione della corruzione, misurato per i principali Paesi della UE, mostra nell'ultimo quindicennio, una sostanziale stabilità della graduatoria. La posizione dell'Italia si attesta, insieme alla Grecia, verso il basso, con un peggioramento nel punteggio negli ultimi due anni (cfr. Figura I.42).

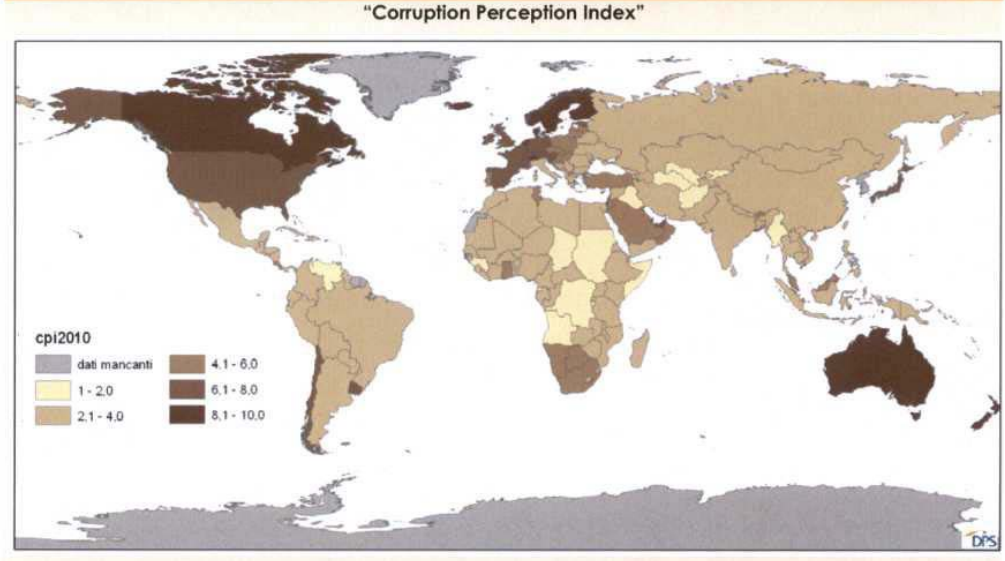
Figura I.42 – INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE, CONFRONTO INTERNAZIONALE 1995-2010



Fonte: elaborazioni DPS su dati *Trasparency International*.

A livello mondiale l'indice di percezione della corruzione nel 2010 mostra come l'Italia ricade nel secondo quintile e tra i Paesi della Unione Europea a 27, oltre alla Grecia, solo la Romania rientra nella stessa classe.

Figura I.43 – INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE A LIVELLO MONDIALE, 2010

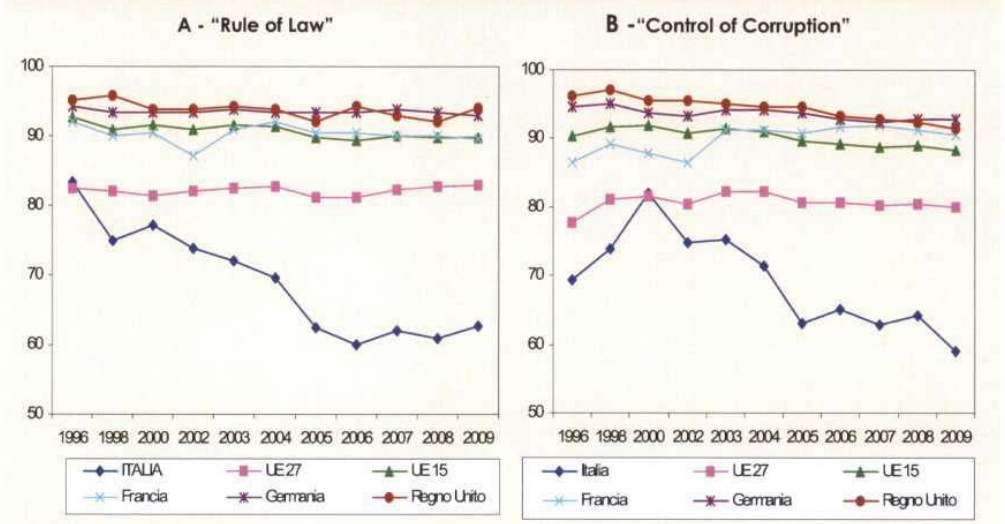


Fonte: Elaborazioni DPS su dati *Trasparency International*.

[30] Il *Bribe Payers Index* (BPI) deriva da un'indagine composta da interviste (2742 per il 2008) rivolte a *senior business executive* in 26 paesi. Tale indice esamina le fonti di corruzione nel mercato internazionale, sia considerando il luogo dove le tangenti vengono pagate, sia da quali imprese le tangenti stesse siano corrisposte. Per valutare il lato dell'offerta del mercato della corruzione internazionale, espresso dal BPI 2008, i dirigenti di alto livello sono stati interrogati riguardo la probabilità che aziende provenienti da paesi stranieri con cui hanno rapporti d'affari paghino tangenti quando operano nel paese dell'intervistato e forniscono le loro percezioni circa le possibili fonti di corruzione estera, che costituiscono la base dell'indice.

Tali risultati vengono confermati da un'altra autorevole fonte, quale la Banca Mondiale, come emerge dagli indicatori sintetici[31] da essa elaborati. Secondo gli indicatori che segnalano la solidità del contrasto ai comportamenti illegali, i cittadini italiani restano più pessimisti rispetto a quelli degli altri principali Paesi europei. Tra gli indicatori elaborati dalla Banca Mondiale, ce ne sono due in particolare che tentano di valutare il contesto legale, sociale e politico di ciascun Paese: "*rule of law*"[32] e "*control of corruption*"[33]. L'Italia dalla seconda metà degli anni novanta si è collocata costantemente al di sotto della media UE 27 e, segnatamente per l'indicatore che misura la capacità del sistema politico, legale e giudiziario di prevenire e combattere i fenomeni di corruzione, mostra un ulteriore peggioramento nel 2009 con un aumento del divario con gli altri Paesi (cfr. Figura I.44).

Figura I.44 - INDICATORI SINTETICI, CONFRONTO INTERNAZIONALE 1996-2009



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Banca Mondiale

I.6 Disparità regionali e integrazione nell'Unione europea

Divari di sviluppo territoriale nell'UE-27

Nell'ultimo decennio i divari di reddito tra regioni nell'UE-27 sono diminuiti in modo continuo, principalmente a causa della crescita economica dei nuovi Stati membri. In questi paesi, lo sviluppo trainato dalle regioni più forti - in particolare dalle aree delle capitali - ha comportato un forte aumento delle disuguaglianze interne.

Le più recenti informazioni economiche a livello regionale non permettono ancora di analizzare gli effetti della recessione internazionale - la più forte dal dopoguerra - sui divari regionali (i conti economici regionali, di fonte Eurostat, si

[31] Per ulteriori informazioni cft. il sito http://info.worldbank.org/governance.

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

[33] L'indicatore "*Control of Corruption*" misura la capacità del sistema politico, legale e giudiziario di prevenire e combattere fenomeni di corruzione.

fermano infatti al 2008). L'impatto della crisi sull'economia delle regioni europee è pienamente visibile nel 2009 e 2010, i cui dati economici verranno diffusi dalla Commissione europea nel 2012 e 2013. Tuttavia le tendenze in precedenza delineate sono prevedibilmente destinate a continuare: il motivo riguarda l'andamento dell'economia della Polonia, unico Stato Membro a non registrare una contrazione del PIL in questi anni e il cui peso economico nell'ambito delle regioni meno prospere dell'Unione è particolarmente rilevante.

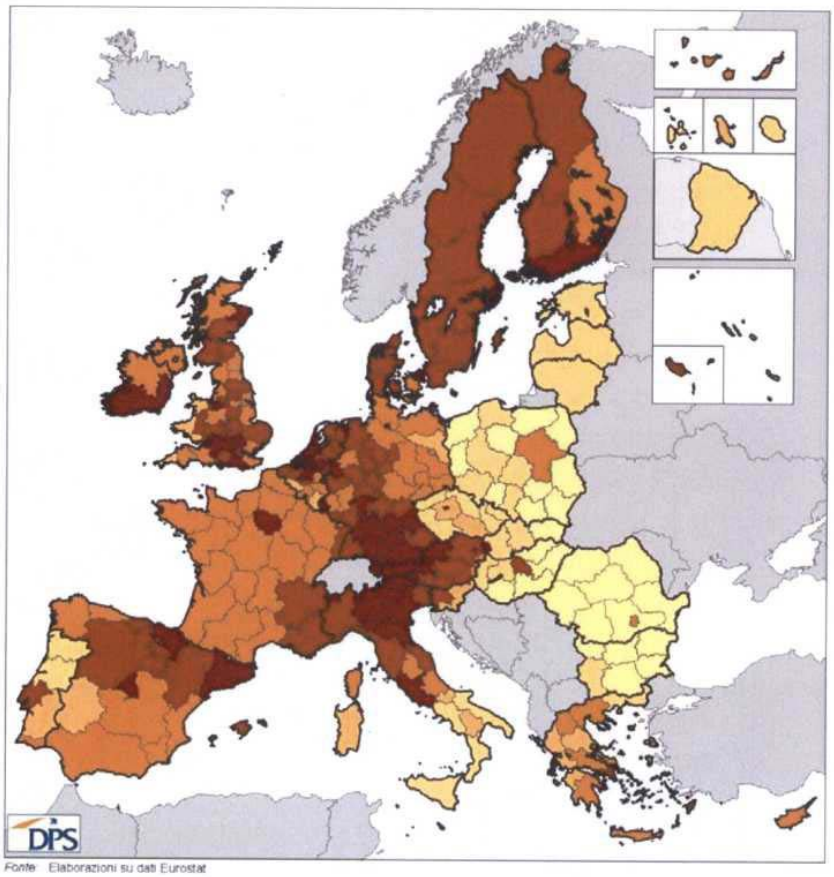
Nel 2006-2008, il triennio più recente disponibile nei conti regionali dell'Eurostat, 64 delle 271 regioni NUTS-2 dell'UE-27 registrano un PIL pro capite in standard di potere d'acquisto (SPA) inferiore al 75 per cento della media comunitaria. Queste regioni - che a regole e criteri di ammissibilità invariati per la futura politica di coesione potrebbero risultare ammissibili a beneficiare dei Fondi Strutturali nell'ambito dell'obiettivo Convergenza nel periodo 2014-2020 - rappresentano circa 119 milioni di abitanti, il 24 per cento della popolazione nell'UE-27[34]. Nell'attuale periodo di programmazione 2007-2013, il numero delle regioni ammissibili all'Obiettivo Convergenza è notevolmente superiore, pari a 84, il 32 per cento della popolazione dell'Unione[35].

La carta geografica dell'UE-27 che descrive la distribuzione territoriale del prodotto pro capite regionale in SPA (cfr. Figura I.45) registra i cambiamenti in atto.

[34] I dati sul PIL pro capite regionale in SPA - l'indicatore utilizzato dalla Commissione europea per individuare le regioni ammissibili all'obiettivo Convergenza - saranno comunque soggetti a notevoli cambiamenti nei prossimi anni (legati in particolare alle nuove stime dei conti regionali che recepiranno il prossimo benchmark dei conti economici nazionali, diffuse presumibilmente all'inizio del 2012). Se le regole per l'ammissibilità delle regioni ai Fondi Strutturali – ancora oggetto di negoziato a livello comunitario – rimanessero invariate, questo indicatore verrebbe misurato negli ultimi tre anni disponibili al momento della chiusura del negoziato (presumibilmente il 2007-2009).

[35] Si tratta delle 84 regioni che registravano nel periodo 2000-2002 un PIL pro capite in SPA inferiore al 75 per cento della media UE-25. A queste si aggiungono 16 regioni, destinate progressivamente a perdere i finanziamenti nell'ambito dell'obiettivo Convergenza (in *phasing-out*), dove il PIL pro capite misurato in SPA risultava inferiore al 75 per cento della media UE-15, sebbene non a quella dell'UE-27.

Figura I.45 – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL PRODOTTO PRO CAPITE REGIONALE NELL'UE-27, 2006-2008



La crescita del reddito pro capite, nell'ultimo decennio disponibile, è risultata elevata sia in alcune regioni meno prospere dei vecchi Stati membri (Spagna, Germania, Grecia, Francia), sia nelle aree delle capitali dei nuovi Paesi entranti (Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia, Ungheria): in queste regioni il prodotto pro capite alla fine del periodo è superiore alla soglia del 75 per cento della media comunitaria.

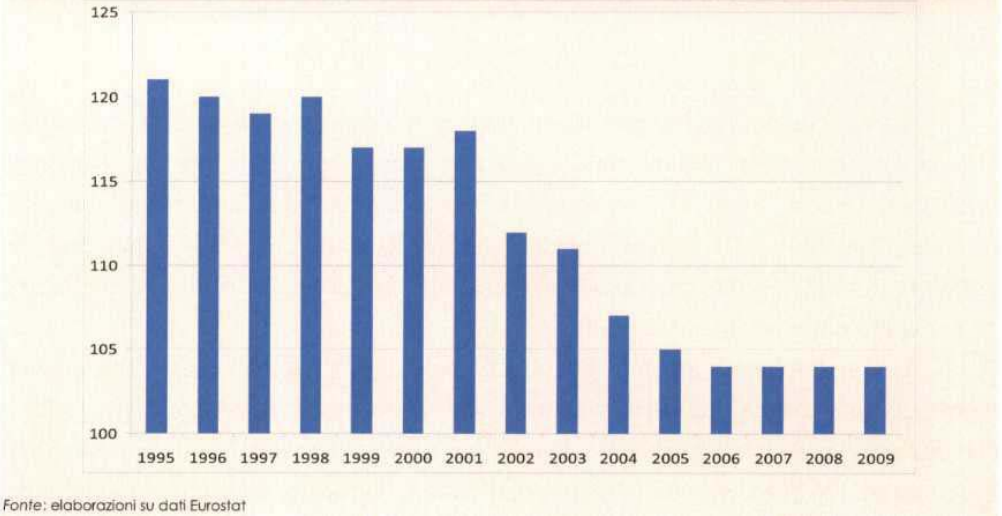
Le regioni relativamente più povere dell'Unione, tra le quali sono ancora comprese molte aree del Sud d'Italia, sono concentrate nelle zone periferiche dell'Europa orientale e meridionale. Quelle più ricche, con un PIL pro capite in SPA superiore al 120 per cento della media dell'Unione europea, si estendono nelle aree dell'Europa centrale (diverse regioni dell'Italia del Centro-Nord, l'Austria centro

occidentale, le regioni meridionali della Germania accompagnate dalle regioni industriali di Amburgo e Dusseldorf) e occidentale (alcune regioni del Belgio e dei Paesi Bassi, l'area intorno a Parigi, le regioni del Regno Unito che gravitano attorno alla capitale, la parte nord-orientale della Scozia e il Sud dell'Irlanda). Altre regioni prospere, ma in posizione più periferica rispetto al cuore dell'Europa, si trovano in Spagna, Danimarca, Finlandia e Svezia.

Sono 20 le regioni dell'UE-27 che presentano nel 2006-2008 un livello del PIL pro capite in SPA tra il 70 e l'80 per cento della media comunitaria, situate principalmente in Grecia, Portogallo, Italia, Belgio, Francia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovenia. La Spagna e la Germania mostrano una sola regione in questo intervallo (le altre aree di questi paesi registrano livelli di reddito pro capite più elevati). La dinamica di queste regioni, nei prossimi dati che saranno resi disponibili, sarà determinante nel definire in quali categorie della futura politica di coesione dell'UE esse saranno ammissibili e l'ammontare di risorse a esse destinato. Per l'Italia, sono tre le regioni che si collocano nelle classi di valori comprese tra il 70 e l'80 per cento del PIL pro capite medio dell'UE-27 (la Basilicata, il Molise e la Sardegna). Le quattro regioni italiane dell'obiettivo Convergenza - Calabria, Campania, Puglia, Sicilia – risultano invece stabilmente sotto il 70 per cento della media comunitaria.

Le differenze di prodotto e reddito pro capite delle regioni italiane del Mezzogiorno rispetto all'UE-27 rimangono quindi elevate, collegate in gran parte alla ridotta crescita dell'intero Paese in quest'ultimo decennio. Il ritmo di sviluppo dell'economia italiana resta infatti da diversi anni fra i più bassi dell'area europea (cfr. Figura I.46). Tra il 1995 e il 2008, il PIL pro capite (misurato in standard di potere d'acquisto) del Mezzogiorno è diminuito dal 79 al 69 per cento di quello medio dell'UE-27; quello del Centro-Nord dal 145 al 122 per cento.

Figura I.46 – PIL PRO CAPITE IN STANDARD DI POTERE D'ACQUISTO (SPA) DELL'ITALIA IN RAPPORTO ALLA MEDIA DEI PAESI DELL'UE-27, 1995-2009



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Gli effetti della recente crisi economica e finanziaria internazionale sulla crescita delle regioni dell'UE-27 sono molto differenziati. Le regioni più deboli hanno maggiormente sofferto le conseguenze della recessione[36]. In ambito comunitario, la politica di coesione ha assunto un peso crescente nelle azioni strutturali messe in campo dall'Unione per favorire la ripresa economica. In questo contesto è quindi fondamentale valutare, anche sulla base dei dati disponibili per i precedenti periodi di programmazione, l'efficacia degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali sulla crescita delle regioni europee.

Impatto della politica regionale sulla crescita delle regioni europee

A tal fine, è stata condotta un'analisi per stimare gli effetti della politica di coesione sulla crescita e sulla convergenza delle regioni europee nei due periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006[37]. Utilizzando un approccio di inferenza causale denominato Regression Discontinuity Design (RDD), lo studio confronta lo scenario economico che si presenta a seguito degli interventi della politica regionale con uno scenario "controfattuale" che stima quello che sarebbe successo in assenza di tali interventi.

È stato costruito a tal scopo un nuovo data set che raccoglie informazioni economiche e finanziarie sulle regioni dell'UE-15 (livello NUTS 2). Il data set include i dati sulla spesa certificata dei Fondi Strutturali per gli anni 1994-2006 forniti dalla Commissione.

Sfruttando la regola di assegnazione dei fondi europei per le regioni dell'Obiettivo 1[38], l'analisi basata sul metodo RDD parte dall'ipotesi che le regioni non ammissibili ai finanziamenti comunitari dei Fondi strutturali, quelle cioè con un PIL pro capite in SPA appena sopra la soglia del 75 per cento, rappresentino un ottimo gruppo di confronto rispetto a quelle appena al di sotto della stessa soglia (le regioni dell'Obiettivo 1 in entrambi i periodi di programmazione considerati). Le regioni sono selezionate in maniera tale da individuare in modo netto e comparabile i due gruppi di confronto[39].

Nella figura I.47, per le regioni dell'UE-15 considerate, il tasso di crescita medio annuo del PIL pro capite nell'intero periodo 1995-2006 è messo in relazione al livello iniziale del PIL pro capite in SPA (misurato nel periodo di riferimento per il calcolo dell'ammissibilità ai Fondi Strutturali). La linea di separazione evidenziata nel grafico in corrispondenza del valore soglia (75 per cento del PIL pro capite comunitario, in scala logaritmica) distingue nettamente le regioni dell'Obiettivo 1 da

[36] Si veda una interessante analisi dell'Economist "Regional inequality: the gap between many rich and poor regions widened because of the recession" del 10 marzo 2010: http://www.economist.com/node/18332880.

[37] Cfr. Busillo F., Muccigrosso T., Pellegrini G., Tarola O., Terribile F. (2010), "L'Impatto della politica regionale sulla crescita delle regioni europee: un approccio basato sul *Regression Discontinuity Design*", Materiali UVAL, Analisi e Studi, Numero 20, Anno 2010 (disponibile su: http://www.dps.tesoro.it/materialiuval/analisi_studi.asp#muval20).

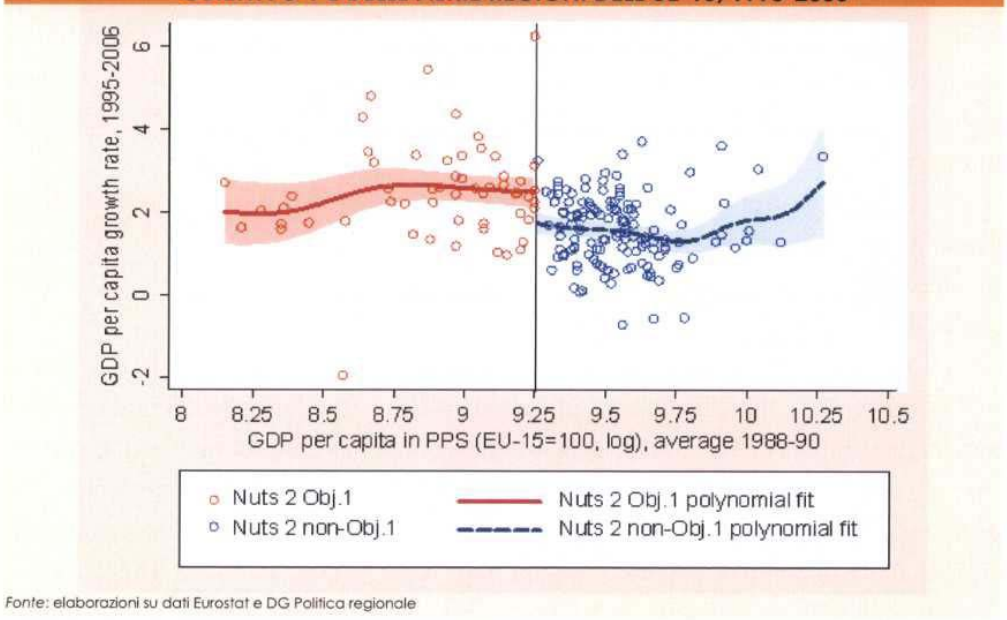
[38] Sono ammissibili al finanziamento dei Fondi strutturali nell'ambito dell'Obiettivo 1 le regioni con un PIL pro capite inferiore al 75 per cento della media comunitaria. Per il periodo di programmazione 1994-1999 la Commissione europea ha calcolato la soglia di ammissibilità sulla base dei dati di PIL pro capite riferiti agli anni 1988-1990.

[39] Si rimanda allo studio per un'ampia descrizione del metodo e della base dati utilizzata.

quelle non-Obiettivo 1 (ovvero quelle regioni che non hanno ricevuto un ammontare rilevante di Fondi comunitari nel periodo 1994-2006).

L'analisi comparata dei tassi di crescita regionali evidenzia che, in media, le regioni Obiettivo 1 (in rosso nel grafico) presentano tassi di crescita del PIL pro capite più elevati rispetto alle altre regioni. L'esistenza di una chiara, anche se contenuta, discontinuità al valore soglia è confermata dal grafico. La linea della regressione non parametrica mostra, infatti, un salto negativo e statisticamente significativo passando dalle regioni Obiettivo 1 a quelle non Obiettivo 1 (e quindi intorno al punto di discontinuità individuato).

Figura I.47 – CONFRONTO TRA I TASSI DI CRESCITA DEL PIL PRO CAPITE DELLE REGIONI OBIETTIVO 1 E DELLE ALTRE REGIONI DELL'UE-15, 1995-2006



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e DG Politica regionale

I risultati ottenuti nello studio mostrano un positivo, anche se moderato, impatto della politica regionale sulla crescita economica delle regioni europee.

La differenza tra il tasso di crescita medio annuo delle regioni Obiettivo 1 rispetto a quello delle altre regioni risulta nel periodo 1995-2006 pari a circa 0,6-0,9 punti percentuali a favore delle regioni Obiettivo 1. La forchetta individuata dipende dall'approccio utilizzato, parametrico e non parametrico. Questi risultati sono robusti per differenti metodi di calcolo e specificazioni del modello.

II. QUALITÀ DEI SERVIZI E MISURAZIONE DEI RISULTATI

Le potenzialità di crescita del Mezzogiorno possono tradursi in crescita effettiva solo assicurando nei territori regionali la stessa qualità dei servizi pubblici essenziali che si riscontra in altre aree del Paese. Affinché ciò sia possibile, è necessario migliorare soprattutto l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica sia in conto corrente che in conto capitale.

Le politiche regionali di sviluppo, come noto, hanno attribuito centralità, ormai da oltre un decennio, non solo alla riduzione del gap infrastrutturale tra le due aree del Paese, ma anche all'incremento della disponibilità, accessibilità e qualità dei servizi, quali fattori determinanti per la crescita sociale ed economica dei territori.

Obiettivi di riduzione dei divari infrastrutturali del Paese sono espliciti sia negli strumenti di indirizzo per l'utilizzo delle risorse comunitarie e nazionali, QCS 2000-2006 prima e QSN 2007-2013 poi, che nei programmi regionali e nazionali che ne danno attuazione. A questi si affiancano, nell'attuale ciclo di programmazione, anche target quantificati da raggiungere a fine periodo nei livelli di erogazione dei servizi.

Il sentiero che porta dall'azione pubblica ai concreti effetti sul territorio merita di essere osservato con sistematicità nella fase di programmazione e di attuazione di politiche pubbliche, mantenendo l'attenzione sulla realtà che si vuole modificare e la catena di eventi che si presume possa portare, attraverso la realizzazione di interventi e azioni, al cambiamento atteso. Per far ciò, e per rendere trasparenti a cittadini e imprese obiettivi e risultati dell'azione pubblica è indispensabile dotarsi di sistemi di indicatori quantitativi di risultati e impatti, ex ante, in itinere ed ex post.

L'approccio alla misurazione dei risultati e degli impatti attesi si sta progressivamente affermando nel nostro Paese, anche se con non poche difficoltà.

Con l'avvio del ciclo di programmazione 2007-2013 il concetto di misurazione dei risultati delle politiche pubbliche è stato fortemente condiviso da Amministrazioni centrali e regionali e dal partenariato economico e sociale ed ha portato all'introduzione di un sistema premiale, noto come *Obiettivi di Servizio*[1], finalizzato a migliorare la quantità e qualità dei servizi in quattro ambiti rilevanti per lo sviluppo del Mezzogiorno: istruzione, servizi di cura per anziani e bambini, gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato.

Nel sistema premiale sono stati fissati obiettivi quantificati ex ante da raggiungere entro il 2013 e, in ragione dei risultati di servizio reso nei territori, si prevede l'assegnazione di premi finanziari per migliorarne ulteriormente

[1] Del sistema premiale degli *Obiettivi di Servizio* si è dato ampio conto nelle precedenti edizioni del Rapporto. Per informazioni complete sistematicamente aggiornate si rimanda al sito www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

disponibilità e qualità[2]. Il sistema ha un carattere fortemente innovativo, nelle finalità e nell'impostazione. A differenza di altri sistemi premiali, questo meccanismo si concentra esclusivamente sui risultati finali da raggiungere e dunque sui servizi erogati, responsabilizzando i diversi livelli di governo a vario titolo chiamati ad agire per il loro raggiungimento. Per queste caratteristiche, che hanno suscitato grande interesse anche in sede internazionale, gli obiettivi fissati, come standard minimi, possono entrare come riferimento nella progressiva attuazione del federalismo fiscale.

Il sistema premiale, ancorché limitato nella sua applicazione ai quattro ambiti tematici sopra ricordati, pur assai rilevanti, ha soprattutto un valore di metodo: orientamento a risultati finali misurabili delle politiche pubbliche. Condizionalità, valutazione ex ante, monitoraggio in itinere e valutazione ex post sono strumenti essenziali per assicurare efficacia ed efficienza all'azione pubblica.

A fronte di tali elementi innovativi, il sistema non è sinora riuscito ad esprimere appieno tutte le sue potenzialità nei servizi ambientali (rifiuti urbani e idrico), a causa di una maggior complessità attuativa degli interventi necessari e del ritardo nella progettazione e realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie a colmare il divario tra fabbisogno e dotazione infrastrutturale, peraltro in un quadro di regolazione incerto e in continua evoluzione. Al contrario, primi risultati positivi si colgono nell'istruzione e nei servizi di cura di anziani e bambini. Il raggiungimento degli obiettivi finali dipende ovviamente dalle scelte che le amministrazioni competenti assumono in materia di investimenti in conto capitale, di gestione della spesa corrente e di pianificazione/organizzazione dei servizi, nonché dai necessari recuperi di efficienza, nelle capacità progettuali e nel rispetto dei costi e dei tempi di esecuzione delle opere. Va segnalato, tuttavia, che il funzionamento di qualunque sistema incentivante presuppone forte *ownership* politica e amministrativa, certezza delle regole e partecipazione attiva e informata della popolazione, fattori sui quali appare necessario intervenire per rilanciare il sistema degli *Obiettivi di Servizio* come *policy* orientata ai risultati.

L'analisi territoriale proposta di seguito, fondata su indicatori statistici di fonte ufficiale, focalizza l'attenzione sui quattro ambiti tematici interessati dal sistema premiale. Tra gli ulteriori ambiti di intervento della politica regionale di sviluppo, si affronta il tema dell'energia da fonte rinnovabile e dell'efficienza energetica. Il capitolo si articola in quattro paragrafi.

Il paragrafo II.1 tratta il tema dell'istruzione sotto il profilo delle competenze degli studenti, alla luce degli esiti dell'ultima rilevazione OCSE-Pisa e dell'evoluzione degli abbandoni scolastici. Il paragrafo II.2 esamina le dinamiche dei principali indicatori per i servizi di cura per gli anziani (cfr. paragrafo II.2.1) e per i bambini (cfr. paragrafo II.2.2), ovvero, rispettivamente, assistenza domiciliare e asili

[2] L'istruttoria del Gruppo Tecnico Centrale di accompagnamento del sistema premiale per l'assegnazione della premialità intermedia è stata conclusa a fine 2009 e trasmessa per il successivo inoltro al CIPE
cfr. http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/obiettivi/OdS_IstruttoriaGT_intermedia_2009.pdf

nido. Il paragrafo è corredato dal *Riquadro F* dedicato al *Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*. A seguire, il paragrafo II.3 da conto dell'avanzamento di due servizi ambientali: gestione dei rifiuti urbani (cfr. paragrafo II.3.1) e gestione del ciclo idrico integrato (cfr. paragrafo II.3.2). Conclusa l'analisi relativa agli ambiti tematici degli Obiettivi di servizio si passa, nel paragrafo II.4, ad esaminare i servizi energetici: efficienza e dinamiche di crescita delle fonti rinnovabili.

II.1 Istruzione e competenze degli studenti

L'istruzione rappresenta un ambito su cui le politiche di sviluppo hanno molto investito in questi anni a livello europeo e nazionale, non solo in termini di risorse economiche, ma anche di impegno nell'orientare e misurare i risultati. La nuova Strategia Europea "Europa 2020", come già evidenziato nel Capitolo I, ha rinnovato e rafforzato questi sforzi nella consapevolezza che il miglioramento dei livelli di apprendimento e delle competenze della popolazione, nonché la valorizzazione delle eccellenze, sono centrali per lo sviluppo e la crescita economica, anche per le maggiori opportunità che il loro raggiungimento può creare e offrire alle persone e ai giovani in particolare, in termini di maggiore inclusività ed equità.

Nel Mezzogiorno, come noto, questo impegno si è concretizzato nella misurazione dei risultati e nello sforzo a conseguire degli obiettivi prefissati attraverso il meccanismo premiale degli *Obiettivi di Servizio*[3], strumento che si sta rivelando efficace per amplificare gli effetti delle politiche regionali per l'istruzione. I risultati fin qui conseguiti confermano la strategia che ne è alla base evidenziando progressi nei livelli di competenze e di scolarizzazione dei giovani. Tuttavia, nonostante i numerosi segnali positivi e i progressi registrati, il nostro Paese presenta ancora consistenti divari e nell'equità del sistema a livello territoriale. Divari che tendono a aumentare già alla fine del ciclo della scuola primaria.

Le rilevazioni nazionali (Invalsi) e internazionali (OCSE-Pisa) molto rivelano sui livelli di competenze raggiunti dagli studenti della scuola primaria e secondaria di I grado e dagli studenti 15-enni, nonché sui divari territoriali e sull'equità interna del sistema.

Apprendimenti nella scuola primaria e secondaria di primo grado

Nel 2010, i risultati medi conseguiti dagli studenti nella scuola primaria e secondaria di I grado (cfr. Tavola II.1) permettono di osservare come i divari negli apprendimenti di italiano e matematica tra le diverse aree territoriali siano già presenti in ingresso e in uscita in ciascun grado. Il divario del Sud rispetto alla media nazionale e alle altre macroaree del Paese peraltro risulta significativo e permane nel progressivo passaggio tra una classe e l'altra tendendo ad ampliarsi in uscita del ciclo secondario di I grado. Le regioni del Nord Italia registrano risultati decisamente più elevati della media nazionale e, soprattutto quelle del Nord-Est, manifestano la tendenza a incrementare i vantaggi nel passaggio tra una classe e l'altra.

[3] Cfr. http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/istruzione.asp

Tavola II.1 - RISULTATI MEDI IN ITALIANO E MATEMATICA NELLE RILEVAZIONI INVALSI PER MACRO AREA GEOGRAFICA (anno scolastico 2009-2010)

	Macro Area Geografica	*Prova di Italiano*			*Prova di Matematica*		
		Limite Inferiore	Punteggio di Italiano	Limite superiore	Limite Inferiore	Punteggio di matematica	Limite superiore
CLASSE II PRIMARIA*	Nord	62,14	63,13	64,12	57,13	57,63	58,12
	Centro	62,04	62,79	63,54	56,04	56,64	57,24
	Sud	57,11	57,69	58,28	53,88	55,66	57,44
	Italia	**60,50**	**60,99**	**61,48**	**55,97**	**56,69**	**57,41**
CLASSE V PRIMARIA	Nord	68,84	69,27	69,70	62,28	62,70	63,11
	Centro	66,19	67,81	69,43	59,91	61,71	63,51
	Sud	62,40	63,31	64,22	58,53	59,58	60,63
	Italia	**66,14**	**66,63**	**67,13**	**60,72**	**61,28**	**61,84**
CLASSE I SECONDARIA DI I GRADO	Nord	63,19	63,45	63,72	53,68	54,23	54,77
	Centro	62,21	62,57	62,94	51,89	52,21	52,52
	Sud	56,66	57,12	57,58	46,05	46,80	47,56
	Italia	**60,59**	**60,81**	**61,02**	**50,56**	**50,94**	**51,32**
CLASSE III SECONDARIA DI I GRADO***	Nord	64,03	64,56	65,08	54,41	54,75	55,09
	Centro	60,97	61,74	62,51	51,31	52,59	53,87
	Sud	54,24	55,42	56,61	45,84	46,60	47,37
	Italia	**59,85**	**60,36**	**60,87**	**50,68**	**51,07**	**51,47**

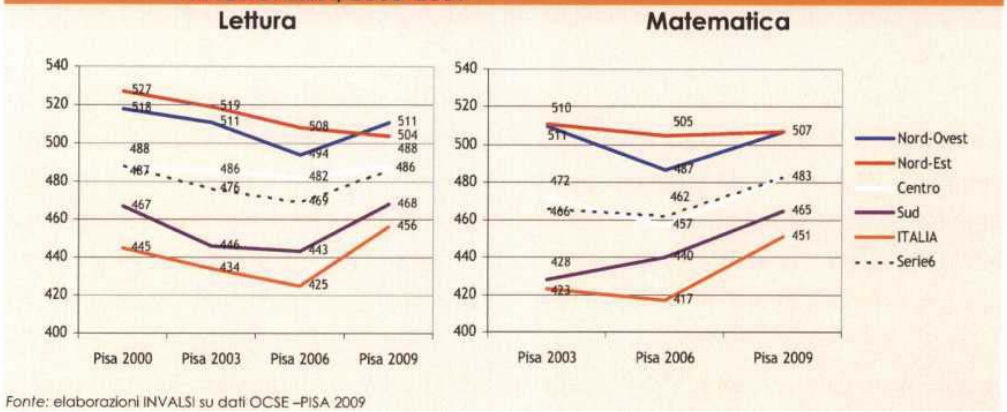
Note: * non si riportano i punteggi in lettura per omogeneità con le altre classi
** punteggi corretti
*** prova razionale per l'esame di stato
Fonte: Invalsi, anno scolastico 2009-2010

Competenze degli studenti 15-enni

Allo stesso tempo, i risultati dell'indagine Pisa 2009, pubblicati a fine 2010, nell'evidenziare significativi progressi nei diversi livelli di competenza degli studenti quindicenni in lettura, matematica e scienze confermano la significativa rilevanza del contesto negli apprendimenti.

In generale, nel confronto tra il 2009 e gli anni delle prime rilevazioni in lettura e matematica (rispettivamente 2000 e 2003, cfr. Figura II.1), la media delle *performances* registrate per la lettura è rimasta sostanzialmente invariata a livello nazionale, con un punteggio medio di 487 nel 2000 e 486 nel 2009, collocando l'Italia al 30° posto nella graduatoria dei Paesi OCSE, mentre i punteggi medi registrati per la matematica indicano un generale miglioramento, posizionando gli studenti italiani al 36° posto.

Figura II.1 - PUNTEGGI MEDI IN LETTURA E MATEMATICA DEI 15-ENNI PER MACROAREA, 2000-2009



Fonte: elaborazioni INVALSI su dati OCSE –PISA 2009

Il confronto con le rilevazioni intermedie del 2003 e del 2006 evidenzia, tuttavia, come in Italia siano sensibilmente migliorati i punteggi medi in lettura, matematica e scienze, in tutti i tipi di scuola, anche rispetto alla media dei Paesi OCSE.

Tali dati, inoltre, evidenziano un miglioramento più marcato nel Mezzogiorno che resta comunque l'area caratterizzata dal maggiore ritardo. Allo stesso tempo, in controtendenza rispetto all'Italia, si rileva un peggioramento degli studenti del Nord-Est (soprattutto in lettura), area che comunque si colloca sopra la media nazionale e OCSE.

L'esame della distribuzione per livello di competenza[4] mostra, inoltre, come la quota media italiana di studenti collocati nei livelli intermedi (livello 2, 3, 4) sia in linea con le medie OCSE. Al contrario la percentuale degli studenti "eccellenti" (livelli 5 e 6) resta in Italia complessivamente inferiore alla media OCSE in lettura (5,8 per cento contro il 7,6 della media OCSE), in matematica (9 contro il 12,7 per cento) e nelle scienze (5,8 contro l'8,5 per cento; cfr. Figura II.2).

È a livello territoriale che si registrano però i divari più sensibili anche relativamente al numero di studenti eccellenti: nel Mezzogiorno, infatti, gli studenti eccellenti sono solo il 2,8 per cento in lettura, il 5,2 per cento matematica e il 2,7 per cento in scienze.

Tra le regioni del Mezzogiorno, solo la Puglia registra una quota di studenti eccellenti in matematica in linea con la media nazionale.

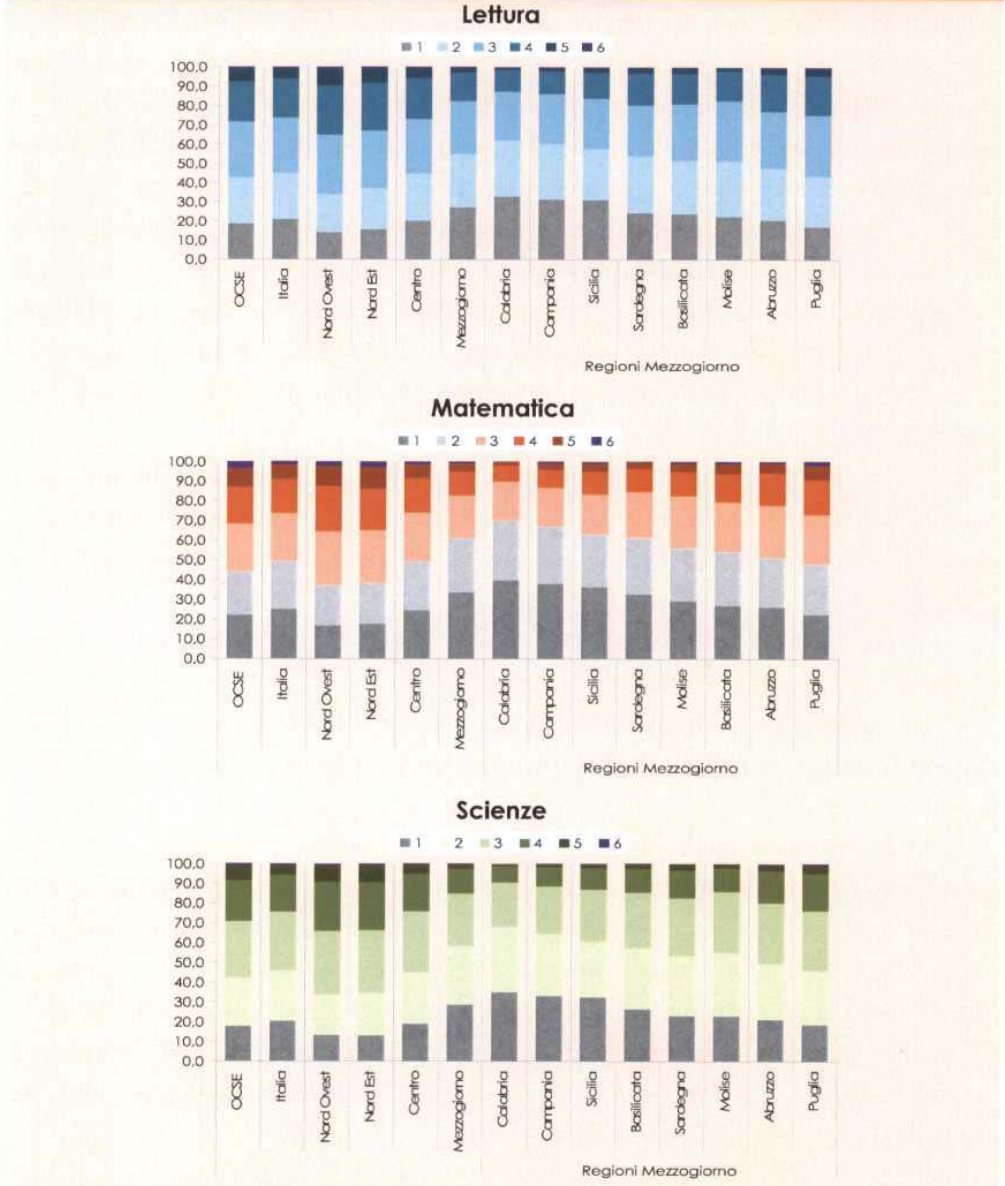
In proposito, viene osservato[5] come i Paesi con la percentuale di studenti migliori (livelli 5 e 6) siano gli stessi nei quali si sono registrati i punteggi medi più elevati.

Considerando anche i risultati per la *literacy* scientifica (scienze), i dati non sono confortanti nel raffronto tra Italia e media OCSE e, nel Mezzogiorno, questo riguarda sia le competenze base che la quota di studenti eccellenti. In particolare, la quota di studenti con risultati sotto il livello base va dal 28,8 per cento del Mezzogiorno al 15 per cento di studenti del Nord, area che si colloca sopra la media OCSE (18 per cento). Rimane particolarmente elevata la percentuale di studenti "scarsi" registrata in Calabria, Campania e Sicilia rispettivamente pari a 35,1 per cento, 33,3 per cento e 32,7 per cento.

[4] 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 indicano gli studenti con buone competenze più che sufficienti; i livelli 5 e 6 identificano gli studenti eccellenti, cioè i "*top performers*

[5] Cfr. Invalsi - Rapporto Nazionale sulla rilevazione OCSE-Pisa - Febbraio 2011.

Figura II.2 - DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI LIVELLI DI COMPETENZA IN LETTURA, MATEMATICA E SCIENZE DEGLI STUDENTI 15-ENNI NELLE REGIONI ITALIANE, 2009



Note: per facilità di lettura, il grafico rappresenta come livello 1, i livelli 1 e inferiore a 1.
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati OCSE-Pisa

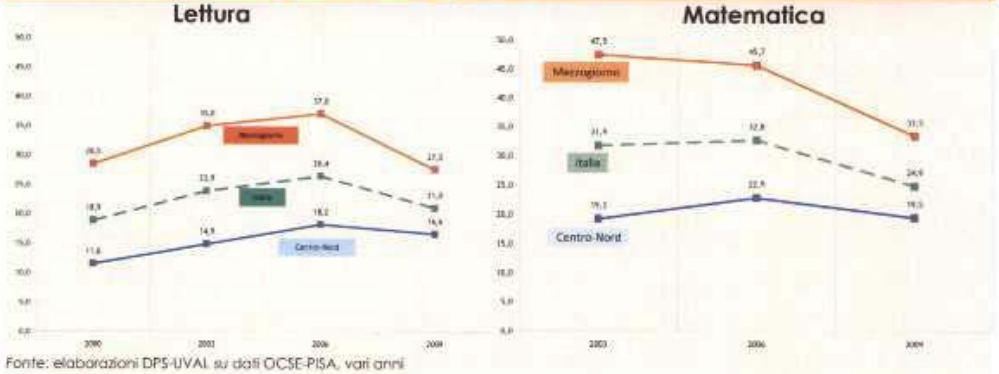
Ancora nel 2009, i risultati per genere mostrano come le ragazze continuino a ottenere prestazioni migliori, sia in lettura che in scienze, lungo tutto il percorso scolastico della scuola del primo ciclo e oltre: la percentuale di giovani quindicenni con scarse competenze in lettura si è ridotta in Italia al 12,7 per cento, risultato migliore della media EU-25 (13,3 per cento); al contrario i ragazzi italiani registrano punteggi peggiori con il 28,9 per cento con scarse competenze, dato superiore alla media EU-25 che si attesta al 25,9 per cento.

L'analisi della distribuzione dei risultati relativi ai diversi livelli di competenza[6] è rilevante soprattutto alla luce degli obiettivi di *policy* fissati dalla politica regionale di sviluppo nel Mezzogiorno e degli indicatori selezionati per misurare i risultati raggiunti, ovvero la riduzione della quota di studenti con competenze scarse e la riduzione degli abbandoni scolastici.

I dati testimoniano un deciso miglioramento nel livello delle competenze degli studenti 15-enni tra il 2006 e il 2009 (cfr. Figura II.3).

In lettura la percentuale di studenti 15-enni con scarse competenze si riduce dal 37 per cento al 27,5 per cento nel 2009. Questo dato evidenzia quindi che la percentuale colmata fra il valore di partenza (35 per cento nel 2003) e il target fissato dal meccanismo premiale degli *Obiettivi di Servizio* al 2013 sia pari al 50 per cento. A livello territoriale, la situazione rimane differenziata: la Puglia riduce al 17,6 per cento la quota di studenti con scarse competenze in lettura, superando anche la media nazionale; mentre Campania, Calabria e Sicilia presentano valori rispettivamente al 31,5, 33,0 e al 31,4 per cento seppure in un quadro in miglioramento. Tutte le regioni del Nord, ad eccezione di Liguria e Bolzano, si collocano sopra la media OCSE.

Figura II.3 - PERCENTUALI DI STUDENTI 15-ENNI CON SCARSE COMPETENZE IN LETTURA E MATEMATICA, 2000-2009



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati OCSE-PISA, vari anni

Riguardo alle *performances* dei 15-enni italiani in matematica, l'Italia, pur registrando punteggi sotto la media OCSE, ha migliorato la propria posizione rispetto all'ultima rilevazione, seppur rimane ancora lontana dall'obiettivo europeo del 15 per cento al 2020.

A fronte di un miglioramento generalizzato dei risultati in matematica, come sopra evidenziato, a livello nazionale si è ridotta la quota di studenti con scarse competenze e tale riduzione è ancor più significativa nel Mezzogiorno dove si è passati dal 47,5 per cento registrato nel 2003 al 33,5 per cento nel 2009, risultato che colma al 53 per cento la distanza con il valore target fissato al 2013. In particolare, mentre la Puglia presenta un indicatore pari al 22,4 per cento e vicino alla media italiana, altre tre

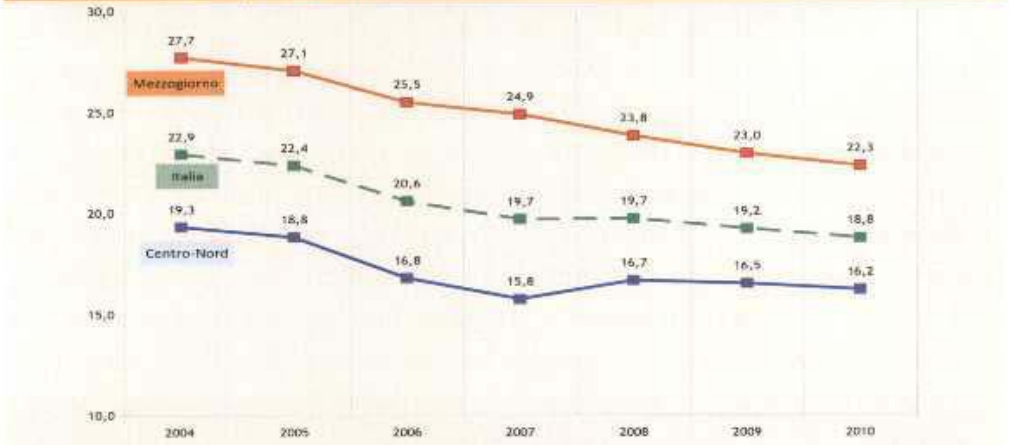
[6] L'Indagine OCSE-Pisa distribuisce le *performances* degli studenti su sei livelli di competenza: il Livello 1 (a e b) è il livello più basso, cioè quello in cui si collocano gli studenti con competenze insufficienti; il livello 2 rappresenta gli studenti che possiedono competenze di base sufficienti; 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*".

regioni mantengono sensibilmente alta la quota di studenti con scarse competenze in matematica: Campania (37,9 per cento), Calabria (39,6), Sicilia (36,4).

Abbandoni scolastici

Con riferimento agli abbandoni scolastici[7], l'indicatore continua progressivamente a migliorare, con il Mezzogiorno che ha registrato nel 2010 una positiva dinamica più marcata rispetto al Centro-Nord (cfr. Figura II.4).

Figura II.4 - PERCENTUALE DI GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI, 2004-2010



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

A livello regionale, il tasso di abbondoni è ancora particolarmente elevato in Sicilia (26 per cento), Puglia (23,4 per cento), Campania (23 per cento) e Sardegna (23,9 per cento). Migliori appaiono invece i risultti di Molise e Abruzzo, entrambe con il 13,5 per cento, e della Basilicata con il 15,1 per cento. Tuttavia, il fenomeno della dispersione scolastica interessa non solo il Mezzogiorno, ma anche territori del Centro-Nord con sistemi economici più solidi. Qui, seppur in riduzione, rimangono elevati i tassi di dispersione scolastica nella provincia di Bolzano e in Valle d'Aosta.

Il positivo quadro di miglioramento registrato degli indicatori relativi al sistema istruzione nell'ultimo triennio merita comunque di essere letto alla luce dei diversi contesti territoriali e dei fattori socioeconomici e culturali che influenzano i risultati conseguiti.

Guardando alla diversa distribuzione dei livelli di competenza nella lettura per tipo di scuola, si osserva come nei licei si concentri in generale l'11,5 per cento dei *top performers* (gli eccellenti), percentuale che scende allo 0,6 per cento negli Istituti professionali.

Risultati scolastici e equità del sistema

Quindi, accanto ai risultati positivi e miglioramenti sin qui osservati riguardo i livelli di competenza e gli apprendimenti conseguiti dagli studenti, non vanno trascurate alcune indicazioni che tali risultati offrono alla riflessione dei decisori per orientarne l'azione pubblica.

[7] Dato 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 (S.01.)

Infatti, le indagini effettuate[8] per la scuola primaria e secondaria di I grado confermano molte delle intuizioni riguardo l'equità delle opportunità formative offerte agli studenti e dell'influenza del contesto sulle performances dei ragazzi: anche se scarsi risultati a scuola non sono automaticamente diretta conseguenza di un contesto socio-economico svantaggiato, il background socio-economico degli studenti e il contesto delle scuole incide in modo significativo sui risultati scolastici dei ragazzi. In particolare, questo risulta più evidente analizzando la varianza dei risultati tra le scuole e entro le scuole. Mentre la varianza entro le scuole può dipendere, a parità di condizioni di partenza, dal grado di partecipazione degli studenti e del loro impegno a scuola, la varianza tra le scuole rivela differenze interne al sistema scolastico, cioè tra tipi di scuole, ubicazione sul territorio, risorse e altri fattori di contesto.

Ad esempio nel 2010, in uscita della scuola secondaria del I ciclo, si registra una grande varianza tra i risultati medi di scuola, soprattutto nel Mezzogiorno. Varianza tra le scuole che aumenta progressivamente tra la fine del I e la fine del III anno. Tali dati sono preoccupanti e di gran lunga superiori a quelli medi italiani in Sicilia, Calabria e Campania dove, tra la metà e i due terzi della varianza totale dipende dalla differenza nei risultati medi di scuola.

Relativamente alle competenze in lettura degli studenti 15 enni e rispetto al totale dei paesi OCSE, l'Italia presenta una variabilità pari al 77 per cento (il dato più alto in assoluto) che si spiega con la differenza tra scuole[9], mentre in chiave nazionale, rispetto al 2000[10], la variabilità dovuta a differenze tra le scuole è raddoppiata raggiungendo il 62 per cento di quella totale, a spiegare che il diverso rendimento degli studenti può essere in gran parte attribuito alla differenza tra scuole. In questo quadro nel Mezzogiorno, Puglia e Basilicata rappresentano comunque positive eccezioni: queste regioni, pur non avendo un indice socio-economico elevato, ottengono risultati in linea con la media nazionale.

A parità di indirizzo e programmi, la preoccupante differenza tra scuole nel Mezzogiorno sembra quindi dipendere da fattori esterni alla scuola e di contesto territoriale. In genere, le regioni che hanno conseguito risultati migliori sono anche quelle dove le differenze delle opportunità offerte dal sistema sono ridotte. Più che differenze individuali, tali dati rivelano anche la tendenza da parte di studenti con caratteristiche simili a iscriversi nelle stesse scuole.

Come mostra la Figura II.5 e tenuto conto di quando precedentemente osservato, si registrano notevoli differenze nei livelli medi dei punteggi ottenuti in lettura e matematica dei 15-enni tra i diversi tipi di scuola e tra questi e le diverse aree territoriali del Paese. Qui, seppure i licei riportino comunque risultati per la lettura superiori alla media OCSE, in Italia si registrano sensibili differenze tra le aree del Nord e il Sud. In matematica, invece, anche i licei del Sud ottengono risultati

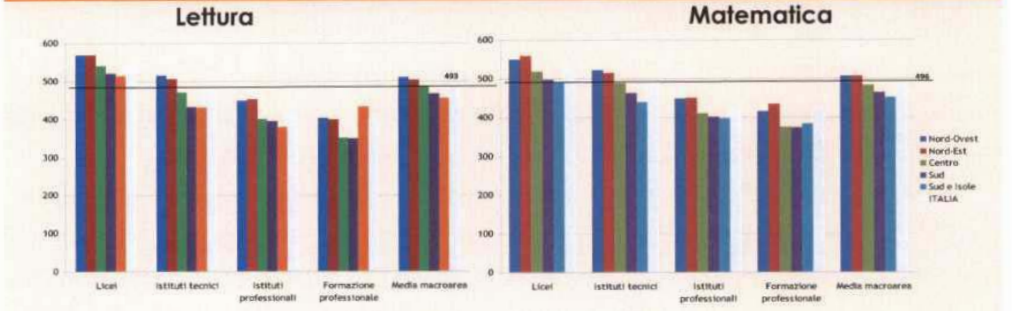
[8] OCSE-Pisa 2009 e rilevazioni Invalsi per l'anno scolastico 2009-2010, incluso l'esame di stato al termine del I ciclo della scuola secondaria.

[9] Rapporto Invalsi, approfondimento per la lettura, tabella I.59.

[10] Primo anno di rilevazione dell'Indagine OCSE-Pisa.

sotto la media OCSE. Quanto agli istituti tecnici, qui il divario inizia ad allagarsi: al Nord gli istituti tecnici raggiungono punteggi ragguardevoli superando di poco la media OCSE, mentre per lo stesso tipo di scuola nelle altre macroaree del Paese si registrano punteggi decisamente sotto la media, anche di quella italiana per tipo di scuola e in generale.

Figura II.5 - MEDIA DEI PUNTEGGI DEGLI STUDENTI 15-ENNI IN LETTURA E MATEMATICA PER TIPO DI SCUOLA E MACROAREA, 2009



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati OCSE-PISA 2009

Le lezioni apprese e le analisi effettuate indicano, comunque, che conseguire gli obiettivi europei per l'istruzione al 2020 per una crescita europea basata sulla conoscenza è possibile, ma ciò richiede, per essere efficace, una combinazione di valutazione e misurazione dei risultati con l'accertamento dei meriti e la mobilitazione sul territorio per rafforzarne il legame e l'integrazione con la scuola, a conferma del convincimento che il divario negativo di competenza degli studenti dipenda in misura rilevante, soprattutto nel Mezzogiorno, dal contesto socioeconomico.

II.2 *Servizi di cura per anziani e bambini*

La crescita della disponibilità di servizi pubblici di cura alla persona e la loro conseguente fruizione è uno degli elementi fondamentali per lo sviluppo e la coesione sociale di un territorio. L'attenzione delle politiche regionali è oggi concentrata in particolare a sostenere la diffusione dei servizi pubblici di cura per l'infanzia e gli anziani misurati da tre degli indicatori del meccanismo degli *Obiettivi di Servizio* che misurano l'offerta e la copertura di asili nido e di assistenza domiciliare integrata per la popolazione con più di 65 anni[11]. È dunque esplicito l'obiettivo di rafforzare una rete pubblica di sostegno alle famiglie per garantire un livello minimo di assistenza ai cittadini e, al contempo, favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro. Ancor più rilevante appare il ruolo dei servizi pubblici laddove si rileva, come emerge dall'ultimo Rapporto ISTAT sulla situazione del Paese, che l'assenza (o la presenza) della rete formale di aiuto alle famiglie si accompagna con l'assenza (o la presenza) anche della rete informale[12]. Ciò significa

[11] Cfr. www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/servizi_infanzia.asp

[12] Cfr. Istat, Rapporto annuale, La situazione nel Paese nel 2010, Roma 2011 disponibile all'indirizzo http://www.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/rapporto_2011.pdfhttp://www.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/rapporto_2011.pdf

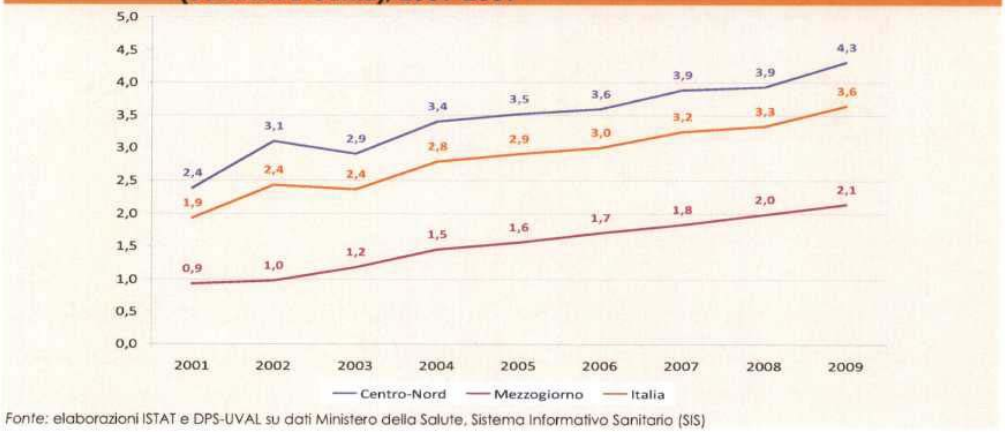
che dove il pubblico non c'è o c'è poco, anche il sostegno informale (persone che forniscono aiuto gratuito a parenti e non) non riesce a soddisfare i bisogni esistenti. Si assiste dunque, in alcuni territori, ad una concentrazione delle difficoltà sia delle reti formali (pubbliche) che di quelle informali (volontarie) per il sostegno alle famiglie con anziani e bambini. L'ISTAT stima che circa 2 milioni di persone in Italia non riescano ad essere raggiunte da alcun tipo di sostegno e tra questi, in particolare, vi sono gli anziani che non trovano protezione all'interno della famiglia perché vivono soli o con altre persone con problemi di salute. I successivi due paragrafi approfondiscono, rispettivamente, l'andamento dei principali indicatori relativi alla cura di anziani e dei bambini.

II.2.1 Servizi di cura per anziani

Servizi pubblici e reti informali di assistenza

Le attività di cura mediante Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) che garantiscono alle persone fragili e/o non autosufficienti i servizi presso il proprio domicilio sono incluse tra i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) previsti nel Sistema Sanitario Nazionale del nostro Paese. L'obiettivo da raggiungere, per la parte più strettamente sanitaria del servizio, è pari al 3,5 per cento della popolazione con più di sessantacinque anni su tutto il territorio nazionale. Tale valore rappresenta anche il valore target fissato dagli *Obiettivi di Servizio* al 2013 per le otto regioni del Mezzogiorno. Gli ultimi dati disponibili riferiti al 2009 segnalano che l'Italia ha raggiunto (e di poco superato) in media il 3,5 per cento, standard minimo rappresentato dal livello LEA. Esistono tuttavia marcate differenziazioni territoriali. Il confronto tra le macroaree del Paese rivela che nell'ultimo decennio il trend di crescita è rimasto sostanzialmente costante senza tuttavia alcuna convergenza del Mezzogiorno verso il Centro-Nord (cfr. Figura II.6).

Figura II.6 - PERCENTUALE DI ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) RISPETTO AL TOTALE DELLA POPOLAZIONE ANZIANA (65 ANNI E OLTRE), 2001-2009



Fonte: elaborazioni ISTAT e DPS-UVAL su dati Ministero della Salute, Sistema Informativo Sanitario (SIS)

Assistenza domiciliare integrata nel Mezzogiorno

L'andamento del livello di Assistenza Domiciliare Integrata nelle otto regioni del Mezzogiorno evidenzia comunque situazioni diversificate con performance particolarmente positive di Basilicata (5,1 per cento di popolazione

anziana in assistenza domiciliare nel 2009) e Abruzzo (4,8 per cento), già da alcuni anni al di sopra del target fissato al 2013.

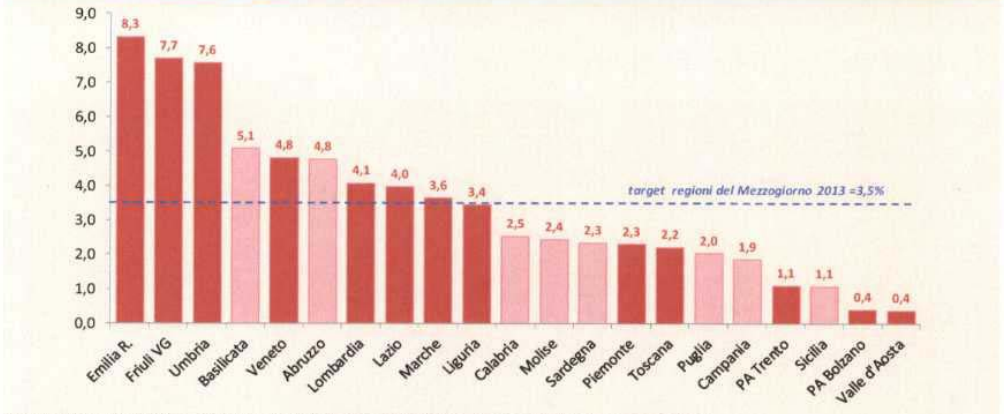
Tavola II.2 - PERCENTUALE DI ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) RISPETTO AL TOTALE DELLA POPOLAZIONE ANZIANA (65 ANNI E OLTRE), 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Abruzzo	1,8	3,4	3,6	4,2	4,8
Molise	6,1	5,4	3,7	3,4	2,4
Campania	1,4	1,2	1,6	1,8	1,9
Puglia	2,0	1,6	1,6	1,8	2,0
Basilicata	3,9	4,3	4,3	4,0	5,1
Calabria	1,6	2,5	2,7	2,6	2,5
Sicilia	0,8	1,0	1,0	0,9	1,1
Sardegna	1,1	1,3	1,2	2,1	2,3
Centro-Nord	***3,5***	***3,6***	***3,9***	***3,9***	***4,3***
Mezzogiorno	***1,6***	***1,7***	***1,8***	***2,0***	***2,1***
Italia	***2,9***	***3,0***	***3,2***	***3,3***	***3,6***

Nota: per la regione Molise la variazione in riduzione dell'indicatore è il risultato di una revisione del sistema di rilevazione dei dati.
Fonte: elaborazioni ISTAT e DPS-UVAL su dati Ministero della Salute, Sistema Informativo Sanitario (SIS)

Le regioni più grandi e più popolose del Mezzogiorno (Sicilia, Campania e Puglia) mostrano ancora nel 2009 percentuali assai contenute (tra l'1 ed il 2 per cento), posizionandosi in coda nella distribuzione tra tutte le regioni italiane (Cfr. Figura II.7).

Figura II.7 - PERCENTUALE DI ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE ANZIANA (65 ANNI E OLTRE), 2009



Fonte: elaborazioni ISTAT e DPS-UVAL su dati Ministero della Salute, Sistema Informativo Sanitario (SIS)

Copertura territoriale dell'assistenza domiciliare

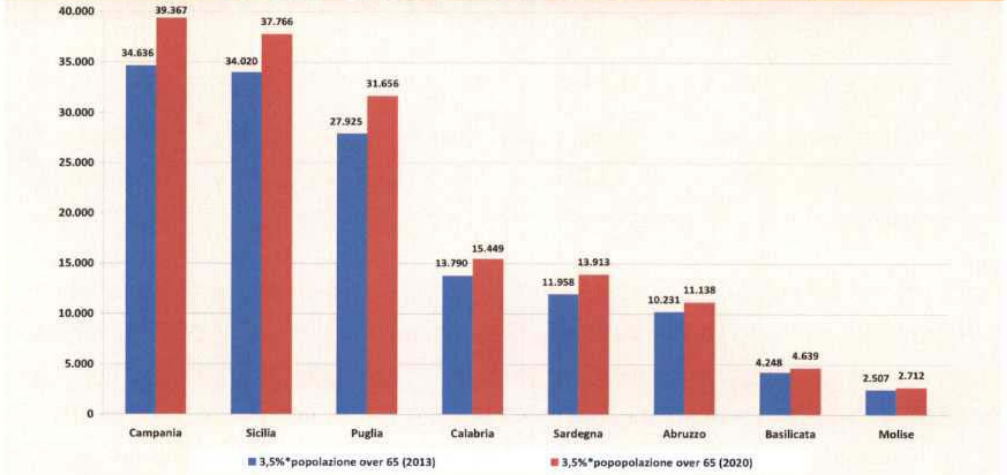
È evidente che un target fissato in termini di copertura percentuale sia significativamente influenzato dal dato di popolazione residente. La traduzione in valori assoluti di persone in assistenza porta infatti, a livello territoriale, a determinare uno sforzo assai diverso. In Sicilia, Campania e Puglia, con una percentuale di over 65 tra il 16-18 per cento della popolazione totale, raggiungere il 3,5 per cento di assistiti avrebbe comportato, al 2009, rivolgersi a circa 25-35 mila

persone, dato confrontabile con i valori di Toscana e Veneto e ben oltre il doppio del medesimo obiettivo per le altre regioni del Sud.

Le previsioni ISTAT sulla popolazione anziana al 2013 e al 2020 segnalano un progressivo invecchiamento medio della popolazione, con concentrazioni territoriali sostanzialmente analoghe all'attuale distribuzione demografica ed un conseguente incremento del numero di anziani cui offrire assistenza nelle diverse regioni per garantire il raggiungimento ed il mantenimento del valore obiettivo. La Figura II.8 riporta il valore assoluto, in termini di anziani da assistere in ADI, del 3,5 per cento per le otto regioni del Mezzogiorno, rispettivamente nel 2013 e nel 2020.

La grande variabilità nell'offerta del servizio è riscontrabile non solo regionalmente, ma anche all'interno dello stesso territorio regionale in termini di popolazione già raggiunta e di numero di persone da raggiungere con riferimento al Livello Essenziale di Assistenza richiesto.

Figura II.8 - ANZIANI DA TRATTARE IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) AL 2013 E AL 2020: OBIETTIVO DEL 3,5 PER CENTO (valori assoluti)



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISTAT

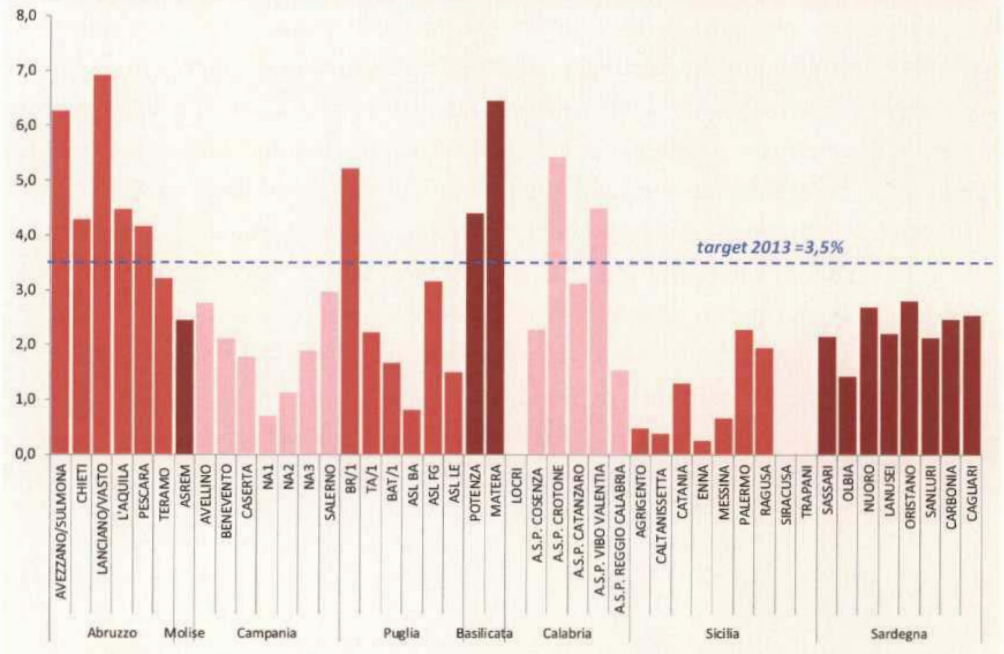
Aziende Sanitarie locali e servizi erogati

L'analisi dei dati per Azienda Sanitaria Locale (ASL)[13] segnala infatti, in particolare nel Mezzogiorno, un'elevata variabilità nella capacità di assistenza alla popolazione anziana. Si osservano punte di eccellenza, con percentuali di anziani in assistenza sopra il 4-5 per cento, a fronte di un quadro complessivo che vede regioni come la Puglia, con molte differenziazioni sub-regionali ed altre come Abruzzo e Sardegna, con una maggiore omogeneità interna.

La lettura di queste informazioni evidenzia la necessità di approfondire i diversi modelli organizzativi adottati, le potenzialità connesse all'adozione, anche a livello subregionale, di meccanismi di incentivazione che promuovano buone pratiche, favoriscano lo scambio di esperienze e identifichino puntualmente lo sforzo che ciascuna realtà deve compiere per il proprio territorio di riferimento per convergere verso l'obiettivo finale fissato a livello regionale.

[13] Cfr. http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/dati_subregionali.asp

Figura II.9 - DISTRIBUZIONE PER ASL DELLA PERCENTUALE DI ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) RISPETTO AL TOTALE DELLA POPOLAZIONE ANZIANA (65 ANNI E OLTRE), 2009



Nota: la ASL di Siracusa non ha attivato il servizio di assistenza domiciliare integrata; la ASL di Trapani attivato il servizio ma non ha preso in carico nessun anziano.
Fonte: elaborazioni ISTAT e DPS-UVAL su dati Ministero della Salute, Sistema Informativo Sanitario (SIS)

Il Mezzogiorno è dunque un'area in cui coesistono realtà assai diverse nell'erogazione dei servizi di cura alle persone anziane. In molte ASL di Sicilia e Campania, il raggiungimento dell'obiettivo di 3,5 per cento di anziani in assistenza implica ancora oggi un impegno considerevole in termini finanziari e organizzativi.

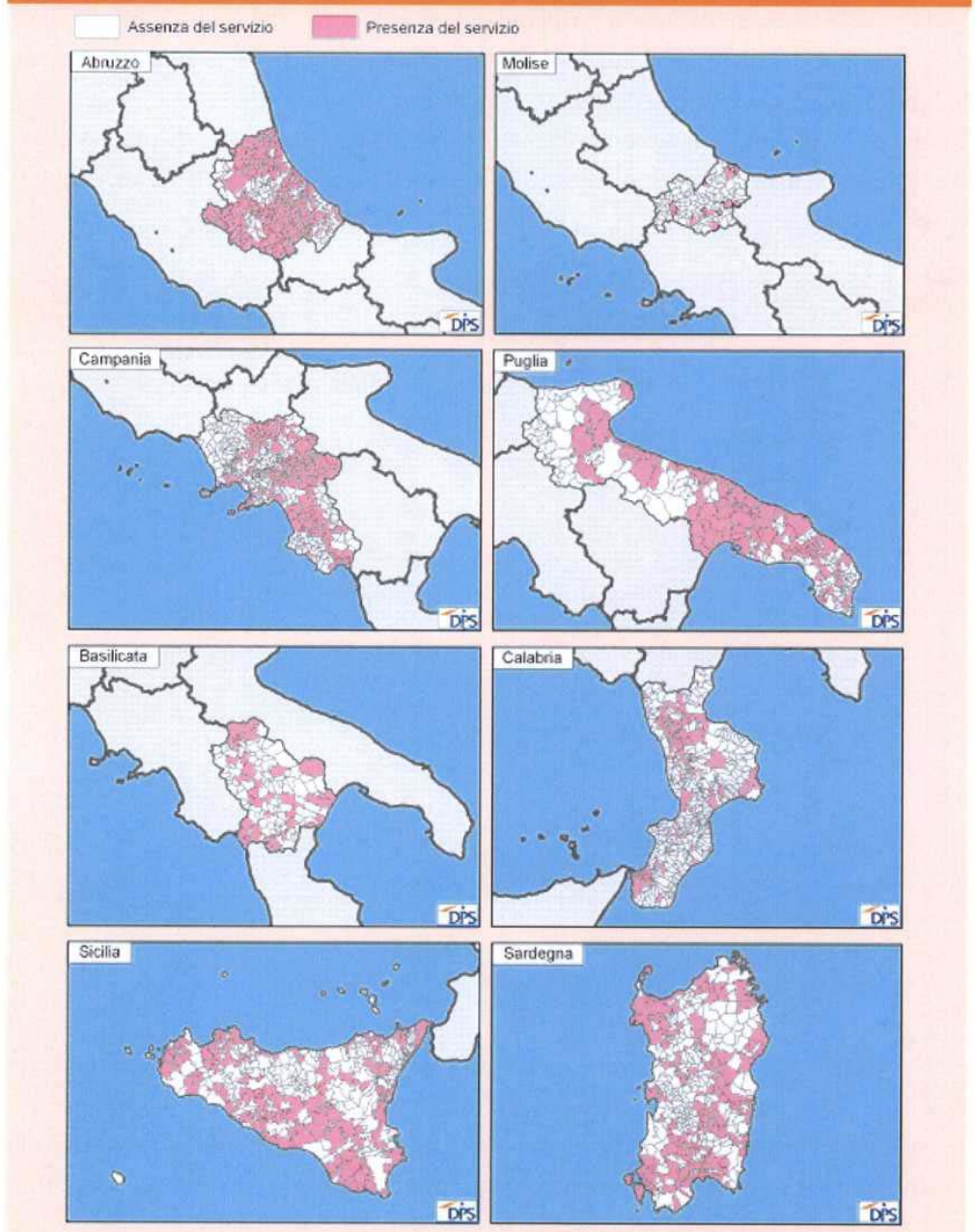
Tuttavia, come testimoniano alcune realtà territoriali, è possibile far crescere in poco tempo la popolazione raggiunta nel quadro di una riorganizzazione complessiva in senso federale del sistema sanitario che, assieme all'efficienza, sia guidato dall'appropriatezza, dalla qualità delle cure e dalla garanzia di un uguale trattamento minimo dei cittadini.

II.2.2 Servizi di cura per bambini

Copertura territoriale degli asili nido

L'analisi dei dati disaggregati territorialmente per i servizi all'infanzia segnala una copertura disomogenea del territorio con ampie zone in cui il servizio non è presente e rilevanti concentrazioni territoriali, in alcuni casi rispondenti alle caratteristiche demografiche per fascia d'età a livello sub-regionale ma, in altri, interpretabile come segnale di un bisogno ad oggi ancora non soddisfatto (cfr. Figura II.10).

Figura II.10 - MEZZOGIORNO: DIFFUSIONE COMUNALE DEI SERVIZI PER L'INFANZIA, 2009



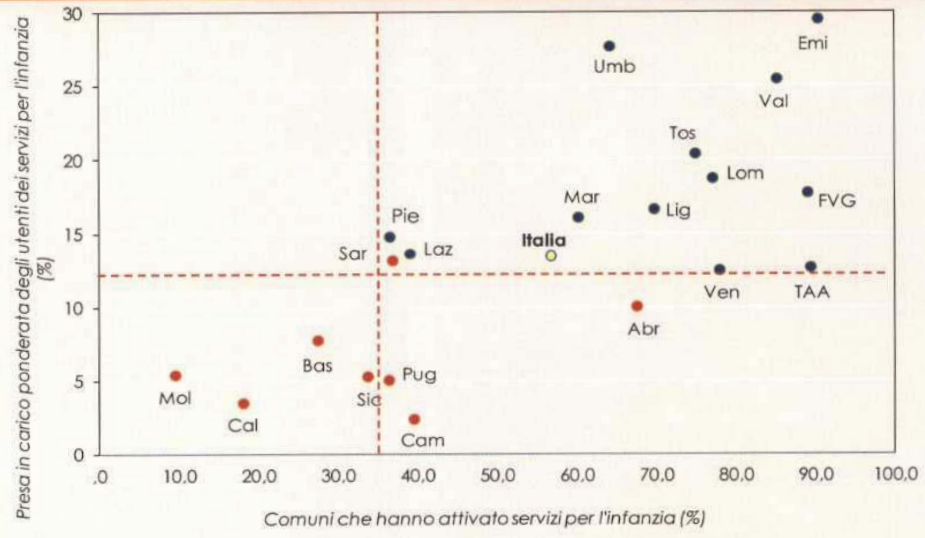
Fonte: elaborazioni DPS –UVAL su dati ISTAT

Offerta e domanda di asili nido

I dati riportati in Figura II.11 mostrano, con riferimento al 2009, l'andamento dei due indicatori relativi ai servizi dell'infanzia per i quali il meccanismo degli *Obiettivi di Servizio* fissa un target al 2013 per le otto regioni del Mezzogiorno (quota di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia, pari al 35 per cento e Presa in carico di utenti da parte dei servizi attivati, pari al 12 per cento). I dati evidenziano come copertura territoriale e fruizione del servizio non necessariamente

si "muovano" insieme: ad una buona copertura territoriale non sempre corrisponde una elevata fruizione da parte degli utenti e viceversa. I quattro quadranti sono individuati sulla base dei target da raggiungere nel 2013 e rappresentano le diverse combinazioni di copertura e fruizione del servizio presenti nelle regioni italiane: tra la prestazione eccellente dell'Emilia Romagna (con il più elevato tasso di copertura e fruizione) e le situazioni critiche di Molise e Calabria (bassa copertura e ridotta fruizione) si colgono numerose situazioni intermedie nell'offerta e nelle modalità di erogazione del servizio.

Figura II.11 - COPERTURA E FRUIZIONE DEI SERVIZI PER L'INFANZIA, 2009

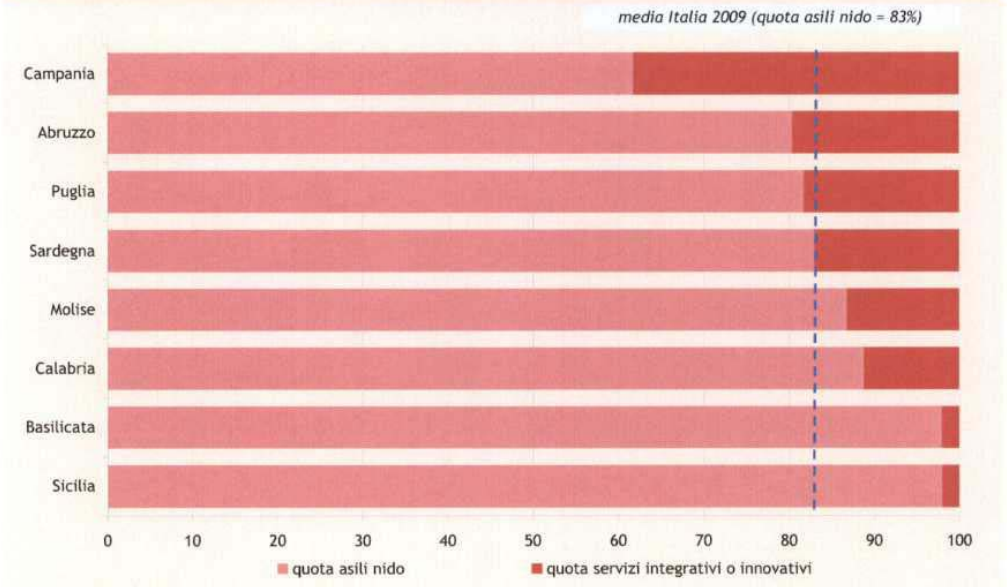


Nota: Copertura e Fruizione dei Servizi per l'infanzia sono misurati, rispettivamente, dai seguenti indicatori: "Percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia sul totale dei Comuni della Regione" (indicatore S.04 degli Obiettivi di Servizio) e "Percentuale di bambini 0-2 che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia, di cui il 70 per cento in asili nido" (indicatore S.05 degli Obiettivi di Servizio).
I valori target dei due indicatori, pari rispettivamente a 35 per cento per Copertura e 12 per cento per Fruizione dei servizi per l'infanzia, sono rappresentati dalle rette tratteggiate. Le regioni del Mezzogiorno sono indicate in rosso.

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

Concentrando l'attenzione nelle regioni meridionali si evidenzia la forte disomogeneità di andamento dei due indicatori: in Campania, dove all'alta copertura territoriale corrisponde un basso numero di utenti e l'offerta è dominata da associazioni di Comuni e da un'elevata presenza di servizi integrativi ed innovativi; in Sardegna, al contrario, l'alto numero di bambini che fruisce del servizio si rivolge a strutture gestite direttamente dai singoli Comuni non in forma associata e la presenza di asili nido tradizionali rispetto ai servizi integrativi ed innovativi rispecchia essenzialmente la media italiana pari, rispettivamente, a circa 80 e 20 per cento (cfr. Figura II.12).

Figura II.12 - UTENTI CHE HANNO USUFRUITO DEI SERVIZI PER L'INFANZIA: QUOTA IN ASILI NIDO E NEI SERVIZI INTEGRATIVI O INNOVATIVI, 2009



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

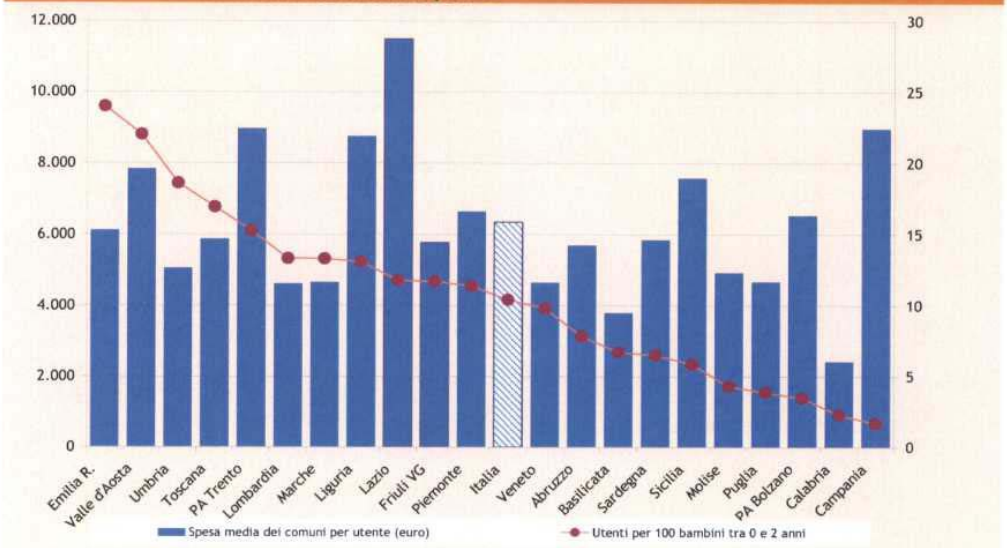
Spesa media dei Comuni per asili nido

L'analisi della spesa media per utente sostenuta dai Comuni (cfr. Figura II.13) nel confronto con il numero di utenti che utilizzano il servizio evidenzia per Lazio, Liguria, Campania e Trento una spesa unitaria particolarmente elevata, superiore agli 8 mila euro/anno per bambino preso in carico (con una punta che raggiunge quasi i 12 mila euro/anno nel Lazio), contro una media nazionale di poco inferiore ai 6 mila euro/anno.

A fronte di tali spese, il numero di bambini che fruiscono del servizio risulta, come già detto, particolarmente basso in Campania, ma superiore alla media nazionale nelle altre regioni (tra 12 e 15 bambini ogni cento utenti potenziali).

In assenza di un recupero di efficienza nell'erogazione del servizio, l'obiettivo di aumentare l'utenza rischia di incontrare il limite connesso alla disponibilità di risorse finanziarie pubbliche che andrebbero a gravare sui bilanci dei Comuni.

Figura II.13 - ASILI NIDO: SPESA MEDIA DEI COMUNI PER UTENTE E UTENTI PER 100 BAMBINI TRA 0 E 2 ANNI, 2008

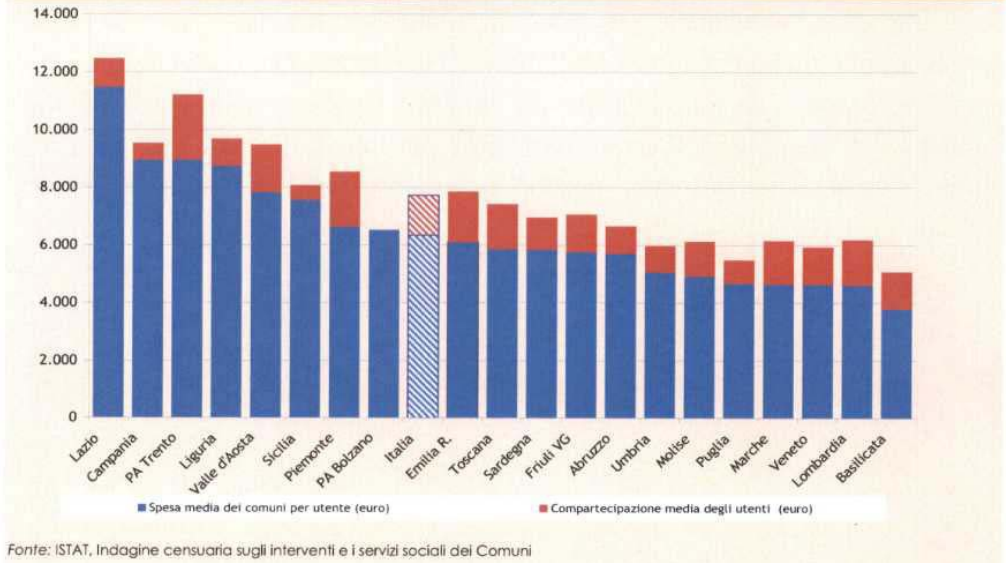


Fonte: Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISTAT, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

Partecipazione delle famiglie alla copertura dei costi

Nella Figura II.14 è riportata, oltre alla spesa media sostenuta dai Comuni, la compartecipazione degli utenti[14]. Nelle regioni del Mezzogiorno la quota a carico delle famiglie è significativamente più bassa rispetto al resto d'Italia, ma il costo medio di un bambino che frequenta l'asilo nido va dagli oltre 9 mila euro l'anno in Campania a meno di 3 mila euro in Calabria (media nazionale di poco inferiore agli 8 mila euro).

Figura II.14 - ASILI NIDO: SPESA MEDIA DEI COMUNI PER UTENTE E COMPARTECIPAZIONE MEDIA DEGLI UTENTI, 2008



Fonte: ISTAT, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

[14] Il dato non include il contributo del Sistema Sanitario Nazionale che nel 2008 ammonta complessivamente a 4,4 milioni di euro, con un'incidenza marginale (pari al 3 per cento circa) sul costo totale per utente.

La fotografia che emerge relativamente ai servizi per la prima infanzia (diffusione, presa in carico, costi e compartecipazione degli utenti) segnala come l'analisi della domanda non sempre guidi le decisioni di policy (cosa, quanto e dove). Allo tempo stesso, alla debolezza dell'offerta formale (pubblica) si associa una ridotta presenza anche di altre tipologie di servizi, soprattutto nei territori in cui la domanda è più debole anche per motivi socioculturali.

RIQUADRO F - PIANO STRAORDINARIO DI INTERVENTO PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA INTEGRATO DEI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA

Il Piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (Piano Nidi) è stato previsto dalla legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) e poi definito dalle Intese in Conferenza Unificata del 26 settembre 2007 e del 14 febbraio 2008 con la finalità di incrementare i servizi socio-educativi per i bambini da zero a tre anni. Tra le gli obiettivi del Piano vi è l'avvio del processo di definizione dei livelli essenziali, il rilancio di una strategia di collaborazione tra istituzioni, la riduzione dei divari tra Nord e Sud del Paese e l'avvicinamento agli standard europei.

Per il triennio 2007-2009 il Piano Nidi ha previsto un finanziamento statale pari a 446 milioni di euro a cui si sono aggiunti circa 281 milioni di cofinanziamento locale, per un totale di 727 milioni di euro (Cfr. Tavola F.1). Sulla base dei dati di monitoraggio emerge che sono state impegnate tutte le risorse statali del triennio 2007-2009 e di queste l'88 per cento, ovvero 392 milioni di euro, è stato erogato alle Regioni e provincie autonome dal Dipartimento per le politiche della famiglia. Concluso il triennio 2007-2009, è stata siglata in Conferenza Unificata il 7 ottobre 2010 la nuova Intesa 2010, relativa al riparto a favore delle Regioni di 100 milioni del Fondo per la famiglia per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia.

Il monitoraggio semestrale del Piano Nidi consente non solo di seguire l'andamento della spesa a valere sulle diverse erogazioni ma restituisce anche informazioni assai rilevanti sul settore dei servizi per la prima infanzia. Nel dettaglio, attraverso il monitoraggio si dispone oggi di una ricognizione delle diverse normative regionali di riferimento, della tipologia dei servizi, dell'utilizzo delle risorse, degli atti amministrativi di programmazione e di dati quantitativi sulla rete dei servizi. Nell'ambito del Piano Nidi sono state avviate anche altre iniziative di approfondimento conoscitivo, tra cui un'indagine campionaria sui costi dei nidi d'infanzia e la sperimentazione di un set minimo di dati da rilevare presso i sistemi informativi regionali per disporre di elementi quantitativi comparabili riferiti all'intero sistema dei servizi, pubblici e privati.

La definizione e la successiva attuazione del Piano Nidi hanno dunque avviato importanti processi di apprendimento e approfondimento sul settore dei servizi alla prima infanzia da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte che hanno portato tutte le Regioni a dotarsi di specifici Piani regionali ed a condividere informazioni comuni reperibili dai sistemi di monitoraggio regionali e locali.

Tavola F.1 - PIANO NIDI: FINANZIAMENTO A REGIONI E PROVINCIE AUTONOME (milioni di euro)

	Intese 2007 e 2008 dati riferiti al triennio 2007-2009			Intesa 2010
	Finanziamento nazionale stanziato	Cofinanziamento previsto	Totale	Risorse statali
Piemonte	23,0	6,9	29,9	7,2
Valle d' Aosta	1,1	0,3	1,4	0,3
Lombardia	55,9	16,8	72,6	14,1
PA di Bolzano	3,0	0,9	3,8	0,8
PA di Trento	3,0	0,9	3,9	0,8
Veneto	29,5	8,8	38,3	7,3
Friuli-Venezia Giulia	7,4	2,2	9,6	2,2
Liguria	7,8	2,4	10,2	3,0
Emilia-Romagna	26,8	8,0	34,8	7,1
Toscana	22,0	6,6	28,5	6,6
Umbria	4,8	1,4	6,2	1,6
Marche	9,2	2,8	12,0	2,6
Lazio	38,7	11,6	50,3	8,6
Abruzzo	10,1	7,8	17,9	2,5
Molise	3,0	3,0	6,0	0,8
Campania	76,3	88,8	165,2	10,0
Puglia	39,9	37,7	77,6	7,0
Basilicata	5,4	4,9	10,3	1,2
Calabria	22,2	24,8	47,0	4,1
Sicilia	47,4	40,9	88,3	9,2
Sardegna	10,1	3,6	13,7	3,0
Totale	**446,5**	**281,2**	**727,6**	**100,0**

Note: Per le Intese 2007 e 2008 è stato erogato il 100 per cento delle risorse a tutte le Amministrazioni, ad eccezione di Campania e Friuli Venezia-Giulia per le quali la quota di risorse erogate è, rispettivamente, pari al 31 e al 78 per cento.
Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Intorno al Piano Nidi sono inoltre state varate altre iniziative che ne possono potenziare gli effetti, tra cui l'avvio della sperimentazione delle Sezioni Primavera, la realizzazione di nidi presso le sedi del Ministero della Difesa e un progetto pilota per servizi per la prima infanzia presso i nidi aziendali nelle sedi della Pubblica Amministrazione nazionale.

L'attuazione del Piano Nidi sostiene direttamente le Regioni del Mezzogiorno nel raggiungimento dei target al 2013 degli indicatori del meccanismo premiale Obiettivi di Servizio che chiedono di aumentare la percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia al 35 per cento e di elevare la quota di bambini che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia al 12 per cento. La convergenza tra gli Obiettivi di Servizio e il Piano Nidi vede inoltre uno sforzo sinergico nel garantire una disponibilità tempestiva e disaggregata di dati e informazioni sui servizi per la prima infanzia. Alla Convenzione stipulata dal DPS con l'ISTAT per la fornitura di dati anticipati per le otto regioni del Mezzogiorno dell'Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni, necessari per il calcolo dei due indicatori premiali (disponibili a novembre dell'anno t+1 i dati dell'anno scolastico t/t+1), si è infatti affiancato un accordo tra lo stesso Istituto Nazionale di Statistica, il Dipartimento per le politiche della famiglia ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, per l'estensione della fornitura anticipata a tutte le regioni italiane (ad aprile dell'anno t+2 sono disponibili i dati dell'anno scolastico t/t+1).

II.3. *Servizi ambientali*

II.3.1 Gestione dei rifiuti urbani

La gestione dei rifiuti urbani sta progressivamente migliorando in Italia, ma non così velocemente come sarebbe necessario per tenere il passo con gli obiettivi posti in sede europea e nazionale.

Produzione di rifiuti urbani e crescita economica

I più recenti interventi normativi in materia[15] confermano e rafforzano i principi di prevenzione e di responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione e consumo di beni da cui originano i rifiuti. Allo stesso tempo, nel rispetto del principio "chi inquina paga", deve essere assicurata una gestione dei rifiuti secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, fattibilità tecnica ed economica, nonché una partecipazione pubblica e un accesso trasparente alle informazioni ambientali.

La gestione dei rifiuti, per rispondere a questi principi, deve pertanto avvenire secondo la seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, quale il recupero di energia; e) smaltimento.

In coerenza con questa gerarchia si dovrebbe osservare una riduzione della quantità di rifiuti prodotti per abitante, un incremento della raccolta differenziata e dell'effettivo riciclo dei materiali raccolti separatamente, una minimizzazione del ricorso alla discarica.

Nel periodo 2002-2009, in Italia, la produzione di rifiuti urbani si è attestata in media sui 537 kg per abitante registrando una crescita fino al 2006 e una contrazione, seppur modesta, nel triennio successivo. Le quantità di rifiuti urbani inviate a discarica si sono ridotte da 338 kg/abitante del 2002 a 262 kg/abitante del 2009, grazie soprattutto ad una crescita della quantità di raccolta differenziata che passa da 100 a 179 kg per abitante (cfr. Figura II.15).

Si rileva, quindi, a livello nazionale, un percorso positivo segnato però da persistenti differenze tra macro aree territoriali del Paese: le regioni del Nord, con poche eccezioni, pur non riducendo ancora le quantità di rifiuti prodotte hanno raggiunto livelli di raccolta differenziata molto elevati (256 kg per abitante rispetto ai 151 kg per abitante del Centro e ai 94 kg per abitante del Mezzogiorno) e un ricorso alla discarica molto contenuto (140 kg per abitante contro 394 kg per abitante nel Centro e 348 kg per abitante nel Mezzogiorno)[16].

Se l'obiettivo di disaccoppiamento tra crescita economica e produzione dei rifiuti non è ancora stato raggiunto[17], neppure nel Nord del Paese, si evidenziano a

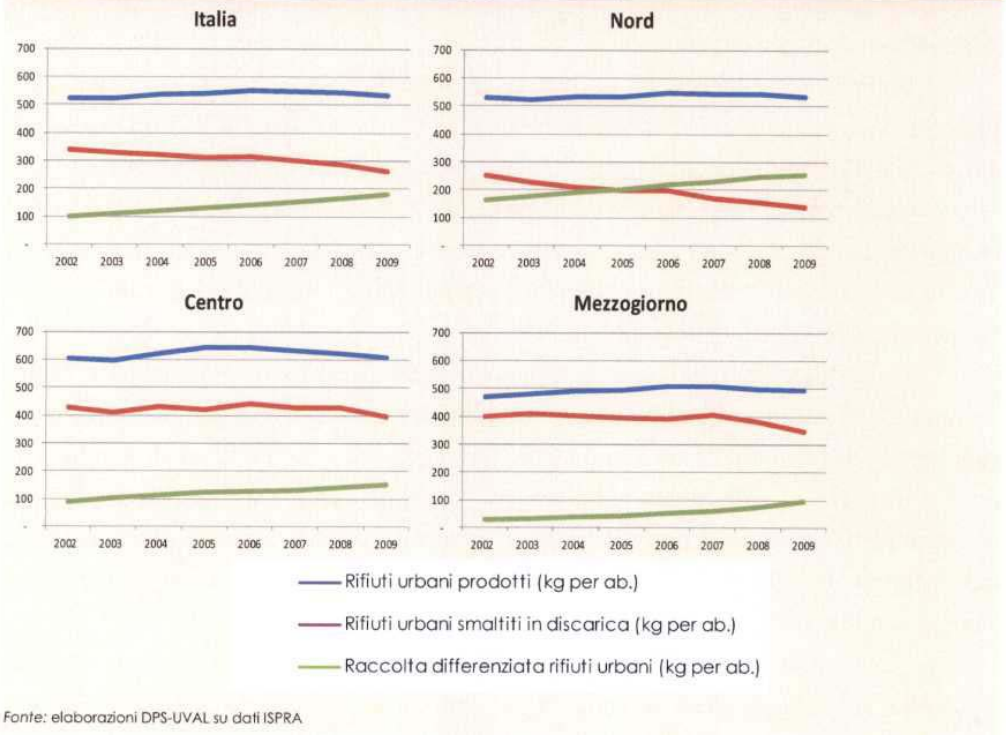
[15] Cfr. decreto legislativo 205/2010 recante "Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive", pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 288 del 10 dicembre 2010 - Suppl. Ordinario n. 269.

[16] Per apprezzare, nel confronto europeo, le differenze territoriali nella gestione dei rifiuti urbani si può fare riferimento alla media UE (27) di rifiuti inviati a discarica pari a circa 200 kg per abitante nel 2008.

[17] Il confronto a livello nazionale tra andamento della produzione di rifiuti urbani da un lato e spesa delle famiglie e Pil dall'altro mostra che dal 2004 in poi si registra un incremento più sostenuto della produzione dei rifiuti urbani rispetto al Pil e alla spesa delle famiglie. In particolare, tra il 2003 e il 2006, la produzione di rifiuti urbani cresce dell'8,3 per cento a fronte di un incremento del prodotto interno lordo del 4,3 per cento e della spesa delle famiglie del 3,2 per cento. Cfr. http://www.istat.it/grafici_ra/sostenibilita/rifiuti.html

livello regionale modelli e alternative impiantistiche per la gestione dei rifiuti urbani che permettono di perseguire e raggiungere gli obiettivi normativi.

Figura II.15 - RIFIUTI URBANI PRODOTTI, SMALTITI IN DISCARICA E RACCOLTA DIFFERENZIATA, 2002-2009 (kg per abitante)



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRA

Mix impiantistico e riduzione dei rifiuti urbani in discarica

Un indicatore utile per sintetizzare le differenze territoriali, tenendo conto dei *livelli di raccolta differenziata e della dotazione e del mix impiantistico in esercizio,* è il Fabbisogno Teorico di Discarica[18] che, a partire dalla quantità di rifiuti urbani prodotti, misura i flussi in ingresso agli impianti e i residui in uscita. Tanto più elevato è il Fabbisogno tanto meno è adeguata l'organizzazione dei servizi di raccolta e trattamento dei rifiuti per raggiungere l'obiettivo prioritario di minimizzare la quantità di rifiuti da destinare allo smaltimento finale in discarica.

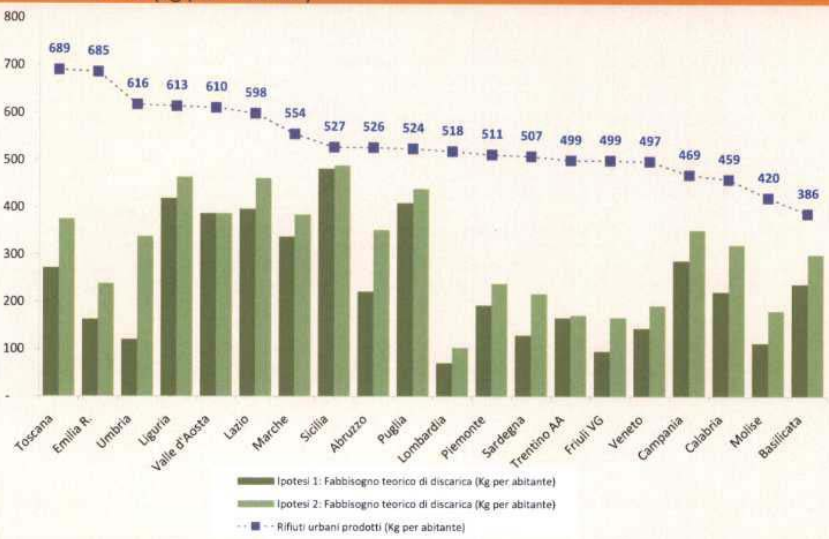
La fotografia al 2008 evidenzia una elevata variabilità tra regioni e una disomogeneità all'interno delle macro aree territoriali (cfr. Figura II.16), in particolare:

- le situazioni più arretrate si rilevano in Sicilia e Puglia, al Sud, e nel Lazio e in Liguria, al Centro-Nord;

[18] Il Fabbisogno Teorico di Discarica (FTD) è calcolato secondo la seguente formula: FTD = Totale Rifiuti Urbani – Raccolta Differenziata + 5 per cento di residui Raccolta Differenziata – Totale Rifiuti Urbani inceneriti + 20 per cento di residui da incenerimento – Rifiuti trattati in impianti di Biostabilizzazione e CDR + quota percentuale di residui dei Rifiuti trattati in impianti di Biostabilizzazione e CDR, ovvero Frazione Organica Stabilizzata (40 per cento, ipotesi 1, o 80 per cento ipotesi 2).

- un fabbisogno minimo di discarica, oltre che in Lombardia, si rileva in tutte le regioni del Nord Est e, al Sud, in Sardegna e in Molise[19].

Figura II.16 - PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI E FABBISOGNO TEORICO DI DISCARICA, 2008 (kg per abitante)



Nota: le due ipotesi di calcolo del fabbisogno teorico di discarica fanno riferimento a diverse quote di Frazione Organica Stabilizzata residua da impianti di trattamento meccanico biologico (40 per cento nell'ipotesi 1 e 80 per cento nell'ipotesi 2)

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRA

Raccolta differenziata

In tutte le regioni l'indicatore è strettamente e inversamente correlato alla quota di raccolta differenziata a conferma del fatto che una riduzione significativa del ricorso alla discarica si può ottenere attraverso l'organizzazione di un sistema efficace di raccolta separata dei rifiuti urbani e segnatamente della frazione organica.

È noto, infatti, come il peso del cosiddetto "umido" sia assai rilevante e stimato, in media nazionale, pari a circa il 27 per cento del totale dei rifiuti prodotti[20].

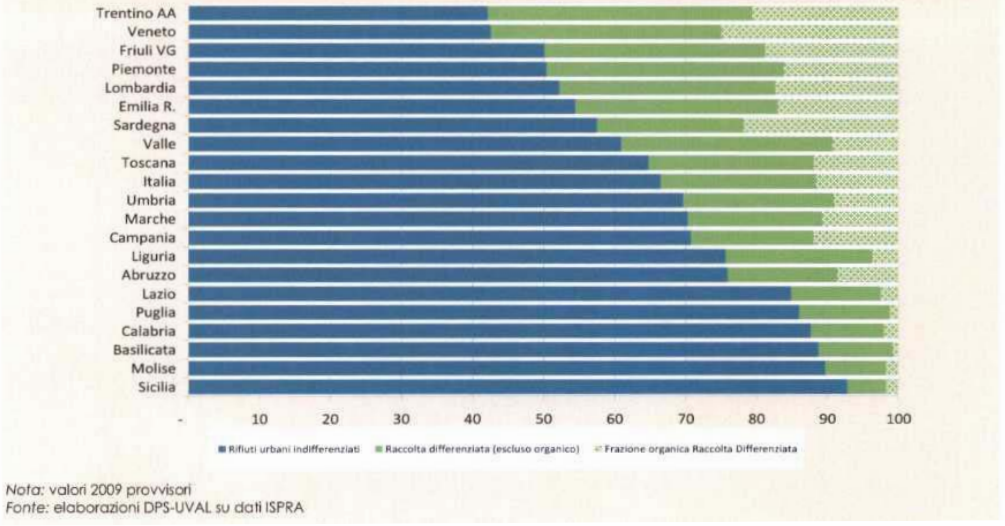
Quote elevate di raccolta differenziata, come mostra la Figura II.17, si registrano solo quando, assieme ai principali materiali da imballaggi (vetro, carta e cartone, alluminio, plastica, ecc.), si organizza la raccolta dell'organico con sistemi "porta a porta" o di compostaggio domestico (laddove le condizioni abitative lo consentano).

Ancora nel 2009, le regioni del Mezzogiorno, con la sola piena eccezione della Sardegna, mostrano una arretratezza rispetto alle aree più virtuose del Paese nel sistema di gestione dei rifiuti urbani con percentuali di rifiuti indifferenziati ancora molto elevate e in quasi tutti i casi superiori all'80 per cento.

[19] Il dato del Molise è tuttavia fortemente influenzato dalla presenza nel territorio di un impianto di incenerimento che tratta rifiuti urbani provenienti da altre regioni, di conseguenza l'effettivo conferimento in discarica risulta assai più elevato di quello teoricamente possibile.

[20] Fonte ISPRA.

Figura II.17 - RIFIUTI URBANI INDIFFERENZIATI, RACCOLTA DIFFERENZIATA E QUOTA DI FRAZIONE ORGANICA, 2009 (composizione percentuale).



Nota: valori 2009 provvisori
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRA

Raccolta differenziata, frazione umida e rifiuti urbani in discarica

Un approfondimento particolare merita l'esame congiunto dell'andamento dei tre indicatori relativi alla gestione dei rifiuti urbani (kg per abitante di rifiuti smaltiti in discarica, raccolta differenziata e quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio) nel Mezzogiorno adottati nel sistema premiale denominato *Obiettivi di Servizio* introdotto nel ciclo di programmazione 2007-2013[21].

Nel periodo 2005-2009, anche grazie al sostegno delle politiche cofinanziate dai fondi strutturali comunitari e dalle risorse nazionali per lo sviluppo che hanno messo in campo risorse e strumenti innovativi di incentivazione per il miglioramento della qualità dei servizi, sono stati registrati alcuni significativi progressi. Non ancora sufficienti, ma rilevanti se si considera che nella prima metà degli anni Duemila nelle regioni del Sud la gestione dei rifiuti urbani era pressoché interamente affidata alla discarica, non infrequentemente abusiva, e, spesso, in completa assenza di strumenti di pianificazione a livello regionale e locale.

Complessivamente, a livello di macro area, si osserva una riduzione delle quantità inviate a discarica da 395,3 kg per abitante del 2005 a 347,8 kg per abitante nel 2009 (a fronte di una constante crescita di rifiuti prodotti nello stesso periodo), un consistente aumento della percentuale di raccolta differenziata da 8,8 per conto a 19,1 per cento e una crescita significativa del trattamento di frazione umida selezionata in impianti di compostaggio dal 2,6 per cento al 13,4 per cento (cfr. Tavola II.3).

Gestione dei rifiuti urbani: obiettivi al 2013

Risulta evidente, tuttavia, come il dato medio dell'area sia fortemente influenzato dagli andamenti degli indicatori in due delle regioni più popolose, ovvero Sicilia e Puglia (che insieme concentrano il 45 per cento circa di tutta la popolazione meridionale) e dove rispettivamente si registrano o una sostanziale immobilità nel sistema di gestione dei rifiuti urbani (Sicilia) o miglioramenti del tutto marginali

[21] Tutte le informazioni sul sistema premiale Obiettivi di Servizio sono disponibili all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

(Puglia). Un cenno a parte merita la Campania (prima per dimensione demografica nel Mezzogiorno con 5,9 milioni di abitanti) dove la semplice esclusione di Napoli città dal calcolo fa salire la percentuale di raccolta differenziata media regionale da 29 a 32 per cento circa. Variazioni assai più significative si rileverebbero escludendo l'intera provincia di Napoli (intesa come area metropolitana)[22].

Tavola II.3 - GESTIONE RIFIUTI URBANI: INDICATORI OBIETTIVI DI SERVIZIO NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO E MACROAREA, 2005, 2008, 2009

	Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante			Percentuale di raccolta differenziata			Percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio		
Target 2013	*non superiore a 230 kg/ab*			*almeno il 40 per cento*			*almeno il 20 per cento*		
Regioni	**2005**	**2008**	**2009**	**2005**	**2008**	**2009**	**2005**	**2008**	**2009**
Abruzzo	398,5	419,4	311,6	15,6	21,9	24,0	12,1	19,6	22,7
Molise	395,1	379,2	373,6	5,2	6,5	10,3	1,1	7,5	12,4
Campania	304,8	353,6	291,0	10,6	19,0	29,3	2,3	1,4	0,9
Puglia	453,1	417,8	387,2	8,2	10,6	14,0	1,8	10,8	16,1
Basilicata	235,2	308,7	302,2	6,5	9,1	11,3	0,1	0,0	0,0
Calabria	394,7	261,5	306,8	8,6	12,7	12,4	0,8	11,9	15,4
Sicilia	473,2	467,9	456,4	5,7	6,7	7,3	1,3	6,4	7,7
Sardegna	389,6	264,6	210,5	9,9	34,7	42,5	4,5	28,2	58,3
Mezzogiorno	***395,3***	***381,1***	***347,8***	***8,8***	***14,7***	***19,1***	***2,6***	***9,2***	***13,4***
Centro	***420,6***	***428,3***	***393,8***	***19,2***	***22,9***	***24,9***	***14,2***	***17,4***	***22,4***
Nord	***197,2***	***155,1***	***140,4***	***37,9***	***45,5***	***48,0***	***36,6***	***55,9***	***59,8***
Italia	***310,3***	***287,4***	***262,1***	***24,2***	***30,6***	***33,6***	***20,5***	***30,7***	***35,2***

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRA

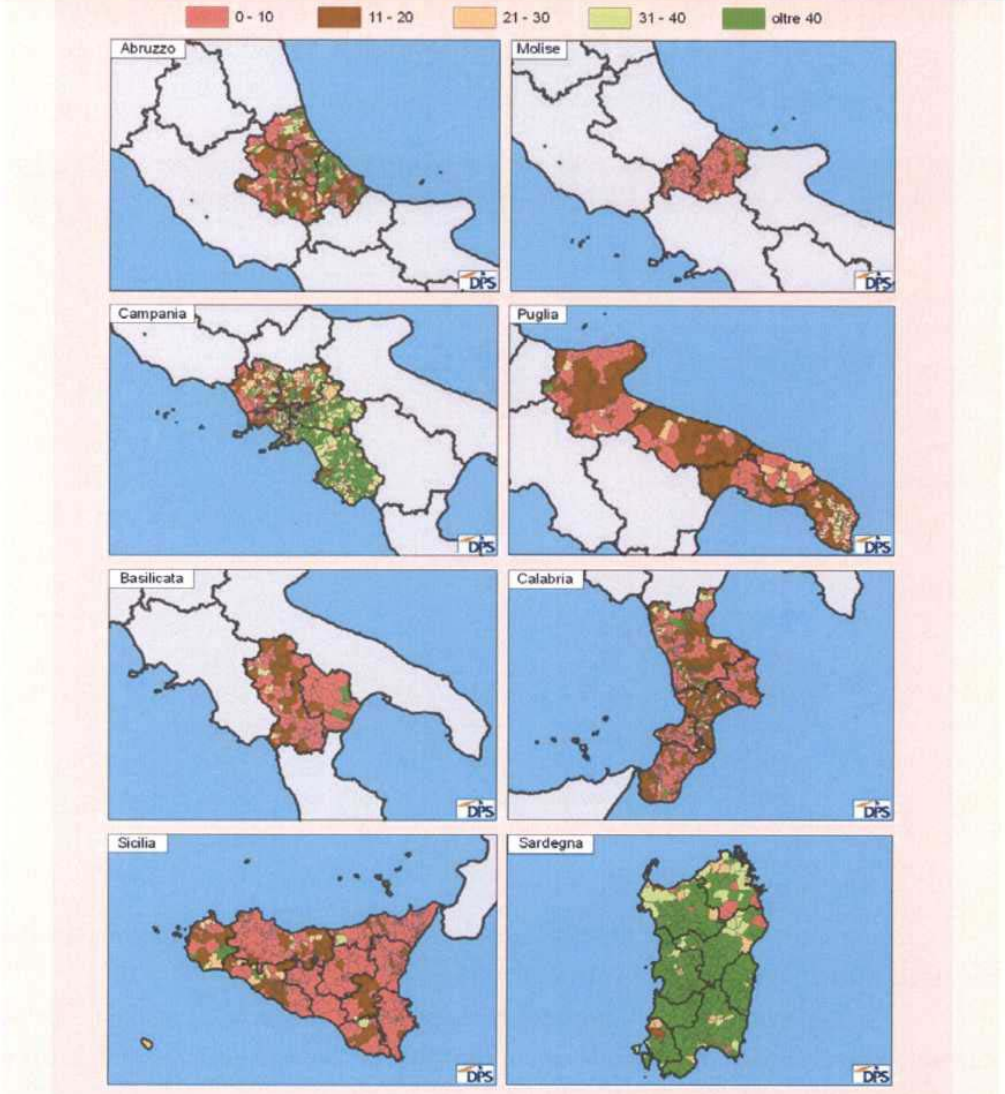
Ciò rinvia, più in generale, alla variabilità della raccolta differenziata a livello comunale mostrata nella Figura II.18.

La Campania vede nel proprio territorio la compresenza di comuni, anche importanti in termini di peso demografico, con livelli di raccolta differenziata irrisori ed altri comuni con livelli altissimi (anche superiori all'80 per cento). Solo l'Abruzzo, tra le regioni del Mezzogiorno, mostra una analoga differenziazione a livello comunale con un numero peraltro assai circoscritto di comuni virtuosi.

In tutti gli altri casi la situazione è più omogenea con livelli medi o molto bassi (di nuovo Sicilia e Puglia, ma anche Calabria) o diffusamente elevati con l'eccezione di poche realtà (Sardegna).

[22] La perdurante assenza di un sistema efficace di raccolta differenziata e l'inadeguatezza della dotazione e del mix impiantistico comporta il ricorrente stato emergenziale che affligge la città di Napoli e che, nel 2011, si è ulteriormente acuito.

Figura II.18 - MEZZOGIORNO: PERCENTUALE DI RIFIUTI URBANI OGGETTO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DI RIFIUTI URBANI RACCOLTI A LIVELLO COMUNALE, 2009



Nota: valori 2009 provvisori
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRA

Questo quadro descrittivo segnala al contempo due fenomeni degni di attenzione: il primo è la nota e non superata elevata frammentazione che contraddistingue la gestione dei rifiuti urbani, soprattutto nella fase di raccolta, il secondo è lo sforzo in termini di amministrazioni locali da coinvolgere, in ciascuna regione, per il raggiungimento di obiettivi minimi di servizio.

Modernizzazione e industrializzazione del servizio

L'analisi mostra dunque il persistere di significativi divari territoriali nonostante l'importanza assegnata ad una corretta gestione dei rifiuti urbani in sede normativa e in sede di programmazione delle risorse destinate allo sviluppo. Oltre a colmare il deficit infrastrutturale (con una dotazione adeguata di attrezzature per la raccolta differenziata e di impianti di trattamento) occorre, in particolare nel

Mezzogiorno, sostenere il processo di modernizzazione e industrializzazione del servizio soprattutto nella fase di raccolta dei rifiuti. Va notato infatti che il ciclo dei rifiuti urbani nel Mezzogiorno, ancora nel 2009, è gestito in prevalenza da Amministrazioni Locali che erogano il 66 per cento delle spese correnti e il 50 per cento delle spese in conto capitale, a fronte di un peso di queste amministrazioni nettamente inferiore nel Nord del Paese, rispettivamente pari al 29 e al 4 per cento[23]. Ciò equivale, nel Sud, ad una presenza assai più limitata di imprese pubbliche locali che in altri territori hanno dimostrato di essere capaci di sfruttare al meglio le economie di scala e di scopo.

La strumentazione messa in campo a partire dalla prima riforma del settore della fine degli anni Novanta sembra aver dato alcuni risultati, così come le politiche di sviluppo regionale promosse nello stesso periodo. Occorre tuttavia un rilancio fondato su regole più certe e su meccanismi di trasferimento di risorse finanziarie più vincolanti rispetto agli obiettivi finali da raggiungere per i cittadini e per le imprese.

II.3.2 Gestione del servizio idrico integrato

La situazione di marcata incertezza normativa che caratterizza il settore idrico, richiamata nel Rapporto Annuale dello scorso anno[24], continua a influire sull'evoluzione strutturale del comparto, frenandone lo sviluppo industriale.

Riforma dei servizi pubblici locali e modelli gestionali

Al lento compimento della riforma dei servizi pubblici locali - il cui atteso regolamento attuativo è stato varato alla fine del 2009, dopo oltre un anno dall'approvazione definitiva della legge di riforma[25] - si sono aggiunti i forti elementi di incertezza derivanti dalla radicale revisione del sistema di regolazione decentrata, che prevede la soppressione delle Autorità d'ambito locali (AATO) - a far tempo dal marzo del 2010[26] - e dagli esiti della consultazione referendaria che ha abrogato le normative relative alle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e il criterio di remunerazione del capitale investito nella determinazione della tariffa.

Nel 2009, dopo un quindicennio dal varo della legge n. 36/1994 (cd. legge "Galli"), il riordino istituzionale del settore risultava completato in circa l'80 per cento del Paese con l'insediamento di 91 Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (AATO) su 92 previste[27], di cui 67 avevano provveduto all'affidamento della

---

[23] I dati sulla spesa del settore pubblico allargato per livello di governo sono di fonte Conti Pubblici Territoriali e sono calcolati al netto delle partite finanziarie, cfr. http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp

[24] Cfr. DPS, *Rapporto annuale 2009 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, pagg. 90-93.

[25] Si tratta del DPR 7 settembre 2010, n. 168, recante il Regolamento di attuazione dell'articolo 23-bis del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, che disciplina i servizi pubblici locali aventi rilevanza economica.

[26] La legge n. 42/2010 legge 26 marzo 2010, n. 42, recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni*, all'articolo 1-quinquies aveva stabilito l'abolizione delle Autorità d'Ambito entro marzo 2011, facendo rifluire in capo alle Regioni il compito di riassegnare tali funzioni. Successivamente, il cd. "Decreto Milleproproghe" di fine 2010 (DL 29 dicembre 2010, n. 225) ha prorogato tale scadenza al 31 dicembre dell'anno in corso.

[27] Il Friuli Venezia-Giulia, con legge regionale n.13 del 23 giugno 2005, e il Veneto, con delibera di Giunta reionale n.1067 del 21 marzo 2000, hanno previsto la costituzione dell'Ambito Territoriale Ottimale interregionale di Lemene che si aggiunge agli altri a partire dal 2005.

gestione del Servizio idrico integrato a gestori operativi, ovvero che hanno preso in carico gli impianti attraverso un contratto di servizio con l'ente responsabile del servizio stesso.

Gli affidamenti del servizio sono essenzialmente riconducibili a tre diversi modelli[28]. Nelle principali realtà metropolitane dell'Italia settentrionale e nel caso del gestore unico pugliese, la scelta degli enti concedenti è prevalentemente ricaduta sulla soluzione *in house*, che ha oggettivamente favorito le imprese interamente pubbliche già operanti in ambito locale. Di contro, nell'Italia centrale e nord-orientale i gestori pubblici del territorio sono stati quotati sui mercati mobiliari attraverso una parziale apertura al capitale privato (dando vita a forme di società mista, dette anche di "partenariato istituzionale"). Infine, in vaste aree dell'Italia centrale tirrenica e in parte del Mezzogiorno (in Sicilia in particolare) si è optato, in svariati casi, per procedure concorsuali: sia per la gestione (risultata talora appannaggio di grandi imprese straniere, segnatamente francesi) sia per il socio privato, in genere rappresentato da grandi *multiutility* nazionali.

Il ruolo degli investitori istituzionali o puramente finanziari e dei fondi d'investimento appare, invece, complessivamente modesto. Tra questi, si segnala tuttavia l'attivismo del principale fondo italiano di *private equity*[29] (partecipato dalla Cassa Depositi e Prestiti, da alcune fondazioni bancarie e da fondi stranieri) che ha recentemente concluso l'acquisizione delle attività idriche del conglomerato sorto dalla fusione delle maggiori imprese locali piemontesi, liguri ed emiliane.

Indicazioni circa gli investimenti già programmati nel settore idrico possono essere desunte da elaborazioni tratte dal cd. *Blue Book 2010* - l'analisi sullo stato del servizio idrico integrato in Italia promossa a cadenza annuale da Anea, FederUtility e Utilitatis[30].

Investimenti programmati per il ciclo idrico integrato

Nell'aggregato dei Piani d'Ambito su cui è stata condotta l'analisi e nell'intero orizzonte temporale della gestione, gli investimenti programmati ammontano a un costo complessivamente superiore a 42 miliardi di euro, per poco più di un decimo finanziato da fondi pubblici. Il riporto su scala nazionale lascia intravedere un volume d'investimenti stimabile in 65 miliardi di euro, corrispondenti a un importo di 2,13 miliardi di euro in media annua.

Relativamente ai livelli tariffari, nel 2010 la tariffa reale media ponderata delle gestioni si collocava poco sotto a 1,40 euro/mc; tale livello era previsto crescere

---

[28] Cfr. A. Massarutto, *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*, il Mulino – Contemporanea, 2011

[29] Si tratta del Fondo Italiano per le Infrastrutture (F2i), fondo chiuso costituito nel 2007 e dedicato a investimenti nel settore delle infrastrutture, con una dotazione di circa 1,9 miliardi di euro, a cui CDP partecipa con una quota di circa 151 milioni di euro. Azionisti e principali investitori sono, oltre CDP, Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo, Merril Lynch International, Unicredit Group, sette fondazioni bancarie italiane e due Casse di previdenza. Il Fondo investe prevalentemente in progetti italiani di taglia medio-grande, mirati a settori quali trasporti, reti di trasporto e distribuzione di elettricità, gas e acqua; reti per le telecomunicazioni,fonti rinnovabili, sanità, servizi pubblici locali e infrastrutture sociali.

[30] L'analisi condotta da *Utilitatis* ha riguardato 130 Piani d'Ambito (93 Piani di lungo periodo, 8 di breve periodo e 29 revisioni tariffarie), riconducibili ad 82 ATO che interessano la quasi totalità della popolazione servita (95 per cento, ovvero 53,7 milioni di abitanti). Lo studio del 2010 è prioritariamente volto ad aggiornare il quadro informativo sul settore idrico fornendo elementi ricognitivi e comparativi sulla sua evoluzione del settore letti in chiave normativa, istituzionale, regolatoria e industriale.

per superare gli 1,60 euro/mc nel 2020. Valori inizialmente più elevati si registrano in particolare per alcuni degli ambiti delle regioni dell'Italia centrale.

Con riferimento agli affidamenti, trova conferma il rilievo delle società *in house*, cui risulta direttamente assegnata la gestione del servizio in quasi il 40 per cento dei casi (contro il 13 per cento degli schemi partenariali misti e il 7 per cento delle concessioni a privati); ne sono interessati quasi 23 milioni di abitanti. Tale formula risulta in effetti la più diffusa nelle regioni settentrionali, dove tra l'altro si situa il maggior numero di gestioni integrate ancora in attesa di affidamento (10 casi).

Struttura delle gestioni idriche

Alcune informazioni sulla consistenza degli investimenti previsti nei Piani d'Ambito sono ricavabili dalla Tavola II. 4, che aggrega per quattro macro-ripartizioni territoriali la dimensione media della spesa destinata all'infrastrutturazione del settore ed informa sulla durata media dei Piani sottostanti (compresa tra i 21,7 anni del Nord-Est e i 25,9 del Centro). Per due delle tre variabili di scala considerate – popolazione ed estensione delle reti idriche – l'entità media della spesa programmata per investimenti risulta massima nel Mezzogiorno; appare comunque elevata anche quando scalata sul terzo parametro dimensionale considerato (i volumi erogati nell'arco del Piano), confermando l'entità dello sforzo richiesto ai sistemi idrici meridionali per ridurre il divario di dotazione di capitale pubblico nel ciclo integrato delle acque. Di tale evidenza dovrà presumibilmente tenere conto il processo di perequazione infrastrutturale in procinto di avviarsi in esito alla pubblicazione del decreto attuativo dell'art. 22 della legge n. 42/2009, che introduce il cd. "federalismo fiscale".

Tavola II.4 - CARATTERISTICHE STRUTTURALI DELLE GESTIONI IDRICHE, 2009

	Utenze domestiche	Gestioni idriche	Utenze / Gestioni		Gestioni / Comuni
	migliaia	*numero*	*Totale*	*al netto delle abitazioni non occupate*	
Nord-Ovest	7.036	3.351	2.453	2.100	1,09
Nord-Est	4.877	1.533	3.718	3.182	1,04
Centro	4.870	746	7.695	6.529	0,74
Mezzogiorno	7.884	3.507	2.947	2.248	1,37
Italia	**24.667**	**9.137**	**3.283**	**2.700**	**1,13**

Fonte: elaborazioni DPS-UVAI su dati ISTAT, Sistema delle indagini sulle acque

Non sono disponibili aggiornamenti completi sulla struttura del settore idrico di fonte ISTAT con riferimento agli indicatori adottati nel sistema premiale degli *Obiettivi di Servizio* per le Regioni del Mezzogiorno, che, come noto, prevede il raggiungimento

di target fissati *ex ante*, ovvero la riduzione delle perdite di rete e l'aumento della popolazione servita da impianti avanzati di depurazione delle acque[31].

È possibile invece con riferimento all'anno 2009 ricostruire un quadro circa le differenze territoriali della morfologia delle gestioni (cfr. Tavola II.5).

Tavola II.5 - INVESTIMENTI PROGRAMMATI NEL CICLO IDRICO INTEGRATO (medie ponderate di dati relativi a 130 Piani d'Ambito)

	Investimenti pro capite	Investimenti per volumi erogati medi annui	Investimenti per km di rete	Durata implicita Piani d'Ambito
	euro/abitanti	*euro / mc*	*migliaia di euro / mc*	*anni*
Nord-Ovest	734	287	155	23,2
Nord-Est	890	505	149	21,7
Centro	778	322	129	25,9
Mezzogiorno	923	472	158	23,8
Italia	**836**	**389**	**149**	**23,8**

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Utilitatis, Blue Book 2010. Informazioni non disponibili per Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige.

Frammentazione della gestione idrica nel Mezzogiorno

Ne risulta confermato il maggiore grado di frammentazione del sistema idrico meridionale, che annovera circa 3.500 gestioni (mediamente in numero di 1,4 per Comune, contro le 0,74 del Centro), ciascuna delle quali serve in media 2.950 utenze: un valore più elevato di quello osservato nelle regioni nord-occidentali, ma sensibilmente inferiore al dato medio nazionale (quasi 3.300 utenze per gestore), su cui incide l'elevata dimensione d'utenza dei grandi gestori dell'Italia centrale[32].

Approfondimenti mirati sugli indicatori presi a riferimento per il sistema *Obiettivi di Servizio* sono possibili a livello di Ato per l'anno 2008.

Le Figure II.1 e II.2 ordinano in senso decrescente i 91 ambiti territoriali in funzione di due indicatori rilevanti (il complemento a 1 delle perdite di rete e l'incidenza della popolazione servita da trattamenti depurativi avanzati, rispettivamente).

I due grafici confermano il primato dei territori dell'Italia settentrionale nella gestione efficace del servizio idrico integrato.

Perdite di rete e depurazione: obiettivi al 2013

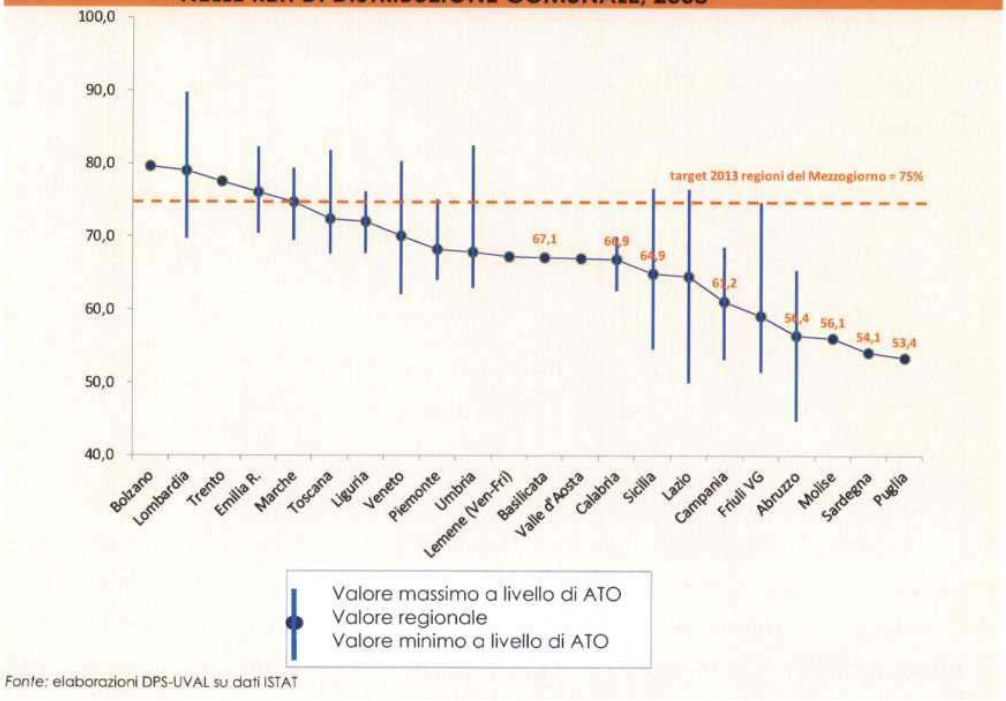
Nel caso dell'indicatore riferito alle perdite, sono gli ambiti del Nord-est a distinguersi per una *performance* superiore alla media nazionale e anche al *target* che il Mezzogiorno dovrebbe raggiungere entro il 2013, da cui, peraltro, nel 2008 erano distanti numerose aree dello stesso del Centro-Nord (cfr. Figura II.19).

[31] Cfr. http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/servizio_idrico.asp. L'ultima rilevazione completa del *Sistema delle indagini sulle acque* predisposto dall'Istituto si riferisce all'anno 2008; i principali dati di struttura che emergono da tale indagine sono stati diffusamente commentati nell'edizione dello scorso anno del *Rapporto*.

[32] Si tratta essenzialmente dell'impresa capitolina e delle sue controllate toscane. L'esclusione dai rapporti caratteristici delle abitazioni non occupate riduce di circa 600 utenti medi il dato nazionale, senza provocare mutamenti nell'ordinamento dei dati ripartizionali.

All'interno di uno stesso territorio regionale i diversi ATO mostrano performance differenziate: l'indicatore oscilla in un *range* tra minimo e massimo di oltre venti punti, come in Friuli Venezia Giulia e Lazio, al Centro Nord, e Sicilia e Abruzzo nel Mezzogiorno (escluse ovviamente le regioni con ATO unico). Solo in Calabria la differenza tra Ato appare contenuta.

Figura II.19 - PERCENTUALE DI ACQUA EROGATA SUL TOTALE DELL'ACQUA IMMESSA NELLE RETI DI DISTRIBUZIONE COMUNALE, 2008

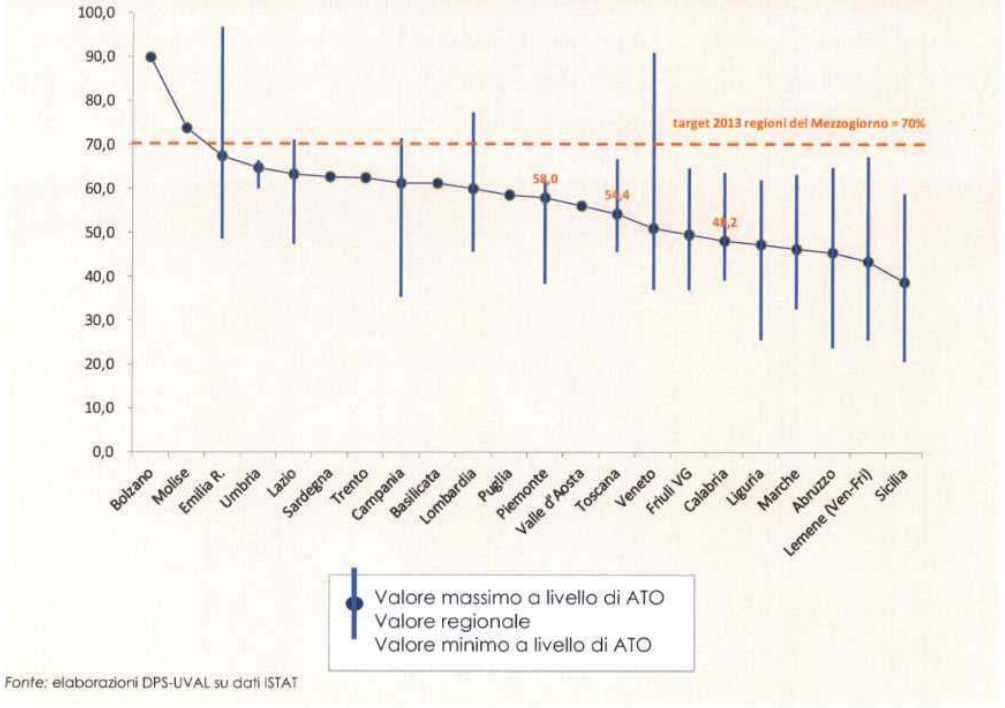


Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISTAT

Le differenze tra Ato appaio complessivamente maggiori per l'indicatore di depurazione (cfr. Figura II.20) dove peraltro spicca, tra le regioni meridionali, la buona posizione dell'Ato unico molisano e la prossimità all'obiettivo stabilito per il 2013 della Sardegna.

Di contro, i dati non lasciano intravedere tendenze sistematiche con riferimento alla varianza attorno alla media, colta dal campo di variazione assoluta (sempre calcolato per le regioni che annoverano più di un Ato). Mentre nel caso delle perdite, la variabilità sembra ampliarsi lievemente man mano che ci si sposta nella parte bassa della graduatoria, nel caso della depurazione la variabilità appare più elevata.

Figura II.20 - QUOTA DI POPOLAZIONE EQUIVALENTE URBANA SERVITA DA IMPIANTI DI DEPURAZIONE CON TRATTAMENTO SECONDARIO E TERZIARIO, 2008



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISTAT

Transizione verso una gestione unitaria del servizio idrico integrato

Complessivamente gli indicatori che misurano l'efficacia del servizio idrico integrato mostrano avanzamenti lenti. Le cause sono molteplici ma riconducibili essenzialmente al ritardo nel passaggio a una gestione industriale e al permanere di una frammentazione gestionale. Per quanto riguarda in particolare la questione delle perdite di rete, emerge peraltro una difficoltà di corretta misurazione del fenomeno dovuta alla scarsa diffusione degli appositi strumenti di conturizzazione.

La transizione verso una gestione del servizio unitaria, integrata e fondata su criteri industriali, incontra il limite di una compiuta regolazione del settore, che porti a una netta separazione di ruoli tra controllo e gestione a livello di Ambiti territoriali ottimali.

II.4 Servizi energetici e fonti rinnovabili

Il miglioramento dell'efficienza energetica e un maggiore ricorso alle fonti rinnovabili nella copertura del fabbisogno primario di energia costituiscono, accanto al contenimento delle emissioni atmosferiche di agenti nocivi con effetti sul riscaldamento globale, gli assi portanti della strategia europea volta al perseguimento degli obiettivi internazionali sul cambiamento climatico. Declinati a livello regionale, essi figurano anche nel Programma Nazionale di Riforma allegato al Documento di

Economia e Finanza 2011 varato dal Governo italiano nell'aprile scorso fra gli strumenti individuati per promuovere un'economia efficiente ed eco-sostenibile[33].

L'impegno dell'Italia per muovere verso sistemi di produzione e di consumo più compatibili con la preservazione dell'ambiente appare necessario anche alla luce dell'ampio divario che separava, ancora nel 2008, la posizione del nostro Paese dall'obiettivo di Kyoto[34].

Efficienza energetica in Europa

Con riferimento all'efficienza energetica, la posizione relativa dell'Italia nel panorama internazionale non è arretrata. Come evidenziato dall'OCSE nel recente *Economic Survey*[35], l'Italia utilizza meno energia rispetto alla maggior parte dei paesi avanzati, sia per unità di prodotto che per abitante (cfr. Figura II.21). Vi sono tuttavia segnali di un'attenuazione della tendenza al contenimento del consumo di energia primaria, stante anche la minore efficienza in alcuni usi finali dell'energia (abitazioni e trasporti di merci, in particolare); ne consegue una riduzione della distanza dal resto dei paesi europei.

L'efficienza energetica è del resto anche la scelta di fondo dell'Unione europea, che stima per l'Italia un potenziale di risparmio compreso tra il 25 e il 30 per cento a seconda del settore di uso finale[36]. Tale opzione rivestirebbe inoltre vantaggi sotto il profilo dell'efficacia di costo: pur condizionate dalle ipotesi sul tipo di tecnologie di mitigazione adottate, le stime sono infatti tendenzialmente concordi nel ritenere che, almeno nell'orizzonte di breve periodo, l'efficienza energetica sia la modalità preferibile - accanto alla cd. "cattura e stoccaggio di carbonio" - per ridurre le emissioni di gas climalteranti, in quanto presenta allo stesso tempo i minori costi unitari di abbattimento e il maggiore potenziale di risparmio[37].

---

[33] Si veda *Programma Nazionale di Riforma,* punto V.4., disponibile all'indirizzo http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?idd=26712

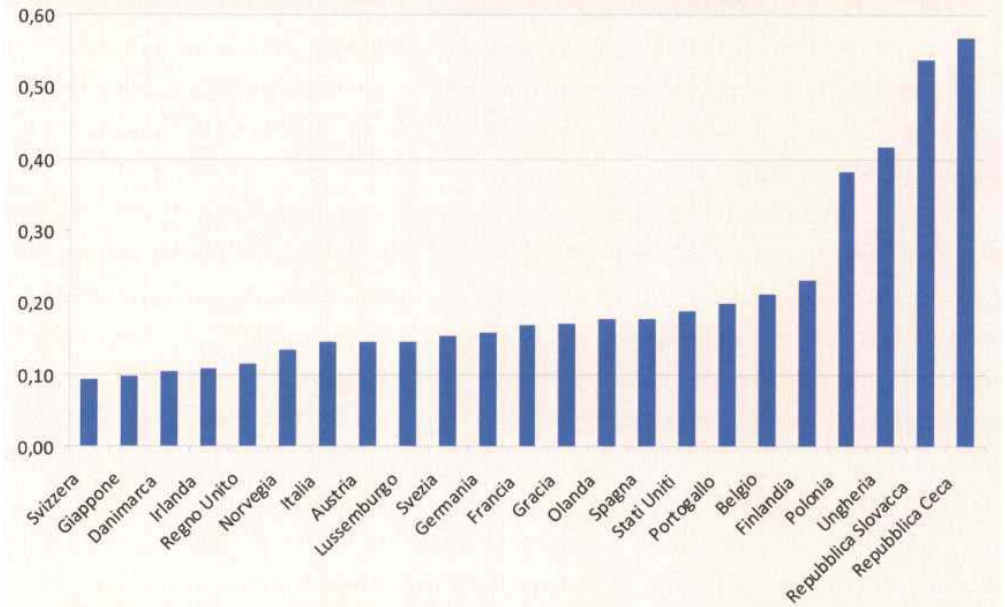
[34] Consistente, come noto, nell'impegno a ricondurre, nella media del quinquennio 2008-2012, le emissioni complessive di gas serra su un livello del 6,5 per cento inferiore a quello consuntivato nell'anno 1990, assunto come base di riferimento. Rispetto a tale anno, nel 2008 le emissioni dell'Italia risultavano in realtà del 9,5 e 4,3 per cento più elevate, a seconda che la valutazione sia effettuata considerando, o non considerando, i cd. "meccanismi flessibili" e i cd. *carbon sinks*. Si veda: European Environment Agency, *Tracking progress towards Kyoto and 202 targets in Europe*, EEA Report, no. 7/2010.

[35] Cfr., *OECD Economic Surveys: Italy 2011*, May 2011. Si veda in particolare il cap. 3: *Environmental policy: getting prices and governance right.*

[36] Si vedano: a) *Communication from the Commission action plan for energy efficiency: realising the potential*, COM(2006) 545 final; e b) *Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: energy efficiency plan 2011*, COM(2011) 109 final, e i documenti ivi citati.

[37] Si veda OECD, op. cit., pag. 98.

Figura II.21 - INTENSITÀ ENERGETICA IN ALCUNE ECONOMIE INDUSTRIALIZZATE, 2009
(Domanda di energia primaria/PIL in tonnellate equivalenti petrolio)



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati OECD Economic Survey of Italy, 2011

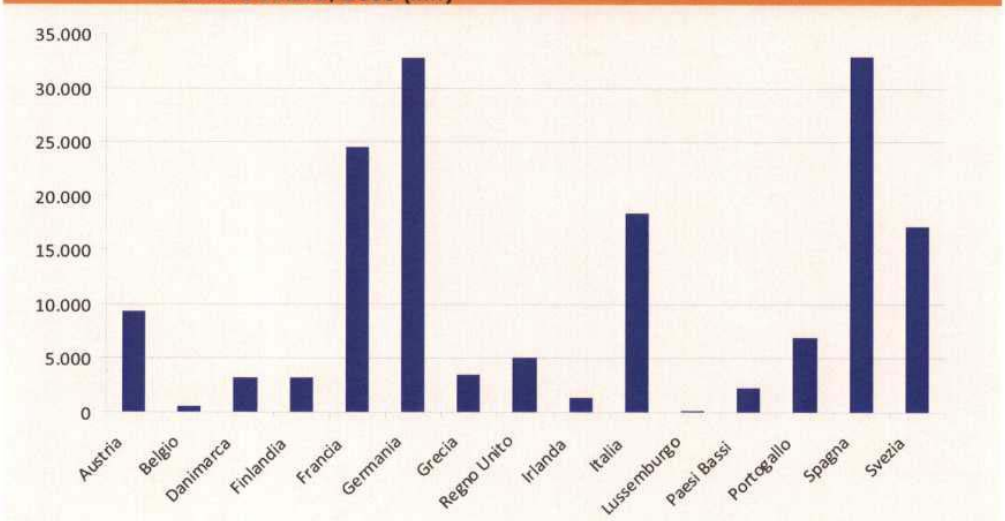
Generazione elettrica da fonti rinnovabili in Europa

Le fonti rinnovabili[38] incontrano un'attenzione crescente anche a livello globale. Si stima che, nel mondo, circa il 15 per cento della produzione di energia elettrica derivi da impianti idroelettrici e circa il 3 per cento dalle altre fonti rinnovabili, tra le quali si registra la forte espansione degli impianti eolici e soprattutto fotovoltaici (che *l'International Energy Agency* stima abbia superato i 20 GW nel 2009), con aumenti proporzionali dell'ordine di un terzo in termini annui.

Nell'Europa a 15 membri Germania, Spagna e Francia sono, nell'ordine, i paesi che hanno raggiunto la maggiore consistenza del parco di generazione rinnovabile; nel 2008 l'Italia si collocava al quarto posto, superando di poco la Svezia (cfr. Figura II.22).

[38] Le definizioni di fonti energetiche rinnovabili sono stata recentemente aggiornate con il decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011 che recepisce la Direttiva 2009/28/CE. In particolare, le fonti rinnovabili, sono: eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas. Si considerano inoltre: energia aerotermica, accumulata nell'aria ambiente sotto forma di calore; energia geotermica, immagazzinata sotto forma di calore nella crosta terrestre; energia idrotermica, immagazzinata nelle acque superficiali sotto forma di calore; biomassa, frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, gli sfalci e le potature provenienti dal verde pubblico e privato, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani.

Figura II.22 - UE-15: POTENZA LORDA DEGLI IMPIANTI DI GENERAZIONE CON FONTI RINNOVABILI, 2008 (MW)



Note: i dati sono al netto dei pompaggi
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati EUROSTAT

Diffusione territoriale e demografica delle fonti rinnovabili in Europa

Incrociando le informazioni sulla consistenza del parco di generazione - convenzionale e rinnovabile - con dati demografici e territoriali è possibile ottenere alcune caratterizzazioni strutturali della diffusione delle fonti rinnovabili nei paesi europei. Considerando le fonti rinnovabili nel loro complesso e trascurando il caso del Lussemburgo – realtà poco significativa in ragione dell'esigua dimensione territoriale - Austria, Svezia e paesi iberici presentano la penetrazione più elevata (cfr. Tavola II.6, terza colonna); con il 26,5 per cento del totale della potenza elettrica, l'Italia si colloca poco al di sotto nella media europea.

Guardando alle misure di densità relativa, 8 paesi su 15 (tra cui l'Italia) si segnalano per un grado di diffusione territoriale delle fonti rinnovabili superiore a quello medio europeo (quarta colonna della tavola): l'indice assume valore massimo nel caso dell'Austria, su cui influisce l'alta incidenza dell'idroelettrico. Qualora questa fonte venga esclusa dal rapporto (quinta colonna), in Germania, Danimarca e Paesi Bassi si registrano i valori più elevati, seguiti dai paesi iberici: vi concorre l'apporto dell'energia eolica (che include la pur ancora limitata componente offshore) e, nel caso della Germania, dell'energia solare; l'Italia si colloca circa un terzo al di sotto del valore medio. Infine, calcolando il rapporto assoluto fra popolazione e potenza rinnovabile installata (il cui inverso può essere visto come una lontana *proxy* – per dati i consumi energetici pro capite, la quota delle importazioni di energia finale e i rendimenti di generazione - del grado di compatibilità ambientale della domanda finale), si osserva come (sesta colonna) valori inferiori alla media europea di circa 2.000 abitanti per MW si riscontrino nei paesi scandinavi, in quelli iberici e, nuovamente, in Austria. Con circa 2.300 abitanti per MW rinnovabile l'Italia eccede di poco la media comunitaria.

Tavola II.6 - CARATTERISTICHE STRUTTURALI DELLA GENERAZIONE ELETTRICA CON FONTI RINNOVABILI NELL'EUROPA A 15 MEMBRI, 2008

Paesi	Consistenza	Penetrazione	Misure di densità		
	Potenza totale (MW)	*quote %*	*indici UE-15 = 100*		*Popolazione/ Potenza*
	A	A	A , C	B , C	A , D
Austria	13.550	65,3	263,1	54,3	617
Belgio	1.804	10,8	95,4	54,5	5.961
Danimarca	3.178	25,4	118,1	314,7	1.734
Finlandia	3.251	19,5	17,1	2,1	1.638
Francia	28.787	24,5	84,8	27,5	2.236
Germania	39.229	29,3	176,0	350,5	2.090
Grecia	4.210	29,6	51,6	33,9	2.675
Regno Unito	7.802	9,1	51,3	60,2	7.895
Irlanda	1.559	21,6	36,5	64,3	2.854
Italia	25.903	26,5	140,6	67,1	2.318
Lussemburgo	1.202	73,1	740,7	112,0	411
Paesi Bassi	2.243	9,0	106,3	279,4	7.350
Portogallo	7.996	50,9	139,4	137,0	1.329
Spagna	38.267	42,4	121,2	167,6	1.198
Svezia	17.259	50,9	67,4	8,6	536
Europa (15)	**196.240**	**28,5**	**100,0**	**100,0**	**2.020**

Note: A = Potenza lorda comprese fonti idroelettriche
B = Potenza lorda escluse fonti idroelettriche
C = MW / Kmq
D = Abitanti per MW

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati EUROSTAT

Fonti rinnovabili in Italia

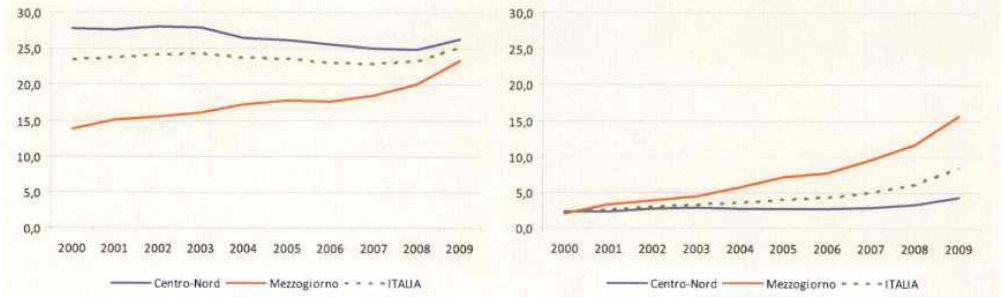
In Italia la penetrazione delle fonti rinnovabili continua ad aumentare. La forte crescita della loro produzione avvenuta in concomitanza con la flessione dei consumi di energia elettrica indotta dalla recessione del 2008-2009 ha sospinto la quota del consumo interno lordo italiano di energia elettrica coperta con tali fonti verso un quinto contro al 16,5 per cento del 2008[39]. Rapportata al totale della potenza lorda di generazione, la loro incidenza è salita nel 2009 al 25,2 per cento dal 23,3 dell'anno precedente; se si esclude la componente idroelettrica, l'aumento va dal 6 all' 8,4 per cento. In questa seconda accezione, il Mezzogiorno si attesta al 15,7 per cento contro il 4,3 del Centro-Nord.

Tale esito è frutto di tendenze in atto fin dai primi anni dello scorso decennio in tutte le aree del Paese (cfr. Figura II.23.a). In questo contesto, il Mezzogiorno si caratterizza per significativi e crescenti aumenti della potenza della generazione rinnovabile la cui consistenza, quando valutata al netto della fonte idroelettrica,

[39] Si veda Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Relazione dell'autorità per l'energia elettrica e il gas sullo stato del mercato dell'energia elettrica e del gas naturale e sullo stato di utilizzo ed integrazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*, febbraio 2011.

strutturalmente meno diffusa nelle regioni meridionali per ragioni geomorfologiche, ha sopravanzato quella installata nel Centro-Nord fin dal 2001 (cfr. Figura II.23.b).

Figura II.23 - POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLA GENERAZIONE DA FONTI RINNOVABILI, 2000-2009 (quote percentuali della potenza installata)



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Terna SpA

Nella media del decennio 2000-2009, a fronte di una crescita su base nazionale del 4,2 per cento (misurata in termini medi annui composti) della potenza lorda efficiente installata, nel Mezzogiorno si è registrata un'espansione dell'11,5 per cento, con una crescita della dinamica cumulata rispetto all'anno precedente anche maggiore di quella registrata nel Centro-Nord[40]. Questi incrementi salgono al 20,2 e al 32,3 per cento, rispettivamente, se calcolati escludendo la generazione idroelettrica (cfr. Tavola II.7).

Tavola II.7 - POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI, 2000, 2008-2009 (MW)

	2000	2008	2009	Variazione percentuale composta 2009/2000	
				Totale	Al netto idroelettrico
Nord	12.839	14.391	14.970	1,7	14,5
- Nord-Ovest	*7.831*	*8.901*	*9.162*	*1,8*	*13,8*
- Nord-Est	*5.008*	*5.489*	*5.808*	*1,7*	*15,2*
Centro	2.144	2.510	2.741	2,8	6,4
Mezzogiorno	3.313	6.913	8.807	11,5	32,3
Italia	**18.296**	**23.814**	**26.517**	**4,2**	**20,2**

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Terna S.p.A. e GSE

Dimensione media degli impianti da fonti rinnovabili

L'esclusione a fini rappresentativi della capacità idroelettrica dal parco di generazione riduce in misura percepibile la dimensione media degli impianti. In particolare, la taglia media scende da circa 490 a 45 kW nelle regioni Nord-Occidentali, dove è ovviamente molto significativa la presenza di accumuli alpini e impianti

[40] Si veda il *Rapporto Annuale 2009*, Tav. 2.18, pag.103.

idroelettrici di elevata capacità, mentre flette da circa 450 a poco più di 300 kW nel Mezzogiorno, riflettendo l'elevata dimensione media degli impianti delle fonti rinnovabili "non convenzionali" in quell'area, segnatamente di taluni parchi eolici dislocati in Puglia e Sicilia. L'espunzione della fonte idroelettrica dal totale nazionale riduce di un terzo la dimensione media degli impianti (cfr. Tavola II.8).

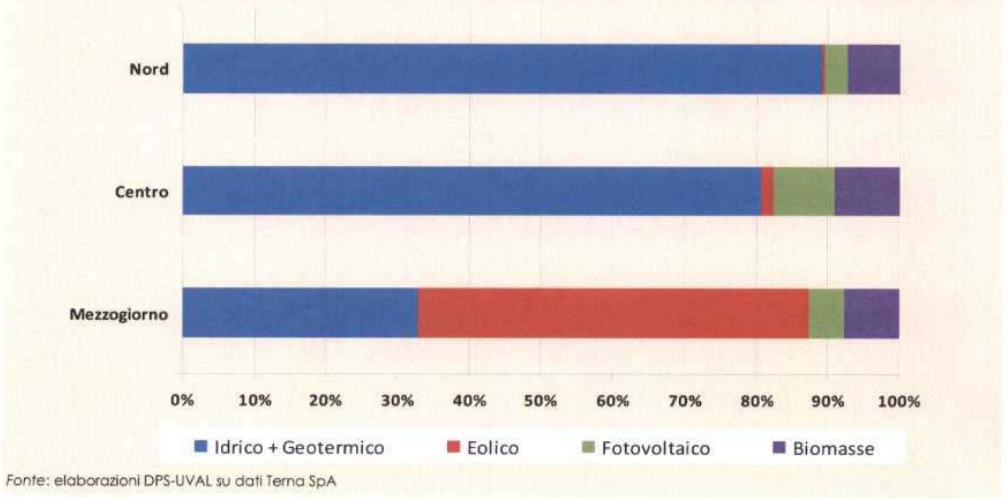
Tavola II.8 - FONTI RINNOVABILI: DIMENSIONE MEDIA DEGLI IMPIANTI, 2009 (kW)

	Totale	Al netto idroelettrico
Nord	370,4	42,0
- Nord-ovest	*489,5*	*44,9*
- Nord-est	*267,7*	*39,5*
Centro	193,6	91,4
Mezzogiorno	447,5	302,9
Italia	**357,1**	**122,2**

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Terna S.p.A. e GSE

Le sottostanti differenze di composizione del parco di generazione rinnovabile, che vede l'idroelettrico rappresentare quasi il 90 per cento delle fonti rinnovabili installate nel Nord del Paese, la predominanza dell'energia dal vento nel Mezzogiorno e la ragguardevole incidenza degli impianti fotovoltaici nelle regioni centrali, possono essere apprezzate nella Figura II.24.

Figura II.24 - POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI PER TIPOLOGIA D'IMPIANTO, 2009 (composizione percentuale)



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Terna SpA

Criticità della rete di trasmissione elettrica

L'ulteriore crescita dell'offerta di generazione rinnovabile, ai fini della sostenibilità sistemica, è dipendente dal superamento di una rilevante criticità strutturale, data dalla "robustezza" della rete di trasmissione bassa e media tensione, cui

si connettono gli impianti di produzione: la rete deve essere in grado di assorbire, anche attraverso regolazioni attive, gli sbalzi di tensione e di carico che sono inevitabilmente correlati alla produzione di energia rinnovabile, per sua natura mutevole in funzione di fattori meteorologici o climatici.

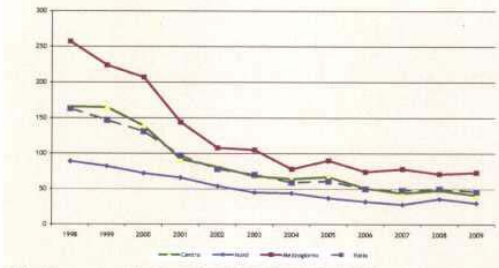
Indicazioni indirette delle condizioni di adeguatezza della rete si possono ricavare dagli indicatori di interruzione del servizio elettrico, rilevati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che è anche responsabile dei meccanismi di regolazione incentivante, attivi fin dallo scorcio degli anni novanta, volti a ridurre frequenza e durata delle discontinuità di fornitura.

Le informazioni più recenti evidenziano che anche nel 2009 si è prodotto un pur lieve miglioramento di prestazioni. In particolare, il numero complessivo di interruzioni senza preavviso lunghe è sceso a 2,35 (2,37 nel 2008) interruzioni per cliente all'anno, mentre il numero di interruzioni brevi per cliente si è attestato a 3,54 (3,62 nel 2008). Quanto alla durata delle interruzioni non annunciate di responsabilità delle imprese distributrici, essa è scesa da 50 a 46 minuti per cliente all'anno su base nazionale, il valore minimo in assoluto; le corrispondente durate medie nelle tre ripartizioni territoriali sono state di 30, 41 e 73 minuti, rispettivamente nell'Italia settentrionale, centrale e meridionale, in cui si registrata una sostanziale stazionarietà rispetto al 2008 (cfr. Figura II.25a).

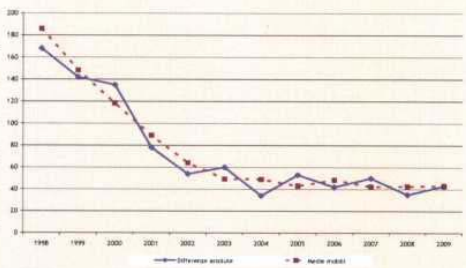
Le tendenze emerse degli ultimi anni evidenziano che la compressione del divario del Mezzogiorno dall'area dove la durata è inferiore (il Nord-Ovest) parrebbe aver raggiunto un limite asintotico, attestandosi attorno ai 40 minuti per utente disalimentato (si veda la Figura II.25b, in cui è stata sovrapposta un'interpolante).

Figura II.25 - DURATA DELLE INTERRUZIONI ACCIDENTALI LUNGHE DEL SERVIZIO ELETTRICO IN BASSA TENSIONE, 1998-2009 (minuti per utente)

a) Minuti persi per cliente all'anno



b) Divari di durata fra Mezzogiorno e Nord-Ovest



Note: la durata delle interruzioni si riferisce a Enel Distribuzione e imprese elettriche locali con più di 5.000 clienti finali

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Aeeg

In conclusione, la lettura territoriale dei fenomeni energetici conferma l'esigenza per l'Italia di accelerare nello sforzo di convergenza - interna e del sistema Paese - verso livelli di maggiore efficienza negli usi finali e di più elevata penetrazione delle fonti rinnovabili, già raggiunti dai più avanzati Paesi europei. Al raggiungimento di questi obiettivi la politica regionale di sviluppo 2007-2013, segnatamente nelle regioni dell'Obiettivo comunitario della Convergenza,

contribuisce con un consistente impegno finanziario programmatico che dovrà essere tradotto, nei prossimi cinque anni, in realizzazioni concrete, sfruttando le sinergie con l'insieme delle misure incentivazione operative a livello nazionale. Inoltre, la strategia delineata nel cd. *Set Plan* (*Strategic Energy Technology Plan)* della Commissione Europea sulle nuove tecnologie, nel pacchetto Europa 20-20-20 e, più di recente, nell'ambiziosa *Energy Roadmap* al 2050 in via di definizione costituisce un riferimento imprescindibile per le politiche energetiche nazionali e regionali di promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico.

Nella stessa direzione muovono le opportunità offerte dai contesti globali, segnati dall'attuale ripresa del prezzo del petrolio e dal profondo ripensamento in atto a livello mondiale sulle strategie energetiche di medio periodo lungo periodo.

III. POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO

Il capitolo ha l'obiettivo di fornire - principalmente attraverso la lettura dei flussi finanziari pubblici regionali derivanti dalla banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT)[1] - una analisi degli effetti della spesa pubblica sui territori e, al tempo stesso, una valutazione delle modifiche congiunturali intervenute sui principali aggregati della spesa, con particolare riferimento alla spesa per lo sviluppo.

Dà conto inoltre delle principali innovazioni legislative intervenute in corso d'anno con riferimento alla attuazione della riforma federale - valutandone in particolare l'impatto sulle politiche di sviluppo - e presenta una nuova versione del Quadro Finanziario Unico (QFU) della risorse in conto capitale destinate al Mezzogiorno.

La ricchezza e la profondità temporale dei dati CPT con riferimento a universi, aggregati settoriali ed economici e archi temporali diversi a seconda del fenomeno indagato e delle ipotesi effettuate, hanno consentito di ricostruire analiticamente lo sforzo prodotto dalla finanza pubblica ai fini dello sviluppo territoriale e le dinamiche messe in atto dal processo di decentramento nelle singole realtà regionali.

La prima parte del capitolo è dedicata (cfr. paragrafo III.1) a una analisi della spesa primaria della Pubblica Amministrazione (PA) basata sulla serie storica CPT 1996-2009, utilizzata per lo più in valori costanti (deflazionata a prezzi 2000[2]) 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 (cfr. *Riquadro G - Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei*). L'uso dell' aggregato riferito alla P.A., calcolato al netto degli interessi e delle partite finanziarie, consente di confrontare con le fonti pubbliche

[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 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 esigenze 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 5).

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.

nazionali e internazionali, che non dispongono dell'informazione territoriale relativa al Settore Pubblico Allargato (SPA), un universo omogeneo e comparabile.

La seconda parte del capitolo (cfr. paragrafi III.2 – III.5) ricostruisce i flussi di spesa nelle regioni italiane, spostando l'attenzione dalla PA al Settore Pubblico Allargato (SPA) e utilizzando integralmente la ricchezza informativa derivante dalla disponibilità 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 analizza le dinamiche di spesa regionale effettuando un approfondimento specifico sul settore della sanità regionale, che rappresenta uno dei settori a maggiore assorbimento di spesa. Si tenta di identificare possibili modelli di comportamento di spesa regionali, ricostruiti sia mettendo a confronto dati di cassa (CPT) con dati di competenza (Ministero della Salute), sia correlando i dati di spesa con indicatori di qualità delle prestazioni e di mobilità interregionale.

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 il Settore Pubblico Locale (SPL), quel particolare insieme di enti che comprende, a livello locale, gli enti della Pubblica Amministrazione in senso stretto (cioè Enti dipendenti dalle Amministrazioni regionali e locali) e gli altri enti della sua componente allargata (Consorzi, Aziende e Società partecipate identificati come Imprese Pubbliche Locali). Quest'ultima componente, rilevata direttamente dai Nuclei Regionali CPT[3], rappresenta il vero carattere distintivo della banca dati rispetto alle altre fonti statistiche ufficiali relative all'attività economica dell'operatore pubblico, garantendo uno strumento essenziale di conoscenza delle realtà regionali e sub-regionali nelle quali agisce l'operatore pubblico.

Il paragrafo III.6 presenta una nuova versione del Quadro Finanziario Unico, che elabora un raccordo tra l'andamento macroeconomico della spesa destinata al Mezzogiorno nelle sue componenti ordinarie e aggiuntive e il totale della spesa in conto capitale risultante dalle proiezioni di finanza pubblica nei principali documenti programmatici del Governo.

[3] 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 costituti 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.

L'ultima parte del capitolo (cfr. paragrafo III.7) ricostruisce il processo di attuazione della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale, partito con l'istituzione della Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale ("Bicamerale") e della Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) e proseguito nel 2010 con la definitiva approvazione di vari decreti delegati. Uno specifico approfondimento viene svolto sul decreto attuativo di cui all'art.16 della legge delega relativo alle risorse aggiuntive, alla luce delle importanti implicazioni in merito alle politiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale.

III.1 Politiche nazionali e politiche regionali

III.1.1 La spesa primaria della Pubblica Amministrazione (PA)

Il volume complessivo della spesa pubblica italiana in termini di PIL appare allineato, anzi leggermente superiore, rispetto ai valori medi degli altri paesi dell'Unione Europea. La quota della spesa pubblica complessiva della Pubblica Amministrazione sul PIL nel periodo 2001-2010 è pari al 48,9 per cento, secondo i dati Eurostat, a fronte del 47,7 per cento degli altri paesi che hanno adottato la moneta unica; la sola spesa pubblica in conto capitale è pari, sempre nella media del decennio al 4,1 per cento del PIL[4] (cfr. *Riquadro G - Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei*).

Tuttavia, nonostante l'allineamento ai valori medi internazionali, l'allocazione della spesa risulta squilibrata soprattutto a causa di un eccessivo peso della spesa corrente rispetto a quella in conto capitale e di una distribuzione territoriale che non rispecchia i bisogni dell'area meridionale.

Il 68,6 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 544 miliardi di euro a prezzi correnti nel periodo 1996-2009 (pari a 500 miliardi di euro costanti 2000) - è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, il 31,4 per cento per cento nel Mezzogiorno (a fronte di una popolazione pari rispettivamente al 64,3 e al 35,7 per cento).

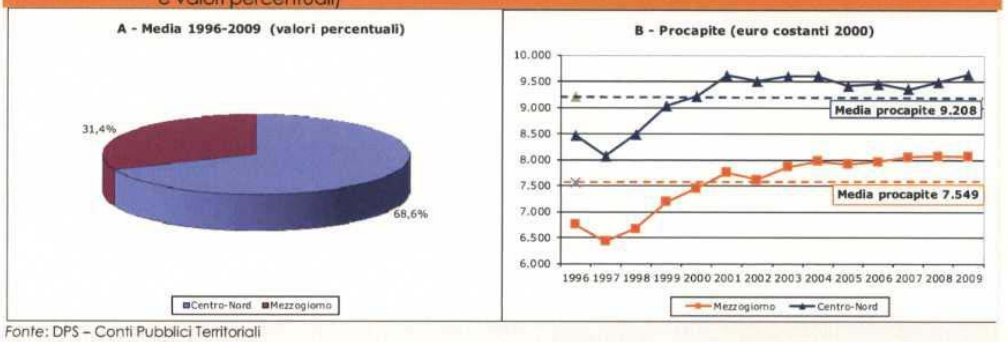
Ogni cittadino del Centro-Nord si è dunque avvalso mediamente, in termini costanti, di circa 9.208 euro procapite rispetto ai 7.549 euro del cittadino del Mezzogiorno. Nelle due aree l'andamento della spesa totale procapite appare simmetrico in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 1.659 euro procapite tra Centro-Nord e Mezzogiorno. (cfr. Figura III.1).

Anche tenendo conto di una più ridotta capacità di spesa delle amministrazioni meridionali nell'influenzare tale divario (un tentativo di approfondimento in tale direzione, stante la ridotta disponibilità di informazioni territoriali utili, è contenuta nel paragrafo III.3 e riferita al settore sanitario), l'ampiezza dello stesso segnala comunque la persistenza di

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

condizioni di offerta meno vantaggiose per il cittadino del Mezzogiorno, sia con riferimento ai servizi alla persona che con riferimento ai servizi destinati a creare condizioni favorevoli allo sviluppo, come si vedrà nel resto del capitolo.

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

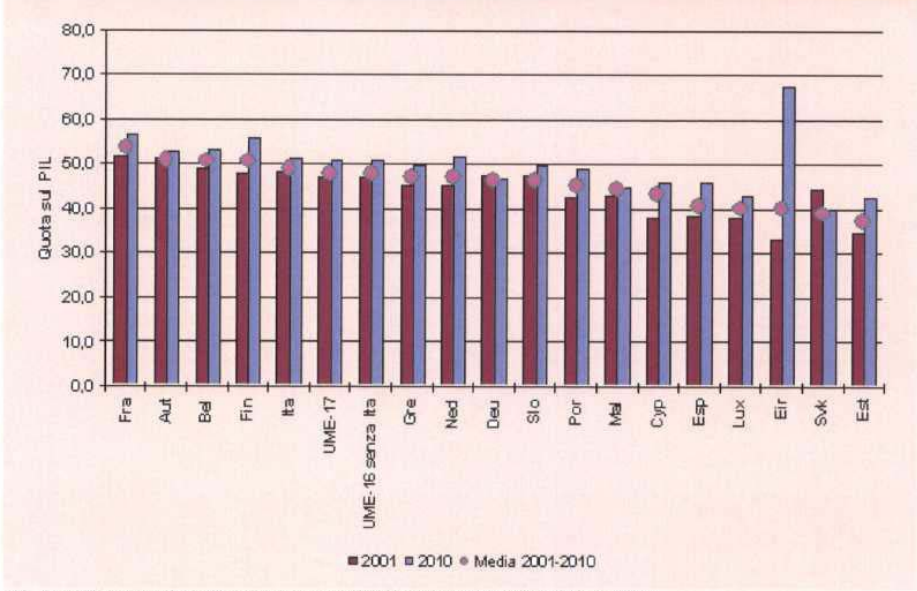


Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

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

Nel periodo 2001-2010, la quota della spesa pubblica[1] italiana sul PIL è risultata superiore a quella del resto dell'Eurozona, con un'incidenza media annua del 48,9 per cento del PIL a fronte del 47,7 degli altri 16 Paesi che hanno adottato la moneta unica[2]. Il trend è quindi in crescita rispetto al 47,9 e al 46,9 per cento registrato nel periodo 2000-2008 rispettivamente per l'Italia e il resto dell'Eurozona. Questo incremento è dovuto alla riduzione del PIL avvenuta anche in termini nominali nell'anno 2009 e all'incomprimibilità di alcune voci di spesa sostanzialmente acicliche. L'analisi mostra come la spesa pubblica rispetto al PIL abbia avuto una dinamica più contenuta solo in Slovacchia (nonostante l'impennata del 2009-2010 che l'ha portata al di sopra del 40 per cento, per la prima volta dal 2003) e, fra i grandi Paesi, in Germania, grazie soprattutto ai tagli implementati nel biennio 2007-2008. Da notare l'incremento avvenuto in Irlanda, con livelli di spesa pubblica che nel 2010 sono stati dell'ordine del 67,5 per cento del PIL, causati dalla grave recessione che ha fortemente ridotto il denominatore del rapporto. Questo Paese ha superato i livelli medi percentuali di Slovacchia ed Estonia in soli 2 anni[3]. Nel complesso del periodo esaminato tale quota risulta in media variare fra il 53,5 per cento della Francia e il 37,3 per cento dell'Estonia. La differenza fra quota massima e quota minima continua dunque a ridursi inesorabilmente, essendo giunta a 16,2 punti percentuali[4]. È continuato quindi il processo di allargamento dell'intermediazione pubblica anche nei Paesi più piccoli le cui economie erano state caratterizzate nello scorso decennio da forte crescita economica e bassa spesa pubblica.

Figura G.1 - SPESA PUBBLICA NELL'EUROZONA. ANNI 2001-2010 (valori percentuali)



N.B.: i valori sono ordinati in base alla quota media 2001-2010. Per il 2010 i dati sono provvisori.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2010.

Se si considera la media dell'incidenza della spesa pubblica nei due sottoperiodi 2001-2005 e 2006-2010 essa si riduce in Germania (unico fra i grandi Paesi ad aver raggiunto l'obiettivo del contenimento della spesa), Lussemburgo, Malta, Austria, Slovenia, Slovacchia (cfr. Tavola G.1). L'incidenza aumenta in tutti gli altri Paesi. Più in particolare, in Italia l'incidenza media aumenta di 1,8 punti percentuali fra la prima e la seconda metà del decennio appena trascorso, più che nel resto dell'Eurozona, ma meno che in molti Paesi fra cui Finlandia e Olanda (+2,1 per cento in entrambi i casi).

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

	media 2001-2010	media 2001-2005	media 2006-2010	differenza media 2006-10/2001-05	crescita media PIL nominale 2001-2010
Fra	53,5	52,8	54,1	1,3	2,7
Aut	50,8	51,5	50,3	-1,2	2,9
Bel	50,7	50,3	50,9	0,6	3,1
Fin	50,4	49,3	51,4	2,1	2,5
Ita	48,9	47,9	49,7	1,8	2,2
UME-17	47,9	47,5	48,2	0,7	2,6
UME-16 sn Ita	47,7	47,4	47,9	0,5	2,7
Gre	47,1	44,9	48,7	3,9	4,7
Ned	47,0	45,9	48,0	2,1	2,7
Deu	46,4	47,6	45,4	-2,2	1,7
Slo	46,1	46,2	46,0	-0,2	5,7
Por	44,9	43,8	45,9	2,0	2,5
Mal	44,4	44,9	43,9	-1,0	4,2
Cyp	43,2	42,1	44,0	1,9	5,1
Esp	40,6	38,6	42,1	3,5	4,4
Lux	40,1	41,2	39,4	-1,8	6,0
Eir	40,1	33,5	45,4	11,9	2,9
Svk	38,8	40,7	37,5	-3,2	6,9
Est	37,3	34,5	39,0	4,6	7,4

Fonte: elaborazioni DPS su dati Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2010

Nel complesso, in Italia il totale della spesa pubblica in conto capitale ha raggiunto il 4,1 per cento del PIL nel decennio 2001-2010 (con un leggero aumento nel secondo quinquennio 2006-2010 dal 4 al 4,2 per cento), di cui il 2,3 per cento è stata costituita da investimenti fissi lordi pubblici. Solo Austria, Germania e Belgio hanno registrato percentuali di investimenti pubblici più basse (rispettivamente 1,7, 1,5 e 1,1 per cento). Tale quota media è rimasta in Italia assolutamente stabile fra i due quinquenni 2001-2005 e 2006-2010. Essa si riduce invece in piccoli Paesi come Malta e Lussemburgo, data l'effervescente dinamica del PIL che essi hanno registrato rispetto agli altri partner dell'Unione Monetaria. La nazione con l'incidenza degli investimenti fissi lordi più alta nel decennio è risultata essere l'Estonia (4,7 per cento del PIL).

I valori concatenati procapite mostrano come i Paesi a PIL procapite più alto registrino anche la spesa pubblica per abitante più alta[5]*. Nel 2010 la spesa procapite deflazionata in Italia si è attestata a 10.325 euro, a livelli analoghi a quelli medi per l'intero decennio (10.321 euro). Si noti come lo scorso anno in Irlanda essa ha superato ampiamente i 20.500 euro per abitante (cfr. Tavola G.2).*

Tavola G.2 - SPESA PUBBLICA PROCAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2001-2010 (anno di riferimento 2000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lux	19.593	21.947	22.224	23.275	23.616	22.652	22.317	22.721	24.512	25.278
Fin	12.480	12.938	13.479	13.950	14.350	14.609	14.801	15.523	16.052	16.312
Aut	13.373	13.351	13.550	14.501	13.699	13.893	14.087	14.440	14.844	15.090
Fra	12.412	12.709	12.898	13.098	13.302	13.371	13.458	13.544	13.895	14.190
Bel	12.167	12.439	12.793	12.721	13.606	12.939	13.176	13.686	14.252	14.152
Ned	12.082	12.230	12.434	12.395	12.260	12.856	13.268	13.705	14.632	14.771
Eir	9.620	10.136	10.345	10.782	11.316	11.802	13.003	14.263	14.924	20.642
Deu	12.073	12.189	12.232	12.036	12.064	12.073	11.923	12.118	12.570	12.785
Ita	10.210	10.115	10.264	10.193	10.248	10.539	10.436	10.427	10.434	10.325
Gre	5.961	6.098	6.389	6.791	6.641	7.131	7.622	8.160	8.619	7.734
Esp	6.233	6.365	6.371	6.559	6.611	6.752	7.025	7.333	7.739	7.603
Cyp	5.644	5.999	6.854	6.624	6.773	6.859	6.972	7.215	7.566	7.652
Slo	4.791	5.024	5.348	5.631	5.806	6.041	6.132	6.614	6.680	6.764
Por	5.356	5.333	5.427	5.593	5.751	5.647	5.644	5.632	6.048	6.245
Mal	4.286	4.440	5.078	4.885	4.990	5.021	5.003	5.365	5.092	5.347
Svk	2.710	2.833	2.568	2.443	2.532	2.553	2.396	2.387	2.595	2.599
Est	1.685	1.878	1.974	2.073	2.251	2.494	2.733	3.009	2.936	2.790

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base alla media 2001-10, non riportata nella tavola. Per il Lussemburgo il dato del deflatore per il 2010 è stato ottenuto applicando il tasso d'inflazione dei prezzi al consumo armonizzato (pari al 2,8 per cento) al deflatore dell'anno 2009.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2010 ed Eurostat

La spesa corrente italiana procapite e deflazionata si è attestata a 9.555 euro nel 2010, con una media pari a 9.451 euro, al di sotto dei 10.398 euro dell'Irlanda che nel 2010 ha comunque superato anche la Germania, attestandosi a 12.860 euro per abitante (cfr. Tavola G.3).

Tavola G.3 - SPESA PUBBLICA CORRENTE PROCAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2001-2010 (anno di riferimento 2000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lux	17.613	18.686	19.093	20.067	20.216	19.534	19.502	20.079	21.639	22.298
Fin	11.712	12.126	12.663	13.085	13.528	13.851	13.947	14.619	15.111	15.362
Aut	12.467	12.461	12.700	12.721	12.811	12.971	13.155	13.561	13.986	14.226
Bel	11.537	11.796	12.002	12.057	12.210	12.252	12.405	12.903	13.313	13.365
Fra	11.495	11.789	11.956	12.118	12.248	12.344	12.385	12.465	12.827	13.120
Ned	10.992	11.121	11.332	11.447	11.306	11.915	12.211	12.516	13.138	13.304
Deu	11.232	11.373	11.439	11.296	11.340	11.374	11.225	11.348	11.786	12.049
Eir	8.047	8.597	8.906	9.345	9.827	10.197	10.969	11.907	12.489	12.860
Ita	9.322	9.341	9.344	9.350	9.373	9.454	9.555	9.633	9.565	9.555
Gre	5.198	5.371	5.601	5.883	5.971	6.401	6.895	7.333	7.888	7.131
Cyp	5.141	5.470	6.242	5.976	6.216	6.268	6.366	6.623	6.738	6.851
Esp	5.456	5.538	5.568	5.674	5.765	5.861	6.053	6.372	6.745	6.688
Slo	4.327	4.584	4.820	5.072	5.288	5.451	5.388	5.758	5.879	5.997
Por	4.728	4.839	4.925	5.049	5.239	5.252	5.251	5.311	5.598	5.849
Mal	3.862	3.980	4.222	4.398	4.433	4.482	4.532	4.968	4.737	4.812
Svk	2.394	2.428	2.374	2.259	2.279	2.347	2.208	2.177	2.316	2.331
Est	1.469	1.579	1.706	1.841	1.983	2.115	2.268	2.521	2.576	2.501

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base alla media 2000-08, non riportata nella tavola.. Per il Lussemburgo il dato del deflatore per il 2010 è stato ottenuto applicando il tasso d'inflazione dei prezzi al consumo armonizzato (pari al 2,8 per cento) al deflatore dell'anno 2009.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2010 ed Eurostat.

Quanto agli investimenti fissi lordi, il valore procapite deflazionato per l'Italia avrebbe raggiunto i 437 euro per abitante, in linea con quello della Grecia e più alto solo di quello di Malta, Portogallo, Austria, Estonia e Slovacchia (cfr. Tavola G.4). In tutto il decennio preso in considerazione l'Italia raggiunge valori comparabili a quelli sloveni (poco più di 480 euro "reali" per abitante all'anno).

Tavola G.4 - INVESTIMENTI PUBBLICI PROCAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2001-2010 (anno di riferimento 2000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lux	2.210	2.609	2.432	2.326	2.557	2.123	2.034	1.968	2.023	2.089
Eir	1.240	1.293	1.149	1.134	1.194	1.308	1.655	1.726	1.442	1.368
Ned	867	935	938	866	900	933	974	1.038	1.100	1.071
Fra	724	707	744	766	823	813	845	835	832	827
Fin	649	700	754	789	722	696	764	789	814	812
Esp	535	580	595	570	612	654	725	697	739	685
Cyp	431	444	510	622	486	471	480	500	673	652
Gre	469	455	495	524	427	535	562	541	547	438
Slo	327	321	374	425	408	500	611	659	621	596
Ita	505	371	522	513	502	507	505	471	489	437
Bel	420	414	414	415	471	425	442	467	493	476
Deu	442	426	394	366	347	371	386	410	434	459
Mal	343	421	501	413	525	450	437	277	258	343
Por	480	441	396	409	375	310	314	298	303	318
Aut	302	337	314	299	309	305	298	317	319	326
Est	198	278	248	231	265	347	408	399	329	319
Svk	188	206	164	155	139	152	130	134	145	145

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base alla media 2000-08, non riportata nella tavola.. Per il Lussemburgo il dato del deflatore per il 2010 è stato ottenuto applicando il tasso d'inflazione dei prezzi al consumo armonizzato (pari al 2,8 per cento) al deflatore dell'anno 2009.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2010 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] *Dal 1-1-2009 anche la Slovacchia ha lasciato il Meccanismo del Tasso di Cambio II (MTC II) ed è entrata a far parte dell'Unione Monetaria vera e propria (fase 3), adottando quindi l'Euro: la corona slovacca ha avuto valore legale sino al 16-01-2009. Dal 1-1-2011 essa è stata seguita dall'Estonia. A oggi, all'interno del MTC II rimangono due Stati baltici (Lituania, Lettonia) e la Danimarca le cui monete hanno delle particolari bande di oscillazione (ufficiali ed effettive) rispetto alla parità centrale contro l'Euro. Per la corona danese la banda d'oscillazione è piuttosto ristretta ±2,25 per cento, mentre quella usuale è pari al ± 15 per cento. Le Nazioni che non hanno adottato l'Euro dovrebbero rimanere nel MTC II almeno due anni prima di entrare nell'UME. L'entrata dell'Ungheria nell'UME è stata posticipata: il Paese entrerà probabilmente nel 2015. Romania e Bulgaria prevedono di entrare nel MTC II nel triennio 2010-2012. Per quanto riguarda la Bulgaria questa data risulta in ritardo rispetto a quanto in precedenza pianificato a causa dell'alto deficit di bilancio.*

[3] *Nel periodo 2000-2008 l'Irlanda aveva registrato una quota media di spesa sul PIL pari al 34,9 per cento (cfr. Rapporto annuale 2009, capitolo III riquadro G, pagg. 117-120).*

[4] *Il range era stato pari a 17,7 punti percentuali per il periodo 2000-08, di 19 punti nel periodo 2000-07 e di 19,4 punti percentuali nel periodo 2000-06 (in tutti e tre i casi la Francia era stato il Paese con il livello più alto e l'Irlanda con quello più basso).*

[5] *Dal punto di vista economico, la legge di Wagner afferma che i Paesi a sviluppo economico più elevato hanno anche un'incidenza della spesa pubblica più alta, poiché con il capitalismo evolve anche il cosiddetto Stato sociale. Dal punto di vista prettamente statistico si ricorda che per il calcolo delle serie concatenata 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).*

La maggior parte dell'effetto di differenziazione territoriale tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno è imputabile alla spesa corrente che costituisce circa il 90,6 per cento del bilancio pubblico. 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.

La distribuzione territoriale della spesa corrente è tuttavia notevolmente influenzata dalla spesa previdenziale, la cui distribuzione riflette alcune condizioni strutturali dell'economia (livelli e composizione dell'occupazione, struttura delle qualifiche...) e quindi la maggiore solidità dell'apparato economico e produttivo.

Circa il 46 per cento della spesa corrente nel Centro-Nord, circa il 36 nel Mezzogiorno, con una crescita in entrambe le aree nell'ultimo biennio, è costituita da spesa previdenziale (cfr. Tavola III.1). Seguono i comparti della spesa sanitaria, della amministrazione generale, della conoscenza, cultura e ricerca (in cui il peso più rilevante è quello del settore istruzione).

Tavola III.1 - PA - SPESA CORRENTE PRIMARIA PER MACRO-SETTORI (quote sul totale; media 1996-2007)

	Centro-Nord		Mezzogiorno		Italia	
	Media 1996-2007	Media 2008-2009	Media 1996-2007	Media 2008-2009	Media 1996-2007	Media 2008-2009
Amministrazione Generale	12,2	12,7	11,9	12,5	12,1	12,7
Servizi Generali	6,0	6,0	8,2	7,5	6,6	6,4
Conoscenza, Cultura e Ricerca	10,8	9,4	14,4	12,3	11,9	10,3
Ciclo Integrato dell'Acqua	0,2	0,1	0,6	0,3	0,3	0,2
Ambiente e Gestione del Territorio	1,5	1,1	1,9	2,1	1,6	1,4
Sanità	13,8	14,5	15,7	15,9	14,4	14,9
Politiche sociali (COMPRESA PREVIDENZA)	50,8	52,7	42,2	45,2	48,2	50,4
di cui Previdenza	*46,0*	*47,6*	*35,4*	*37,9*	*42,8*	*44,6*
Attività Produttive e Opere Pubbliche	1,9	1,3	2,0	1,3	2,0	1,3
Mobilità	2,5	2,2	2,7	2,6	2,6	2,3
Reti Infrastrutturali	0,3	0,1	0,4	0,1	0,3	0,1
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

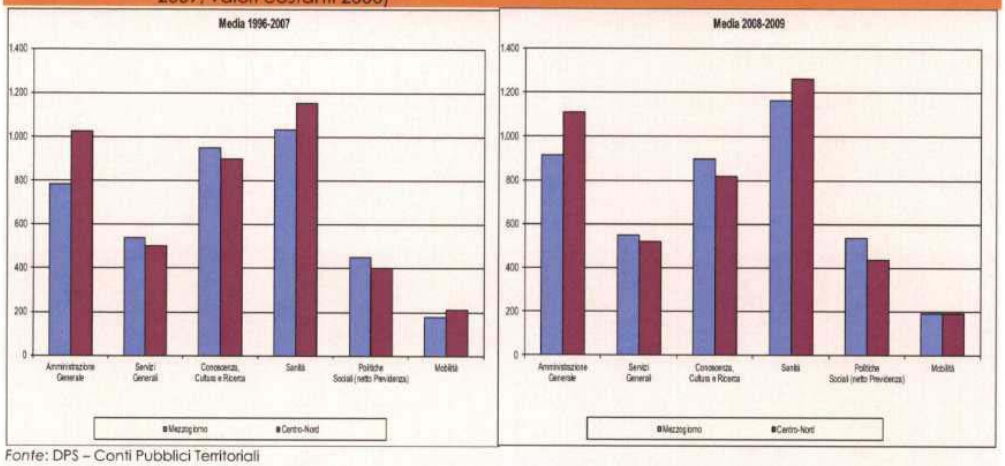
Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Escludendo le prestazioni sociali e concentrando l'analisi sulla parte corrente al netto di tale componente, la distribuzione della spesa risulta settorialmente differenziata (cfr. Figura III.2).

Più elevata risulta nel Mezzogiorno la spesa procapite per l'istruzione (inclusa nel macrosettore Conoscenza, Cultura e Ricerca), soprattutto a causa della diversa struttura per età della popolazione, e per le politiche sociali, ambito che include interventi di protezione sociale, derivanti da situazioni di disagio e da fenomeni di esclusione sociale, oltre ad interventi per la promozione dell'occupazione, anche a favore di categorie svantaggiate. In molti servizi essenziali, tuttavia, quali l'Amministrazione Generale, la Sanità, la Mobilità (in questo caso con un recupero nell'ultimo biennio), la cui spesa è direttamente destinata alla erogazione di servizi pubblici, la spesa pro capite risulta inferiore.

I fattori esplicativi di tali differenze dovrebbero essere meglio indagati anche alla luce delle capacità amministrative e dei servizi offerti. Una ricostruzione dei modelli regionali di spesa e della distribuzione tra livelli di governo è riportata nei successivi paragrafi III.3 e III.4.

Figura III.2 - PA - SPESA CORRENTE PRIMARIA PROCAPITE IN ALCUNI SETTORI (media 1996-2009, valori costanti 2000)

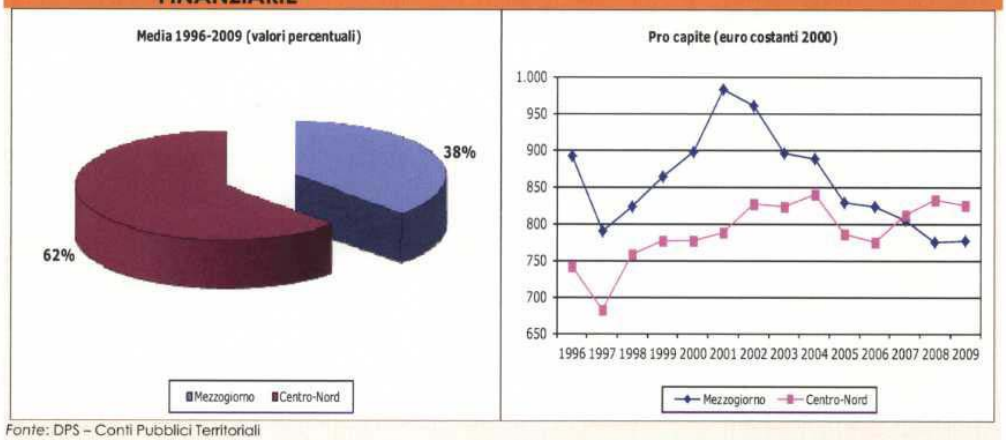


Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

La spesa in conto capitale, pari solo al 9,4 per cento della spesa pubblica complessiva, ha mantenuto negli anni un andamento favorevole nelle 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 (cfr. Figura III.3) fino ad arrivare, dopo un allineamento della spesa tra le due aree nel 2007, a una inversione di tendenza, con una spesa pro capite negli ultimi anni inferiore a quella del Centro-Nord. Occorre tuttavia tener conto che gli ultimi due anni della serie (soprattutto il 2008) risentono dell'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 Nord [5].

Figura III.3 - PA - SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

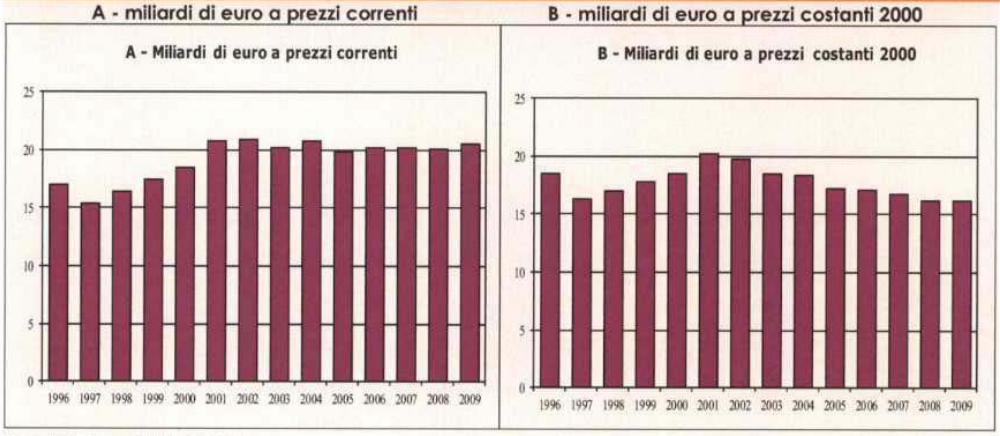
[5] Il capitolo 7776 del Ministero dell'Economia e delle Finanze è iscritto nel Bilancio dello Stato nella voce Altri Trasferimenti in conto capitale. Poiché il dato CPT assume i dati direttamente dal bilancio dell'ente, astenendosi dall'operare riclassificazioni delle poste ivi iscritte, la voce alla 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. 6, considerando anche le operazioni di tesoreria e interpretando tale trasferimento a favore della Agenzia delle Entrate, annulla l'effetto di tale posta.

In Italia la PA ha speso per investimenti e trasferimenti alle imprese in media 51,1 miliardi di euro correnti all'anno tra il 1996 e il 2009, di cui 19,2 miliardi nelle regioni del Mezzogiorno.

Il flusso di risorse in termini monetari nel periodo è stato sostanzialmente stabile a partire dal 2001, con una evidente erosione in termini reali (cfr. Figura III.4).

Figura III.4 - PA - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO - ANNI 1996-2009

A - miliardi di euro a prezzi correnti | B - miliardi di euro a prezzi costanti 2000



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Il dato 2009, per la Pubblica Amministrazione, pari a 20,5 miliardi (valori correnti), evidenzia, nonostante una modesta espansione della spesa nel Mezzogiorno, una sostanziale stabilità in rapporto al totale nazionale (cfr. Tavola III.5).

Le risorse per la politica regionale aggiuntiva - sebbene rappresentino, come vedremo, la parte preponderante della spesa destinata allo sviluppo nel Mezzogiorno - costituiscono una quota ridotta della spesa pubblica totale, riproponendo 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'Italia[6], ha rappresentato in media nel periodo 1998-2007[7], solo il 5,9 per cento della spesa pubblica primaria destinata al Mezzogiorno e l'1,8 per cento di quella italiana complessiva (cfr. Tavola III.2), con un consistente ridimensionamento nell'ultimo biennio (rispettivamente 4,4 e 1,4 per cento).

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

[7] La disponibilità informativa per le risorse aggiuntive parte dal 1998.

Tavola III.2 - PA - SPESA PRIMARIA E RISORSE AGGIUNTIVE (miliardi di euro costanti 2000)

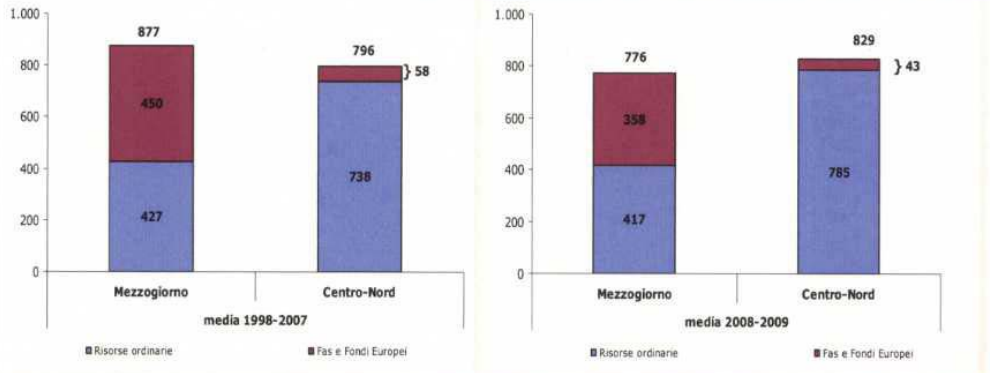
Italia	Media 1998-2007	Media 2008-2009
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie	504,0	542,8
spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	47,7	48,6
di cui:		
risorse aggiuntive	*11,8*	*9,6*
risorse aggiuntive su spesa primaria	2,3%	1,8%
Mezzogiorno		
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie	*157,8*	*168,3*
spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	*18,1*	*16,2*
di cui:		
risorse aggiuntive	*9,3*	*7,5*
risorse aggiuntive su spesa primaria	5,9%	4,4%
risorse aggiuntive Mezzogiorno su spesa primaria Italia	1,8%	1,4%

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali e Quadro finanziario unico

Pur rappresentando una quota così ridotta della spesa pubblica complessiva, la componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale (alimentata dalle risorse nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e dai Fondi Strutturali comunitari), ha svolto 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, gli 877 euro pro capite, di cui ha usufruito il cittadino del Mezzogiorno tra il 1998 e il 2007, si ridurrebbero a 427, pari a meno del 50 per cento, mentre i 796 del cittadino del Centro-Nord rimarrebbero sostanzialmente invariati (cfr. Figura III.5).

Figura III.5 - PA - SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PROCAPITE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER FONTE FINANZIARIA (euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali e Quadro Finanziario Unico

Il peggioramento evidente negli ultimi due anni nel livello della spesa procapite in conto capitale è imputabile al ridursi della spesa a valere sui Fondi Strutturali (a causa del lento avvio del nuovo ciclo di programmazione comunitaria) e sul Fondo per le aree sottoutilizzate.

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

Le informazioni contenute nella banca dati CPT consentono di effettuare analisi su diversi universi di riferimento: Pubblica Amministrazione (PA) e Settore Pubblico Allargato (SPA). Come anticipato nella Introduzione, l'analisi della spesa primaria della PA 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 invece 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 il vero carattere distintivo dei CPT rispetto alle altre fonti statistiche ufficiali relative all'attività economica dell'operatore pubblico.

È pertanto sul Settore Pubblico Allargato (SPA)[8] che risulta di estrema rilevanza approfondire le analisi circa la dinamica della spesa in conto capitale al fine di dar conto anche delle politiche di spesa effettiva delle imprese pubbliche nazionali e locali[9].

Il fenomeno della cessazione del ruolo di riequilibrio a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale, che già abbiamo rilevato per la PA a partire dal 2007 (cfr. Figura III.3) si avverte nel caso dell'SPA molto prima, a partire dal 2001. In particolare, negli ultimi due anni della serie, il Centro-Nord registra una spesa procapite mediamente superiore di circa 285 euro rispetto al Mezzogiorno.

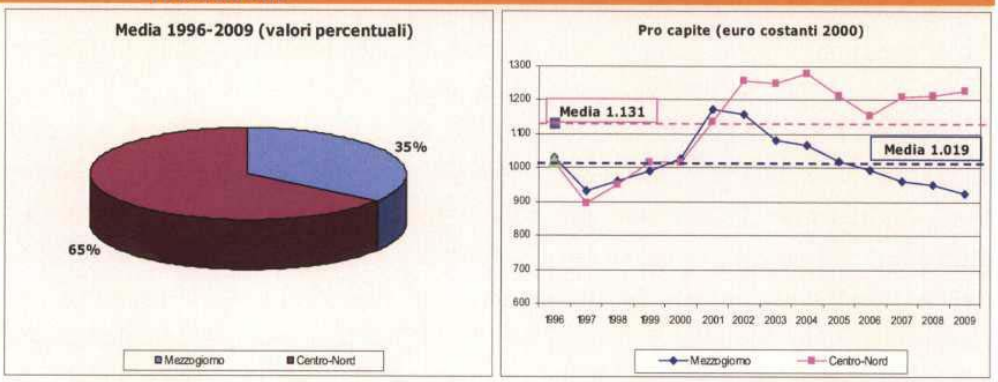
Negli ultimi anni, peraltro, la crescita della spesa del Centro-Nord a fronte di una sostanziale stabilità di quella del Mezzogiorno, genera una riduzione costante della quota della spesa destinata all'area meridionale in rapporto a quella nazionale: 32,1 per cento nel 2006, 30,2 nel 2007, 29,7 nel 2008, 28,7 nel 2009 (cfr. Tavola III.4).

---

[8] 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.

[9] 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.

Figura III.6 - SPA - SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il fenomeno è in larga misura riconducibile alle dinamiche di investimento degli Enti del SPA che incontrano grandi difficoltà nel realizzare un'azione redistributiva tra le aree del Paese, benché in tal senso indirizzati dal decisore pubblico.

La maggior parte di tali Enti (con l'eccezione dell'ANAS) risulta infatti lontano dal perseguimento dell'obiettivo di assicurare al Mezzogiorno il 45 per cento della propria spesa in conto capitale (cfr. Tavola III.3), sia pure con qualche miglioramento negli ultimi anni per alcuni di essi.

Tavola III.3 - 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
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
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
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
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
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
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

(*) 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

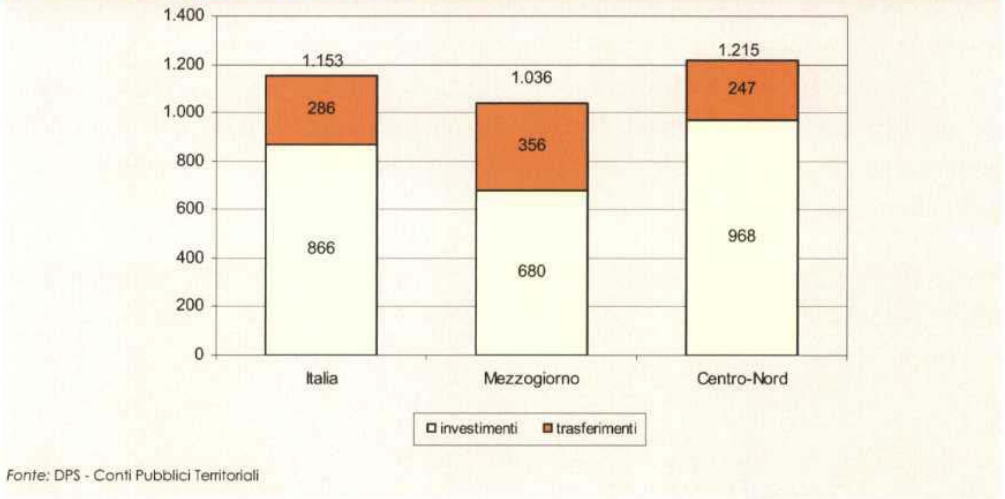
La composizione del *policy mix* della spesa in conto capitale, ovvero la ripartizione di tale spesa nelle sue due componenti (investimenti diretti e trasferimenti) fornisce informazioni qualitative sulle politiche di intervento. L'obiettivo dichiarato delle politiche di sviluppo è infatti, oltre a quello 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.

Anche all'interno della componente di incentivi, tuttavia, è possibile individuare forme di intervento che presentano una maggiore propensione a generare

sviluppo (in particolare attraverso l'incremento della dotazione infrastrutturale, di impianti e attrezzature e di altri beni capitali di proprietà di soggetti privati). Un'applicazione di questo approccio è riportata nel paragrafo 5 della Appendice Metodologica (Sez. AII CPT) di questo Rapporto.

Relativamente al Settore Pubblico Allargato si nota come, nell'arco temporale 2001-2009, il livello complessivo della spesa in conto capitale pro capite del Centro-Nord sia superiore (1.215 euro pro capite) rispetto al Mezzogiorno (1.036 euro procapite), con un divario tra le due aree che si sta accentuando (cfr. Figura III.6). Relativamente alla ripartizione tra investimenti e trasferimenti si conferma una composizione più "virtuosa" nel Centro-Nord con una spesa procapite superiore di 288 euro per quanto riguarda gli investimenti e inferiore di 109 euro per i trasferimenti.

Figura III.7 - SPESA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PROCAPITE DELLA PA E DEL SPA: INVESTIMENTI E TRASFERIMENTI (euro)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

A fronte di una totale stabilità dei due aggregati nel Mezzogiorno negli ultimi due anni, il Centro-Nord segnala una crescita consistente sia della spesa di investimento che della spesa per trasferimenti di capitale[10] (cfr. Tavola III.4).

[10] La crescita della prima componente è quasi interamente imputabile alla spesa di investimento delle imprese pubbliche nazionali, tuttavia largamente riferibile all'acquisto di titoli di capitale da parte della Cassa Depositi. L'operazione più consistente è relativa ad un incremento di oltre il 17 per cento dell'investimento complessivo della Cassa DD.PP. nel capitale sociale di ENEL.

La crescita della seconda componente è invece riferibile alla contabilizzazione, nel conto CPT, in tale categoria economica, delle erogazioni di rimborsi fiscali giacenti da oltre 10 anni (pari a 4.796 milioni di euro nel 2008 e 823 nel 2009) registrati sul bilancio dello Stato (capitolo 7776 del Ministero dell'Economia e delle Finanze) come Altri trasferimenti in conto capitale. Cfr. nota 5.

Tavola III.4 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (Valori in milioni di euro a prezzi correnti)

	Spese d'investimento (A)									Trasferimenti di capitale (B)									Spese d'investimento + trasferimenti di capitale (C=A+B)									Spese connesse allo sviluppo (D)								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Italia																																				
valori assoluti (milioni di euro)	48.895,3	53.697,8	55.245,3	59.998,9	58.634,1	58.566,8	61.981,6	61.432,5	65.641,4	18.482,9	20.518,7	19.798,2	18.724,7	18.486,3	17.209,6	17.938,7	21.361,7	19.529,6	67.378,1	74.216,5	75.043,5	78.723,6	77.120,5	75.776,4	79.920,3	82.794,3	85.171,0	69.392,5	76.357,8	77.394,0	81.221,4	79.419,4	77.927,2	82.156,9	84.846,5	87.366,6
quota su spesa totale (%)	6,4	6,7	6,6	6,8	6,5	6,2	6,4	5,9	6,4	2,4	2,6	2,4	2,1	2,0	1,8	1,9	2,1	1,9	8,8	9,3	8,9	8,9	8,5	8,0	8,3	8,0	8,2	9,0	9,5	9,2	9,2	8,8	8,3	8,5	8,2	8,5
quota su PIL (%)	3,9	4,1	4,1	4,3	4,1	3,9	4,0	3,9	4,3	1,5	1,6	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2	1,4	1,3	5,4	5,7	5,6	5,7	5,4	5,1	5,2	5,3	5,6	5,6	5,9	5,8	5,8	5,6	5,2	5,3	5,4	5,7
variazione % annua		9,8	2,9	8,6	-2,3	-0,1	5,8	-0,9	6,9		11,0	-3,5	-5,4	-1,3	-6,9	4,2	19,1	-8,6		10,1	1,1	4,9	-2,0	-1,7	5,5	3,6	2,9		10,0	1,4	4,9	-2,2	-1,9	5,4	3,3	3,0
Mezzogiorno																																				
valori assoluti (milioni di euro)	15.154,7	15.122,3	14.885,2	16.005,2	15.969,4	16.316,6	17.253,9	17.654,0	17.478,0	9.584,7	10.108,2	9.485,3	8.887,5	8.428,4	8.045,2	6.895,5	6.941,5	6.941,3	24.739,4	25.230,5	24.370,5	24.892,7	24.397,8	24.361,8	24.149,4	24.595,5	24.419,4	25.400,6	25.750,7	24.978,8	25.420,4	24.910,5	24.965,8	24.885,0	25.333,8	25.173,1
quota su spesa totale (%)	6,9	6,6	6,2	6,2	6,1	6,0	6,2	6,0	6,0	4,4	4,4	4,0	3,5	3,2	3,0	2,5	2,4	2,4	11,2	11,1	10,2	9,7	9,4	8,9	8,6	8,4	8,4	11,5	11,3	10,4	9,9	9,6	9,2	8,9	8,6	8,6
quota su PIL (%)	5,0	4,8	4,6	4,8	4,7	4,6	4,7	4,8	4,8	3,2	3,2	2,9	2,7	2,5	2,3	1,9	1,9	1,9	8,2	8,1	7,6	7,5	7,1	6,8	6,6	6,6	6,7	8,4	8,2	7,8	7,6	7,3	7,0	6,8	6,8	7,0
variazione % annua		-0,2	-1,6	7,5	-0,2	2,2	5,7	2,3	-1,0		5,5	-6,2	-6,3	-5,2	-4,5	-14,3	0,7	0,0		2,0	-3,4	2,1	-2,0	-0,1	-0,9	1,8	-0,7		1,4	-3,0	1,8	-2,0	0,2	-0,3	1,8	-0,6
Quota Mezz./Italia	**31,0**	**28,2**	**26,9**	**26,7**	**27,2**	**27,9**	**27,8**	**28,7**	**26,6**	**51,9**	**49,3**	**47,9**	**47,5**	**45,6**	**46,7**	**38,4**	**32,5**	**35,5**	**36,7**	**34,0**	**32,5**	**31,6**	**31,6**	**32,1**	**30,2**	**29,7**	**28,7**	**36,6**	**33,7**	**32,3**	**31,3**	**31,4**	**32,0**	**30,3**	**29,9**	**28,8**

Font: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Tavola III.5 - PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (Valori in milioni di euro a prezzi correnti)

	Spese d'investimento (A)									Trasferimenti di capitale (B)									Spese d'investimento + trasferimenti di capitale (C=A+B)									Spese connesse allo sviluppo (D)								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Italia																																				
valori assoluti (milioni di euro)	30.421,8	31.040,5	32.071,0	36.162,4	34.441,4	33.828,6	34.772,8	33.281,9	35.869,8	19.921,6	22.089,6	21.530,7	19.984,2	19.486,4	20.816,0	22.976,7	26.670,2	25.489,4	50.343,4	53.130,1	53.601,7	56.146,6	53.927,9	54.644,6	57.749,4	59.952,1	61.359,2	52.327,9	55.215,2	55.899,0	58.590,4	56.180,8	56.734,6	59.904,9	61.939,4	63.481,1
quota su spesa totale (%)	4,9	4,8	4,8	5,5	5,1	4,9	4,9	4,5	4,8	3,2	3,4	3,2	3,0	2,9	3,0	3,2	3,6	3,4	8,1	8,3	8,1	8,5	7,9	7,9	8,2	8,1	8,1	8,4	8,6	8,4	8,9	8,3	8,2	8,5	8,3	8,4
quota su PIL (%)	2,4	2,4	2,4	2,6	2,4	2,3	2,2	2,1	2,4	1,6	1,7	1,6	1,4	1,4	1,4	1,5	1,7	1,7	4,0	4,1	4,0	4,0	3,8	3,7	3,7	3,8	4,0	4,2	4,3	4,2	4,2	3,9	3,8	3,9	4,0	4,2
variazione % annua		2,0	3,3	12,8	-4,8	-1,8	2,8	-4,3	7,8		10,9	-2,5	-7,2	-2,5	6,8	10,4	16,1	-4,4		5,5	0,9	4,7	-4,0	1,3	5,7	3,8	2,3		5,5	1,2	4,8	-4,1	1,0	5,6	3,4	2,5
Mezzogiorno																																				
valori assoluti (milioni di euro)	10.788,6	10.164,6	9.794,1	11.107,0	11.072,4	11.170,3	11.690,7	11.908,3	12.121,8	9.947,3	10.747,4	10.400,9	9.615,0	8.764,4	8.985,5	8.526,6	8.153,1	8.414,5	20.735,8	20.912,0	20.195,0	20.722,0	19.836,8	20.155,7	20.217,2	20.061,5	20.536,3	21.379,6	21.414,0	20.781,4	21.234,1	20.335,0	20.735,8	20.929,0	20.790,9	21.274,3
quota su spesa totale (%)	5,9	5,4	5,0	5,6	5,4	5,3	5,4	5,3	5,4	5,4	5,7	5,3	4,8	4,3	4,3	3,9	3,8	3,9	11,3	11,1	10,2	10,4	9,7	9,6	9,3	8,9	9,1	11,7	11,4	10,5	10,7	9,9	9,8	9,6	9,2	9,5
quota su PIL (%)	3,6	3,2	3,0	3,3	3,2	3,1	3,2	3,2	3,3	3,3	3,4	3,2	2,9	2,6	2,5	2,3	2,2	2,3	6,9	6,7	6,3	6,2	5,8	5,7	5,5	5,4	5,7	7,1	6,8	6,5	6,4	5,9	5,8	5,7	5,6	5,9
variazione % annua		-5,8	-3,6	13,4	-0,3	0,9	4,7	1,9	1,8		8,0	-3,2	-7,6	-8,8	2,5	-5,1	-4,4	3,2		0,8	-3,4	2,6	-4,3	1,6	0,3	-0,8	2,4		0,2	-3,0	2,2	-4,2	2,0	0,9	-0,7	2,3
Quota Mezz./Italia	**35,5**	**32,7**	**30,5**	**30,7**	**32,1**	**33,0**	**33,6**	**35,8**	**33,8**	**49,9**	**48,7**	**48,3**	**48,1**	**45,0**	**43,2**	**37,1**	**30,6**	**33,0**	**41,2**	**39,4**	**37,7**	**36,9**	**36,8**	**36,9**	**35,0**	**33,5**	**33,5**	**40,9**	**38,8**	**37,2**	**36,2**	**36,2**	**36,5**	**34,9**	**33,6**	**33,5**

N.B.La serie riportata nella tabella si riferisce ad una definizione degli aggregati coerente con quanto precedentemente pubblicato del DPS con fonte CPT e non recepisce gli esiti della decisione di Eurostat del 2005 relativamente ai conferimenti di capitale alle Ferrovie dello Stato

Font: DPS - Conti Pubblici Territoriali

III.3 *I modelli di spesa delle regioni italiane: il caso della Sanità*

L'analisi delle dinamiche di spesa regionale è realizzata quest'anno attraverso un approfondimento specifico sul settore della sanità regionale.

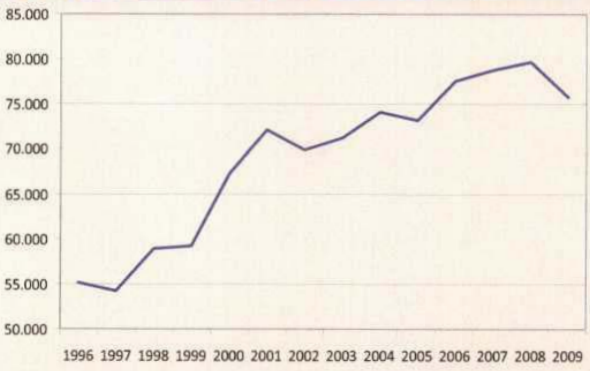
L'obiettivo è da un lato ricostruire dimensione e distribuzione della spesa sanitaria, essendo quello della sanità uno dei settori a maggiore assorbimento di spesa, dall'altro identificare possibili modelli di comportamento regionali, ricostruiti sia attraverso il confronto tra dati di cassa e dati di competenza, sia correlando i dati di spesa con indicatori di qualità delle prestazioni e di mobilità interregionale.

L'evoluzione storica della spesa sanitaria delle regioni italiane è di per sé un elemento cui dedicare grande attenzione per le notevoli implicazioni sugli equilibri della finanza pubblica del paese. La spesa sanitaria sostenuta da ogni regione italiana, atta ad assicurare livelli essenziali di assistenza, è una delle componenti più rappresentative dei bilanci regionali, arrivando mediamente a rappresentare il 70 per cento circa della spesa corrente.

La distribuzione della spesa del Settore Pubblico Allargato secondo i 30 settori individuati dalla classificazione dei CPT, conferma, come già indicato per la spesa primaria corrente (cfr. Tavola III.1), la funzione di "assorbimento" del settore della sanità rispetto alla spesa complessiva. Con riferimento al Settore Pubblico Allargato, la sanità rappresenta nella graduatoria settoriale di ogni regione il terzo settore, con una quota che tendenzialmente varia tra il 9 e il 19 per cento, preceduta unicamente da Previdenza e Integrazioni salariali e Amministrazione generale.

La spesa sanitaria totale consolidata del Settore Pubblico Allargato di fonte CPT, calcolata a valori costanti, mostra anche nell'ultimo decennio (2000-2009) una crescita del 13 per cento, in quanto passa da circa 67 miliardi a circa 76 (cfr. Figura III.8). La spesa totale in conto corrente, che mediamente rappresenta il 97 per cento della spesa totale nel settore della sanità, passa da circa 65 miliardi nel 2000 a oltre 73 nel 2009, corrispondente a una crescita del 13 per cento. Questa dinamica della spesa corrente ha notevolmente inciso sulla creazione dei *deficit* regionali del settore sanità, soprattutto in regioni quali Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Sicilia, Calabria e Sardegna.

Figura III.8 - SANITÀ: SPESA TOTALE CONSOLIDATA DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO IN ITALIA (Anni 1996-2009; milioni di euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Al fine di controllare e condurre le regioni in deficit verso un percorso virtuoso di ristabilimento dell'equilibrio economico finanziario, sono stati predisposti "piani di rientro": tali piani individuano le misure (quali, ad esempio, la razionalizzazione dell'assistenza ospedaliera) necessarie al risanamento della situazione economico-finanziaria dei servizi sanitari regionali.

Inoltre, nell'ambito della costruzione del nuovo sistema federale, si sta provvedendo alla costruzione di *benchmark* di spesa e di qualità, all'omogeneizzazione dei documenti contabili, alla previsione di sanzioni in caso di *deficit*, delineando un sistema che si propone di contrastare la cosiddetta "aspettativa" al ripiano dei disavanzi da parte dello Stato[11].

La spesa in conto capitale del settore sanitario, che sulla media dell'intero periodo 1996-2009 costituisce solo il 3 per cento della spesa totale, ha invece seguito, a partire dal 2005, una dinamica decrescente.

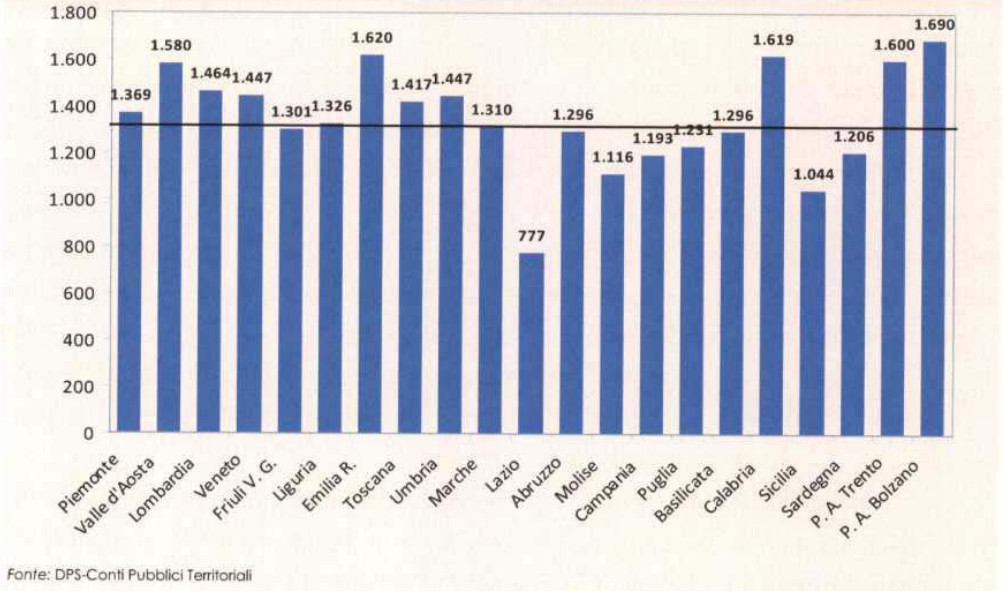
L'analisi della spesa sanitaria regionale consolidata pro capite (cfr. Figura III.9), calcolata a valori costanti, del Settore Pubblico Allargato rivela un quadro di disomogeneità regionale. La spesa pro capite più elevata si riscontra nella Provincia Autonoma di Bolzano con 1.690 euro, seguita dall'Emilia Romagna e dalla Calabria entrambe con 1.620 euro, dalla Provincia Autonoma di Trento con 1.600 euro, dalla Valle d'Aosta con 1.580 euro. Vi è poi un gruppo di regioni del Nord con livelli di spesa pro capite piuttosto simili: la Lombardia con 1.464 euro di spesa pro capite, il Veneto e l'Umbria con 1.447 euro, la Toscana con 1.417 euro e il Piemonte con 1.369 euro. Su valori di spesa pro capite più bassi si collocano un gruppo di regioni del Mezzogiorno, quali: la Basilicata e l'Abruzzo con 1.296 euro pro capite, la Puglia con 1.231 euro, la Sardegna con 1.206 euro, la Campania con 1.193 euro, il Molise con 1.116 euro e la Sicilia con 1.044 euro.

La regione con la spesa pro capite più bassa è il Lazio con 777 euro. Tale dato tuttavia risente di una diversa modalità di imputazione contabile degli acquisti di beni e servizi verso fornitori. Contrariamente a quanto avviene nelle altre regioni, infatti, tali poste sono gestite direttamente nel bilancio dell'Amministrazione Regionale, producendo così una sottostima della spesa sanitaria pro capite delle ASL[12].

[11] Cfr. Le misure di contrasto ai disavanzi sanitari, Il controllo della spesa sanitaria, www.camera.it. Per le regioni interessate, nell'ambito dei Patti per la salute 2007-2009 e 2010-2012, sono stati previsti specifici "Piani di rientro" per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e un fondo transitorio di accompagnamento, a sostegno delle stesse regioni impegnate nei Piani di rientro dei *deficit* strutturali. I singoli Piani di rientro individuano e affrontano selettivamente le cause che hanno determinato strutturalmente l'emersione di significativi disavanzi, consentendo di formulare dei correttivi rispetto a quelle variabili di spesa che ne sono alla base.

[12] È da tenere presente che tale anomalia influenza anche tutta l'analisi successiva.

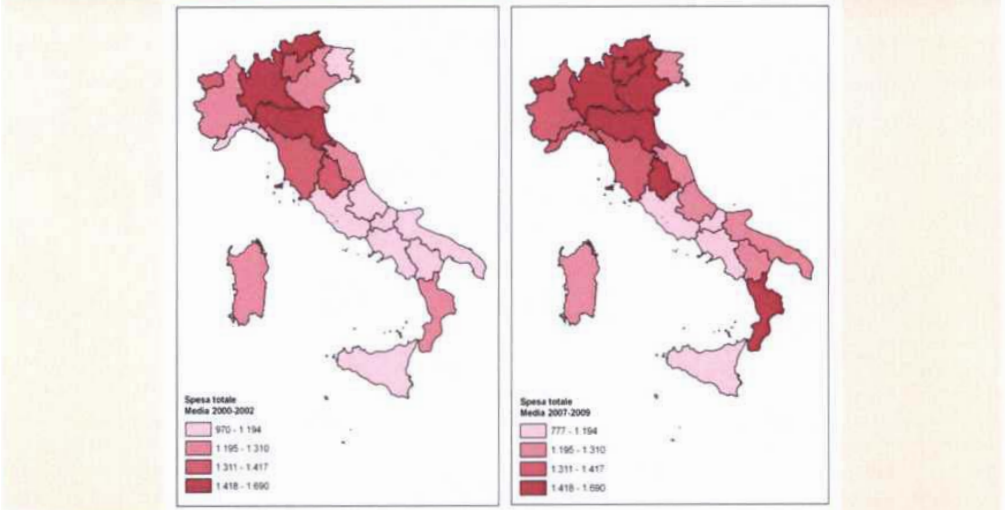
Figura III.9 - SPESA REGIONALE CONSOLIDATA PRO CAPITE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO NELLA SANITÀ (Media 2007-2009; euro costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

La distribuzione e l'evoluzione regionale della spesa totale pro capite è rappresentata graficamente dalla mappa della spesa sanitaria regionale (cfr. Figura III.10) nella quale sono rappresentate quattro classi di spesa regionale pro capite, osservate in due distinti periodi di tempo (2000-2002 e 2007-2009). Come è possibile osservare, le regioni che registrano il maggiore incremento di spesa pro capite sono il Veneto e la Calabria, che passano dalla seconda classe alla quarta. Seguono un gruppo di regioni (Basilicata, Puglia, Abruzzo, Umbria, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Provincia Autonoma di Trento) che aumentano di una classe. Le restanti regioni non sono soggette a variazioni di spesa pro capite tra i due periodi osservati tali da produrre cambiamenti sulle mappe.

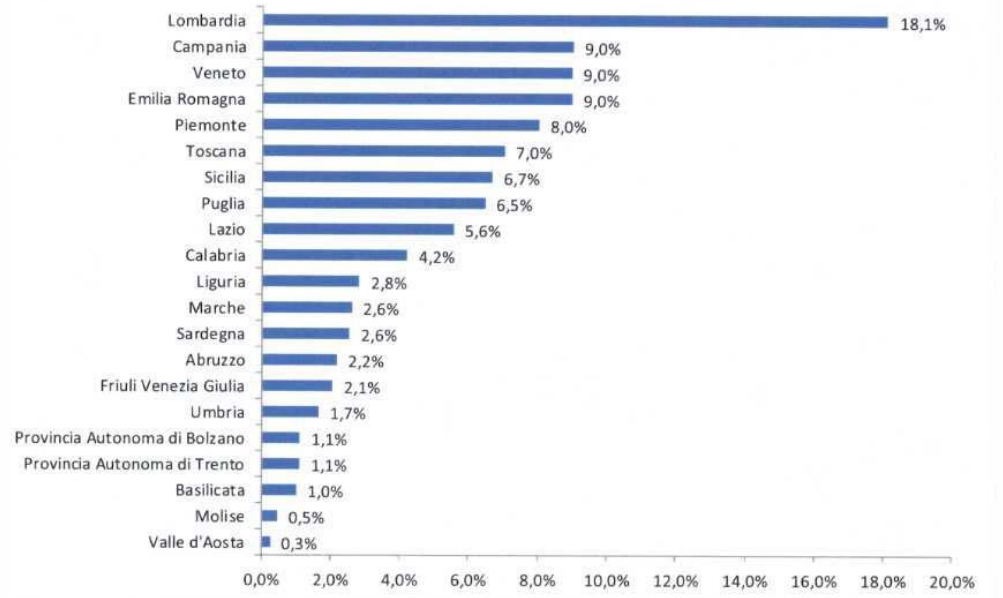
Figura III.10 - DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA SPESA PRO CAPITE CONSOLIDATA (Medie 2000-2002 e 2007-2009; migliaia di euro)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Se invece della spesa totale pro capite si analizza la concentrazione[13] della spesa sanitaria regionale (cfr. Figura III.11), emerge che la regione in cui la spesa sanitaria è maggiormente concentrata è la Lombardia, con il 18,1 per cento della spesa sanitaria nazionale. Vi è poi a seguire un gruppo di regioni (Campania, Veneto ed Emilia Romagna) situate a distanza, il cui peso relativo della spesa sanitaria è pari al 9,0 per cento. Quindi vi sono il Piemonte (8 per cento), la Toscana (7 per cento), la Sicilia (6,7 per cento), la Puglia (6,5 per cento), il Lazio (5,6 per cento), la Calabria (4,2 per cento). Infine è individuabile un terzo gruppo di regioni, i cui valori della spesa sanitaria si muovono all'interno di un *range* che va dal 2,8 per cento della Liguria allo 0,3 per cento della Valle d'Aosta.

Figura III.11 - INDICE DI CONCENTRAZIONE DELLA SPESA SANITARIA REGIONALE (Media 2007- 2009; valori percentuali)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Se la distribuzione della spesa sanitaria regionale può costituire un indicatore della quantità dei servizi sanitari resi alla popolazione, essa non necessariamente fornisce elementi sulla qualità delle prestazioni sanitarie.

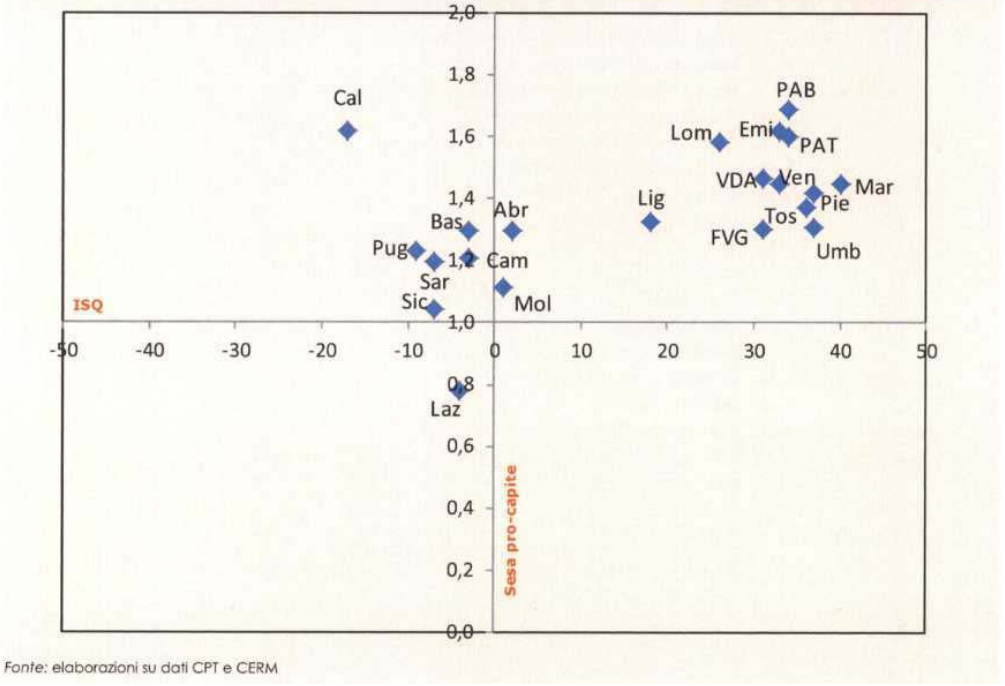
Infatti, se mettiamo in relazione i dati di spesa pro capite in ciascuna regione con il livello qualitativo delle prestazioni sanitarie, a una più alta spesa sanitaria pro capite non corrisponde sistematicamente una migliore qualità del servizio reso.

Nella Figura III.12 sono rappresentati i risultati della relazione tra la distribuzione della spesa regionale pro capite e un Indicatore Sintetico di Qualità delle

[13] La concentrazione della spesa sanitaria regionale è data dal rapporto tra la spesa sanitaria sostenuta in ogni regione e la spesa sanitaria nazionale.

prestazioni sanitarie[14], che evidenziano modelli di comportamento tra le regioni italiane molto differenziati. Emergono diverse matrici di comportamento delle regioni. Vi sono, ad esempio, regioni che associano a un alto livello di spesa sanitaria, una bassa qualità delle prestazioni nel settore, indicando pertanto una elevata inefficacia della spesa regionale. Ne è un esempio la Calabria, che si colloca nel primo quadrante della matrice così come, sia pure con livelli di spesa inferiori, tutte le altre regioni del Mezzogiorno. Tutte le regioni del Nord si situano nell'area alta della qualità sanitaria, con livelli di spesa consistenti (Lombardia, Emilia-Romagna, Province Autonome di Trento e Bolzano) o leggermente più contenuti (Veneto, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo).

Figura III.12 - RELAZIONE TRA LA SPESA SANITARIA PRO-CAPITE (media 2007-2009; migliaia di euro) **E QUALITÀ DELLE PRESTAZIONI SANITARIE (ISQ)**[15]



Fonte: elaborazioni su dati CPT e CERM

La spesa sanitaria regionale pro capite è stata posta in relazione anche con i saldi di mobilità interregionale (cfr. Figura III.13).

Tale relazione dimostra che le regioni del Nord, con una spesa sanitaria pro capite relativamente più elevata, accompagnata, come appena segnalato, da una elevata qualità delle prestazioni, esercitano una maggiore capacità attrattiva verso i flussi di mobilità sanitaria esterni, con saldi decisamente positivi e confermando una qualità più alta delle rispettive prestazioni regionali. Di fatto una migliore qualità dei servizi e delle

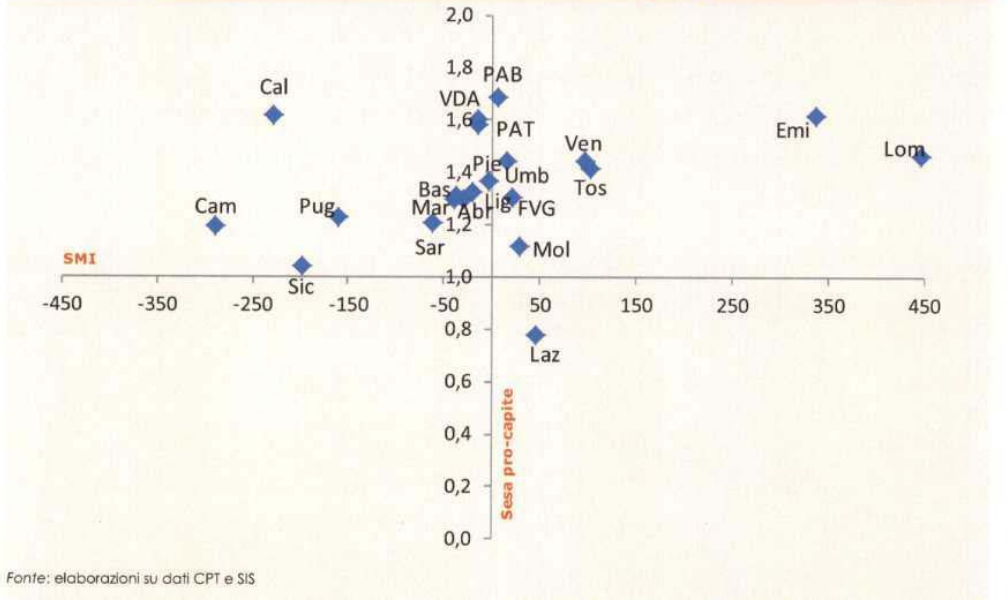
[14] In particolare è utilizzato l'ISQ, un indicatore elaborato dal CERM, costruito come media pesata di altri quattro gruppi di indicatori di *outcome* tratti da varie fonti statistiche (Pammolli F., Papa G., Salerno N.C., La spesa sanitaria pubblica in Italia: dentro la "scatola nera" delle differenze regionali, Quaderno CERM 2-2009).

[15] Cfr. Nota 14.

prestazioni regionali esercita una funzione maggiormente attrattiva verso quei flussi di mobilità sanitari esterni alla regione, che si dirigono per l'appunto verso quelle aree con dotazioni più diversificate e qualitativamente migliori.

Viceversa le regioni del Mezzogiorno[16] (particolarmente Campania, Calabria, Sicilia e Puglia), presentano saldi di mobilità ampiamente negativi, il che significa che una quota molto elevata dei residenti di queste regioni si trasferisce verso le regioni del Centro-Nord per beneficiare di prestazioni sanitarie di maggiore qualità. Se consideriamo il caso della Campania, e ricordiamo che si tratta della seconda regione con l'indice di concentrazione di spesa più elevato (pari al 9 per cento), il saldo di mobilità fortemente negativo, associato a un indicatore di qualità delle prestazioni sanitarie altrettanto basso, è rivelatore di un elevato livello di inefficacia della spesa sanitaria regionale.

Figura III.13 - RELAZIONE TRA LA SPESA REGIONALE PRO-CAPITE SANITARIA (media 2008-2009) **E I SALDI DI MOBILITÀ INTERREGIONALE (SMI) 2009**[17]



Fonte: elaborazioni su dati CPT e SIS

Accompagnando l'analisi della dinamica e della efficacia della spesa sanitaria regionale con l'esame dei flussi dei vari soggetti che governano e/o finanziano il servizio sanitario, si possono trarre altre utili informazioni sull'evoluzione della gestione del comparto. Infatti, è importante sottolineare come, nel corso degli anni, sia avvenuto un progressivo cambiamento nella modalità di finanziamento della sanità. Più specificamente, l'introduzione dell'Irap e dell'Addizionale regionale all'IRPEF (decreto legge n. 446/1997), nonché, successivamente, della compartecipazione regionale all'Iva

[16] Fa eccezione il Molise che ha particolarità proprie, legate alla presenza di una struttura altamente qualificata e il cui saldo di mobilità è attivo.

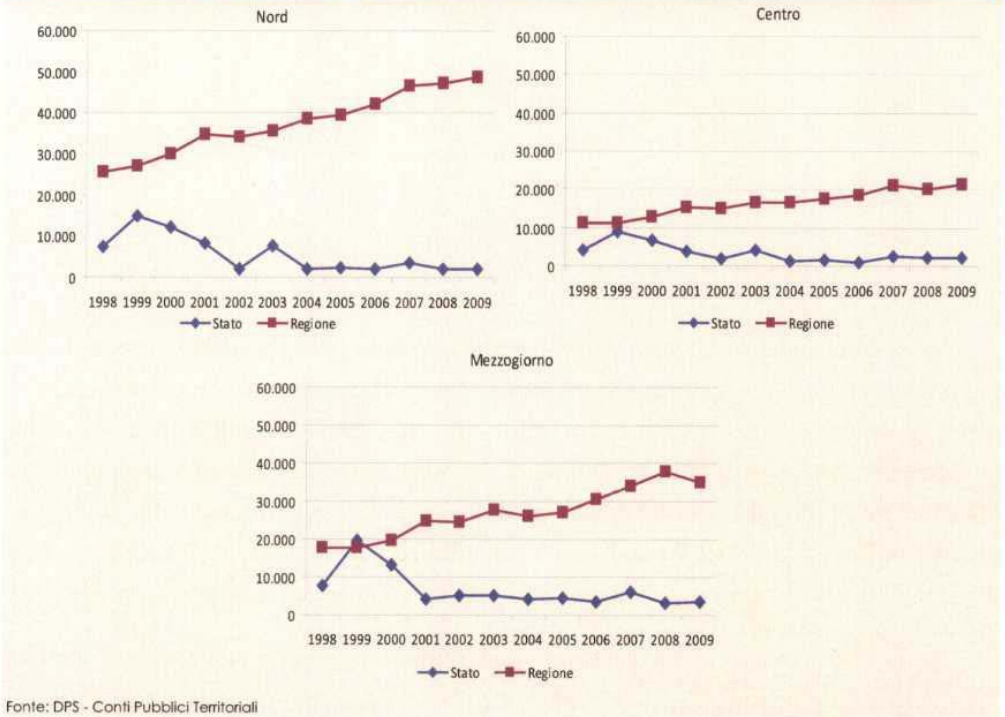
[17] I saldi di mobilità interregionale sono tratti dalla Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2009, che assume i dati del Sistema Sanitario Informativo (SIS) del Ministero della Salute.

e dell'Accisa sulle benzine (decreto legge n. 56/2000), hanno portato a una consistente riduzione dei Fondi Sanitari Nazionali e Regionali.

Il confronto tra l'andamento dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni alle ASL (cfr. Figura III.14) mostra che, a partire dal 1999, i trasferimenti dallo Stato alle Regioni manifestano una dinamica fortemente decrescente, pur in presenza di una forte crescita dei trasferimenti dalle Regioni alle ASL, evidenziando come, in virtù del decentramento di funzioni e della conseguente disponibilità di fondi in capo alla regione attraverso la devoluzione di tributi, il finanziamento del settore derivi, nel secondo periodo, direttamente dal bilancio regionale.

L'idea del legislatore era quella che, dando la responsabilità finanziaria alle Regioni, si potesse produrre un ciclo virtuoso per una successiva riduzione della spesa e dei *deficit* sanitari. L'aumento continuo dei finanziamenti alle ASL non sembra tuttavia aver prodotto gli effetti previsti: nel Nord, ad esempio, pur in presenza di una riduzione dei trasferimenti dallo Stato da 8.418 milioni di euro registrati nel 1996 a 2.153 del 2009 (pari a -74 per cento), il finanziamento delle Regioni alle ASL aumenta da 21.539 a 48.603 milioni (pari a +126 per cento). Analoga è la dinamica registrata nel Mezzogiorno (con i trasferimenti dallo Stato che diminuiscono del 62 per cento e quelli dalle Regioni che aumentano del 121 per cento), mentre nelle regioni del Centro il fenomeno è più marcato (-47 contro un +137 per cento).

Figura III.14 - CONFRONTO PER MACRO-AREE TRA I TRASFERIMENTI DA STATO A REGIONE E DA REGIONE AD ASL NEL SETTORE SANITÀ (Anni 1996-2009; milioni di euro)

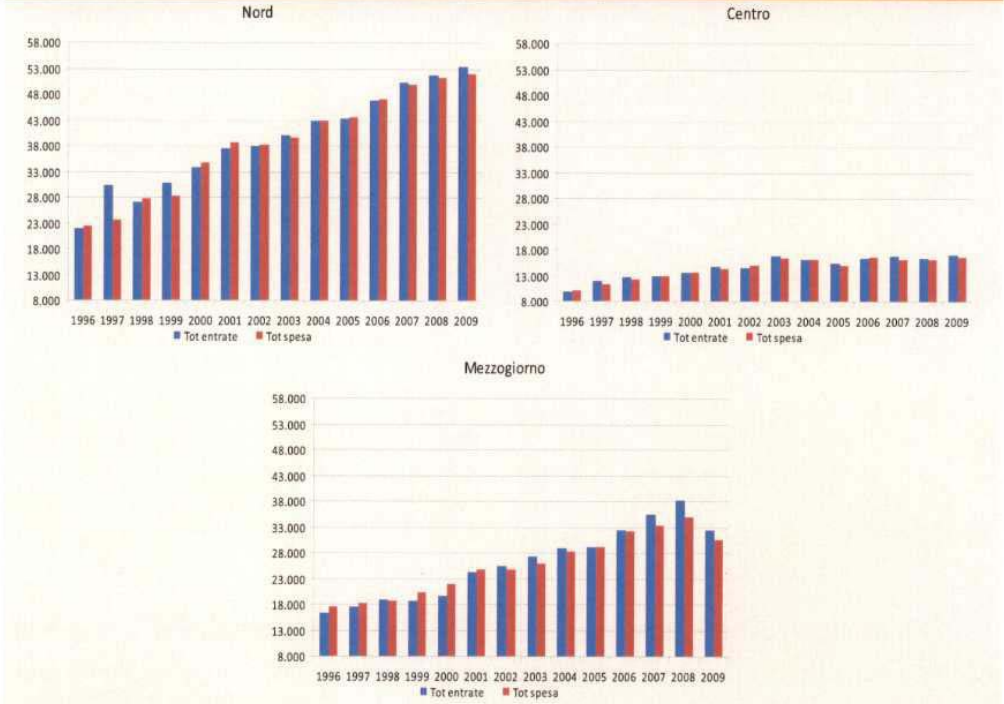


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il confronto tra il totale delle entrate e delle spese (entrambi non consolidati) delle ASL consente di trarre utili indicazioni sulla capacità di spesa delle Aziende stesse: infatti, una spesa superiore al finanziamento evidenzierà una situazione di *deficit*, mentre la situazione contraria indicherà un avanzo di gestione e possibili difficoltà nella capacità di spesa del sistema.

Nelle regioni del Nord (cfr. Figura III.15), le ASL spendono in media tutto quello che introitano (identificando una situazione di equilibrio). Allo stesso modo, tra il 1996 e il 2001, nel Mezzogiorno si registra una spesa superiore a quanto incassato, palesando la nascita dei *deficit* regionali. Per le regioni del Centro il rapporto tra maggiore spesa e minore entrata è determinata dalla peculiarità di contabilizzazione della Regione Lazio vista in precedenza.

Figura III.15 - CONFRONTO PER MACRO-AREE TRA I TOTALI ENTRATE E SPESE NON CONSOLIDATE DELLE ASL (Anni 1996-2009; milioni di euro)



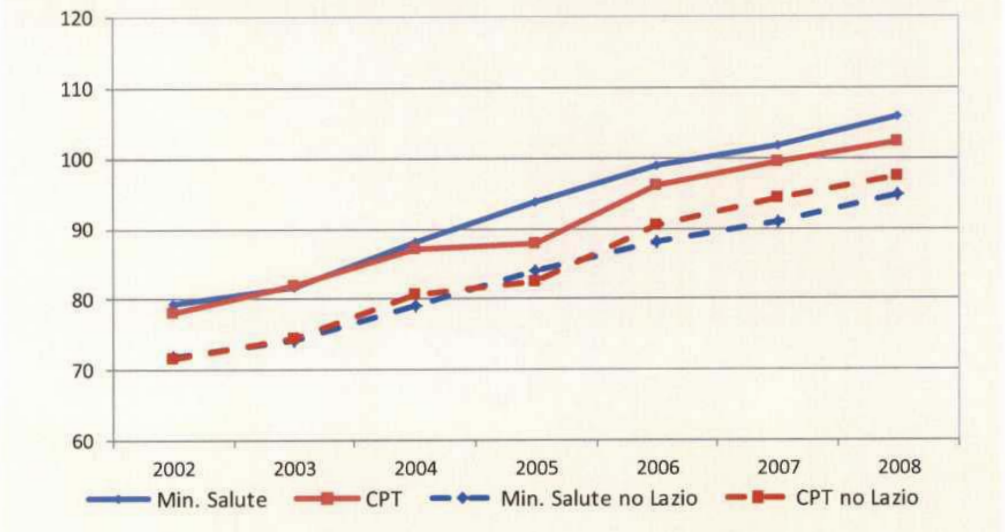
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

L'analisi svolta fin qui a partire dai dati CPT (flussi di cassa) non si discosta in maniera significativa, a livello di spesa totale, dalle informazioni economico-finanziarie regionali prodotte dal Ministero della Salute (SIS), che fanno riferimento a flussi di competenza.

Confrontando, infatti, a livello nazionale, la spesa sanitaria non consolidata della banca dati CPT con i costi regionali del Ministero della Salute per il periodo

2002-2008[18] si evidenzia (cfr. Figura III.16), che, pur nei limiti di una serie storica particolarmente ridotta, il totale dei costi (banca dati SIS) in genere è superiore alle informazioni di cassa (banca dati CPT) e che tale differenza si accentua a partire dal 2005. Tale fenomeno è solo minimamente spiegabile con la diversa natura dei dati utilizzati ed è imputabile, come già ribadito, in massima parte ai flussi di spesa relativi alle aziende sanitarie del Lazio. Infatti, estrapolando questa regione da entrambe le serie utilizzate, non solo il *gap* si riduce drasticamente, ma la spesa di cassa supera quella di competenza a eccezione del 2005 (anno in cui si ha una contrazione nella crescita del dato CPT) .

Figura III.16 - CONFRONTO PER LE ASL TRA LA SPESA NON CONSOLIDATA CPT E I COSTI TOTALI DEL MINISTERO DELLA SALUTE (Anni 2002-2008; milioni di euro)

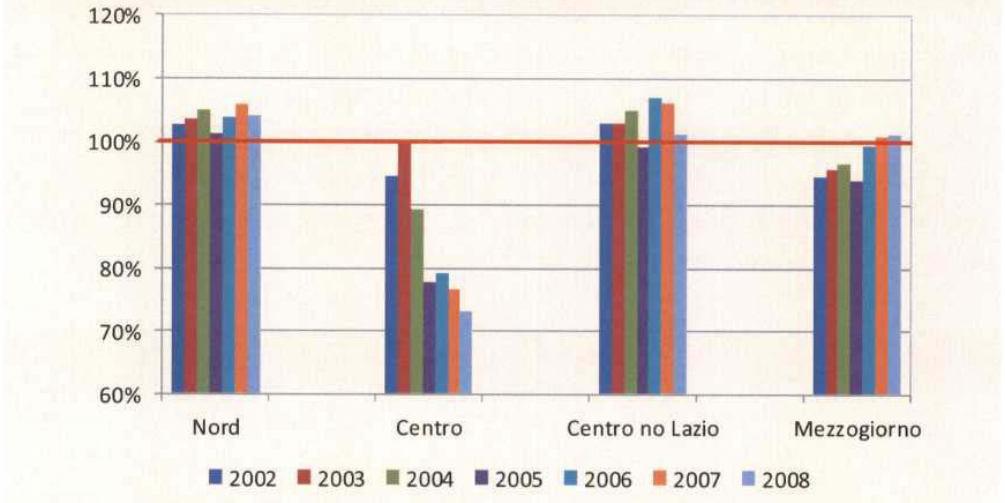


Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali; Ministero della Salute-SIS

L'analogia delle informazioni rilevabili dalle due banche dati, è messa in evidenza nella Figura III.17, in cui si riporta, per le macro-aree, i rapporti percentuali fra dato di cassa e dato di competenza (si deduce, dunque, che nei casi in cui il rapporto è maggiore del 100 per cento la cassa è superiore alla competenza). In tutte e tre le aree (escluso il Lazio) il suddetto rapporto è in tutti gli anni prossimo al 100 per cento, con un *range* di variabilità del ±6-7 per cento. In particolare, la differenza maggiore tra i due flussi si riscontra per il Mezzogiorno nel 2005 (-6 per cento), per il Centro, al netto del Lazio, nel 2006 (+7 per cento), mentre per il Nord nel 2007 (+6 per cento).

[18] Il restringimento del periodo preso in considerazione è determinato dalla non immediata possibilità di elaborazione delle informazioni 1996-2001 e dall'indisponibilità del 2009 nella banca dati del Ministero della Salute. Gli aggregati presi in considerazione sono la spesa totale di cassa delle ASL per CPT e il Totale dei costi di competenza della produzione al netto di ammortamenti e accantonamenti dello stesso comparto per il SIS.

Figura III.17 - RAPPORTO PER LE ASL TRA LA SPESA NON CONSOLIDATA CPT E I COSTI TOTALI DEL MINISTERO DELLA SALUTE PER MACRO-AREE[19] (Anni 2002-2008; valori percentuali)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali; Ministero della Salute-SIS

Dalle analisi e dai confronti fin qui effettuati risulta evidente come i soli flussi economici, pur fornendo preziose informazioni sulla dimensione, sulle modalità di finanziamento e sull'equilibrio finanziario delle varie regioni, non siano sufficienti per valutare l'efficienza nel settore sanitario, ma che si ha la necessità, come visto, di integrare tali informazioni con indicatori fisici, quali indici di qualità del servizio sanitario e/o flussi di mobilità sanitaria interregionale.

In altri termini, la spesa sanitaria diventa una variabile di osservazione strumentale rispetto agli obiettivi e ai risultati che si intendono assicurare. L'elemento che emerge in maniera chiara è che la crescita del livello di spesa sanitaria non genera di per sé migliori risultati, mentre a essere decisive sono le capacità di governo complessivo del sistema sanitario (le strategie, gli strumenti, le risorse umane ecc.), purtroppo ancora notevolmente differenziate tra le regioni italiane, con la presenza di un *gap* per le regioni del Sud.

III.4 Evoluzione degli indicatori di decentramento e analisi della spesa per livelli di governo

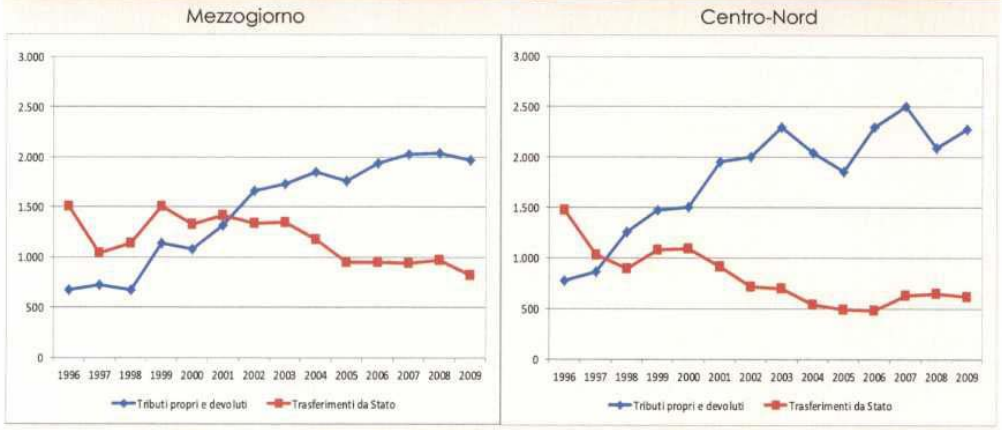
In Italia si è assistito nel corso del tempo a una politica di decentramento territoriale volta al trasferimento di funzioni e alla concomitante autonomia finanziaria dai livelli centrali a quelli regionali e locali, in un primo tempo, e successivamente dagli enti territoriali a soggetti da questi controllati o dipendenti; da qui nasce l'esigenza di costruire opportuni indicatori per la valutazione oggettiva

[19] Calcolato come rapporto tra flusso di cassa e flusso di competenza e moltiplicato per cento.

dello stato di attuazione del decentramento sia dal lato dell'autonomia di entrata che della capacità di spesa.

L'indicatore più frequentemente impiegato per misurare il livello di autonomia finanziaria delle Amministrazioni e Imprese Locali è costituito dal confronto tra Entrate tributarie (intese come Tributi propri e devoluti[20]) e i Trasferimenti statali. Si può notare, infatti, attraverso la Figura III.18, come, a partire dal 1998 per il Centro-Nord e dal 2002 per il Mezzogiorno le entrate proprie di Amministrazioni e Imprese Locali superino i Trasferimenti (correnti e di capitale) erogati dallo Stato, con una dinamica crescente.

Figura III.18 - SPA - EVOLUZIONE DEL FINANZIAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI (AR, AL e IPL) (Anni 1996-2009; euro procapite costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Tale fenomeno discende direttamente dall'introduzione di alcune leggi specifiche. Infatti, 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. In particolare, l'introduzione di:

- IRAP e Addizionale regionale all'IRPEF, attraverso il D. Lgs. 446/1997, che hanno sostituito una quota consistente dei trasferimenti del Fondo Sanitario Nazionale. Con lo stesso decreto, è stato, inoltre, attribuito alle Province e ai Comuni il gettito di alcuni tributi erariali;
- Addizionale comunale all'IRPEF facoltativa, con il D.Lgs. 360/1998;

[20] In tale contesto, i Tributi propri e le Compartecipazioni sono assimilati, assumendo alcuni orientamenti condivisi a livello internazionale (Cfr. OECD, *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*, 2009).

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 Conti Nazionali e nelle Statistiche sulle Entrate dell'OECD. 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.

- Compartecipazione regionale all'IVA e all'Accisa sulle benzine, l'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF, e la contestuale soppressione del Fondo Sanitario Regionale, che rappresentava la quota più consistente di trasferimenti dallo Stato alle Regioni, con il D. Lgs. 56/2000.

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: a oggi i tributi locali sono, infatti, solo parzialmente manovrabili dal legislatore locale e solo minimamente ancorati alla capacità fiscale del territorio.

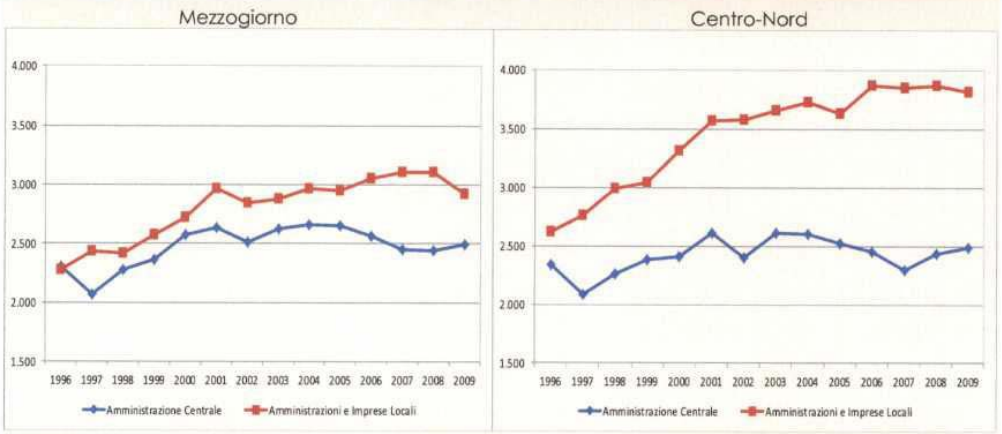
Dal lato del decentramento della spesa, un opportuno indicatore per la valutazione oggettiva del fenomeno, è dato dall'analisi della spesa pubblica consolidata procapite considerata al netto di interessi sul debito pubblico, uscite relative al settore previdenziale e partite finanziarie. Tale aggregato può essere definito come *spesa decentrabile*, ovvero esborso potenzialmente oggetto di trasferimento verso soggetti erogatori territorialmente più vicini ai bisogni dei cittadini, ed è la base delle analisi di questo paragrafo. L'universo di riferimento è costituito dai soggetti del Settore Pubblico Allargato coinvolti dalle riforme[21]. 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 locali nella gestione della spesa pubblica e il crescente coinvolgimento delle Imprese Pubbliche Locali (IPL), a cui gli enti territoriali delegano la fornitura di alcuni servizi pubblici.

Dall'esame della spesa decentrabile consolidata procapite (cfr. Figura III.19) 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 sia nel Mezzogiorno nel Centro-Nord, ma, soprattutto, dal forte un aumento nella spesa del complesso delle Amministrazioni e Imprese Locali (AR, AL e IPL) considerate[22], aumento decisamente più marcato per il Centro-Nord.

[21] Sono quindi esclusi i flussi relativi alle Imprese Pubbliche Nazionali, ritenute gestori di servizi nazionali non decentrabili.

[22] La flessione nel 2009 nella spesa delle Amministrazioni Regionali è da imputarsi principalmente alla riorganizzazione del sistema sanitario siciliano effettuata con L.R. 5/2009.

Figura III.19 - SPA – EVOLUZIONE DELLA SPESA CONSOLIDATA DECENTRABILE PER LIVELLO DI GOVERNO (Anni 1996-2009; euro procapite costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

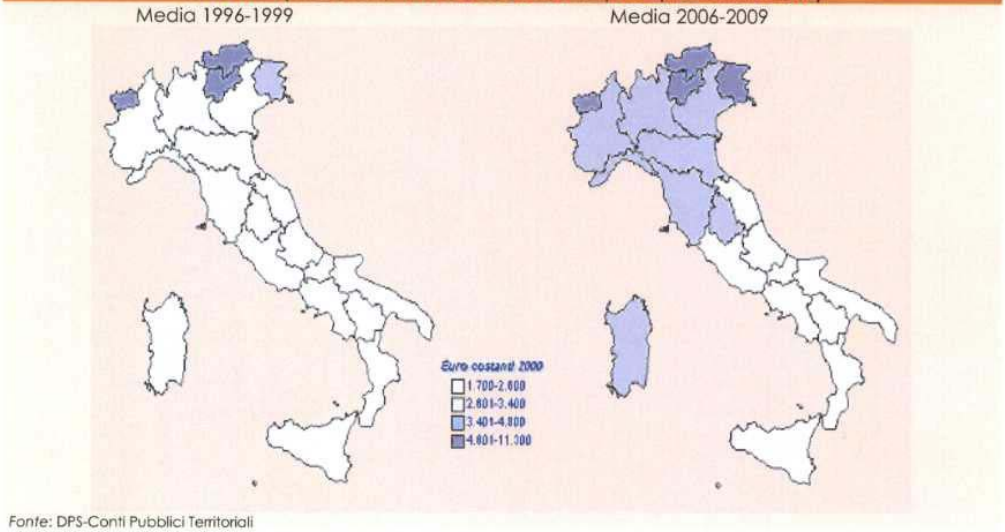
La politica di devoluzione sembra quindi essere stata maggiormente recepita nel Centro-Nord, confermando come l'attuazione concreta del decentramento sia un fenomeno fortemente influenzato dal livello di sviluppo economico e amministrativo raggiunto nelle diverse regioni.

L'evoluzione nella spesa di Amministrazioni e Imprese Locali evidenziata negli aggregati per area, trova maggiore specificazione nella Figura III.20 in cui viene confrontata la spesa decentrabile totale procapite del comparto locale (AR, AL, IPL) tra il 1996-1999 e il 2006-2009.

Dalla mappa tematica si evince che tutte le regioni aumentano la spesa decentrabile nel comparto locale tra il primo e il secondo periodo di riferimento a volte anche in maniera consistente (come nel caso del Piemonte e del Veneto), a eccezione della Puglia e della Sicilia,in cui l'aumento della spesa non è tale da farle passare alla classe successiva.

Nel secondo periodo di riferimento, inoltre, le regioni che raggiungono la più alta spesa procapite nel comparto sono, oltre alla Valle d'Aosta e alle Province Autonome che scontano effetti dimensionali, l'Emilia-Romagna, la Liguria e il Friuli Venezia Giulia. Al contrario, le regioni del Centro-Sud mantengono valori decisamente più contenuti.

Figura III.20 - SPA – SPESA DECENTRABILE TOTALE DEL COMPARTO LOCALE (AR, AL, IPL) IN ITALIA (medie 1996-1999 e 2006-2009; euro procapite costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Se quanto finora detto dà conto del trasferimento di funzioni dall'Amministrazione Centrale a quella Locale, nulla dice sul fenomeno del trasferimento di funzioni dalle Amministrazioni Regionali e Locali alle Imprese Pubbliche Locali. È questo uno dei temi più interessanti per comprendere l'evoluzione del processo di riorganizzazione e/o privatizzazione della PA. Nel corso degli anni Novanta il processo di snellimento della Pubblica Amministrazione ha avuto una accelerazione. Si è sviluppata, infatti, la tendenza degli enti territoriali a trasferire a soggetti terzi la gestione dei servizi, e tali soggetti sono andati assumendo sempre più natura imprenditoriale. Già la L. 142/1990 aveva introdotto la possibilità di affidare a Società per azioni, a prevalente capitale pubblico, la gestione dei servizi pubblici locali. In seguito è venuto meno il vincolo della proprietà maggioritaria pubblica e con il Testo Unico degli Enti locali del 2000, infine, la Società per azioni diventa l'unica forma di gestione per i servizi di rilevanza economica.

La Banca dati CPT è l'unica in grado di fornire informazioni specifiche e dettagliate su tale comparto, come può rilevarsi dalla Figura III.21 in cui viene riportata la spesa decentrabile totale procapite delle Amministrazioni regionale e Locali e delle Imprese Locali.

Figura III.21 - SPA – SPESA DECENTRABILE TOTALE DELLE COMPONENTI LOCALI (AR, AL, IPL) IN ITALIA (Medie 1996-1999 e 2006-2009; euro procapite costanti 2000)



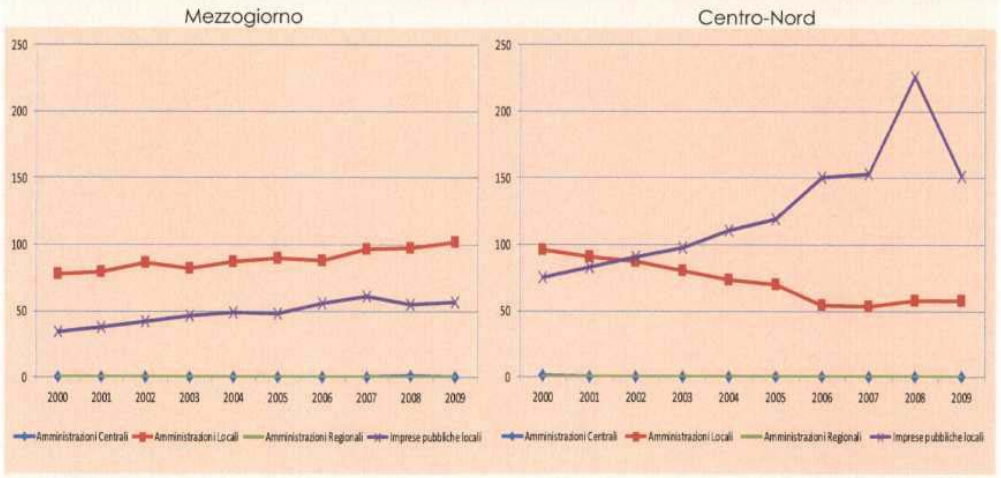
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

L'analisi temporale mostra come la spesa delle Imprese Pubbliche Locali è andata crescendo in tutte le Regioni, pur se tale fenomeno si è verificato con intensità e tempistica diversa nel Centro-Nord e nel Sud. In particolare, mentre le regioni centro-settentrionali hanno intrapreso il processo di decentramento di funzioni a partire dal periodo 1998-2000, come mostra l'elevata dinamica della spesa, le regioni meridionali si sono adeguate solo negli ultimi anni e il processo è ancora parziale. Tale affermazione è rafforzata da un livello di spesa procapite delle IPL nel Centro-Nord che dal 2008 ha raggiunto quella delle Amministrazioni Locali. Maggiori dettagli sulla composizione e dinamiche di spesa delle Imprese Pubbliche Locali verranno forniti nel paragrafo successivo.

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 per alcuni settori maggiormente interessati dal trasferimento di funzioni.

Prendendo in esame il settore Smaltimento dei rifiuti (cfr. Figura III.22) si nota come questo sia gestito quasi esclusivamente da Amministrazioni Locali e Imprese Pubbliche Locali, che da molti anni hanno competenze in questo settore. È peraltro evidente il basso livello di spesa delle Amministrazioni Centrali e Regionali già a partire dall'inizio del periodo.

Figura III.22 - SPA: SPESA DECENTRABILE TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI: 2000-2009 (euro procapite costanti 2000)

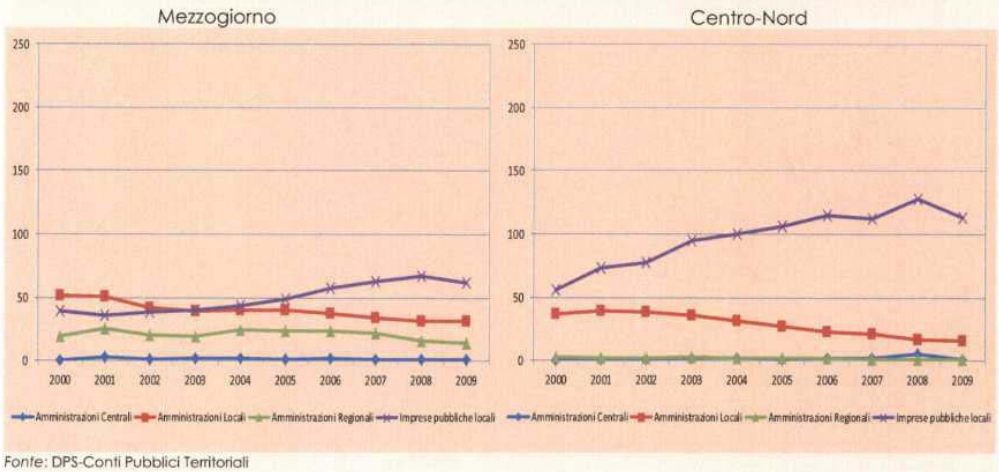


Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

È interessante però porre attenzione al ruolo delle IPL. La spesa di questi soggetti, più bassa nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, è cresciuta in entrambe le macroaree ma con intensità e modalità diverse. In particolare, mentre nel Mezzogiorno il debole aumento della spesa si è accompagnato a un più marcato aumento della spesa delle Amministrazioni Locali, nel Centro-Nord, si è assistito a un andamento decrescente del ruolo di queste ultime (-40 per cento tra il 2000 e il 2009) a fronte di un forte aumento di quello delle IPL (+102 per cento), attestante un più avanzato processo di decentramento verso le aziende e le società del territorio. Il picco della spesa delle IPL registrato nel 2008 dalle regioni del Centro-Nord è da imputarsi alla nascita, in Lombardia, della A2A S.p.A. (azienda multisettoriale nata dall'accorpamento di numerose società locali) e dal relativo costo di avvio delle attività.

Nel Ciclo integrato dell'acqua (cfr. Figura III.23) le IPL nel Mezzogiorno registrano una spesa crescente per tutto il periodo (56 per cento), 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 (in media rispettivamente 97 euro costanti procapite contro 30).

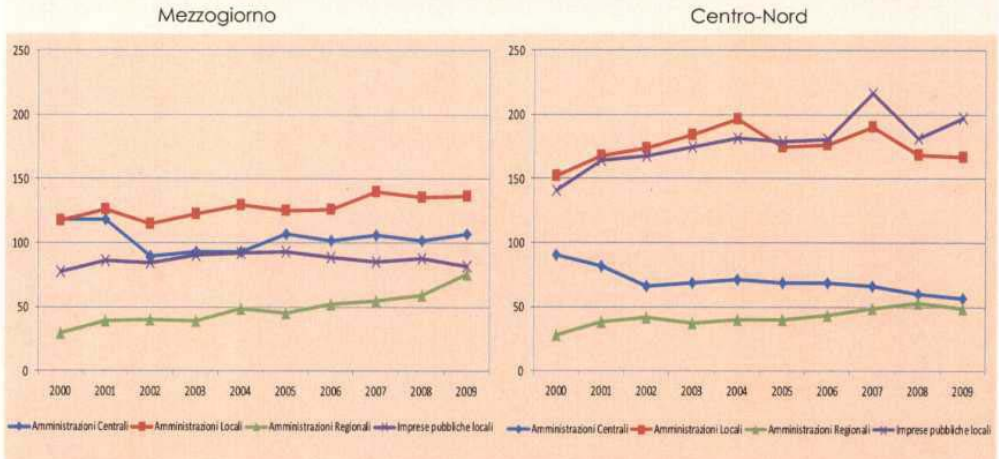
Figura III.23 - SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA: 2000-2009 (Euro procapite costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Nel caso del macro-settore Mobilità[23] (cfr. Figura III.24), l'Amministrazione Centrale, attraverso la spesa dell'Anas e dello Stato, risulta avere ancora un ruolo importante, soprattutto nel Sud. Nonostante il forte peso delle Amministrazioni Centrali, gli enti territoriali nel loro complesso hanno tuttavia accresciuto il loro ruolo nel settore della mobilità locale, passando nel Mezzogiorno da 225 euro costanti procapite del 2000 a 294 euro del 2009 e, nel Centro-Nord, da 321 a 412 euro.

Figura III.24 - SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN MOBILITÀ: 2000-2009 (euro procapite costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Sempre più rilevante risulta il ruolo delle IPL nella gestione della spesa del trasporto pubblico locale, soprattutto nel Centro-Nord, dove a partire dal 2007 superano, in termini di spesa procapite, le Amministrazioni Locali, tradizionalmente responsabili del settore.

[23] Il macro-settore Mobilità è ottenuto dalla somma di Viabilità e Altri trasporti.

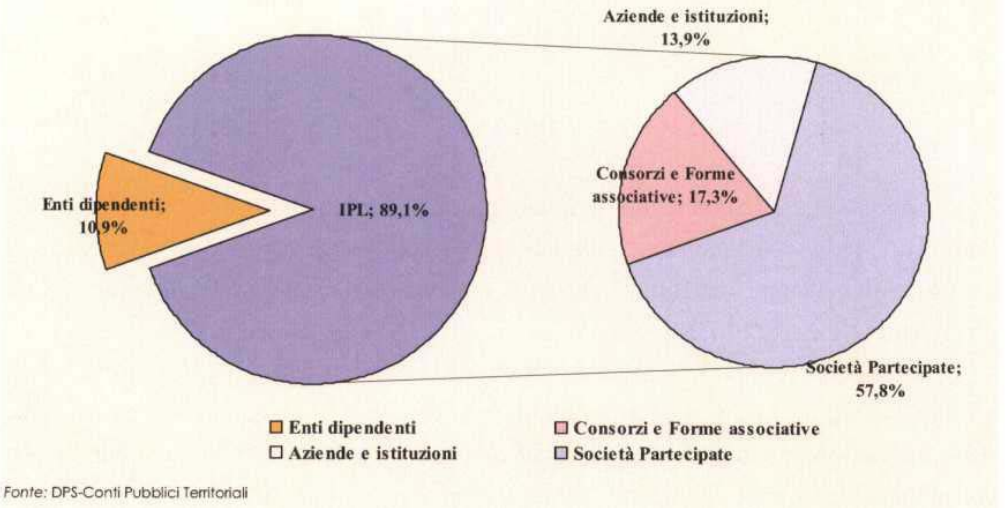
III.5 Il Settore Pubblico Locale (SPL)

III.5.1 La definizione di Settore Pubblico Locale (SPL) e la sua composizione

Il Settore Pubblico Locale (SPL) comprende, a livello locale l'insieme di enti della Pubblica Amministrazione in senso stretto (PA, con esclusivo riferimento agli Enti dipendenti dalle Amministrazioni regionali e locali), e gli altri enti della sua componente allargata.

Per il livello locale, quest'ultima si identifica con le Imprese Pubbliche Locali (IPL), aggregazione che comprende l'insieme dei Consorzi, delle Aziende e delle Società partecipate che operano a livello regionale e sub-regionale. Attraverso la definizione di SPL sono rese possibili ulteriori analisi di dettaglio, estremamente complete e puntuali che rappresentano uno strumento essenziale ai fini della conoscenza delle realtà regionali e sub-regionali nelle quali agisce l'operatore pubblico.Il SPL è composto, nella media del periodo 2001-2009,da un numero di poco superiore ai 3.300 enti, con una netta prevalenza della componente allargata locale sull'intero settore: le IPL ne rappresentano infatti, globalmente, una quota pari all'89,1 per cento del totale (cfr. Figura III.25). A loro volta, le IPL si compongono per più della metà da Società partecipate (57,8 per cento), e quote significative sono riservate per le altre due categorie di enti (Consorzi, pari al 17,3 per cento e Aziende, pari al 13,9 per cento).

Figura III.25 - NUMEROSITÀ MEDIA DEL SPL PER CATEGORIA DI ENTE (Valore percentuale, media 2001-2009)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Ciascuna categoria di enti si articola poi in una pluralità di sottotipi, illustrati nella Tavola III.6. Le composizioni medie per sottotipo, confermano per il SPL la predominanza delle *Società di capitali a partecipazione regionale per la gestione di*

pubblici servizi quale sottotipo maggiormente presente per numero di enti (in media, per gli anni 2007-2009, quasi 1600 enti), e, a seguire, *i Consorzi istituiti/partecipati dalle Province/dai Comuni* (con un valore medio di fine periodo inferiore al primo, comunque pari a 284 enti).

Tavola III.6 - NUMEROSITÀ MEDIA PER CATEGORIA ENTE E SOTTOTIPO DEL SPL (media 2001-2009)

Categoria Ente	Sottotipo Ente	Media 2001-2003	Media 2007-2009
Enti dipendenti	Enti e Istituti regionali	118	101
	Agenzie regionali	61	82
	Enti di promozione turistica di livello regionale	142	70
	Enti per il diritto allo studio universitario	47	43
	Enti e Istituti di province e/o comuni	3	2
	Agenzie di province e/o comuni	1	1
	Enti di promozione turistica di livello sub-regionale	17	17
	TOTALE ENTI DIPENDENTI	**389**	**316**
Consorzi e Forme associative	Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni	33	32
	ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)	37	72
	Consorzi di bonifica	160	157
	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	335	284
	Parchi di province e/o comuni	14	13
	TOTALE CONSORZI E FORME ASSOCIATIVE	**579**	**558**
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	181	141
	Enti pubblici economici di livello sub-regionale	83	79
	Aziende consortili di province e/o comuni	16	6
	Istituzioni di province e/o comuni	82	93
	Aziende di edilizia residenziale di livello sub-regionale	9	9
	TOTALE AZIENDE E ISTITUZIONI	**493**	**436**
Società Partecipate	Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi	127	157
	Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	84	103
	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	1.269	1.575
	Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	167	236
	TOTALE SOCIETA' E FONDAZIONI PARTECIPATE	**1.647**	**2.071**
TOTALE SPL		**3.108**	**3.381**

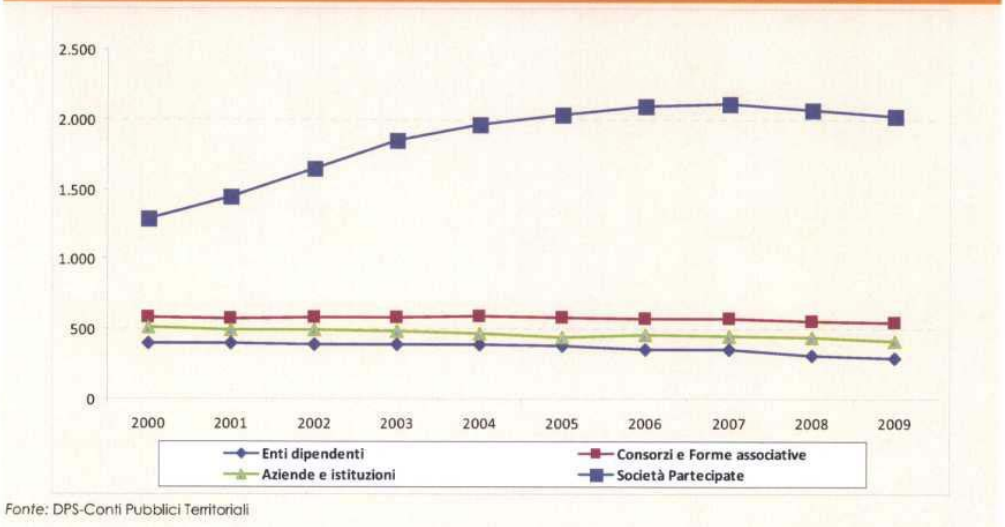
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Osservando l'andamento temporale della numerosità per categoria, il SPL presenta un dato sostanzialmente invariato per gli enti costituiti in forma di Aziende e di Consorzi, mentre più interessante risulta il caso delle Società partecipate e degli Enti dipendenti (cfr. Figura III.26).

Per le Società partecipate, a fronte di una crescita progressiva che permane fino a tutto il 2006, si assiste a una battuta di arresto nel 2007, e a una successiva lieve flessione nell'ultimo biennio, periodo nel quale si verifica la simultanea diminuzione del numero degli Enti dipendenti, prima variazione ottenuta su di una serie che, per questa categoria, si presentava ormai assestata su di un livello prossimo ai 380 enti in Italia. La lettura del dato sulla numerosità, onde evitare confusioni, deve accompagnarsi alla considerazione dell'esistenza di un altro fenomeno, cominciato già in qualche misura nel 2006, e via via sempre più esteso, relativo alle fusioni tra le imprese

pubbliche locali, che hanno dato luogo all'apparizione dei primi poli di aggregazione dei servizi pubblici locali in grandi gruppi di imprese, dalle dimensioni economiche significative[24] e particolarmente diffusi nelle regioni del Centro-Nord[25].

Figura III.26 - NUMEROSITÀ DEL SPL PER CATEGORIA ENTE (Anni 2000-2009, Unità)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

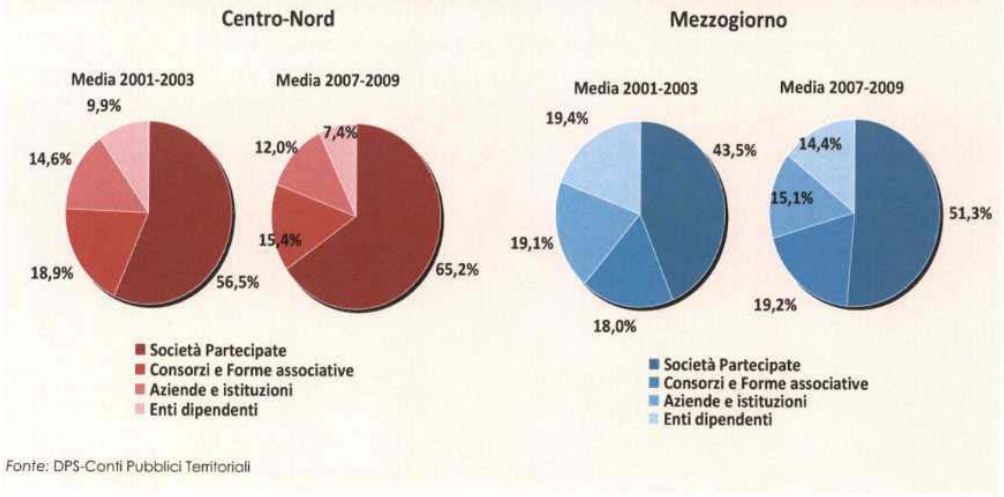
Il fenomeno della prevalenza delle Società partecipate non si replica nelle due macro-aree.

Il confronto tra la composizione percentuale media dei primi anni (2001-2003 e quella dell'ultimo periodo (2007-2009) mostra come i cambiamenti occorsi abbiamo interessato dimensioni diverse tra le due macro-aree. Nel Mezzogiorno, infatti, le Società partecipate sfiorano appena il 51,3 per cento nel periodo finale, mentre quelle del Centro-Nord arrivano a costituire, rispetto al SPL, il 65,2 per cento del totale. I dati mettono in rilievo il diverso peso assunto dagli Enti dipendenti, cioè dal settore della Pubblica Amministrazione di livello locale, nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro-Nord. Nel Mezzogiorno, infatti, si passa da un iniziale 19,4 per cento a un valore medio del triennio 2007-2009 pari al 14,4 per cento, dunque ancora rilevante, mentre nel Centro-Nord la medesima categoria diminuisce dal 9,9 al 7,4 per cento.

[24] Cfr. più avanti, paragrafo III.4.3

[25] Il fenomeno è particolarmente verificato nel caso delle *multiutilities*, quali la ENIA in Emilia Romagna, già nata dalla fusione a fine 2005 di tre aziende municipalizzate e di nuovo, nel 2010, incorporata nel Gruppo IREN, nato a sua volta dalla fusione tra IRIDE SpA ed ENIA; la società A2A, nata il primo gennaio 2008 dalla fusione tra la società AEM SpA di Milano e la società ASM SpA di Brescia, operante nei settori dell'energia, della gestione dei servizi idrici integrati, della raccolta e smaltimento dei rifiuti e dei servizi per le pubbliche amministrazioni; il gruppo Hera, nato a seguito di aggregazione successive tra più di 11 aziende municipalizzate.

Figura III.27 - NUMEROSITÀ DEL SPL PER CATEGORIA ENTE E MACRO-AREA (Media 2001-2003 e 2007-2009, composizione percentuale del Centro-Nord e del Mezzogiorno)

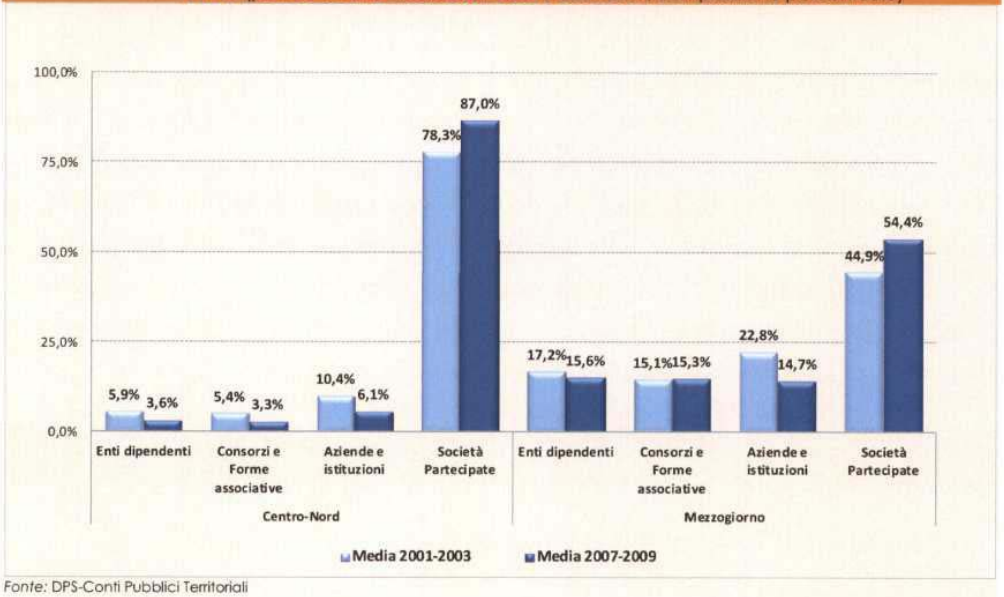


Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

L'analisi assume maggiore significatività se si confronta la distribuzione regionale per macro-area della spesa consolidata per categoria dell'intero SPL. Il confronto tra i due periodi della serie, quello iniziale riferito al triennio 2001-2003 e quello finale degli anni 2007-2009[26], rende evidente il ruolo svolto dalle Società partecipate, sebbene con differenze importanti tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno (cfr. Figura III.28). Nel Centro-Nord appare infatti una tendenza alla societarizzazione più marcata, del tutto evidente nel secondo periodo considerato, a detrimento delle altre forme di costituzione degli enti SPL, in particolare delle Aziende speciali. Anche nel Mezzogiorno, le Società partecipate si confermano essere le maggiori per dimensione economica di spesa, ma vi permangono quote significative delle altre categorie di enti. Il caso delle Aziende può essere considerato in questo senso esemplare: nel Centro-Nord esse superano di poco i sei punti percentuali, laddove il Mezzogiorno sfiora i quindici punti percentuali, sebbene in ambedue le macro-aree si registri una diminuzione delle quote relative.

[26] Ai fini di una valutazione significativa dell'azione pubblica nel SPL, non si può prescindere dall'edificio normativo sancito già nel Testo unico n. 267/2000 e nelle normative di settore (ad es. il D.Lgs. 164/2000 e il D.Lgs. 79/1999) sulla liberalizzazione dei servizi pubblici. La distinzione tra quella che si definisce l'attività amministrativa in forma privatistica e l'attività d'impresa degli enti pubblici segna l'inizio di nuove modalità di intervento dell'operatore pubblico, i cui effetti trovano concreta realizzazione, di fatto, a partire dall'anno 2001. Ciò spiega gli archi temporali scelti in questo paragrafo.

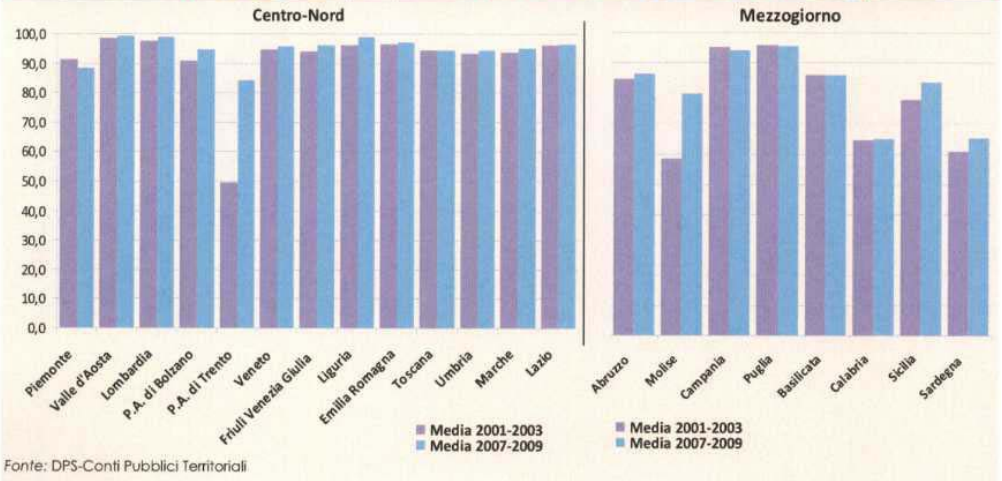
Figura III.28 - SPESA TOTALE CONSOLIDATA DEL SPL PER CATEGORIA ENTE E MACRO-AREA (prezzi costanti, media 2001-2003 e 2007-2009, composizione percentuale)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

La spesa delle IPL costituisce in effetti grande parte della spesa dell'intero SPL, fin quasi a coincidere con essa. Nel confronto tra i primi anni della serie e quelli di fine periodo, la tendenza è di un progressivo aumento dell'importanza della componente allargata. Attraverso il dettaglio del peso delle IPL sulla spesa totale del SPL per regione (cfr. Figura III. 29), il quadro si arricchisce di nuove informazioni. Ad esempio, le regioni Piemonte, Campania e Puglia mostrano una tendenza inversa rispetto al dato nazionale, cioè diminuzioni, seppur lievi, del peso delle IPL sul totale del SPL, mentre tutte le altre regioni, prime tra tutte la Provincia Autonoma di Trento, trainano il *trend* nazionale. I livelli delle regioni del Mezzogiorno, in particolare quelli di fine periodo, si presentano comunque inferiori al 90,0 per cento, valore raggiunto da undici regioni su tredici del Centro-Nord, e da solo due regioni su otto nel Mezzogiorno.

Figura III.29 - SPESA TOTALE CONSOLIDATA. PESO DELLE IPL SUL SPL PER REGIONE E MACRO-AREA (Composizione percentuale, media 2001-2003 e 2007-2009)



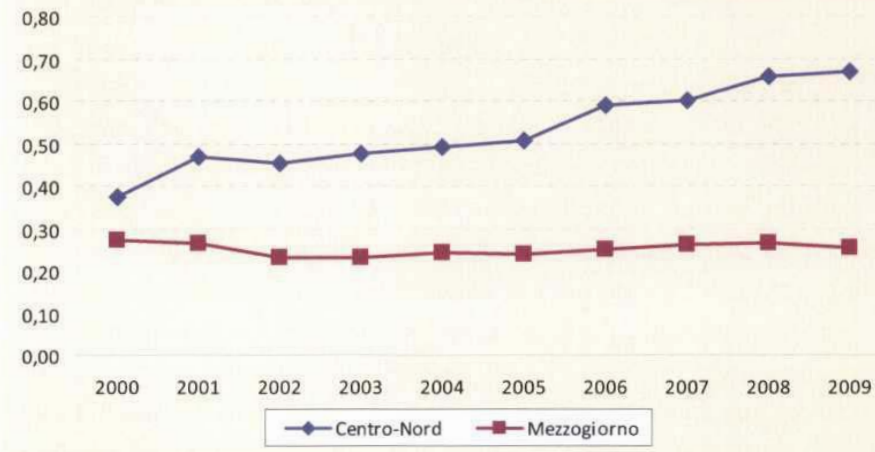
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

III.5.2 Dimensione ed efficienza delle Imprese Pubbliche locali

L'aumento della dimensione media della spesa delle IPL è molto marcato nelle regioni del Centro-Nord (cfr. Figura III.30), dove in regioni come la Lombardia e la Valle d'Aosta (cfr. Figura III.31), nell'ultimo triennio (2007-2009), un IPL spende in media più del doppio di ciò che spendeva all'inizio del periodo (2001-2003). Importanti sono anche gli incrementi di spesa media delle IPL nel Veneto, in Liguria, in Emilia-Romagna e nelle due province autonome di Trento e Bolzano.

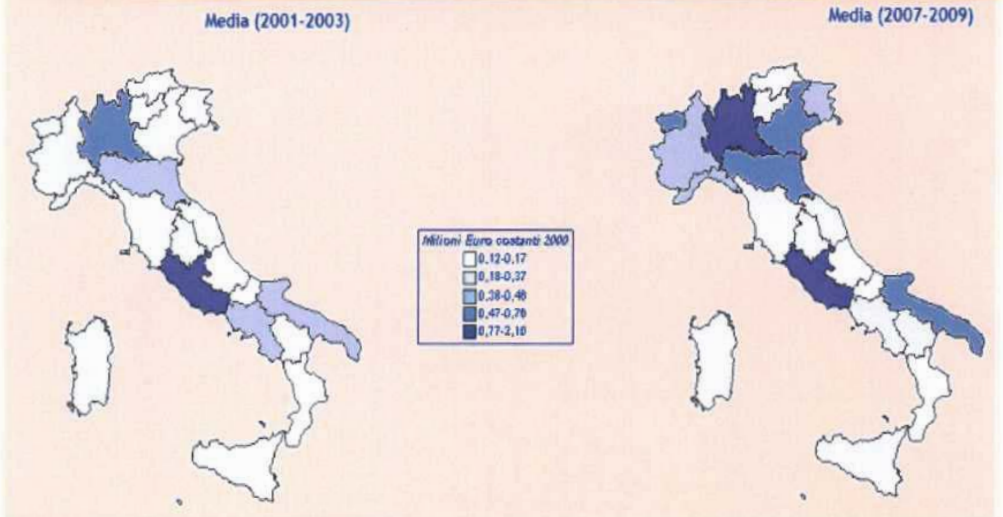
Si noti come tale analisi, nel caso del Lazio e Lombardia è fortemente condizionata dalla presenza di alcune grandi realtà metropolitane dove operano alcune IPL di dimensioni fortemente al di sopra della stessa media regionale.

Figura III.30 - SPESA TOTALE MEDIA DELLE IPL (milioni di euro costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

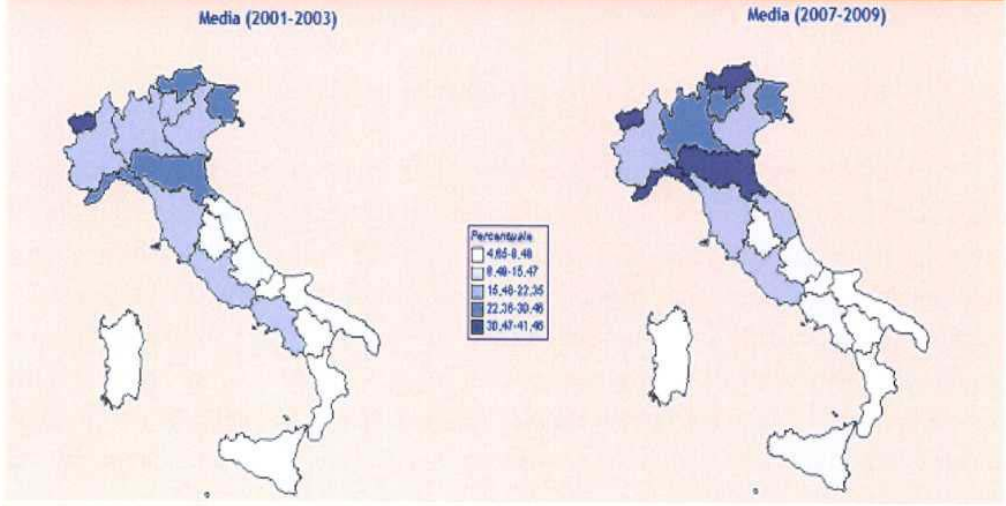
Figura III.31 - SPESA TOTALE MEDIA DELLE IPL PER REGIONE (Milioni di Euro costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Un importante indicatore del dimensionamento raggiunto dal comparto delle IPL viene dalla quota di mercato che le IPL sono riuscite a sottrarre all'intero settore pubblico dei servizi, misurato in termini di rapporto tra vendite di beni e servizi del comparto (IPL) e vendite dell'intero Settore Pubblico Allargato. Le dinamiche di aumento della dimensione della quota di mercato servita dalle IPL sono particolarmente evidenti nelle regioni del Centro-Nord, mentre nelle regioni del Mezzogiorno, fatta eccezione per la Sicilia, non c'è una forte variazione nel confronto tra inizio e fine periodo (cfr. Figura III.32).

Figura III.32 - RAPPORTO TRA LA VENDITA DI BENI E SERVIZI DELLE IPL E QUELLA DEL SPA (quota)



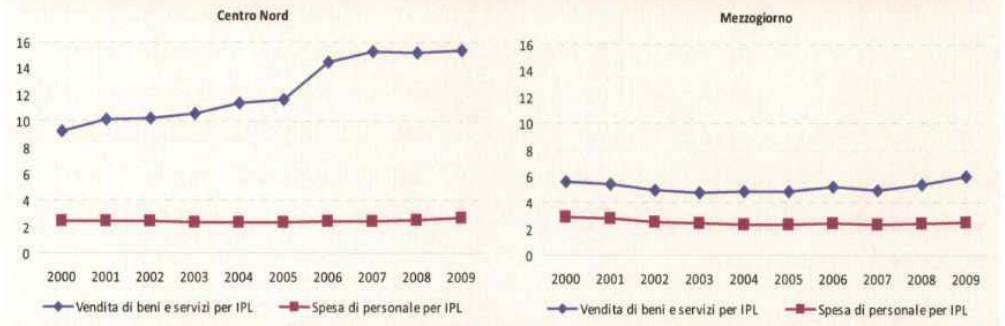
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Per cogliere al meglio lo sforzo che il comparto delle IPL sta compiendo al fine di ridefinire i propri processi industriali e di offerta dei servizi nel rispetto di criteri di equilibrio, di efficienza e di economicità, è opportuna la lettura congiunta del dato sulla spesa di personale e dei flussi di entrata derivanti dalla Vendite di beni e servizi. Tale analisi permette di cogliere se e quanto l'Impresa Pubblica Locale stia affrontando un aumento complessivo del proprio "fatturato" senza sostenere un corrispondente aumento della spesa di personale.

Anche quest'ultimo approccio di analisi conferma come nel processo di ricerca della dimensione imprenditoriale più efficiente sia sempre il Centro-Nord a essere più dinamico (cfr. Figura III.33). Le entrate derivanti dalla vendita di beni e servizi, di un IPL media del Centro-Nord, sono infatti passate da 10 a 16 milioni, mentre le spese per il personale sono rimaste intorno ai 2,3 milioni.

Anche l'IPL media del Mezzogiorno, tuttavia, mostra un recupero di efficienza nell'ultimo triennio: la spesa di personale rimane costante pur in presenza di un leggero incremento delle vendite nell'ultimo triennio.

Figura III.33 - VENDITA DI BENI E SERVIZI E SPESE DI PERSONALE DELLE IPL (Milioni di Euro costanti 2000)

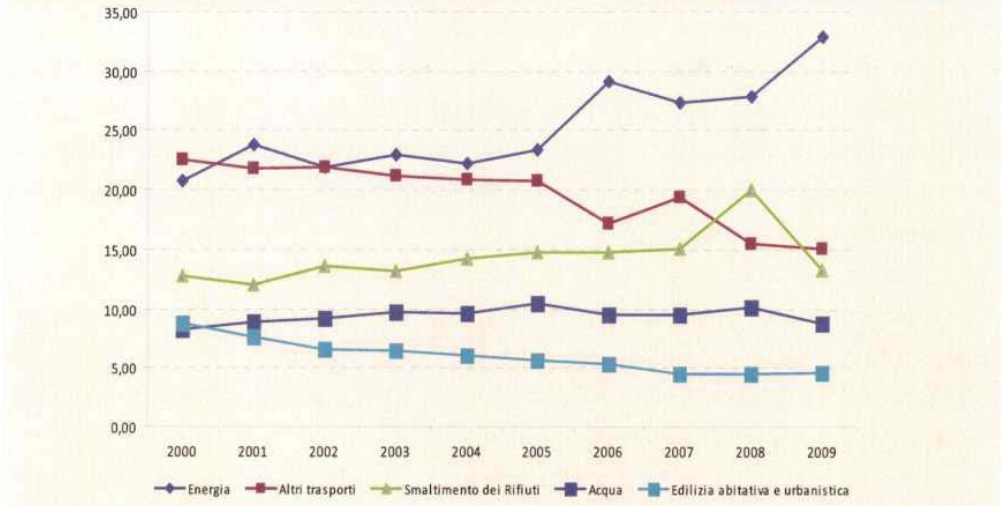


Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

III.5.3 I settori in cui operano le Imprese Pubbliche locali

L'evoluzione dei dati di spesa per settori (cfr. Figura III.34) delle IPL conferma che i settori in cui il processo di liberalizzazione dei servizi pubblici locali è più spinto sono quelli in cui la normativa è stata più attiva. Le normative comunitarie (gas, telecomunicazioni, elettricità) hanno condizionato l'interesse delle IPL tanto da far decollare la spesa delle stesse nel settore Energia che, da circa 22 milioni del primo quinquennio, è passata a 32 nell'ultimo anno. L'impegno di spesa del comparto IPL nel settore Energia ha ampiamente superato la quota destinata alla gestione dei trasporti locali e, nell'ultimo anno, ha anche compensato la riduzione che la spesa ha subito nel settore dei rifiuti.

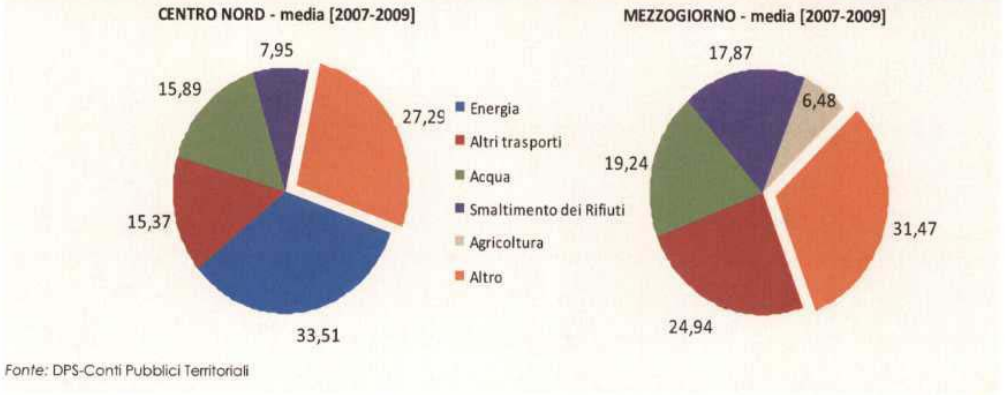
Figura III.34 - SPESA TOTALE DELLE IPL NEI PRINCIPALI SETTORI (Milioni di Euro costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Quando si osserva con maggior dettaglio territoriale il fenomeno di crescita della gestione del settore Energia da parte delle IPL, si evidenzia come esso sia interamente guidato dal modello di sviluppo e di privatizzazione del mercato dell'energia delle regioni del Centro Nord (cfr. Figura III.35), dove infatti il settore energia, nel periodo 2007-2009, arriva a concentrare ben il 33,5 per cento, subendo un aumento di ben 6 punti percentuali rispetto al periodo 2001-2003; nel Mezzogiorno il settore energia è invece ancora poco significativo per le IPL, dove infatti continua ad attrarre in media solo un 2,5 per cento dell'ammontare complessivo di spesa a vantaggio di altri settori quali l'agricoltura, che coglie il 9,4 per cento della spesa.

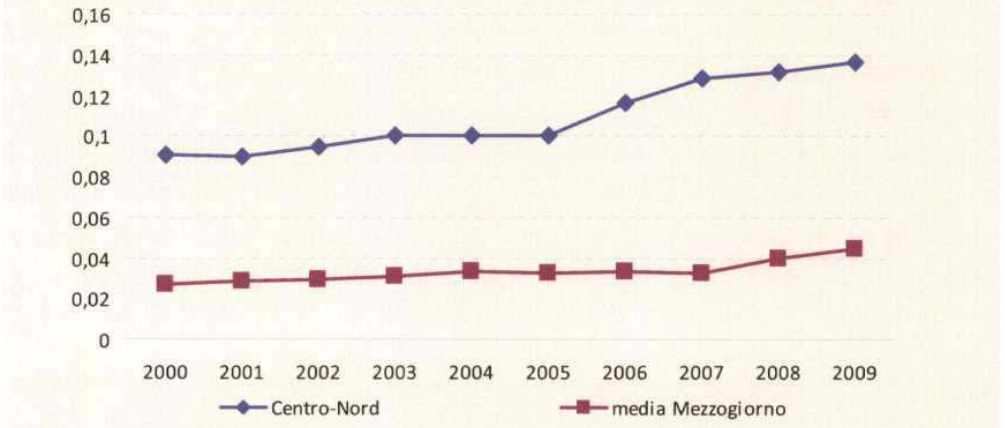
Figura III.35 - DISTRIBUZIONE PER SETTORI DELLA SPESA TOTALE DELLE IPL



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Il grado di multi-settorializzazione, espresso attraverso il rapporto tra il numero di IPL che operano in più settori e il totale delle IPL, fornisce una misura sintetica della riduzione del rischio di mercato. Le regioni in cui questo rapporto è più elevato e dove, quindi, è più forte la scelta di differenziare il mercato di offerta sono quelle del Centro-Nord (cfr. Figura III.36) tra cui in particolare vanno segnalate l'Emilia Romagna che passa dal 22 al 27 per cento nel confronto tra inizio e fine periodo, la Lombardia in cui le multisettoriali arrivano a pesare ben il 34 per cento contro il 26 per cento dell'inizio periodo e poi ancora le Marche dove il peso delle IPL *multi utility* arriva a fine periodo al 19 per cento. Tra le regioni del Mezzogiorno, in cui la dinamica è molto meno evidente, la Campania è la sola a segnalare il passaggio ad un modello di offerta *multiutilities,* con circa il 13 per cento delle IPL impegnate in più di un settore.

Figura III.36 - DISTRIBUZIONE DEL PESO DELLE IPL MULTISETTORIALI



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

III.6 Il Quadro Finanziario Unico delle risorse in conto capitale

La programmazione della spesa in conto capitale della PA a sostegno dello sviluppo, si avvale, ormai da vari anni di una stima, effettuata dal DPS con cadenza periodica, che elabora un raccordo tra l'andamento macroeconomico della spesa destinata al Mezzogiorno nelle sue componenti ordinarie e aggiuntive e il totale della spesa in conto capitale risultante dalle proiezioni di finanza pubblica nei principali documenti programmatici del Governo[27].

Questa elaborazione, denominata Quadro Finanziario Unico (QFU), evidenzia i flussi finanziari annuali di cassa della spesa in conto capitale, sia di consuntivo che nelle proiezioni programmatiche, stimando la parte aggiuntiva/straordinaria (risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale, più le risorse per le aree sottoutilizzate) e la parte ordinaria (differenza tra il totale delle risorse in conto capitale e le risorse aggiuntive).

Si tratta dunque di uno strumento statistico che consente di verificare le compatibilità finanziarie delle risorse per lo sviluppo e i vincoli di finanza pubblica; fornisce un dimensionamento delle risorse destinate al Mezzogiorno con una valutazione del contributo aggiuntivo (ai sensi del comma V dell'art 119 della Costituzione) finalizzato alla riduzione dei divari tra le aree del Paese coerente con gli obiettivi di sviluppo interni e concordati in sede europea (QSN e PNR) e con le politiche di risanamento del bilancio concordato in sede nazionale e UE (DEF, Patto di Stabilità).

Questo quadro costituisce anche la base per la redazione di analisi e rapporti di valutazione finanziaria e di verifica del rispetto del principio di addizionalità

[27] Per maggiori dettagli sul quadro finanziario unico cfr. DPS Rapporto annuale e appendice anni vari.

comunitaria e contribuisce a evidenziare con maggiore efficacia e trasparenza le conseguenze finanziarie e gli scenari alternativi derivanti dalle scelte di politica economica, compatibili con i profili di rientro di finanza pubblica; costituisce altresì uno strumento conoscitivo sulla politica regionale e sui suoi obiettivi anche riguardo alla verifica dei risultati rispetto agli impegni programmatici di spesa.

Il QFU si basa sull'acquisizione di alcune grandezze esogene (spesa c/capitale di contabilità nazionale e gli impegni relativi ai cicli di programmazione comunitaria), definisce, esplicitando alcune ipotesi, le proiezioni per area territoriale e stima per via residuale il resto della spesa, cosiddetta ordinaria. La quantificazione delle erogazioni complessive di cassa e la loro ripartizione tra risorse aggiuntive e ordinarie, nonché il loro riparto territoriale fra Mezzogiorno e Centro-Nord, vengono effettuate secondo le ipotesi di seguito descritte:

- **Le risorse complessive in conto capitale** derivano dal conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche costruito dall'ISTAT[28]. Sono utilizzate le proiezioni programmatiche dei documenti ufficiali di programmazione su cui si svolgono i confronti internazionali e il controllo del rispetto dei parametri europei[29]. La parte relativa al Mezzogiorno è stimata dai Conti Pubblici Territoriali per i dati di consuntivo.
- **Le risorse aggiuntive della programmazione comunitaria** sono coerenti con l'attuazione finanziaria dei cicli di programmazione dei fondi strutturali comunitari: mentre il consuntivo tiene conto, attraverso il monitoraggio delle "domande di pagamento", delle erogazioni effettive, il profilo programmatico tiene conto delle previsioni di spesa coerenti con gli obiettivi finanziari di attuazione dei fondi strutturali per evitare il meccanismo del disimpegno automatico.
- **Le risorse aggiuntive nazionali per le aree sottoutilizzate**: i dati di consuntivo derivano dal monitoraggio della spesa presso gli Enti attuatori, mentre il profilo programmatico si basa sulle stime delle erogazioni del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), che alimenta la politica regionale nazionale. Tali stime tengono conto delle disposizioni e delle autorizzazioni previste nelle Leggi finanziarie (e nelle relative delibere del Cipe) e ipotizzano, per le successive Finanziarie, il mantenimento di adeguati flussi annuali di finanziamento del

[28] I dati di Contabilità Nazionale consentono un'analisi aggregata delle ripartizioni economiche (investimenti fissi e incentivi, o contributi agli investimenti secondo la definizione di contabilità nazionale) e la disaggregazione per i livelli di governo principali (Amministrazioni centrali e decentrate). Non consentono invece un'analisi per ripartizione territoriale, per fonte di finanziamento e per settore. Nei conti consolidati delle Amministrazioni Pubbliche non sono inclusi gli enti pubblici facenti parte del Settore Pubblico Allargato (F.S., Enel, le imprese municipalizzate e altre).

[29] Da questo aggregato rimane fuori tuttavia la spesa di formazione di parte corrente benché quest'ultima faccia comunque parte delle risorse per lo sviluppo. Per la spesa in conto capitale i dati ISTAT sono inoltre depurati di alcune voci di spesa che ne alterano la dimensione reale e dunque l'effetto netto sul mercato. Si tratta in particolare degli incassi da vendita e cartolarizzazione degli immobili (che viene contabilizzata in riduzione degli investimenti fissi) e di altre voci minori (ad es. alcune spese della Difesa più propriamente di natura corrente); dal 2001 in poi, vengono inoltre detratti, per omogeneità di analisi, gli apporti al capitale di F.S. che sono stati inseriti nella riclassificazione recentemente effettuata dall'ISTAT (giugno 2005).

Fondo secondo il principio delle "politiche invariate". Si ipotizza che il FAS che affluisce al Mezzogiorno rappresenti una quota intorno all'85 per cento.

- **Le risorse ordinarie** sono definite in modo residuale per quanto attiene il totale complessivo della spesa sul territorio nazionale. La ripartizione territoriale è invece fissata programmaticamente anche tenendo conto dell'obiettivo di riparto al Sud, delle difficoltà che esso ha incontrato, della tendenza alla possibile sostituibilità del finanziamento della programmazione ordinaria con quella aggiuntiva.

Il perdurare di un contesto generale di grave crisi economica e finanziaria, i ritardi di una ripresa economica, gli effetti politiche di rientro dal deficit e dal debito pubblico condizionano in misura decisiva le scelte delle politiche di sviluppo e degli investimenti. Il Documento di economia e finanze dello scorso aprile[30] conferma la riduzione della spesa nazionale in conto capitale nelle previsioni del conto economico della PA che passa dal 4,1 per cento del PIL del 2009 al 3,5 per cento nel 2010 e al 3,1 per cento nel 2011; la discesa continua fino al 2,6 per cento del 2014 .

Le proiezioni del prossimo quinquennio, che dipendono dunque dall'evoluzione del quadro economico e dalle politiche di consolidamento di finanza pubblica anche in deroga a disposizioni stabilite da legislazione pregressa, incorporano una notevole incertezza sul dimensionamento della stima del riparto programmatico delle risorse riportata dal QFU che avrà forti elementi di aleatorietà, dipendendo questo in modo cruciale dalle decisioni di finanza pubblica che potrebbero essere adottate e da come queste ricadranno su tali fondi.

Per tali motivi le proiezioni, elaborate con il quadro più ottimistico dello scorso giugno, devono essere considerate in misura prudenziale poiché scontano ipotesi e assunzioni che potrebbero avere difficoltà nel verificarsi e come linee di tendenza coerenti con un quadro dispositivo in continuo mutamento.

[30] cfr. Documento di economia e finanza sez. II 13 aprile 2011.

Tavola III.7- SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (erogazioni in miliardi di euro)

	Consuntivo												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	47,9	46,2	51,5	38,6	34,1	31,1	31,1	30,5	25,8
risorse comunitarie fondi strutt. [1]	2,5	2,4	3,2	4,8	2,3	3,7	4,1	4,3	4,2	4,6	3,8	2,7	5,0	5,0	5,0	5,2	5,3	8,0
risorse cofinanziamento nazionale [1]	2,5	2,4	3,1	4,5	2,4	3,6	4,0	4,2	4,2	4,6	4,0	2,8	5,4	5,4	5,4	5,6	5,6	8,6
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	4,9	4,6	4,6	4,6	4,7
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**	**59,2**	**62,5**	**54,4**	**49,4**	**46,1**	**46,5**	**46,0**	**47,0**
MEZZOGIORNO																		
risorse ordinarie:componente 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	9,9	8,8	8,0	8,0	7,8	6,6
componente perequat. [4]	1,3	1,0	0,9	-0,8	0,7	0,7	-0,6	-0,8	-0,5	-2,3	-1,4	0,7	-1,0	-1,0	0,0	0,0	0,0	-2,0
risorse comunitarie fondi strutt. [1]	1,7	1,6	2,3	4,0	2,0	2,8	3,1	3,3	3,3	3,8	3,3	2,1	3,8	3,8	3,9	4,0	4,0	6,1
risorse cofinanziamento nazionale [1]	1,4	1,4	1,9	3,5	1,9	2,5	2,8	2,9	3,0	3,5	3,2	1,9	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	6,0
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	3,7	3,4	3,5	3,4	3,5
Totale spesa in c/capitale	**16,2**	**17,7**	**18,3**	**21,0**	**21,6**	**21,8**	**21,0**	**20,5**	**22,5**	**22,0**	**21,2**	**22,1**	**20,6**	**19,1**	**19,1**	**19,3**	**19,2**	**20,2**
Quota c/cap Mezzogiorno su Italia (%) [6]	***38,3***	***38,2***	***39,1***	***40,4***	***38,5***	***36,7***	***35,9***	***35,9***	***36,8***	***35,0***	***35,9***	***35,4***	***38,0***	***38,7***	***41,4***	***41,5***	***41,8***	***43,0***
Quota ordinarie Mezzogiorno su Italia (%)	***28,1***	***27,2***	***26,8***	***22,0***	***26,2***	***26,1***	***23,5***	***23,0***	***23,9***	***20,5***	***22,4***	***27,1***	***23,1***	***22,8***	***25,7***	***25,7***	***25,7***	***17,9***

[1] Per le risorse comunitarie e il cofinanziamento nazionale i valori sono netti della spesa per la formazione; per gli anni 98-01 viene inoltre detratta la parte che affluisce direttamente ai privati senza essere computata nel conto della PA . Gli ammontari, rilevati dal SIRGS, tengono conto, per il ciclo 1994-99, dello stato di attuazione dei programmi, per il ciclo 2000-2006, dei quadri finanziari dei Programmi operativi regionali e nazionali del QCS 2000-2006 adeguati ai dati di spesa; da 2007 si tiene conto di una ipotesi di spesa del nuovo ciclo comprensiva di Feasr e Fep.

[2] Per il 1998-2002 si tiene conto delle stime del conto risorse e impieghi per le aree sottoutilizzate ; per gli anni 2003-2009 i dati derivano da stime effettuate sulla base del monitoraggio presso gli Enti attuatori; dal 2011 proiezioni effettuate applicando il tasso di crescita del totale complessivo della spesa in c/capitale nazionale di aprile 2011; non sono considerati gli effetti delle manovre correttive dell'estate 2011 sulle risorse FAS

[3] Spesa in c/capitale Conto consolidato P.A. al netto eurotassa, cartolarizzazioni, sentenza IVA, debito ex ISPA, Equitalia ecc.; gli apporti al capitale di F.S. per omogeneità di confronto sono stati aggiunti anche negli anni precedenti al 2001.

Per il 2010-2014, proiezioni programmatiche risultanti DEF (apr. 2011) per il 2015 spesa 2.6 per cento del PIL.

E' stata stimata e detratta dalla spesa in c/capitale la spesa per acquisti della difesa che ha natura di spesa corrente per renderla coerente con i CPT (oltre alla quota riclassificata in sede ISTAT)

[4] Si ipotizza che le risorse ordinarie per il Mezzogiorno siano pari alla quota di PIL (25 % crescente) più una parte 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 del 2015) la quota si si ipotizza tendere all'annullamento, con l'aumento delle risorse aggiuntive

[5] Si ipotizza che le risorse per le aree sottoutilizzate al Mezzogiorno siano l'85 per cento del totale nazionale in linea con le delibere CIPE. Dal 2009 la quota viene ridotta al 75 per cento.

[6] La quota percentuale della spesa c/cap del Mezzogiorno per i dati di consuntivo fino al 2009 deriva dalle stime CPT (per gli anni 2008-2009 non viene tenuto conto dell'effetto contabile dei rimborsi fiscali). Per gli anni successivi stime.

La spesa indirizzata al Mezzogiorno, pari a circa 22 miliardi di euro nel 2009[31] si ridurrà negli anni successivi a valori intorno ai 19 miliardi di euro. Questa riduzione in termini nominali tuttavia è minore di quella che si registrerà nella spesa in conto capitale a livello nazionale. Infatti la quota della spesa per il Mezzogiorno rispetto al totale del territorio, che era ferma negli ultimi anni di consuntivo intorno al 35 per cento, aumenterà nel 2010 intorno al 38 per cento per poi crescere fino a circa il 42 per cento nel 2014. L'aumento relativo della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno si verifica se tengono le proiezioni di aumento della spesa aggiuntiva (nazionale e comunitaria) che è incorporato nelle stime. D'altro canto l'accelerazione della spesa aggiuntiva, come già si è verificato nel passato, avviene con l'avvicinarsi alla chiusura del ciclo di programmazione comunitaria (2014/2015); ne consegue come nei precedenti periodi di programmazione, che si registrerà anche una riduzione della quota della spesa ordinaria nel Mezzogiorno rispetto al totale nazionale, che oscillerà intorno ai valori del 25 per cento (rispetto alla quota programmatica del 30 per cento), evidenziando un effetto sostitutivo della spesa ordinaria con quella aggiuntiva.

Il clima di incertezza sulle scelte relative alla spesa per investimenti e le riduzioni delle assegnazioni relative al Fondo aree sottoutilizzate, nonché i fattori strutturali relativi alla difficoltà e lentezza di attuazione dei progetti, impongono dunque sempre maggiori sforzi per incrementare l'efficacia e concentrazione dell'azione di investimento sulle risorse aggiuntive; in tale quadro si collocano il piano nazionale per il Mezzogiorno e le recenti disposizioni (D.lgs. 31 maggio 2011, D.M. 1 aprile 2011) per l'attuazione del federalismo fiscale che ne costituiscono la cornice normativa.

III.7 Lo stato di attuazione del Federalismo fiscale: focus sul Decreto relativo agli interventi speciali

III.7.1 Inquadramento della fase attuativa

La Legge delega in materia di Federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42) definisce il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia fiscale agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale in coerenza con il comma V dell'articolo 119 della Costituzione[32]; quest'ultima finalità viene regolata dal Decreto attuativo sugli interventi speciali di cui questo paragrafo tratta più approfonditamente.

[31] Come già visto nel Cap. II (cfr. Nota 5) il dato di Contabilità nazionale, su cui si fondano queste stime, differisce dal dato CPT per il diverso trattamento del capitolo 7776 relativo ai rimborsi fiscali.

[32] Cfr. Rapporto annuale del DPS 2009, capitolo III.3.1 "Federalismo fiscale e implicazioni sulle politiche di sviluppo".

Il processo di attuazione della Legge delega, partito con l'istituzione della Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale ("Bicamerale") e della Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) (art. 3 e 4 della delega), è proseguito nel 2010 e nei primi mesi del 2011 con la definitiva approvazione dei principali decreti delegati, previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni Parlamentari. I decreti legislativi finora approvati riguardano:

- il "federalismo Demaniale", che prevede l'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri) e la successiva destinazione dei beni agli enti medesimi[33];
- le disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale che disciplina i raccordi istituzionali, il coordinamento, le attribuzioni della città di Roma, capitale della Repubblica e lo Stato[34];
- il decreto per la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* degli Enti locali, che individua il percorso di definizione delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali mediante un sistema di indicatori significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti di migliorarli a vantaggio di cittadini ed imprese[35];
- le disposizioni in materia di federalismo municipale, che delinea le fonti di finanziamento ed i tributi di Comuni e Province in sostituzione dei trasferimenti finanziari dallo Stato[36] ;
- le disposizioni in materia di federalismo regionale e degli standard del settore sanitario finalizzate ad assicurare l'autonomia di entrata, nonché i meccanismi perequativi delle regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali[37].le disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, di cui si occupa il presente paragrafo[38];
- le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi che hanno la finalità di rendere confrontabili e raccordabili i conti dei bilanci dei vari livelli di governo[39]

---

[33] D.lgs. 85/2010, "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della L. 42/2009.

[34] D.lgs. 156/2010, "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della L. 42/2009".

[35] D.lgs.216/2010, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province".

[36] D.lgs. 23/2011, Disposizioni in materia di federalismo municipale.

[37] D.lgs. 68/2011 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario".

[38] D. lgs. 31 maggio 2011, n. 88. "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

[39] Atto del Governo n. 339 su cui è stato dato il parere favorevole della Commissione Bicamerale

È infine al parere delle Camere il decreto così detto "premi e sanzioni per le Regioni" e possono essere varati ulteriori probabili decreti ad esempio sulla perequazione per gli enti locali, sulla spesa in c/capitale ordinaria e sugli interventi speciali diversi da quelli relativi all'art. 16.

Di seguito viene fornito uno specifico approfondimento al decreto attuativo sulle risorse aggiuntive per le importanti implicazioni per le politiche di sviluppo e per le specifiche competenze nella materia propria del Dipartimento Sviluppo e coesione.

III.7.2 Finalità generali del decreto attuativo dell'art. 16

Le disposizioni previste nel decreto che regola i contributi speciali e le risorse aggiuntive dal bilancio dello Stato finalizzati al riequilibrio territoriale sono parte integrante del disegno complessivo della riforma federalista, che non può prescindere dal perseguimento dello sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale dell'intero Paese mediante una politica di riduzione dei divari regionali in conformità con l'articolo 119, quinto comma della Costituzione; come viene ricordato nelle premesse della Delega (art 1 comma 1 della L. 42/2009) le risorse aggiuntive devono essere finalizzate allo "sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese".

Il decreto disciplina in particolare le risorse aggiuntive costituite dai finanziamenti dell'Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali e dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (rinominato "Fondo per lo sviluppo e la Coesione") circoscrivendo l'ambito applicativo degli interventi speciali che, in realtà, è molto più ampio (art. 2, comma 1); gli altri interventi riconducibili a finalità diverse da quelle previste dai fondi di cui sopra (come ad esempio i trasferimenti alle comunità montane, o per le isole minori), potranno essere oggetto di decreti legislativi integrativi (come chiarisce l'art. 7)[40].

Il decreto legislativo si collega altresì alla fase di ricognizione dei fabbisogni infrastrutturali, propedeutici alla determinazione degli interventi destinati al recupero dei ritardi mediante la perequazione infrastrutturale da adempiere con un decreto interministeriale (in attuazione delle norme transitorie recate dall'art. 22 della L. 42/2009)[41].

Con questo Decreto non solo sono stati sistematizzati e consolidati i principi e le regole fondamentali della politica di coesione, ma sono stati anche anticipati alcuni aspetti della proposta di riforma della politica di coesione comunitaria delineati nella

[40]La questione è piuttosto delicata poiché in teoria non dovrebbero rimanere trasferimenti al di fuori di quelli regolati all'art. 16 della L. 42/2009 in attuazione del comma V dell'art 119 della Costituzione, che prevede anche il soddisfacimento dei diritti alla persona. Per cui oltre ai Fondi ex FAS e quelli derivanti dalla programmazione comunitaria, tutti i finanziamenti non fiscalizzati dovrebbero essere regolati da decreti che si riferiscono alle finalità del comma V della Costituzione.

[41] Decreto Ministero dell'Economia e Finanze, 26 novembre 2010 "*Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42*". Gazzetta n. 75 del 1 aprile 2011. http://www.gazzettaufficiale.biz/atti/2011/20110075/11A04054.htm

Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale e volti a rafforzare l'orientamento ai risultati di questa politica. In particolare, nel quadro di una impostazione complessiva, volta a consolidare, rafforzandola, la *governance* politico-istituzionale della politica di coesione, assicurando un più stretto coordinamento con gli interventi di natura ordinaria e un raccordo diretto con la programmazione economica e finanziaria complessiva, il decreto intende promuovere una più esplicita e diretta responsabilizzazione dei diversi soggetti sui risultati perseguiti. La politica di coesione e riequilibrio economico e sociale viene dunque riorganizzata in una nuova cornice legislativa secondo i seguenti principi generali:

- programmazione pluriennale, tenendo conto delle priorità comunitarie e garantendo la concentrazione dell'intervento nel Mezzogiorno (cui va assicurata una quota pari all'85 per cento del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione);
- aggiuntività delle risorse, che non devono essere sostitutive dei finanziamenti ordinari, coerentemente con il principio dell'addizionalità stabilito dalla disciplina dei fondi strutturali;
- forte impulso alla qualità, alla tempestività e all'effettivo orientamento ai risultati degli interventi, anche condizionando i finanziamenti a innovazioni istituzionali e facendo ricorso a meccanismi premiali e sanzionatori; rilancio delle attività di monitoraggio e valutazione;
- leale collaborazione istituzionale tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, e coinvolgimento del Partenariato economico e sociale in attuazione della *governance* multilivello.

III.7.2.1 Politica di coesione comunitaria

Viene previsto un rafforzamento della *governance*, con una più precisa identificazione delle responsabilità politico istituzionali, in un quadro di grande unitarietà della regia complessiva (articolo 3); il Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale cura il coordinamento di tale politica e dei relativi fondi a finalità strutturale dell'UE d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Lo stesso Ministro (di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro dello Sviluppo Economico) adotta gli atti di indirizzo e quelli di programmazione indicati dai regolamenti UE agli Stati membri e adotta, ove necessario, le opportune misure di accelerazione degli interventi al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e l'integrale utilizzo delle relative risorse UE assegnate allo Stato membro

III.7.2.2 Fondo per lo sviluppo e la coesione

Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) (di cui all'art. 61 della L. 289/2002) viene ridenominato ``Fondo per lo sviluppo e la coesione`` e persegue la finalità di dare unità programmatica e finanziaria agli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale rivolti al riequilibrio economico e sociale del Paese (art. 4 e 5).

Viene, inoltre, previsto che tale Fondo abbia carattere pluriennale, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'UE, e sia destinato a finanziare interventi speciali dello Stato. In particolare, è rivolto al finanziamento di grandi progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, finalizzati al perseguimento di obiettivi e risultati quantificabili e misurabili anche sotto il profilo temporale.

Viene definito il processo decisionale per l'individuazione degli interventi e dei programmi da finanziare. In particolare, viene previsto che la legge di stabilità relativa all'esercizio finanziario che precede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione stanzia le risorse adeguate per le esigenze dell'intero periodo, sulla base della quantificazione proposta dal Ministro delegato, compatibilmente con il rispetto dei vincoli di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica; successivamente saranno le Leggi annuali di stabilità ad aggiornare l'articolazione annuale delle risorse (ferma restando la dotazione complessiva del Fondo). Dopo il primo triennio del periodo di riferimento, si può procedere alla riprogrammazione del Fondo, previa intesa in sede di Conferenza Unificata.

Viene, inoltre, previsto che entro il mese di ottobre dell'anno che precede l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), tenendo conto degli indirizzi comunitari, degli impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma e dei documenti relativi alla Decisione di Finanza Pubblica, adotta con delibera, su proposta del Ministro delegato e della Conferenza Unificata, un Documento di indirizzo strategico nel quale sono definiti, tra l'altro:

- gli obiettivi, i criteri e le risorse stanziate per le finalità da perseguire con l'indicazione delle relative amministrazioni attuatrici;
- le condizioni istituzionali, generali e relative a ogni settore di intervento, che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi;
- gli eventuali meccanismi premiali e sanzionatori;
- i criteri di ammissibilità degli interventi al finanziamento (tempi, risultati attesi, valutazione degli impatti, sostenibilità dei piani di gestione) tra i quali va in particolare menzionato il possesso di un rating adeguato di capacità amministrativa;
- la possibilità di chiedere il cofinanziamento delle iniziative da parte dei soggetti assegnatari anche attraverso l'apporto di capitali privati;

- la coerenza e il raccordo con gli interventi ordinari programmati o in corso di realizzazione.

Viene, altresì disposto che il Ministro delegato, entro il 1 marzo successivo al termine di adozione del Documento di indirizzo strategico e nel rispetto dei criteri ivi definiti, propone al CIPE gli interventi o i programmi da finanziare con le relative risorse del Fondo.

III.7.2.3 Contratto Istituzionale di sviluppo e accelerazione

Al fine di rafforzare la responsabilizzazione sui risultati perseguiti dagli interventi, accelerandone la realizzazione e garantendo la necessaria qualità degli investimenti, viene previsto (all'articolo 6) uno strumento di "attuazione rafforzata" denominato "contratto istituzionale di sviluppo" che destina le risorse del Fondo assegnate dal CIPE (di cui sopra); questo atto negoziale viene stipulato tra il Ministro delegato e le Regioni o le Amministrazioni competenti (compresi i concessionari di servizi pubblici) e definisce l'oggetto, le risorse, le responsabilità, i tempi, le modalità di attuazione, nonché sanzioni per eventuali inadempienze e le condizioni per il definanziamento degli interventi programmati[42].

L'attuazione degli interventi viene coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che controlla, monitora e valuta gli obiettivi raggiunti anche in raccordo con le Amministrazioni centrali, regionali e locali, la Rete dei Nuclei di Valutazione, assicurando altresì il necessario supporto tecnico e operativo. Le risorse vengono trasferite ai soggetti assegnatari in relazione allo stato di avanzamento delle spesa con modalità che garantiscano la tracciabilità dei finanziamenti[43].

Viene infine previsto che in caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi il Governo è autorizzato a esercitare il potere sostitutivo, anche attraverso la nomina di un Commissario straordinario che cura l'effettiva realizzazione degli interventi nei tempi programmati.

[42] Si applicano le norme sui lavori relativi a infrastrutture strategiche di cui al D.lgs 163/2006 e le disposizioni processuali per le controversie relative a infrastrutture strategiche di cui all'art. 125 del D.lgs 104/2010.

[43] In linea con le procedure di cui all'art. 3 della L. 136/2010 (Piano straordinario contro le mafie) e all'art. 30 della L. 196/2009 (Legge di Contabilità e finanza pubblica.).

PAGINA BIANCA

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

In questo capitolo, si dà conto, prima di passare alla tradizionale esposizione delle politiche di sviluppo territoriale, del quadro delle iniziative di politica economica e finanziaria intervenute nell'anno in Europa e in Italia, con particolare attenzione all'avvio della Strategia europea al 2020 (cfr. paragrafo IV.1).

In ambito nazionale, nel corso del 2010, la necessità di sostenere l'azione di rilancio complessivo dell'economia del Paese ha posto in primo piano la questione dell'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse aggiuntive della politica regionale, soprattutto nel Mezzogiorno. L'azione del Governo, contestuale alla elaborazione del Piano Sud, si è svolta su tre linee: la ricognizione delle risorse disponibili dal precedente ciclo di programmazione (FAS 2000-2006 e risorse liberate dai programmi comunitari 2000-2006), l'accelerazione dell'utilizzo dei fondi comunitari 2007-2013, il rafforzamento strutturale della politica regionale nel contesto di attuazione della riforma federalista.

Lo stato di attuazione dei Programmi operativi nazionali e regionali della politica di coesione comunitaria e delle singole priorità indicate nel Quadro Strategico Nazionale è analizzato con riferimento sia ai progressi conseguiti sia alle criticità emerse nel corso dell'attuazione (cfr. paragrafo IV.2). In questo quadro si dà anche conto dei risultati della prima verifica dell'avanzamento finanziario dei programmi prevista dalla manovra di accelerazione.

Alle politiche del lavoro e del credito, particolarmente rilevanti, soprattutto in questa fase, per le dinamiche di sviluppo territoriale, è dedicata parte della trattazione (cfr. paragrafo IV.3).

Come tradizione, concludono l'esposizione dei principali tratti della politica regionale attuata nell'anno le prospettive della politica di coesione europea dopo il 2013, alla luce del confronto avviato dopo la presentazione della proposta di riforma da parte della Commissione europea (novembre 2010), (cfr. paragrafo IV.4).

IV.1 La politica regionale nel contesto della politica economica nazionale ed europea per la stabilità e la crescita

IV.1.1 I principali interventi nazionali

Al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio e imprimere maggiore forza alla fase di ripresa in corso il Governo ha adottato, nel 2010 e nei primi mesi del 2011, misure di tipo sia congiunturale sia strutturale, inserite nell'ambito della strategia europea[1], volta a integrare le politiche economiche e rendere più efficaci le procedure di bilancio nazionali.

[1] In particolare, il Patto per l'euro, approvato dal Consiglio Europeo il 24-25 marzo 2011. Cfr. anche oltre nota 6.

Riforma della legge di bilancio

Il Governo aveva già provveduto ad attuare tale orientamento, inserendo, all'interno della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica[2], la pianificazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, affiancando a essa un'attenta vigilanza della grandezze strutturali di bilancio. Concrete attuazioni di tale impostazione nel 2010 sono stati, dapprima, il D.L. 78[3], che ha consentito un aggiustamento pari a 12 miliardi nel 2011 e a circa 25 miliardi nel biennio successivo, poi la Legge di Stabilità[4] per gli anni 2011-2013, che ha disposto una diversa allocazione delle risorse nei vari comparti, senza però determinare effetti correttivi sull'indebitamento netto.

La recente revisione della legge di contabilità ha ulteriormente innovato circa tempi e modi di presentazione e approvazione dei documenti economici e finanziari governativi[5] (cfr. paragrafo IV.1.2).

I miglioramenti del saldo di bilancio ottenuti dal lato della riduzione delle spese, previsti dal D.L. n.78/2010, hanno riguardato principalmente: le istituzioni, attraverso sia una diminuzione dei costi di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche e della politica, sia un ridimensionamento della spesa per il pubblico impiego; il settore sanitario, mediante il contenimento della spesa farmaceutica; la previdenza, con il rinvio dell'uscita dal lavoro per il pensionamento di vecchiaia ordinario e per quello anticipato.

L'insieme delle misure produrrà nel periodo 2011-2014 una riduzione della spesa totale primaria pari a circa 2 punti percentuali. Anche dal lato delle entrate sono stati conseguiti risultati, in particolare attraverso il rafforzamento della lotta all'evasione tributaria e contributiva, con un recupero complessivo nel 2010 pari a oltre 25 miliardi di euro.

Lavoro e pensioni

Nell'ambito del mercato del lavoro sono state attivate una serie di misure volte sia a elevare il tasso di partecipazione della forza lavoro, con particolare attenzione ai giovani e alle donne, sia ad allineare le retribuzioni alla produttività. (cfr. paragrafo IV.3.1) Inoltre è stato dato avvio alla sperimentazione della decontribuzione sul salario di secondo livello e sono stati finanziati gli ammortizzatori sociali in deroga anche per il 2011 nonché l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e per la protezione dei collaboratori coordinati e continuativi.

Innovazione e capitale umano

Per quanto riguarda l'università e la scuola sono previsti risparmi rilevanti attraverso la riduzione della spesa per il personale. D'altro canto, il Governo ha impegnato risorse per stimolare la ricerca e l'innovazione e per migliorare

[2] Legge n. 196/2009.
[3] Convertito nella legge n. 122/2010.
[4] L. n. 220/2010.
[5] La Legge n. 39/2011 prevede, nel rispetto della normativa europea un Documento di Economia e Finanza (DEF) articolato in Programma di Stabilità, che contiene le misure volte alla riduzione del disavanzo e gli scenari macroeconomico e finanziario fino al 2014, mentre le linee di intervento strutturale sono individuate nel Piano Nazionale di Riforma (PNR), con una valutazione anche delle implicazioni finanziarie delle riforme enunciate.

l'istruzione, incrementando il Fondo ordinario per l'Università e istituendo gli incentivi per il rimpatrio dei ricercatori.

Contro la crisi sono stati programmati incentivi per gli investimenti in macchinari. Infine sono stati avviate due misure per le tecnologie ICT: il "Piano banda larga" e il "Piano nazionale per le reti di nuova generazione" (senza impatto sui saldi di finanza pubblica, grazie al partenariato privato-pubblico).

Per il sostegno alle imprese il Governo ha programmato interventi in diversi ambiti: nella ricerca e innovazione (ad esempio per contratti di innovazione tecnologica; nell'internazionalizzazione (con accordi internazionali senza alcun onere per le finanze pubbliche); nell'agevolazione fiscale (con crediti d'imposta).

Energia e ambiente

In campo energetico e ambientale rivestono particolare importanza le agevolazioni fiscali sia per la sostituzione di veicoli ad alto grado di inquinamento per il periodo 2007-2011, sia per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici .

Infrastrutture

Sono previste importanti azioni per migliorare l'infrastrutturazione del paese, attraverso il "Piano di edilizia abitativa", finalizzato all'accrescimento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, e il "Piano nazionale della Logistica". Il PNR prevede investimenti per un totale di 1,5 miliardi circa riguardanti interventi per infrastrutture portuali, per autotrasporto e per materiale rotabile.

IV.1.2 La strategia Europa 2020 e il Programma Nazionale di Riforma

Unione Europea 2020

Europa 2020 è il programma di riforme improcrastinabili deciso dall'UE e dagli Stati membri in maniera coordinata per aiutare *"l'Europa a riprendersi dalla crisi e a uscirne rafforzata, a livello sia interno sia internazionale"*[6].

[6] Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010. La strategia Europa 2020 è stata formalizzata con la Comunicazione della CE del 3 marzo 2010, a cui hanno fatto seguito: la Risoluzione del Parlamento europeo (PE) del 10 marzo 2010 in favore della strategia, che tiene conto degli esiti della consultazione pubblica su UE 2020 lanciata dalla Commissione, della valutazione della Commissione sulla Strategia di Lisbona e del documento del Presidente del Consiglio europeo *"Seven Steps to Deliver on the European Strategy for Growth and Jobs"* dell'8 febbraio 2010; la decisione del Consiglio europeo del 26 marzo che approva la strategia, condividendone gli elementi principali e gli obiettivi fondamentali e istituendo una *task force* guidata dal Presidente del Consiglio europeo Herman von Rompuy, con il compito di formulare proposte per la definizione di un quadro perfezionato di soluzione della crisi e una migliore disciplina di bilancio. Successivamente, con raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2010, sono adottati gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (Orientamenti integrati – Parte 1) e con decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010 sono adottati gli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (Orientamenti integrati - Parte II). Nel frattempo, il 17 giugno 2010, il Consiglio europeo mette a punto la nuova strategia per le politiche economiche e occupazionali. Invita, inoltre, la CE a presentare proposte di modifica delle regole di *governance* economica puntando su una più forte sorveglianza macroeconomica per affrontare gli squilibri di competitività e crescita, su un'applicazione più rigorosa del Patto di Stabilità e Crescita, sul rafforzamento del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche. Il 30 giugno 2010 la CE presenta la Comunicazione sugli strumenti di *governance* economica, di sorveglianza e di allarme preventivo, lanciando l'idea del "semestre europeo", da implementare a partire dal 2011, che è istituito formalmente con la decisione ECOFIN del 17 settembre 2010 e che prevede, entro il primo semestre di ogni anno, un dialogo serrato tra Stati membri e istituzioni dell'Unione per definire politiche economiche e di bilancio coordinate. Sull'esigenza del rafforzamento della *governance* economica della nuova strategia europea interviene il Parlamento Europeo con le risoluzioni del 16 giugno 2010 e del 20 ottobre 2010, richiamando, tra l'altro, la responsabilità della CE e del Consiglio come autorità formali di governo (*government*). Gli indirizzi del PE sono in gran parte recepiti nella decisione del Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010.

La nuova strategia nasce in un momento cruciale per l'Unione europea, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e all'indomani della più grave recessione degli ultimi decenni che ha colpito duramente molte economie mature, determinando una forte contrazione dell'attività economica, un significativo aumento della disoccupazione e un grave indebolimento delle finanze pubbliche. La crisi ha messo in luce le carenze strutturali dell'Unione che ne hanno indebolito nel corso dell'ultimo decennio la crescita rispetto ad altre economie sviluppate e alla maggior parte delle economie emergenti.

La valutazione dei risultati della strategia di Lisbona ha evidenziato come questa, nonostante alcuni avanzamenti significativi, non sia stata in grado di affrontare le strozzature del sistema economico dell'Unione, in particolare con riferimento agli obiettivi fissati per la ricerca e l'occupazione. E' inoltre emersa chiaramente la non omogeneità dei processi di attuazione della strategia tra Paesi e Regioni e tra politiche; ciò a testimoniare il bisogno di più forti sinergie tra le economie nazionali e maggiore integrazione tra le diverse dimensioni di policy della strategia (macroeconomiche in generale, di sostegno all'occupazione e microeconomiche). Infine, ha pesato una struttura di *governance* della strategia non adeguata rispetto alla complessità e ambizione degli obiettivi che, tra l'altro, ha limitato l'assunzione di responsabilità da parte degli Stati membri nell'adozione dei piani di riforma[7].

Nello scenario tracciato dalla crisi economico-finanziaria, l'Europa ha ridisegnato i suoi obiettivi di sviluppo puntando su riforme strutturali per la crescita[8] nelle tre dimensioni enunciate (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva).

Il quadro di definizione della strategia è stato completato con l'emanazione degli orientamenti integrati, che esprimono gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione e per le politiche di sostegno all'occupazione, e con le sette "*flagship initiatives*" individuate dalla Commissione per guidare l'azione a livello comunitario e nei singoli Paesi in ambiti specifici[9]. La CE ha inoltre individuato le seguenti ulteriori misure da attivare per l'attuazione

[7] Commissione europea, *Staff working document, Lisbon Strategy evaluation document*, SEC(2010)114, 2 febbraio 2010.

[8] Pur essendovi anche categorie di *loser,* le riforme strutturali possono apportare benefici a numerosi agenti economici. Tali benefici divengono però evidenti solo dopo diverso tempo, mentre, nel breve periodo, l'incertezza sui futuri vantaggi può bloccare i processi di riforma (Cfr. Fernandez e Rodrik (1991). Il fatto di comportare benefici che risultano chiari solo nel medio-lungo periodo va contro l'orizzonte temporale del decisore politico che usualmente è di corto respiro. Vero è che alcuni tipi di riforme non possono essere effettuate a causa della mancanza di capacità manageriali (Cfr. Williamson, Haggard 1994) o per vincoli di bilancio come quelli attuali. Secondo una visione opposta invece, la necessità di consolidare il bilancio pubblico potrebbe essere un fattore scatenante (*triggering factor*) delle riforme (Cfr. Buti et al. 2007).

[9] "Un'agenda digitale europea" (COM(2010) 245 definitivo/2 del 19.5.2010), "Youth on the move" (COM(2010) 477 del 15.9.2010), "L'Unione dell'innovazione" (COM(2010) 546 del 6.10.2010), "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione " (COM(2010) 614 del 28.10.2010), "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione" (COM(2010) 682 del 23.11.2010), "Una piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale" (COM(2010) 758 del 16.12.2010), "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", COM(2011) 21 del 26/01/2011.

della strategia: i) un futuro atto per il mercato unico, imperniato su quattro direttrici che riguarderanno il pieno sfruttamento del potenziale offerto dal settore dei servizi, l'attrazione di capitale privato per finanziare le imprese innovative, la modernizzazione dei regimi di proprietà intellettuale e gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica; ii) una maggiore utilizzazione del bilancio UE a sostegno degli obiettivi della strategia; iii) un nuovo ruolo della politica commerciale per la promozione della crescita e il raggiungimento dei target nazionali[10].

Nel contempo, per rendere più efficace la nuova strategia europea e contemperare gli obiettivi di sviluppo con quelli di consolidamento delle finanze pubbliche[11], ne è stato rafforzato il sistema di *governance*. E' stata, infatti, riconosciuta piena titolarità della strategia in capo al Consiglio europeo, incoraggiando, in tal modo, una maggiore responsabilizzazione degli Stati membri. Inoltre, con l'introduzione del "semestre europeo" è stato rafforzato, a livello nazionale, il coordinamento *ex ante* delle politiche di bilancio con le riforme strutturali che attuano Europa 2020. E' stata infatti allineata, entro la prima metà di ogni anno, la presentazione da parte degli Stati membri del Programma di Stabilità e Crescita (PSC) a quella del Programma Nazionale di Riforma (PNR), rendendo più vincolante la coerenza tra i due documenti[12]. In aggiunta, oggi il PNR deve passare al vaglio preventivo del Parlamento prima della sua trasmissione agli organi comunitari, acquisendo così, per il tramite di questo "mandato politico", quella forza e coerenza di cui in precedenza era sprovvisto. A queste innovazioni è quindi legata la possibilità di superare il carattere formale che il programma ha talune volte assunto in passato.

Dopo la trasmissione alla Commissione europea (CE) del PNR e del PSC, entro il mese di aprile di ciascun anno, il Consiglio europeo impartisce raccomandazioni specifiche ai singoli Stati membri. Le raccomandazioni sono elementi essenziali della nuova *governance* economica e rappresentano la fase finale dell'intenso coordinamento tra istituzioni comunitarie e Stati membri che caratterizza il "semestre europeo". Le aree di policy sulle quali sono state formulate raccomandazioni saranno oggetto di un processo continuo di *peer monitoring* tra

[10] Comunicazioni della CE: "Verso un atto per il mercato unico" COM (2010) 608 del 27/10/2010; "Revisione del bilancio dell'Unione europea" COM (2010) 700 del 19/10/2010; Commercio, crescita e affari mondiali: La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE COM (2010) 612 del 09/11/2010.

[11] Le riforme strutturali e il consolidamento fiscale sono entrambi necessari e vicendevolmente utili: le riforme possono mitigare gli effetti del consolidamento, rafforzando la fiducia degli investitori e promuovendo gli investimenti privati. Senza l'effetto di rafforzamento della crescita generato dalle riforme strutturali il consolidamento fiscale può non essere duraturo (Cfr. FMI Consultazione Art. IV, Rapporto di conclusione della missione in Italia, 11 maggio 2011). "Il consolidamento dovrà riguardare soprattutto la spesa delle amministrazioni centrali, in conseguenza dei trasferimenti di competenze alle amministrazioni regionali e locali. La riduzione della spesa in conto capitale invece dovrà essere accompagnata da un consistente miglioramento dell'efficienza dell'impiego delle risorse per poter attenuare l'impatto sui processi di accumulazione del capitale" (Cfr. Visco "Audizione preliminare all'esame del Documento di Economia e Finanza – Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia (2011)".

[12] L'Italia ha recepito la tempistica prevista dalla nuova *governance* europea con la legge 39 del 2011 di riforma della 196 del 2009, prevedendo la presentazione del PNR e del PSC all'interno del Documento di Economia e Finanza.

Paesi, su impulso della CE. I progressi compiuti saranno valutati di volta in volta al momento della definizione delle raccomandazioni per l'anno successivo.

Al fine di orientare la preparazione dei Programmi Nazionali di Riforma, la Commissione europea, nella Comunicazione "Analisi annuale sulla crescita"[13], ha definito le priorità annuali dell'Unione sulla base delle principali sfide economiche che si pongono in vista del raggiungimento dei traguardi fissati dalla strategia europea al 2020, dando sostanzialmente avvio al "semestre europeo" (cfr. Figura IV.1).

All'interno della prima "Analisi annuale sulla crescita", la CE ha individuato un approccio integrato alla ripresa economica riguardante tre aspetti principali: 1) la necessità di un rigoroso risanamento di bilancio; 2) ulteriori riforme del mercato del lavoro per incentivare l'occupazione; 3) l'attivazione di misure a sostegno della crescita. In questi ambiti, ha individuato le dieci priorità sulle quali ciascuno Stato membro è chiamato a intervenire mediante azioni concrete da individuare nel PSC e nel PNR.

[13] COM (2011) 11 del 12/01/2011.

Figura IV.1 - PRIORITÀ DELL'ANALISI ANNUALE SULLA CRESCITA

Priorità 1	**Riduzione progressiva del livello del debito pubblico**
Azioni	– Mantenimento del tasso di crescita della spesa pubblica al di sotto del tasso di crescita del PIL nominale a medio termine, con priorità per la ricerca, l'innovazione, l'istruzione, l'energia, all'interno di un percorso di crescita sostenibile – Definizione del percorso di rientro da parte degli stati membri oggetto di una procedura per disavanzo eccessivo – Intensificazione nel 2011 degli sforzi da parte degli stati membri con un fortissimo disavanzo di bilancio strutturale, con elevato debito pubblico e con gravissime difficoltà finanziarie. Accelerazione del risanamento nel caso di crescita economica superiore alle attese. – Incremento delle basi imponibili e/o delle imposte indirette in presenza di forti disavanzi, e abolizione delle sovvenzioni non giustificate, soprattutto quelle dannose all'ambiente
Priorità 2	**Correzione degli squilibri macroeconomici**
Azioni	– Misure correttive concrete (come il contenimento dei salari) in presenza di forti disavanzi delle partire correnti e livelli elevati di indebitamento. – Miglioramento delle condizioni d'investimento e liberalizzazione dei servizi per i Paesi con forte avanzo delle partite correnti in modo da rafforzare la domanda interna
Priorità 3	**Stabilità del settore finanziario**
Azioni	– Ristrutturazione delle banche che hanno ricevuto aiuti di stato, ripristino della loro redditività, ritiro graduale del sostegno pubblico – Rafforzamento della base patrimoniale delle banche per resistere a shock negativi, in conformità con le regole di Basilea III
Priorità 4	**Rendere il lavoro più attraente**
Azioni	– Riduzione della tassazione sul lavoro, stimolare la domanda di lavoro e la crescita – Supporto alle strutture per l'infanzia, l'organizzazione flessibile del lavoro e intensificazione degli sforzi per ridurre il lavoro non dichiarato, anche attraverso la modifica dei regimi di agevolazione fiscale
Priorità 5	**Completamento delle riforme pensionistiche**
Azioni	– Riforma dei sistemi pensionistici pubblici, aumentando l'età pensionabile collegandola alla speranza di vita – Riduzione dei piani di prepensionamento, incentivazione del tasso di occupazione dei lavoratori più anziani e dell'apprendimento permanente – Promozione di sistemi previdenziali finanziati attraverso il risparmio privato – Controllo della spesa pensionistica per non compromettere la sostenibilità delle finanze pubbliche in considerazione dell'invecchiamento della popolazione – Riesame da parte della CE della direttiva sui fondi pensione e presentazione di nuove misure a seguito del Libro verde sulle pensioni del 2010
Priorità 6	**Reinserimento nel mercato del lavoro**
Azioni	– Ristrutturazione delle prestazioni previdenziali per favorire il ritorno alla vita attiva; limitazione della durata dei sussidi di disoccupazione; incentivazioni anche previdenziali per i disoccupati che ricercano attivamente un lavoro o che intraprendono un'attività autonoma – Innalzamento del grado di remuneratività del lavoro, incrementando la coerenza fra livello impositivo sui redditi da lavoro e sussidi di disoccupazione – Adattamento dei sistemi di assicurazione contro la disoccupazione in funzione della congiuntura economica
Priorità 7	**Bilanciamento di sicurezza e flessibilità nel mercato del lavoro**
Azioni	– Sostegno ai contratti a tempo indeterminato per migliorare le prospettive occupazionali dei nuovi assunti – Semplificazione delle modalità di riconoscimento delle qualifiche professionali al fine di facilitare la libera circolazione dei cittadini, dei lavoratori, dei ricercatori
Priorità 8	**Liberazione delle potenzialità del Mercato Unico**
Azioni	– Adozione integrale della direttiva sui servizi. La CE valuterà tale adozione e l'introduzione di altre eventuali misure a favore dell'apertura del terziario – Eliminazione delle restrizioni all'accesso dei servizi professionali (contingenti chiusi) e quelle al commercio al dettaglio, come l'orario d'apertura e la zonizzazione – Proposizione da parte della CE nel corso del 2011 di misure volte a vietare la differenziazione su base geografica del commercio elettronico e a definire un quadro europeo per la proprietà intellettuale – Pressione da parte della CE per la conclusione del Doha round e negoziati per accordi di libero scambio con India, Canada, Mercosur – Proposizione di una normativa per la rapida fissazione degli standard anche nel settore ICT – Modifica della fiscalità, riduzione degli oneri amministrativi, abolizione del trattamento sfavorevole al commercio o agli investimenti transfrontalieri. Nel 2011 la CE proporrà misure per la modernizzazione del regime IVA, per l'introduzione di una base imponibile comune consolidata per le imprese e per la definizione di un approccio comune per la tassazione finanziaria. Riduzione dell'imposizione fiscale sul lavoro e sui prodotti energetici
Priorità 9	**Attrazione del capitale privato per finanziare la crescita**
Azioni	– Presentazione da parte della Commissione di proposte relative a project bond europei utilizzabili per finanziamenti soprattutto nel settore dell'energia, dei trasporti e dell'ICT – Proposte per la libera operatività dei fondi di venture capital per favorire le PMI e le start– up innovative. Eliminazione degli ostacoli tariffari rimanenti alle attività trasfrontaliere
Priorità 10	**Creazione di un accesso efficiente all'energia**
Azioni	– Adozione del terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia – Miglioramento delle politiche di efficienza energetica per garantire risparmi e permettere di creare posti di lavoro nel settore dell'edilizia e dei servizi – Proposizione da parte della CE di iniziative volte a potenziare le infrastrutture nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia per un mercato unico veramente integrato – Definizione da parte della CE di standard UE per i prodotti efficenti dal punto di vista energetico

Fonte: Commissione Europea, Annual Growth Survey

Da ultimo, ha completato il quadro delle iniziative assunte a livello europeo il Patto Euro Plus con l'obiettivo di aumentare il grado di competitività e convergenza della zona euro, anche prevedendo specifici strumenti per promuovere una crescita equilibrata e rafforzare la produttività nelle regioni in ritardo di sviluppo[14].

Nel quadro della strategia europea così delineato, la Politica di Coesione si conferma uno strumento chiave per la sua attuazione; non a caso il Consiglio europeo del 26 marzo 2010, nel dare la sua approvazione a Europa 2020, ha sottolineato l'importanza di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, al fine di contribuire al successo della nuova strategia.

Occorre comunque considerare che il contributo della Politica di Coesione alla strategia Europa 2020 non può essere valutato soltanto in termini finanziari. Tale politica, grazie ai suoi strumenti e alle sue regole, assicura, infatti, che tutte le Regioni europee partecipino attivamente alle sfide poste dalla strategia Europa 2020 e consente un adattamento della strategia alle particolari necessità dei singoli contesti territoriali[15]. Sotto questo profilo, il nesso tra interventi di natura territoriale e target fissati a livello nazionale è tanto più importante quanto più marcate sono le disparità territoriali, com'è nel nostro Paese. La complementarietà tra Politica di coesione ed Europa 2020 è dunque un'opportunità da sfruttare e in tale prospettiva deve muoversi la nuova programmazione per il periodo post-2013, come preannunciato dalla CE nella V Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, e come rappresentato nei Programmi Nazionali di Riforma.

Il Programma Nazionale di Riforma

Questi ultimi si confermano come documenti basilari nel quadro del coordinamento delle politiche nazionali e della nuova *governance* decise in sede UE. Essi individuano i target nazionali che consentono di raggiungere gli obiettivi della strategia, che tengono inevitabilmente conto delle specifiche situazioni di partenza dei singoli Stati membri. I programmi individuano, inoltre, le principali strozzature di natura strutturale (*bottlenecks*) che ostacolano la crescita e il pieno raggiungimento dei traguardi della strategia e indicano le azioni di riforma necessarie per fronteggiare tali criticità. Per il primo anno di transizione verso il semestre europeo, la CE ha invitato gli Stati membri a trasmettere una versione preliminare dei programmi di riforma nel mese di novembre 2010 come esercizio di valutazione sull'avanzamento della strategia e per individuare miglioramenti nei contenuti e nella struttura dei programmi in vista della presentazione definitiva nel mese di aprile.

[14] Consiglio europeo del 25 marzo 2011. Attraverso il Patto, gli Stati membri dell'UME hanno assunto impegni precisi per stimolare la competitività, l'occupazione, la sostenibilità delle finanze pubbliche e il rafforzamento della stabilità finanziaria.

[15] Cfr. anche Rapporto Annuale 2009 del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica.

RIQUADRO H - PRIMI PASSI VERSO IL CONSEGUIMENTO DI EUROPA 2020: UNA VALUTAZIONE D'INSIEME BASATA SULLE VERSIONI PRELIMINARI DEI PNR

L'analisi delle versioni preliminari dei PNR presentati a novembre ha consentito un primo confronto e una valutazione sulle azioni che gli Stati Membri hanno messo in campo verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020[1]*. L'esercizio ha permesso una lettura orizzontale dei target fissati a livello nazionale, dei principali ostacoli alla crescita e del modo con cui affrontarli, dell'approccio metodologico seguito nella costruzione dei programmi.*

Interessante è la lettura dei target nazionali e dei loro effetti a livello aggregato.

In materia di mercato del lavoro, obiettivo principale dell'UE è quello di portare l'occupazione al 75 per cento sia per le donne che per gli uomini di età compresa tra i 20 e i 64 anni, riconoscendo nella scarsa partecipazione al mercato del lavoro una delle principali carenze strutturali dell'Europa. I target proposti vanno dal 62,9 per cento di Malta all'80 per cento della Svezia. Considerando globalmente le scelte fatte dai singoli Paesi, esse non consentirebbero all'UE nel suo insieme di raggiungere l'obiettivo del 75 per cento.

In tema di ricerca e innovazione, l'obiettivo di Europa 2020 del 3 per cento del PIL in termini di investimenti nel settore pubblico e privato consentirebbe di recuperare il ritardo rispetto agli USA e ad altre economie avanzate, soprattutto in termini di risorse investite nel settore privato. I target nazionali provvisori individuati dagli Stati permetterebbero di raggiungere un livello aggregato di investimenti del 2,7-2,8 per cento del PIL, che seppure inferiore al traguardo previsto, potrebbe considerarsi comunque un avanzamento significativo.

In materia di energia e clima, l'Europa prevede di ridurre le emissioni di gas serra almeno del 20 per cento rispetto ai livelli del 1990, di portare al 20 per cento la quota di fonti rinnovabili nel consumo finale di energia dell'Unione e di aumentare del 20 per cento l'efficienza energetica. Gli Stati membri hanno fissato obiettivi nazionali riguardanti le fonti di energia rinnovabile e la riduzione delle emissioni di gas serra; le misure previste a livello nazionale non sono però sufficienti a raggiungere i target europei. Sul tema dell'efficienza energetica manca ancora un'informazione precisa sugli obiettivi da raggiungere.

In materia di istruzione, la strategia europea fissa un duplice obiettivo: portare a meno del 10 per cento la percentuale di popolazione compresa tra i 18 e 24 anni che ha abbandonato gli studi e far sì che almeno il 40 per cento dei giovani adulti (30-34 anni) completi il percorso educativo, conseguendo la laurea. Per quanto riguarda l'abbandono scolastico, l'Europa nel 2020 si attesterà lievemente al di sopra del 10 per cento. Per quanto riguarda il livello d'istruzione terziaria, con gli attuali target nazionali, il tasso d'istruzione complessiva dell'UE si posizionerà al di sotto della soglia, raggiungendo il 37,3 per cento entro il 2020.

Infine, con riferimento al tema dell'inclusione sociale e della lotta contro la povertà, a fronte dell'obiettivo europeo di ridurre del 25 per cento il numero di cittadini che vivono al di sotto della soglia di povertà (20 milioni di persone), il miglioramento del tenore di vita generale dei Paesi e la lotta all'esclusione del mercato del lavoro sono viste come priorità per affrontare il fenomeno. Anche in questo ambito, si osservano obiettivi nazionali poco ambiziosi.

L'analisi dei principali "colli di bottiglia" alla crescita negli SM ha permesso di distinguere tra driver di crescita strutturali e condizioni di contesto che la

[1] Cfr. Commissione europea. Nota per il Comitato di Politica Economica. Bruxelles, 10 dicembre 2010. La versione definitiva dei Programmi Nazionali di Riforma è stata inviata alla CE ad aprile 2011. Non è ad oggi disponibile un documento di confronto sui PNR definitivi.

favoriscono (questioni macro-finanziarie, competitività, squilibri macroeconomici, politica fiscale). Rispetto a quelli già identificati in sede europea, alcuni programmi hanno aggiunto ulteriori aree problematiche (11 sui 27 programmi analizzati). Tra questi, l'Italia ha inserito il tema dei divari territoriali. Soltanto alcuni programmi presentano una scala di priorità delle azioni di riforma. Nei Paesi che hanno effettuato questo esercizio, il consolidamento delle finanze pubbliche è stato identificato come principale priorità. Tutti gli SM hanno riconosciuto la necessità di migliorare la partecipazione al mercato del lavoro e le condizioni occupazionali e hanno concordato sulla rilevanza delle sfide legate al miglioramento della capacità di innovazione e del capitale umano.

La CE ha raccomandato maggiore attenzione alle misure strutturali di rafforzamento della crescita, alle azioni di accelerazione delle riforme (misure di "froantloading"), alla valutazione dell'impatto delle misure proposte sulle variabili macroeconomiche e sui bilanci nazionali. Ha infine auspicato una maggiore ambizione nella fissazione dei target nazionali e la definizione di un orizzonte di lungo periodo dei percorsi di riforma che si estenda al periodo fino al 2020.

Tavola H.1 - 1 TARGET DI EUROPA 2020 ALL'INTERNO DEI PNR PRELIMINARI PRESENTATI DAGLI STATI MEMBRI

Stato	Tasso d'occupazione	Quota della spesa R&S sul totale del PIL	Riduzioni delle emissioni rispetto al 2005 (settori non ETS)	Energia rinnovabile	Efficienza energetica - riduzione del consumo d'energia in MTEP	Tasso d'abbandono scolastico	Educazione terziaria	Numero di persone che usciranno da una condizione di povertà
Austria	77-78%	3,76%	-16%	34%	7,2	9,50%	38% (compreso il livello ISCED 4a che ad oggi è a circa il 12%)	235.000
Belgio	71-74%	2,6-3,0%	-15%	13%	Nessun obiettivo nel PNR	9.5-10%	46-48%	330.000-380.000
Bulgaria	76%	1,5%	20%	16%	3,2	11%	36%	260.000 (500.000)
Cipro	75-77%	0,5%	-5%	13%	0,46	10%	46%	18.000
Ceca Rep.	75%	2,7%	9%	13%	Nessun obiettivo nel PNR	5,5%	32%	30.000
Germania	75%	3%	-14%	18%	37,7	meno del 10%	42% (compreso il livello ISCED 4a che ad oggi è a circa l'11.4%)	330.000 (660.000)
Danimarca	78,5%	3%	-20%	30%	Nessun obiettivo nel PNR	meno del 10%	40%	22.000
Estonia	76%	3%	11%	25%	0,49 (solo usi finali)	9,50%	40%	49.500
Grecia	70%	2%	-4%	18%	5,4	10%	32%	450.000
Spagna	74%	3%	-10%	20%	25,2	15%	44%	Nessun obiettivo nel PNR
Finlandia	78%	4%	-16%	38%	4,21	8%	42%	150.000
Francia	75%	3%	-14%	23%	43	9,5%	50%	1.600.000 entro il 2015
Ungheria	75%	1,8%	10%	13%	Nessun obiettivo nel PNR	10%	30,3%	450.000-500.000
Irlanda	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	-20%	16%	2,75	8%	60%	186.000
Italia	67-69%	1,53%	-13%	17%	27,9	15-16%	26-27%	2.200.000
Lituania	72,8%	1,9%	17%	23%	0,74 (solo usi finali)	9%	40%	170.000
Lussemburgo	73%	2,6%	5%	11%	0,19 (solo usi finali)	meno del 10%	40%	3.000
Lettonia	73%	1,5%	-16%	40%	0,67	13,4%	34-36%	121.000
Malta	62,9%	0,67%	14%	10%	0,24	29%	33%	6.560
Paesi Bassi	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	1%	14%	Nessun obiettivo nel PNR	Riduzione degli abbandoni a 25.000 (-9%)	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR
Polonia	71%	1,70%	19%	15%	13,6	4,5%	45%	1.500.000-2.000.000
Portogallo	75%	2,7-3,3%	-17%	31%	Nessun obiettivo nel PNR	10%	40%	200.000
Romania	70%	2%	4%	24%	10	11,3%	26,7%	580.000
Svezia	80%	4%	13%	49%	Nessun obiettivo nel PNR	10%	40-45%	Nessun obiettivo nel PNR
Slovenia	75%	3%	17%	25%	Nessun obiettivo nel	5,1%	40%	40.000
Slovacchia	71-73%	0,9-1,1%	5%	14%	1,08 (solo usi finali)	6%	30%	170.000
Regno Unito	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	-16%	15%	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	Tasso di povertà infantile esistente
UE stimato	72,4-72,8%	2,7-2,8%	-20% (rispetto ai livelli del 1990)	20%	meno del 10%	10,5%	37,3%	
UE obiettivo	75%	3%	-20% (rispetto ai livelli del 1990)	30%	incremento del 20%	10%	40%	20.000.000

Fonte:CE analisi annuale sulla crescita

Il PNR italiano descrive il quadro delle riforme, avviate e programmate, ritenute necessarie al raggiungimento dei traguardi fissati dall'agenda di Europa 2020. Per l'Italia, le riforme strutturali appaiono ancor più necessarie per recuperare il ritardo di crescita e il divario rispetto agli altri Paesi[16]. Tale ritardo riflette carenze in termini di capitale umano e fisico e in un insieme di fattori di contesto che rendono meno efficiente l'allocazione delle risorse e più difficile lo svolgimento delle attività produttive.

Gli obiettivi dell'Europa al 2020 e i traguardi dell'Italia sono illustrati nella tavola che segue[17].

Tavola IV.1 - OBIETTIVI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020: ITALIA (PNR) E TOTALE UNIONE

Obiettivi al 2020	Situazione attuale in Italia	Obiettivo del PNR italiano al 2020	Obiettivo Europa 2020
Occupazione	61,1%	67-69%	75%
R&S	1,3%	1,53%	3%
Tasso di abbandono scolastico	19,2%	15-16%*	10%
Educazione terziaria	19,0%	26-27%	40%
Povertà	14,8 milioni di persone	2,2 milioni di persone usciranno dalla povertà	20 milioni di persone usciranno dalla povertà**
Efficenza energetica		Incremento del 13,4% dell'efficienza energetica misurata in termini di risparmio energetico primario	Incremento del 20% nell'efficienza energetica
Emissioni gas serra (settori non Emission Trading Scheme - ETS)		Riduzione del 13% al 2020 rispetto ai livelli del 2005	Riduzione del 20% rispetto ai livelli del 1990
Energia da fonti rinnovabili	6,8%	17% dell'energia da fonti rinnovabili sul totale del consumo lordo finale d'energia	20% dell'energia da fonti rinnovabili

* Si noti che il meccanismo degli Obiettivi di servizio previsto dal QSN 2007-2013 fissa un target di riduzione del tasso di abbandono scolastico per le Regioni del Mezzogiorno al 2013 del 10 per cento, in linea con l'obiettivo europeo.
** Questo obiettivo è definito in base ai seguenti tre indicatori: i) percentuale di persone a rischio di povertà; ii) grave deprivazione materiale; ii) percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa.
Fonte: EC staff working paper, "Assessment of the 2011 national reform programme and stability programme for Italy".

Le riforme in corso e in programma consentiranno di riportare stabilmente il tasso di crescita del Paese su valori positivi con effetti più pronunciati nel lungo periodo, anche grazie agli impulsi che potranno essere esercitati sulla fiducia degli operatori economici. Nello scenario prudenziale, l'impatto delle riforme è previsto pari a 0,2 punti all'anno di crescita addizionale fino al 2020, mentre nello scenario

[16] " Negli anni Ottanta l'economia italiana è cresciuta del 27 per cento; negli anni Novanta del 17 per cento; tra il 2000 e il 2007 - prima della crisi - è cresciuta dell'8 per cento, mentre gli altri paesi dell'area dell'euro crescevano del 14 per cento. Nel biennio 2008-09 la crisi ci ha tolto 6,5 punti di PIL; mentre gli altri paesi dell'area ne perdevano 3,7. Il divario fra l'Italia e gli altri paesi perdura nella fase di ripresa. Una crescita lenta alla lunga spegne il talento innovativo di un'economia; deprime le aspirazioni dei giovani; prelude al regresso; preoccupa particolarmente in un paese come il nostro, su cui pesano un'evoluzione demografica sfavorevole e un alto debito pubblico. La grande recessione mondiale ha accentuato queste preoccupazioni": Atti del Convegno "Europa 2020: quali riforme strutturali per l'Italia?", Intervento di apertura del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, Roma 21 aprile 2011.

[17] Una metodologia per l'individuazione di indicatori e target volti a orientare e misurare le politiche è delineata nel documento finale del gruppo di lavoro coordinato da Fabrizio Barca e Philip McCann "Outcome indicators and targets, towards a performance oriented EU Cohesion policy" disponibile sul sito della Commissione europea.

macroeconomico base è previsto essere più significativo: 0,4 punti per il 2011-2014; 0,3 punti per quello 2014-2017; 0,2 punti percentuali per il 2017-2020. Nel breve periodo la correzione necessaria sui conti pubblici potrebbe smorzare gli effetti sulla crescita[18].

Tra i "colli di bottiglia" che frenano l'economia italiana (alto debito pubblico; disallineamento fra salari e produttività e basso incremento della produttività; basso tasso di occupazione di giovani, donne e lavoratori anziani; ostacoli amministrativi al contesto imprenditoriale; insufficiente concorrenza nel mercato dei servizi e delle industrie a rete; mancanza di collegamento tra scuola e mercato del lavoro; bassa spesa privata in R&S), il PNR identifica le disparità regionali.

La questione dei divari territoriali è quindi considerata nel programma di riforme italiano uno dei problemi principali dell'economia nazionale, che deve essere affrontato "anche favorendo un maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione del territorio in tutte le politiche" e puntando sulle azioni della Politica regionale per la correzione degli squilibri territoriali.

Alla Politica di coesione comunitaria e quindi all'apporto dei Fondi Strutturali continua, infatti, a essere assegnato un ruolo decisivo nell'attuazione della strategia del programma, tanto più rilevante quanto maggiore è il margine di erosione delle altre leve finanziarie indotto dalla crescente pressione esercitata dal processo di consolidamento delle finanze pubbliche.

Negli ultimi dieci anni gli interventi finanziati con i Fondi Strutturali hanno dato un apporto significativo al raggiungimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Nell'attuale programmazione 2007-2013, ben il 71,6 per cento delle risorse della programmazione comunitaria del Quadro Strategico Nazionale (quota comunitaria e cofinanziamento) è stato indirizzato al raggiungimento di quegli obiettivi.

Prendendo a riferimento le priorità di Europa 2020 (più concentrate rispetto alla precedente strategia di Lisbona), resta confermata l'assoluta rilevanza di tale politica. All'incirca il 68 per cento dei fondi programmati è, infatti, destinato ad interventi sui temi della ricerca e dell'innovazione, del miglioramento del capitale umano, dell'energia, dell'ambiente e dell'inclusione sociale, che rappresentano le priorità della strategia (cfr. Tavola IV.2).

[18] Nell'ipotesi di costanza dei tassi d'interesse, in Italia la riduzione della spesa pubblica determinerebbe una riduzione della crescita economica di circa mezzo punto percentuale in due anni. Tuttavia, il costo del rinvio del riequilibrio dei conti pubblici sarebbe, con ogni probabilità, molto elevato, soprattutto in un Paese ad alto debito come il nostro. L'incremento dei premi al rischio determinerebbe un accrescimento dell'entità dell'aggiustamento necessario sul saldo primario a causa dell'innalzamento dei tassi d'interesse, e conseguentemente un calo degli investimenti. Nel medio e lungo periodo, debito non elevato e finanze pubbliche in equilibrio riducono l'incertezza degli operatori, accrescono i margini per le politiche di stabilizzazione macroeconomica e consentono di affrontare meglio le sfide dell'invecchiamento della popolazione (cfr. Ignazio Visco "Audizione preliminare all'esame del Documento di Economia e Finanza – Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia" (2011).

Tavola IV.2 - FONDI STRUTTURALI E CO-FINANZIAMENTO NAZIONALE 2007-2013 PER PRIORITÀ DELLA STRATEGIA UE 2020 E ALTRE PRIORITÀ.

Priorità UE 2020, 2007/2013	Sottosettore	Programmato
Energia e clima[1]		**7.721**
di cui:	Biodiversità e valorizzazione delle risorse naturali	861
	Energia	3.927
	Sostenibilità nei trasporti	2.933
Inclusione		**3.868**
Istruzione		**4.354**
Lavoro e occupazione		**3.558**
Ricerca e Innovazione[2]		**20.850**
di cui:	Capitale umano per l'innovazione	2.419
	Imprenditoria innovativa	2.180
	RTDI	12.827
	Società dell'informazione	3.424
Totale UE 2020		**40.351**
Infrastrutture e trasporti		**6.813**
Altro[3]		**12.249**
Totale Fondi Strutturali		**59.413**

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 pertanto 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 urbana 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.
Fonte: elaborazioni DPS a partire dalla riclassificazione, sulla base di criteri territoriali, di tutte le categorie di spesa dei Fondi Strutturali 2007-2013 presenti nei PO, in conformità con le disposizioni dell'art.11 del regolamento CE 1828/2006.

Il PNR italiano illustra la natura dei divari territoriali - sia con riferimento alle variabili economiche sia all'offerta di servizi – e dà risalto all'apporto significativo degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali nell'ambito delle misure settoriali relative agli interventi nel campo della ricerca e dell'innovazione, dell'istruzione, del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale, dell'energia e ambiente. Il documento descrive, altresì, le nuove regole di governance adottate per una più efficace gestione dei fondi della Politica regionale e per l'accelerazione dell'attuazione degli interventi cofinanziati dai fondi comunitari e sottolinea il contributo dell'azione programmata nel Piano Sud, sia con riferimento alle scelte sulle priorità d'intervento sia con riguardo alle innovazioni procedurali e di metodo che ne devono accompagnare l'attuazione.

IV.2 La politica regionale: la strategia di sviluppo nazionale

IV.2.1 La ricognizione delle risorse comunitarie e nazionali disponibili a chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006 e i nuovi orientamenti della politica regionale

Nel corso del 2010 la necessità di sostenere l'ineludibile azione di rilancio complessivo dell'economia del Paese, mantenendo il necessario rigore finanziario, ha posto in primo piano la questione dell'ottimizzazione dell'uso delle risorse aggiuntive disponibili per le politiche di sviluppo, soprattutto nel Mezzogiorno.

L'azione avviata dal Governo, orientata anche dagli impegni assunti in sede europea nel quadro della Strategia Europa 2020 e dalla stessa proposta di riforma della politica di coesione delineata dalla Quinta Relazione sulla coesione economica sociale e territoriale, si è sviluppata in due fasi strettamente interconnesse.

La prima, volta alla puntuale ricognizione delle risorse derivanti dalla programmazione 2000-2006 (risorse FAS e risorse liberate dai programmi comunitari), per accertarne l'effettiva disponibilità al netto degli impegni giuridicamente vincolanti assunti al 30 luglio 2010. Il CIPE, con delibera del 30 luglio 2010[19], ha indicato modalità e termini della ricognizione delle risorse ancora disponibili a valere su questa programmazione, rinviando a una successiva delibera gli indirizzi e i criteri generali per la riprogrammazione.[20]

La seconda, volta a orientare l'utilizzo di queste risorse e di quelle della programmazione 2007/2013, garantendo accelerazione e qualità. La delibera CIPE n. 1/2011 ha fissato gli obiettivi, i criteri e le modalità di programmazione delle risorse evidenziate dalla ricognizione e ha dettato gli indirizzi e gli orientamenti per l'accelerazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007/2013, anticipando l'attuazione di alcuni strumenti previsti dal Decreto Legislativo dell'art. 16 della Legge 42/2009 (contratto istituzionale di sviluppo).

In particolare, vengono definiti i requisiti di individuazione degli interventi strategici, fissandone precisi requisiti di ammissibilità e selezione, volti a garantire efficacia e tempestività nell'attuazione.

Per il Mezzogiorno, le azioni strategiche vengono individuate prendendo a riferimento le priorità e le specifiche indicazioni progettuali contenute nel Piano Nazionale per il Sud (cfr. paragrafo IV.2.2).

Per gli interventi prioritari, o di maggiore complessità, sono previsti i "contratti istituzionali di sviluppo" volti a rafforzare la responsabilizzazione dei diversi soggetti coinvolti nell'attuazione sui risultati perseguiti (cfr. paragrafo III.6).

---

[19] Deliberazione CIPE n. 79/2010 del 30 luglio 2010 "Ricognizione, per il periodo 2000-2006, dello stato di attuazione degli interventi finanziati dal fondo per le aree sottoutilizzate e delle risorse liberate nell'ambito dei programmi comunitari (ob.1)."

[20] Ferma restando, per le risorse liberate, la conformità alle disposizioni del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 che prevedono il reinvestimento di queste risorse nei territori e settori che le hanno generate.

Viene, inoltre, ribadito che i processi di riprogrammazione, di selezione e attuazione degli interventi debbano essere accompagnati da una costante attività di valutazione, monitoraggio e verifica dell'avanzamento, con possibilità di revoca dei finanziamenti nei casi di stallo o di mancato completamento.

Per quanto riguarda l'accelerazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali la delibera definisce principi e regole per la fissazione di appropriati obiettivi in termini di impegni giuridicamente vincolanti al 30 maggio 2011 e al 31 dicembre 2011, con la facoltà di individuare ulteriori azioni, finalizzate all'accelerazione dell'attuazione, nell'ambito delle ordinarie attività di sorveglianza dei programmi cofinanziati. L'operatività di questa previsione è stata assicurata con le decisioni assunte in sede di "Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria" del QSN nella riunione del 30 marzo 2011[21].

Infine, in un'ottica di rafforzamento strutturale della politica regionale, con la definitiva approvazione del decreto legislativo di attuazione dell'articolo 16 della legge-delega n. 42/2009 (federalismo fiscale), relativo alle risorse aggiuntive destinate a interventi speciali finalizzati alla rimozione degli squilibri economici e sociali, non solo sono stati consolidati e stabilizzati nell'ordinamento nazionale i principi e le regole fondamentali per le politiche di sviluppo, ma sono stati anche anticipati alcuni elementi della proposta di riforma della politica di coesione delineata nella V Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale presentata dalla Commissione europea nel novembre 2010 (cfr. paragrafo III.6.2).

---

[21] I due obiettivi sugli impegni, previsti in Delibera, sono integrati da un terzo relativo al livello di spesa da certificare entro il 31 ottobre 2011. Ciò al fine di introdurre una misura in grado di incidere direttamente sulla accelerazione dei pagamenti, basata su un indicatore aggiuntivo, affidabile e di agevole rilevazione, Questo obiettivo risponde anche alla necessità di contrastare la dinamica, assolutamente insoddisfacente, dei rimborsi comunitari anche considerando le negative ripercussioni di questo fenomeno sui saldi di finanza pubblica e sul saldo netto dell'Italia nei confronti del bilancio europeo.

I target, associati ai tre obiettivi sono i seguenti:

- il livello di impegni da raggiungere al 31 maggio 2011 è fissato pari al 100 per cento del target n+2 del 31 dicembre 2011;
- il livello di spesa da certificare al 31 ottobre 2011 è fissato pari al 70 per cento del target n+2 del 31 dicembre 2011;
- il livello di impegni da raggiungere al 31 dicembre 2011 è fissato pari al 60 per cento del target n+2 del 31 dicembre 2012.

In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo l'importo oggetto di riprogrammazione sarà definito in quota sul totale del programma e graduato in ragione della distanza dal target, come indicato nella tavola che segue:

distanze dagli obiettivi (in percentuale sui target)	Importo da riprogrammare (quota su costo pubblico totale)
- fino al 10%	0,25%
- superiore a 10% e fino a 20%	0,50%
- superiore a 20% e fino a 30%	1,00
- oltre 30%	1,50%

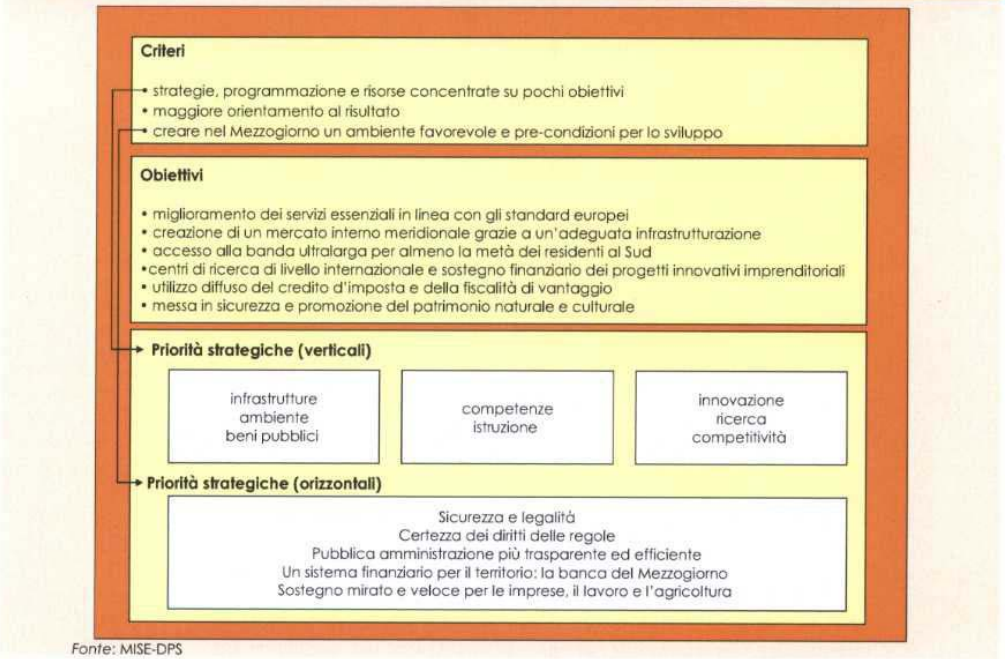
IV.2.2 Il Piano Sud

Il Piano Nazionale per il Sud, in breve anche Piano Sud, è stato illustrato dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e la Coesione Territoriale al Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2010. Tre sono i criteri essenziali che guidano il Piano::

- concentrazione dell'intervento su pochi obiettivi prioritari (infrastrutture e beni pubblici; ricerca e innovazione; istruzione e competenze);
- maggiore orientamento ai risultati attraverso il rafforzamento della valutazione e il miglioramento della capacità di misurazione dei progressi realizzati;
- attenzione specifica alle pre-condizioni necessarie per il pieno dispiegamento delle potenzialità di sviluppo del Mezzogiorno.

Al fine di dare concretezza alla strategia rendendo effettivo l'orientamento ai risultati e più selettive le scelte di finanziamento vengono adottate due scelte fondamentali: la prima attiene all'analisi preventiva degli investimenti per la verifica dei prerequisiti di tipo istituzionale, amministrativo e regolatorio, necessari per una efficace e tempestiva attuazione degli interventi. La seconda è rappresentata dai "contratti istituzionali", che definiscono in modo chiaro e trasparente gli impegni e le responsabilità delle amministrazioni e dei soggetti istituzionali nella programmazione e nell'attuazione degli interventi.

Figura IV.2 – SCHEMA DEL PIANO NAZIONALE PER IL SUD



Fonte: MISE-DPS

Il Piano definisce gli obiettivi che gli interventi delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dovranno perseguire, ossia:

- un miglioramento dei servizi essenziali, in linea con gli standard europei;
- la creazione di un mercato interno meridionale grazie a un'adeguata infrastrutturazione, specialmente ferroviaria;

- l'accesso alla banda ultralarga per almeno la metà dei residenti al Sud;
- l'istituzione di centri di ricerca di caratura internazionale e il sostegno finanziario dei progetti innovativi imprenditoriali;
- l'utilizzo diffuso del credito d'imposta e della fiscalità di vantaggio per ridurre gli ostacoli alla crescita a cui sono sottoposte le imprese;
- la messa in sicurezza e la promozione del patrimonio naturale e culturale.

Alla realizzazione dei suddetti obiettivi sono indirizzate otto priorità. Di queste tre sono priorità strategiche di sviluppo su cui concentrare l'attuazione: "Infrastrutture, ambiente e beni pubblici", "Competenze e istruzione", "Innovazione, ricerca e competitività". A queste si accompagnano cinque priorità strategiche di carattere orizzontale: "Sicurezza e legalità", "Certezza dei diritti e delle regole"; "Pubblica amministrazione più trasparente ed efficiente"; "Un sistema finanziario per il territorio: la banca del Mezzogiorno"; "Sostegno mirato e veloce per le imprese, il lavoro e l'agricoltura", da attuare subito per assicurare le condizioni necessarie allo sviluppo.

Infrastrutture, ambiente e beni pubblici

Per ognuna di queste priorità sono definiti obiettivi e linee di intervento.. Per le infrastrutture, queste riguardano sia la realizzazione di moderni sistemi di trasporto , per rafforzare i collegamenti dorsali e trasversali, con particolare riferimento al sistema di Alta capacità/velocità, sia l'accesso alla banda larga a tutti i cittadini del sud e ultralarga per almeno la metà dei residenti. Per la tutela e la riqualificazione dell'ambiente oltre agli interventi per la bonifica dei siti contaminati di interesse nazionali e per la realizzazione di un corretto ciclo di gestione dei rifiuti e del servizio idrico, in particolare intervenendo nel segmento della depurazione, il Piano prevede l'avvio di un programma straordinario di azione per la riduzione del dissesto idrogeologico in tutto il Mezzogiorno, nonché la valorizzazione degli ecosistemi di pregio. Al centro della strategia per la valorizzazione del patrimonio culturale del Mezzogiorno è posto un programma di interventi per la valorizzazione del patrimonio museale e archeologico anche a fini turistici. E' inoltre prevista l'adozione dello strumento dell'apprendistato e della formazione "on the job", la costituzione di una Scuola di Alta Formazione del Turismo e di una rete di destinazioni di eccellenza sul modello comunitario dell'"European destination of excellence", nonché l'avvio di una strategia di comunicazione unitaria del Sistema turistico integrato.

Per quanto riguarda i servizi pubblici , il Piano nel confermare la centralità del sistema premiale degli obiettivi di servizio relativi all'acqua, alla gestione dei rifiuti e ai servizi di cura degli anziani e dei bambini, già avviato, ne propone una rivisitazione, volta a garantire quella visibilità (e presidio) non ancora pienamente raggiunta, affrontando anche in modo più diretto i più allarmanti ritardi nel settore idrico e dei rifiuti .

Competenze e istruzione

Nel confermare che il miglioramento dell'offerta e dei servizi per l'istruzione rappresenta una condizione irrinunciabile per lo sviluppo del Mezzogiorno il Piano prospetta diverse azioni ad integrazione di quelle attuate dai programmi finanziati da

Innovazione, ricerca e competitività

fondi comunitari e nazionali già in corso di realizzazione: la razionalizzazione e ammodernamento dei plessi scolastici; l'innalzamento dei livelli di competenza dei giovani; l'avviamento alla ricerca scientifica e tecnologica per gli studenti della scuola superiore; la qualificazione e avvio al lavoro per giovani con basso livello di qualifica; la costruzione di una scuola modello in ciascuna provincia del Sud.

In tema di ricerca e innovazione, in stretto raccordo con il Programma Nazionale "Ricerca e Competitività" cofinanziato dai fondi strutturali, il Piano prevede la costituzione di tre o quattro grandi attrattori di investimenti e intelligenze individuabili nei "Distretti ad alta tecnologia" e nei "Poli integrati di Ricerca - Alta Formazione – Innovazione", basati su un forte partenariato pubblico- privato. Le specializzazioni individuate sono: manifatturiero del futuro, salute dell'uomo, economia dei servizi e tutela dell'ambiente e sviluppo di un turismo sostenibile. Il Piano intende anche rendere pienamente operativo un sistema di regole basato su una forte selezione delle priorità e dei progetti e su una robusta capacità di valutare e monitorare in itinere ed ex post gli interventi, utilizzando anche procedure a più stadi. Infine è prevista un'attenta valutazione di tutte le strutture di ricerca e di innovazione che hanno già beneficiato dei finanziamenti pubblici comunitari e nazionali.

Sicurezza e legalità

Quanto infine alle Priorità orizzontali il Piano propone una serie di interventi volti a favorire una presenza costante e visibile dello Stato sul territorio e a promuovere una cultura della legalità (interventi infrastrutturali per la sorveglianza del territorio e le caserme; sicurezza degli appalti pubblici; attuazione di un piano straordinario di lotta al lavoro sommerso e di potenziamento della "filiera della legalità").

Certezza dei diritti e delle regole

Il Piano si pone anche l'obiettivo di migliorare in modo significativo il sistema della giustizia civile meridionale, attraverso un programma straordinario di smaltimento dei procedimenti pendenti, la riforma sull'obbligo di procedure conciliatorie, l'attivazione di meccanismi incentivanti il miglioramento della performance del servizio "giustizia" e la creazione di un'infrastruttura tecnologica per l'attuazione del processo telematico.

Pubblica amministrazione più trasparente ed efficiente

Viene inoltre rafforzata l'azione di ammodernamento della Pubblica Amministrazione attraverso interventi destinati sia a migliorare la valutazione delle politiche pubbliche, individuando obiettivi misurabili e monitorabili (progetto "Mettiamoci la faccia" e progetto "Sistema nazionale di valutazione"), sia a introdurre principi e criteri di legalità e responsabilità (progetto "Etica"), sia infine a sostenere l'attivazione di un modello gestionale di tipo digitale (E-government), avvalendosi anche delle competenze dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e di Digit PA.

Un sistema finanziario per il territorio: la banca del Mezzogiorno

Infine, allo scopo di sviluppare un solido ed efficiente sistema finanziario meridionale, vengono precisati obiettivi e campi di attività della Banca del Mezzogiorno. A questo si accompagna, da ultimo la fissazione dei criteri e dei principi guida per una efficace riforma degli incentivi.

IV.2.3 La programmazione comunitaria

IV.2.3.1 Attuazione per programmi e aree obiettivo (convergenza e competitività)

L'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali per il ciclo 2007-2013, evidenzia il persistere di gravi ritardi concentrati soprattutto in alcuni programmi. Nel corso degli ultimi mesi, tuttavia, si è registrata una significativa accelerazione degli impegni, frutto delle iniziative adottate per il recupero di questi ritardi, nell'ambito dell'attività di coordinamento e monitoraggio della politica di coesione.

In particolare, per quanto riguarda l'obiettivo Convergenza, il livello delle spese registrate dal Sistema di monitoraggio Nazionale MONIT al 28 febbraio 2011 risulta pari ad appena il 9,4 per cento del costo totale nel caso dei programmi FESR e all'11,7 per cento nel caso dei programmi FSE, con variazioni non apprezzabili rispetto al 31 dicembre 2010 (cfr. Tavola IV.3).

Il livello degli impegni è pari al 21 per cento per i programmi FESR e a poco meno del 22 per cento per i programmi FSE, evidenziando miglioramenti ancora contenuti rispetto al 31 dicembre 2010, che non consentono di ipotizzare una significativa inversione di tendenza.

A fronte di questi dati medi, la situazione dei programmi rimane alquanto differenziata, con una evidente concentrazione delle criticità nei programmi regionali, in particolare Campania e Sicilia e nel Programma Interregionale Attrattori Culturali, Naturali e Turismo.

Tavola IV.3 - OBIETTIVO CONVERGENZA – ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 28 FEBBRAIO 2011

Programmi	Programmato	Impegni	Pagamenti	Impegni / prog (%)	Pagamenti /prog (%)
FESR					
Poin Attrattori	1.031,15	89,82	89,82	8,71	8,71
Poin Energie	1.607,79	663,47	156,96	41,27	9,76
Pon Gov. e AT	276,19	92,09	45,3	33,34	16,4
Pon Istruzione	495,31	231,03	152,32	46,64	30,75
Pon Reti	2.749,46	743,55	312,9	27,04	11,38
Pon Ric. e Comp.	6.205,39	1.587,54	571,85	25,58	9,22
Pon Sicurezza	1.158,08	396,3	184,46	34,22	15,93
Por Basilicata	752,19	229,68	130,77	30,53	17,39
Por Calabria	2.998,24	586,33	271,22	19,56	9,05
Por Campania	6.864,80	685,7	492,52	9,99	7,17
Por Puglia	5.238,04	1.331,41	462,55	25,42	8,83
Por Sicilia	6.539,61	914,08	512,59	13,98	7,84
Totale	**35.916,25**	**7.551,00**	**3.383,26**	**21,02**	**9,42**
FSE					
Pon Gov. e AS	517,86	149,43	55,92	28,86	10,8
Pon Istruzione	1.485,93	969,54	467,65	65,25	31,47
Por Basilicata	322,37	96,73	60,7	30,01	18,83
Por Calabria	860,5	125,25	86,62	14,56	10,07
Por Campania	1.118,00	74,64	26,54	6,68	2,37
Por Puglia	1.279,20	172,1	121,4	13,45	9,49
Por Sicilia	2.099,24	91,01	78,19	4,34	3,72
Totale	**7.683,10**	**1.678,70**	**897,02**	**21,85**	**11,68**

Fonte: dati di monitoraggio (MONIT)

Migliore nel complesso la performance dei programmi dell'Obiettivo Competitività, con un livello di pagamenti pari al 17,4 e al 21,4 per cento rispettivamente per i programmi FESR e FSE, mentre gli impegni raggiungono una quota pari, rispettivamente, al 32,6 e al 37,9 per cento (cfr. Tavole IV.4 e IV.5).

Tuttavia, anche nell'ambito di questa area Obiettivo emergono alcune criticità, con riferimento ai programmi FESR delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Molise, e al programma FSE della Regione Abruzzo. In generale, pur se il livello di impegni e pagamenti evidenzia avanzamenti apprezzabili negli ultimi mesi, permane la necessità di accelerare il ritmo dell'attuazione in relazione alle scadenze di rendicontazione di fine anno.

Tavola IV.4 - OBIETTIVO COMPETITIVITÀ FESR – ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 28 FEBBRAIO 2011

Programmi	Programmato 2007/2013	Impegni	Pagamenti	Impegni /prog (%)	Pagamenti /prog (%)
Por Abruzzo	345,37	94,97	55,38	27,5	16,03
Por Emilia R.	346,92	106,94	43,06	30,83	12,41
Por Friuli VG	303	72,45	26,91	23,91	8,88
Por Lazio	743,51	235,08	79,47	31,62	10,69
Por Liguria	530,24	148,53	57,53	28,01	10,85
Por Lombardia	532	248,42	104,69	46,7	19,68
Por Marche	288,8	99,82	82,26	34,56	28,48
Por Molise	192,52	21,04	18,79	10,93	9,76
Por P.A. Bolzano	74,92	39,93	12,99	53,3	17,34
Por P.A. Trento	64,29	38,66	16,17	60,13	25,15
Por Piemonte	1.076,96	535,95	246,5	49,77	22,89
Por Sardegna	1.701,68	378,89	328,22	22,27	19,29
Por Toscana	1.126,65	288,02	177,49	25,56	15,75
Por Umbria	348,12	140,17	59,2	40,26	17,01
Por Valle d'Aosta	48,81	23,48	14,49	48,1	29,69
Por Veneto	452,69	190,73	99,42	42,13	21,96
Totale	**8.176,48**	**2.663,08**	**1.422,57**	**32,57**	**17,4**

Fonte: dati di monitoraggio (MONIT)

Tavola IV.5 - OBIETTIVO COMPETITIVITÀ FSE – ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 28 FEBBRAIO 2011

Programmi	Programmato 2007/2013	Impegni	Pagamenti	Impegni /programmato (%)	Pagamenti /programmato (%)
Pon Azioni S.	72,00	32,63	9,40	45,32	13,06
Por Abruzzo	316,56	30,43	30,43	9,61	9,61
Por Emilia R.	806,49	504,66	303,04	62,57	37,58
Por Friuli VG	319,23	146,14	96,14	45,78	30,12
Por Lazio	736,08	136,51	88,98	18,55	12,09
Por Liguria	395,07	162,66	72,08	41,17	18,24
Por Lombardia	798,00	388,4	165,70	48,67	20,76
Por Marche	281,55	99,51	60,31	35,34	21,42
Por Molise	102,90	30,00	20,26	29,15	19,69
Por P.A. Bolzano	160,22	90,48	45,32	56,47	28,29
Por P.A. Trento	218,57	171,3	81,21	78,37	37,16
Por Piemonte	1.007,85	411,11	249,07	40,79	24,71
Por Sardegna	729,29	211,97	151,42	29,07	20,76
Por Toscana	664,69	239,48	91,68	36,03	13,79
Por Umbria	230,42	84,24	51,29	36,56	22,26
Por Valle d'Aosta	82,28	34,23	12,43	41,60	15,11
Por Veneto	716,70	125,00	105,99	17,44	14,79
Totale	**7.637,90**	**2.898,75**	**1.634,75**	**37,95**	**21,40**

Fonte: dati di monitoraggio (MONIT)

Dal raffronto con la capacità di attuazione registrata nel corrispondente periodo del 2000-2006, emerge un significativo peggioramento della performance di quasi tutti i programmi, particolarmente significativa nel caso dell'Obiettivo Convergenza, soprattutto per quanto riguarda i programmi regionali.

Questi ritardi pongono seriamente a rischio la capacità, da parte di alcuni Programmi, di conseguire gli obiettivi di spesa fissati al 31 dicembre 2011 senza incorrere nella perdita di risorse in applicazione della regola del disimpegno automatico.

Nel complesso, infatti, a fronte di 14,1 miliardi di spese da certificare alla Commissione europea entro il 31 dicembre 2011, di cui 6,6 di contributo comunitario, per tutti i Programmi operativi dell'Obiettivo Convergenza e Competitività, alla data del 10 giugno 2011, risultano certificate spese per un valore pari a 6,7 miliardi, di cui 3 di contributo comunitario. Entro la fine del 2011 dovranno quindi essere certificate alla Commissione ulteriori spese per un ammontare complessivo pari a 7,4 miliardi, di cui 3,6 di contributo comunitario (cfr. Tavola IV.6). Di questi, 5,9 miliardi sono imputati all'Obiettivo Convergenza.

Tavola IV.6 – CERTIFICAZIONI DI SPESA – IMPORTI CERTIFICATI E DA CERTIFICARE NEL 2011

		Certificato al 10/06/2011		Da certificare al 31/12/2011		Residuo da certificare	
		Totale	di cui UE	Totale	di cui UE	Totale	di cui UE
OB	Fondo	1	2	3	4	5=3-1	6=4-2
	FESR	3.194,6	1.584,5	8.249,3	4.100,1	5.054,7	2.515,6
	FSE	923,6	451,3	1.764,3	858,0	840,8	406,7
CONV	**Totale**	**4.118,1**	**2.035,7**	**10.013,6**	**4.958,1**	**5.895,5**	**2.922,4**
	FESR	1.219,5	471,3	2.098,4	814,9	878,9	343,6
	FSE	1.314,8	537,0	1.978,2	822,2	663,4	285,2
CRO	**Totale**	**2.534,3**	**1.008,4**	**4.076,5**	**1.637,1**	**1.542,2**	**628,8**
Totale		**6.652,4**	**3.044,1**	**14.090,1**	**6.595,2**	**7.437,7**	**3.551,1**

Fonte: Elaborazione DPS su dati SFC2007 – Commissione europea

Stante la necessità di una forte e sistematica azione di accelerazione, con la delibera CIPE n.1/2011 sono stati fissati i principi e le regole, operativamente declinati, anche d'intesa con la Commissione europea, nelle decisioni assunte il 30 marzo 2011 dal Comitato Nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria (Comitato QSN) per il recupero dei ritardi registrati.

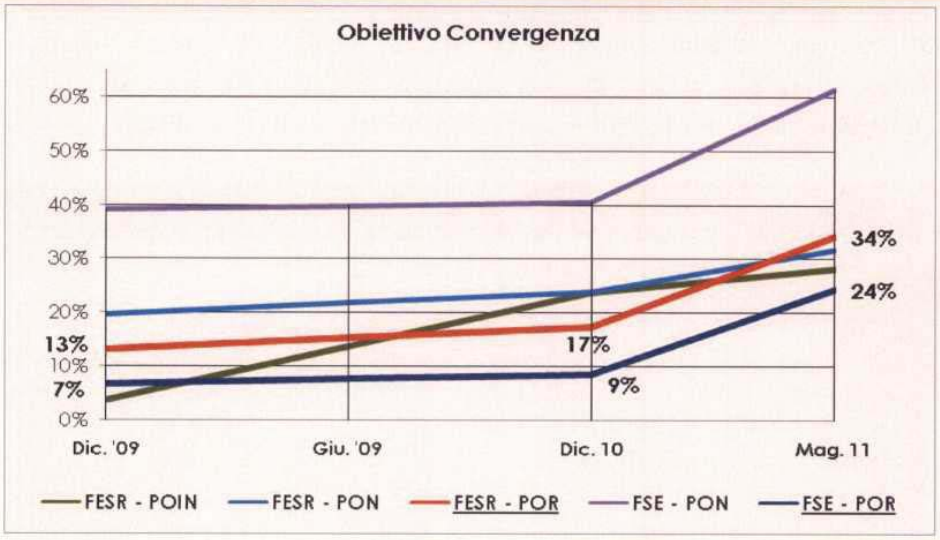
Nello specifico, sono stati definiti target di impegno al 31 maggio e al 31 dicembre 2011 e un target di spesa certificata al 31 ottobre 2011, uguali per tutti i programmi e tutti i fondi, il cui eventuale mancato raggiungimento comporta l'applicazione di una sanzione commisurata alla distanza dal target[22]. Gli importi che potranno rendersi disponibili a seguito dell'applicazione di queste sanzioni saranno riprogrammati in favore di programmi più performanti, fermo restando il vincolo di destinazione territoriale delle risorse.

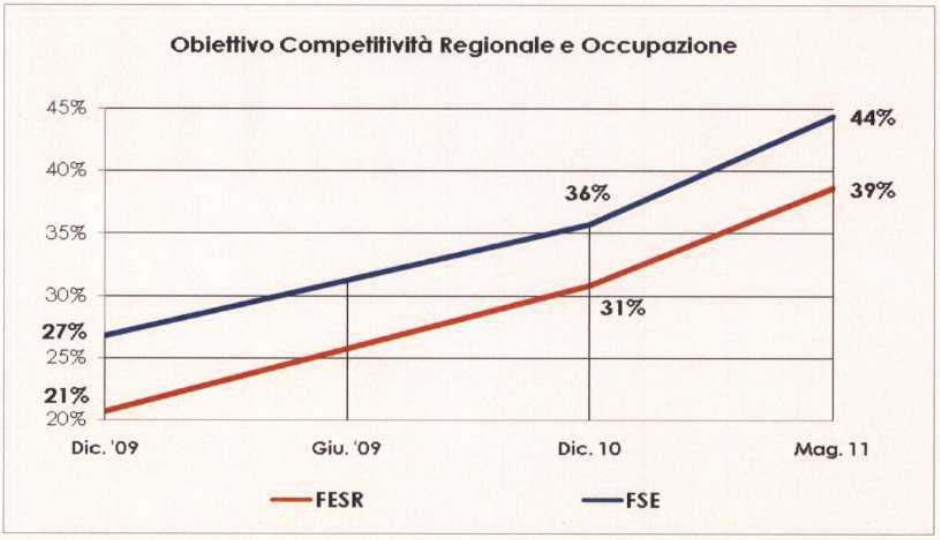
A questa azione di riprogrammazione è stata associata una specifica iniziativa di accelerazione dei programmi regionali dell'Obiettivo Convergenza, basata sul rafforzamento dell'intervento di questi programmi nei settori dell'istruzione e della ricerca, grazie alla progettualità resa disponibile dalle Amministrazioni centrali titolari dei programmi nazionali per interventi di miglioramento delle infrastrutture e dei laboratori scolastici, di rafforzamento delle competenze dei giovani, nonché per progetti di ricerca industriale.

I dati registrati nel Sistema nazionale di monitoraggio a quella data mostrano che questa iniziativa ha determinato una forte accelerazione dell'attuazione, che ha consentito a quasi tutti i Programmi Operativi di centrare l'obiettivo.

[22] Cfr. nota precedente.

Figura IV.3 – ACCELERAZIONE DEGLI IMPEGNI A VALERE SUI FONDI STRUTTURALI 2007-2013 AL 31 MAGGIO 2011





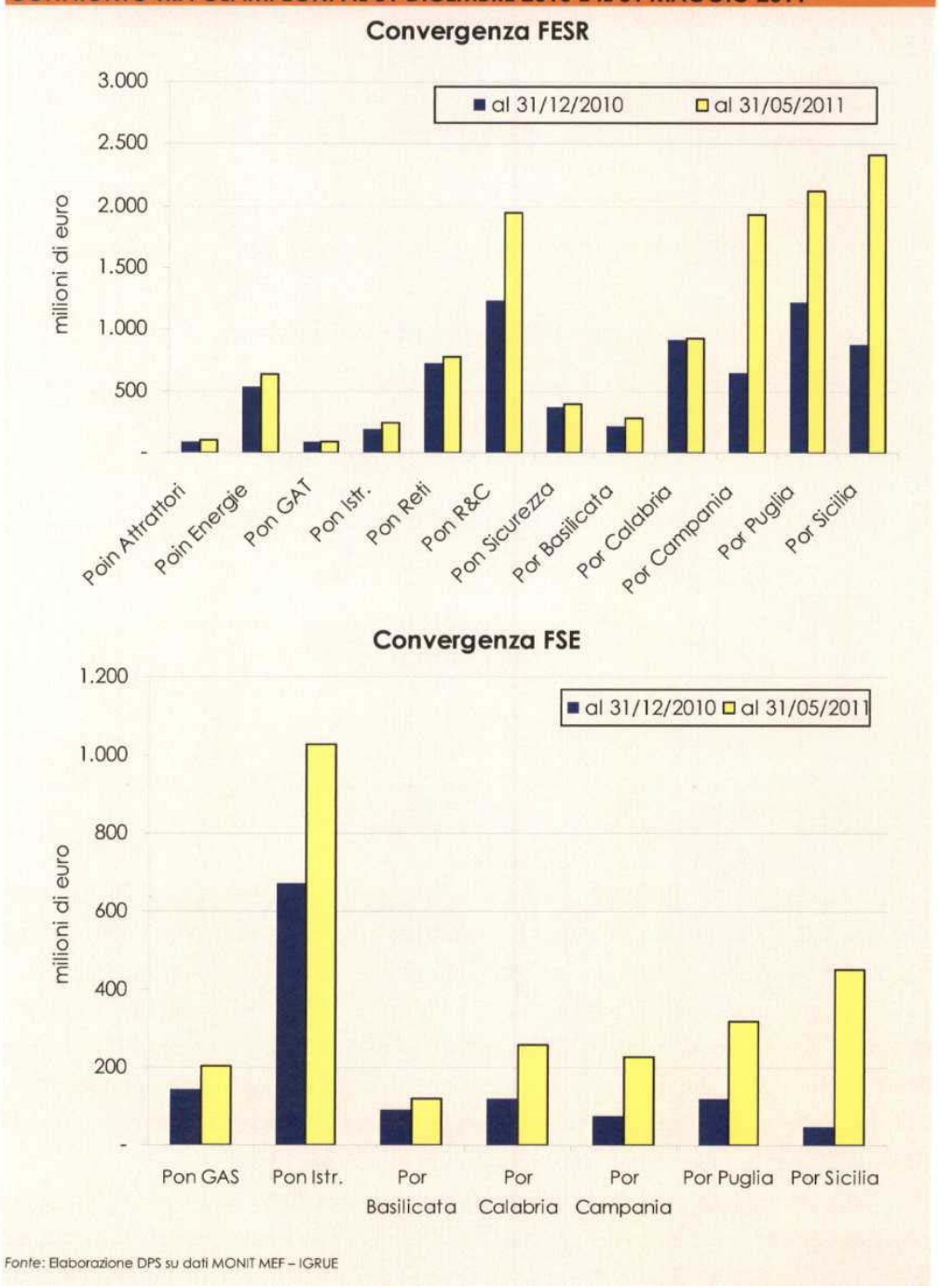
Fonte: dati di monitoraggio (MONIT)

Infatti, su 52 Programmi Operativi nazionali e regionali cofinanziati dal FESR e dal FSE, solamente il POIN Attrattori e il POR Sardegna FESR hanno raggiunto un livello di impegni inferiore all'obiettivo fissato. L'ammontare delle risorse da riprogrammare è pari nel complesso a 40 MEURO. Di questi 15 milioni verranno riprogrammati dal POIN attrattori in favore del Programma Istruzione FESR, mentre il POR Sardegna, unica regione italiana in phasing–in nell'Obiettivo Competitività e, per tale motivo, non assoggettabile a modifiche della dotazione finanziaria, dovrà riprogrammare al proprio interno 25 MEURO.

Questo positivo risultato dovrà ora essere confermato dall'incremento delle certificazioni di spesa previsto per fine ottobre, data alla quale ciascun Programma dovrà raggiungere un livello di spesa certificata dalla Commissione europea pari al 70 per cento del target di fine anno. A questa misura è legato, infatti, sia il

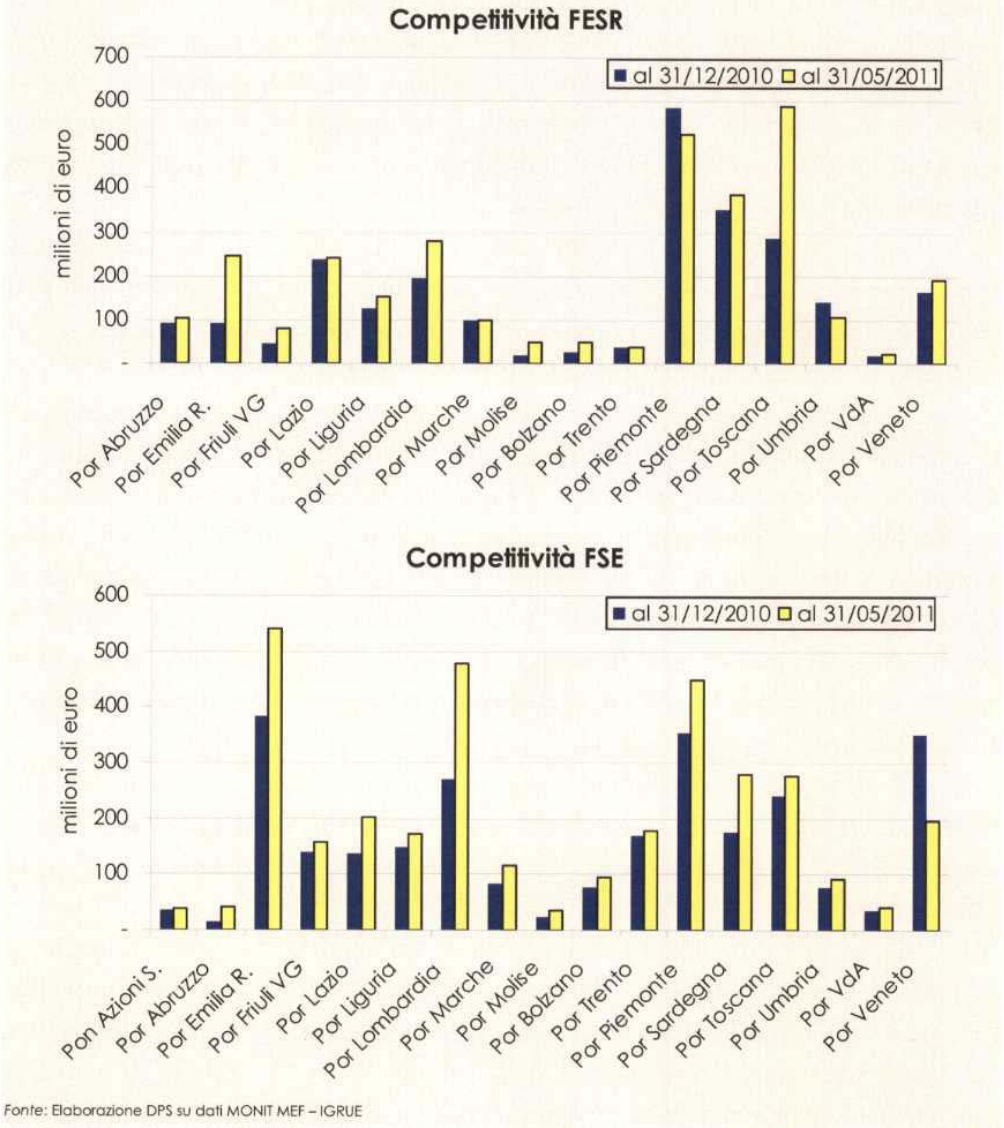
consolidamento di questo percorso di accelerazione, con la finalità di fronteggiare per tempo ogni eventuale rischio di perdita di risorse comunitarie, sia l'obiettivo, non meno importante, di anticipare il più possibile i rimborsi del bilancio comunitario nell'anno 2011, per evitare che un'eccessiva diluizione degli stessi influisca negativamente sulla nostra contribuzione annuale netta al bilancio europeo.

Figura IV.4 – PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI E REGIONALI 2007-2013: CONFRONTO TRA GLI IMPEGNI AL 31 DICEMBRE 2010 E IL 31 MAGGIO 2011



Fonte: Elaborazione DPS su dati MONIT MEF – IGRUE

segue Figura IV.4. – PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI E REGIONALI 2007-2013: CONFRONTO TRA GLI IMPEGNI AL 31 DICEMBRE 2010 E IL 31 MAGGIO 2011



Fonte: Elaborazione DPS su dati MONIT MEF – IGRUE

Nel complesso, l'accelerazione conseguita è testimoniata dal forte incremento degli impegni al 31 maggio rispetto al valore registrato al 31 dicembre dell'anno passato, tanto più significativo quanto più ampio era il ritardo. In particolare, nell'area della Convergenza gli impegni dei programmi cofinanziati dal FESR sono cresciuti del 66 per cento negli ultimi cinque mesi, passando da 7.120 a 11.862 Meuro e quelli cofinanziati dal FSE del 100 per cento (da 1.302 a 2.614 Meuro). Nell'Obiettivo competitività, dove , nel complesso, l'attuazione era più avanzata , gli aumenti sono stati più contenuti: 25 per cento per i programmi cofinanziati dal FESR (da 2.520 a 3.156 Meuro), 24 per cento per i programmi cofinanziati dal FSE (da 2.730 a 3.392 Meuro).

IV.2.3.2 L'attuazione per Priorità

Priorità 1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane

Le risorse programmate per la Priorità 1, che promuove il rafforzamento delle competenze nelle diverse fasi della vita e nei diversi contesti, ammontano nel complesso a 9,4 miliardi (16 per cento del totale della programmazione comunitaria). Di questi, 3,3 miliardi sono destinati all'istruzione, con l'obiettivo di migliorare i livelli di apprendimento e le competenze chiave degli studenti del Mezzogiorno, misurati dall'indagine OCSE-PISA e individuati quali obiettivi di servizio[23] assieme alla riduzione della dispersione scolastica.

Al 28 febbraio 2011, la Priorità evidenzia un livello di avanzamento particolarmente soddisfacente, superiore a quello medio del QSN, con impegni pari al 36,8 per cento delle risorse programmate e pagamenti pari al 20,1 per cento (nel caso dell'istruzione, rispettivamente 34,7 e 18,5 per cento).

In questo specifico ambito l'attuazione appare fortemente trainata dai Programmi Nazionali FESR e FSE a titolarità del Ministero dell'Istruzione. In particolare, il Programma *Ambienti per l'apprendimento*, finanziato dal FESR, nel quadro della più ampia azione di riqualificazione delle infrastrutture scolastiche, ha promosso la realizzazione di 12.375 progetti per laboratori didattici, di cui 7.868 conclusi e, congiuntamente al POIN Energia e al Ministero per l'Ambiente, ha avviato interventi per la riqualificazione e l'efficientamento energetico degli edifici scolastici pubblici, per i quali il fabbisogno accertato (1.169 milioni) in risposta all'apposito bando supera largamente le risorse disponibili (237 milioni).

In attuazione del Programma *Competenze per lo sviluppo*, finanziato dal FSE, risultano conclusi quasi 26.000 progetti che hanno coinvolto 4.347 scuole per un totale di oltre 3,3 milioni di ore di didattica erogate presso le quattro Regioni della Convergenza[24].

Entrambi i Programmi Nazionali sono stati candidati a fornire supporto ai Programmi Operativi Regionali CONV per le iniziative di accelerazione previste dalla delibera CIPE 1/2011 e specificate nella deliberazione del Comitato Nazionale del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 del 30 marzo 2011[25], affiancando concretamente le amministrazioni regionali nella gestione degli interventi in questo ambito.

---

[23] Gli obiettivi mirano a ridurre al 31.12.2013 le percentuali "dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi dal 26 al 10 per cento", "degli studenti di 15 anni con scarse competenze in lettura dal 35 al 20 per cento" e "degli studenti di 15 anni con scarse competenze in matematica dal 48 al 21 per cento".

[24] Tra questi, in particolare, il piano di formazione PON M@t.abel+ (Matematica. Apprendimenti di Base con E-Learning), per docenti della secondaria di primo e secondo grado, volto a migliorare l'insegnamento della matematica e la sua comprensione da parte degli studenti e il Progetto Qualità e Merito (PQM) per il miglioramento dell'insegnamento/apprendimento nell'area logico-matematica che coinvolge docenti e studenti di 320 scuole in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia per migliorare il processo di insegnamento/apprendimento mediante un'adeguata misurazione dei risultati e una didattica fondata su attività di tutoring e coaching. Il portale PON SOS studenti consente un'interazione tra docenti e studenti in difficoltà per il recupero nelle materie Italiano, Matematica, Inglese e Fisica.

[25] Con questa decisione, in attuazione anche di quanto stabilito dalla Delibera CIPE 1/2011, sono state definite azioni di riprogrammazione, con valenza di medio lungo periodo e di accelerazione con un orizzonte "immediato" al 31 12 2011, per assicurare il conseguimento degli obiettivi di spesa fissati a quella data, recuperando i gravi ritardi registrati in particolare da alcuni programmi. E' in questo quadro che al MIUR, sulla base di apposite intese sono stati affidati, da parte di alcune Regioni dell'Obiettivo Convergenza, compiti di gestione diretta degli interventi per l'istruzione e la ricerca finanziati dai rispettivi POR FESR e FSE.

I Programmi Regionali FESR operanti nell'Obiettivo Convergenza risultano in notevole ritardo, non essendo rilevabile alcun avanzamento dal punto di vista finanziario per gli interventi di riqualificazione degli edifici scolastici e di diffusione delle tecnologie dell'informatica, mentre i Programmi Regionali FSE evidenziano impegni per circa 2 miliardi, concentrati soprattutto nell'area Competitività e focalizzati su interventi di tipo prevalentemente formativo. Inoltre in obiettivo Convergenza sono stati realizzati interventi di contrasto all'abbandono scolastico, di promozione della legalità e della cittadinanza attiva, di sostegno all'integrazione scolastica degli immigrati.

Con l'ultimo aggiornamento dell'indagine OCSE-PISA risulta evidente il contributo dei Programmi dell'area della Convergenza, in particolar modo dei programmi nazionali, al recupero dei ritardi nelle competenze chiave degli studenti registrato al 2009: è infatti nelle Regioni del Sud e soprattutto in alcune di esse che si registrano i miglioramenti più significativi rispetto al 2007.

Priorità 2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività

La Priorità 2, che sostiene l'obiettivo di rafforzare e valorizzare l'intera filiera della ricerca e dell'innovazione, assorbe 10,8 miliardi di euro, corrispondenti al 18 per cento del totale della programmazione comunitaria (16 per cento nell'obiettivo CONV; 24 per cento nell'obiettivo CRO), ed è attuata da tutti i Programmi regionali FESR CONV e CRO, dalla quasi totalità dei Programmi FSE e, per l'Obiettivo CONV, dal Programma Nazionale FESR "Ricerca e Competitività".

Alla data del 28 febbraio 2011 risultano impegni pari al 27,2 per cento delle risorse programmate, con differenze significative tra Obiettivo CONV (23 per cento) e obiettivo CRO (34,7 per cento), mentre i pagamenti si attestano al 14,2 per cento (11,5 nell'Obiettivo CONV e 19,1 per cento nell'Obiettivo CRO). Ancora oggi l'attuazione di questa Priorità appare trainata dagli interventi a favore della ricerca industriale promossi sia dal Programma Nazionale sia dai Programmi Regionali (CONV e CRO) e concentrati prevalentemente nei settori agroalimentare, ambiente, aerospazio, biotecnologie, energia, ICT, nuovi materiali e salute dell'uomo.

Gli interventi volti al rafforzamento del sistema dell'offerta di ricerca e al trasferimento tecnologico, basati sull'infrastrutturazione di centri di ricerca, poli tecnologici, tecnopoli, laboratori pubblico-privati, evidenziano un avvio più lento, in conseguenza di una governance complessa che prevede accordi tra soggetti e istituzioni diverse, nonché una fase piuttosto articolata di selezione e valutazione preliminare dei progetti[26]. Tra questi interventi da segnalare il finanziamento dei distretti tecnologici e dei laboratori pubblico-privati (915 milioni) da parte del PON

[26] Il Progetto "Sostegno alle politiche di ricerca e innovazione delle Regioni", cofinanziato dal PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-13 e attuato dall'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione in collaborazione con il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, ha l'obiettivo di accompagnare le Amministrazioni nell'attuazione dei programmi operativi del QSN 2007-13 sui temi della Ricerca e Innovazione e – puntando a risolvere le criticità metodologiche connesse alla loro gestione – intende contribuire a qualificare e accelerare la spesa delle Regioni, in particolare di quelle della Convergenza che insieme alle altre sono soggetti beneficiari del progetto. Per rispondere a tale obiettivo sono state avviate le attività progettuali dei "Gruppi di lavoro" che si sono concentrati su 6 tematiche che riassumono il processo di gestione delle politiche per la Ricerca.

Ricerca e Competitività, i 13 Poli di Innovazione in Piemonte, i 10 Tecnopoli della Rete Alta Tecnologia in Emilia-Romagna che ospitano laboratori, centri per l'innovazione nell'ambito di diverse piattaforme tecnologiche tematiche[27].

Si conferma, infine, la difficoltà di entrata a regime dei Progetti di Innovazione Industriale di Industria 2015, al cui finanziamento concorre il PON *Ricerca e Competitività*, in ragione di complessità procedurali non ancora pienamente risolte. A questo si aggiunge la stasi degli interventi finalizzati a sostenere lo sviluppo precompetitivo e l'innovazione delle imprese (sportelli L.46/82, PIA Innovazione e PIA Networking) che nel caso del 2010 ha registrato un bassissimo livello di avanzamento dovuto al solo completamento dei progetti già avviati nel precedente ciclo di programmazione. Nel complesso, comunque, il Programma esprime una capacità/potenzialità di spesa che lo candida, analogamente a quanto avviene per il Programma Istruzione, a fornire supporto ai programmi regionali ai fini del raggiungimento del target di spesa 2011.

Priorità 3 Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo

Per questa Priorità, che ha l'obiettivo di rafforzare e migliorare l'offerta dei servizi ambientali (energetici, idrici, di gestione dei rifiuti) e garantire più idonee condizioni di sicurezza del territorio, sono programmate risorse per 8,1 miliardi (il 13 per cento del totale della programmazione comunitaria) di cui 6,5 per l'area CONV e 1,6 per l'area CRO.

Al 28 febbraio 2011 si registrano impegni pari al 21,3 per cento delle risorse programmate, mentre i pagamenti si fermano all'8,2 per cento, con un andamento sostanzialmente analogo tra le diverse aree obiettivo ma alquanto differenziato tra i diversi settori di intervento. Per quanto riguarda in particolare l'energia, che con 4 miliardi assorbe circa il 50 per cento delle risorse complessive della Priorità, gli interventi finanziati (progetti di risparmio energetico negli edifici pubblici - quali scuole e ospedali - e nelle imprese; impianti di produzione di energie rinnovabili; sostegno allo sviluppo delle filiere della componentistica; realizzazione di reti intelligenti ed efficientamento delle reti, nonché interventi prototipali o di natura esemplare a cura del Programma Interregionale *Energie rinnovabili e risparmio energetico*[28] nelle regioni CONV) mostrano un avanzamento medio in linea con quello della Priorità.

Più avanzata l'attuazione degli interventi sul ciclo idrico integrato dell'acqua, con impegni e pagamenti pari, rispettivamente, al 38 e al 14 per cento delle risorse programmate, che sono però riconducibili, essenzialmente, al completamento di

[27] I settori interessati sono: Tecnologie per l'automazione industriale, per nuovi materiali Nanotecnologie, Telecomunicazioni multimedia e scienze della vita, Meccatronica e tecnologia della ceramica, Tecnologia dell'industria alimentare, Tecnologie per le macchine utensili e per l'energia, Tecnologie energetiche e ambientali e tecnologie delle costruzioni, Farmaceutica, Tecnologie per il ciclo dell'acqua e di biotecnologie, Nautica, multimedialità e design per il sistema moda, ICT e tecnologie per l'industria ortofrutticola.

[28] Dopo una lunga fase di avvio, nel quadro della più vasta azione di accelerazione e riprogrammazione definita d'intesa con la Commissione europea e in attuazione dell'accordo tra il Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale e i Presidenti delle Regioni dell'obiettivo Convergenza del 17 febbraio 2011, al fine di rendere più incisiva l'azione di questo Programma, è stato disposto il passaggio delle competenze gestionali agli uffici del Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale.

progetti avviati nel precedente ciclo di programmazione. Forti ritardi si riscontrano, infatti, nell'avvio di nuovi interventi soprattutto nei sistemi fognari e depurativi di cui molti territori del Mezzogiorno risultano ancora gravemente sottodotati. Ancora più problematica l'attuazione degli interventi relativi alla gestione dei rifiuti, per i quali gli impegni e i pagamenti si fermano, rispettivamente, ad appena il 5 e il 3 per cento delle risorse programmate. I gravi e perduranti ritardi in questi settori confermano la persistenza di molte criticità di "contesto" (incompletezza del quadro regolatorio, gestionale e/o pianificatorio; inadeguata organizzazione delle strutture amministrative e di gestione), avvalorate anche, in particolare per la gestione dei rifiuti e il trasporto e trattamento dei reflui, dalle procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea[29] e dal perdurare, in alcune Regioni, delle gestioni commissariali[30].

A fronte di queste criticità, lo stesso meccanismo premiale degli obiettivi di servizio (che interessa entrambi i settori dell'acqua e dei rifiuti[31]) stenta a sostenere i cambiamenti necessari a conseguire migliori standard di servizio non risultando, almeno a oggi, l'incentivo finanziario una leva sufficientemente potente per promuovere l'azione necessaria da parte dei diversi soggetti interessati.

Quanto agli interventi per la difesa del suolo, la performance complessiva, con impegni e pagamenti rispettivamente pari al 13 e al 7 per cento delle risorse programmate, è da considerarsi largamente insoddisfacente se raffrontata al fabbisogno di interventi rilevato dalla pianificazione di settore e reso sempre più evidente dalle frequenti emergenze per il dissesto idrogeologico.

Per quanto riguarda, infine, gli interventi di bonifica dei siti inquinati a fronte di impegni pari al 26 per cento delle risorse programmate, i pagamenti risultano ancora fermi al 7 per cento, un dato che anche in questo caso denuncia una capacità di attuazione non commisurata all'ampiezza dei fabbisogni di intervento.

Priorità 4
Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale

Obiettivi di questa Priorità sono il miglioramento dell'offerta dei servizi sociali e il contrasto ai fenomeni di violenza e discriminazione, nonché la riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali.

[29] Il mancato rispetto del diritto comunitario in materia di ambiente è causa del più alto numero (33 su 148) di procedure di infrazione aperte contro l'Italia (cfr. la banca dati EUR-Infra del Dipartimento Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri www.politichecomunitarie.it). In tema di acque e rifiuti si ricordano tra le altre la procedura n. 2009/2034 per la non corretta applicazione della Direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane; la procedura n. 2007/4680 per la non conformità della Parte III del decreto 152/2006 con la direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque; la procedura n. 2007/2195 per l'emergenza rifiuti in Campania; la procedura n. 2003/2077 per la non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE e 91/689/CEE sui rifiuti.

[30] Sia per l'emergenza rifiuti che per l'emergenza fognaria-depurativa sono presenti gestioni commissariali fino al 31-12-2011 ancora in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia dove, la gestione commissariale per i soli rifiuti urbani è stata prorogata fino al 31-12-2012.

[31] Gli obiettivi da raggiungere per la gestione dei rifiuti sono i) Ridurre la quantità dei rifiuti urbani smaltiti in discarica dai 395 Kg procapite a 230 Kg; ii) Aumentare la quota dei rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata dal 9 al 40 per cento; iii) Incrementare la quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio dal 3 al 20 per cento. Per la gestione del servizio idrico integrato i) Aumentare la quota di acqua erogata nelle reti di distribuzione comunale dal 59 al 75 per cento; ii) Aumentare gli utenti serviti da impianti di depurazione delle acque reflue dal 63 al 70 per cento.

Le risorse a tal fine programmate ammontano a circa 4 miliardi (corrispondenti a poco meno del 7 per cento della programmazione comunitaria), di cui 3,2 miliardi nell'obiettivo Convergenza (CONV) e 0,8 miliardi nell'obiettivo Competitività e Occupazione (CRO).

Al 28 febbraio 2011 gli impegni e pagamenti corrispondono, rispettivamente, al 18,1 e 8,7 per cento delle risorse programmate, con un andamento molto differenziato tra le due aree obiettivo, che segnala un evidente ritardo dei Programmi regionali della Convergenza, rivolti in prevalenza alla realizzazione delle infrastrutture socio-assistenziali (in particolare per la custodia dei bambini), che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di servizio[32], e delle infrastrutture sanitarie, nonché all'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti deboli.

Particolarmente rilevante, per quest'area, il ruolo del Programma Nazionale *Sicurezza per lo sviluppo* che, oltre agli interventi di infrastrutturazione tecnologica del territorio, in avanzato stato di attuazione, ha avviato diverse iniziative volte alla diffusione della legalità (tutela del lavoro regolare; riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, come ad esempio la realizzazione della Bottega dei Sapori in Corleone – Palermo, nella ex casa Provenzano; realizzazione di Centri polifunzionali per l'integrazione sociale e lavorativa degli immigrati regolari).

I Programmi FSE hanno contribuito con azioni formative, incentivi per la creazione di nuove iniziative imprenditoriali o incentivi all'assunzione e al mantenimento nel mercato del lavoro in chiave di sostegno all'inclusione sociale di soggetti deboli (immigrati, disabili, ecc.). Rilevante nell'obiettivo CRO l'azione svolta da questi Programmi per migliorare l'accesso dell'occupazione delle donne e l'integrazione o il rientro nel mondo del lavoro delle persone svantaggiate.

Priorità 5 Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo

Per la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche sono stati programmati oltre 4,8 miliardi (8 per cento della programmazione comunitaria, di cui poco meno di 4 miliardi nell'obiettivo CONV) ripartiti tra tutti i Programmi regionali FESR e un Programma Interregionale operante nell'area della Convergenza, con l'obiettivo di rafforzare le specifiche scelte regionali e sostenere il riposizionamento strategico del Mezzogiorno sul mercato turistico internazionale.

Dai dati al 28 febbraio 2011 emergono impegni e pagamenti pari rispettivamente al 15,5 e all'8 per cento del totale programmato, con una performance lievemente migliore nell'area CRO.

Sul ritardo di questa Priorità incide significativamente il forte ricorso alla progettazione integrata la cui impostazione e avvio, così come già avvenuto nel 2000-2006, si è protratta ben oltre qualsiasi previsione iniziale. In entrambe le aree obiettivo, con limitate eccezioni, si conferma quindi come la fluidità dei processi nonché, più in generale, la stessa efficacia dell'intervento, dipendano in larga misura

[32] Gli obiettivi mirano ad aumentare la percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia dal 21 al 35 per cento, di bambini che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia dal 4 al 12 per cento, di anziani beneficiari di assistenza domiciliare integrata (ADI) dall'1,6 al 3,5 per cento.

dalla possibilità di indirizzare le scelte di intervento su territori già oggetto di una pianificazione territoriale locale, che ne abbia identificato le vocazioni di sviluppo e codificato i processi di governance, ovvero di intercettare sistemi territoriali già esistenti, con solide e chiare strategie di sviluppo locale, concertate a livello regionale e sub-regionale.

Anche l'esperienza del Programma Interregionale *Attrattori culturali, naturali e turismo,* volto a promuovere un intervento integrato intersettoriale di scala sovraregionale, evidenzia come le criticità dell'impianto programmatico concretamente adottato, assieme a una gestione discontinua, abbiano determinato un evidente allontanamento del Programma dai suoi obiettivi iniziali. In conseguenza di ciò, d'intesa con la Commissione europea e in attuazione dell'accordo tra il Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale e i Presidenti delle Regioni dell'obiettivo Convergenza del 17 febbraio, è stato definito un nuovo modello di governance, riassegnando le responsabilità di gestione del Programma, assieme a una revisione dell'impianto procedurale e programmatico, teso a recuperare l'interregionalità e la selettività/concentrazione dell'intervento.

Per quanto attiene, infine, agli interventi finalizzati alla tutela e valorizzazione della Rete ecologica (aree protette e aree della Rete europea Natura 2000), molto deboli sono i progressi registrati nell'attuazione, non solo per le complessità dovute all'impianto della progettazione integrata, ma anche, in particolare nell'area della Convergenza, per i ritardi nel completamento della pianificazione di settore che, in accordo con le direttive comunitarie pertinenti, è stata individuata dal QSN come condizione di ammissibilità per gli interventi per la biodiversità.

Questi ritardi, che si protraggono ormai da diversi anni, sono anche dovuti allo scarso presidio delle istituzioni regionali su questi temi, ai continui processi di riorganizzazione interna, alle carenze nelle strutture organizzative, e, quindi più in generale, alla debole attenzione riservata al settore.

Priorità 6
Reti e mobilità

La Priorità 6 è finalizzata ad accelerare la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro e sostenibile fondato su una reale visione di "rete", che assicuri servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo e valorizzi la dimensione territoriale mediterranea e la vocazione ambientale e turistica del Paese.

Oltre al PON "Reti e Mobilità", tutti i Programmi Operativi Regionali dell'Obiettivo CONV sono interessati dalla Priorità, mentre, per l'Obiettivo CRO i programmi interessati sono nove su sedici[33].

Le risorse programmate ammontano a 7,9 miliardi complessivi, corrispondenti al 13 per cento del totale della programmazione comunitaria (6,9 miliardi per le aree CONV e un miliardo per le aree CRO). Di queste, ben l'80 per

[33] Friuli V.G., Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Sardegna, Valle d'Aosta, Veneto.

cento è destinato a finanziare modalità di trasporto sostenibili. Significativa la presenza di progetti di grandi dimensioni: 43 i Grandi Progetti[34] previsti dai Programmi Operativi, 28 relativi alla modalità ferroviaria, 7 alla stradale, 3 alla marittima, 2 all'aerea e 3 agli interporti. Tuttavia, dei Grandi Progetti previsti, a oggi solo 7 sono stati approvati con Decisione comunitaria e appena 13 notificati e attualmente in corso di istruttoria alla Commissione europea. A fronte di questo ritardo, che conferma ancora una volta le criticità degli interventi in opere pubbliche di significative dimensioni nel nostro Paese, con la Delibera CIPE dell'11 gennaio 2011 è stato imposto un termine stringente per la scelta definitiva dei Grandi Progetti da ammettere a cofinanziamento, pena la decadenza degli stessi.

La Priorità presenta uno stato di attuazione con impegni e pagamenti pari, rispettivamente, al 26,1 e al 12,6 per cento delle risorse programmate. L'attuazione ha visto una particolare attenzione al rafforzamento delle connessioni portuali, all'intermodalità e agli interventi sulle aree urbane congestionate. Nel 2010 è stata svolta un'azione di revisione programmatica complessiva degli interventi per il Mezzogiorno, in particolare ferroviari, il cui risultato è confluito nell'Allegato infrastrutture al DEF 2011 e, coerentemente, sarà recepito nell'aggiornamento 2010 al Contratto di Programma RFI. Tra le azioni PON maggiormente rilevanti a livello del sistema logistico meridionale si citano 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 dei processi. Di rilievo anche gli interventi POR sulle aree metropolitane, che comprendono interventi (a differenti stadi di avanzamento procedurale) a Napoli, Bari, Catania, Palermo e Firenze.

Priorità 7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione

La Priorità 7 intende sostenere i sistemi produttivi locali, integrando le azioni rivolte alla competitività, l'innovazione e sostenibilità dei processi produttivi, con gli interventi a favore dell'occupazione e quelli rivolti al capitale sociale. A questi temi sono dedicati complessivamente 8,4 miliardi, corrispondenti al 14 per cento del totale delle risorse della programmazione comunitaria (6,5 miliardi per l'obiettivo CONV e 1,9 per l'obiettivo CRO).

Al 28 febbraio 2011, risultano impegni e pagamenti rispettivamente pari al 25,3 e al 13,2 per cento delle risorse programmate; a livello di macro area i dati evidenziano un trend positivo per l'area CRO (con impegni al 55,6 per cento e pagamenti al 30,5 per cento), mentre ancora in forte ritardo è l'area della Convergenza (con appena il 16,4 per cento di impegni e un livello dei pagamenti dell'8,2 per cento).

[34] In base ai Regolamenti comunitari per Grande Progetto si intende un intervento superiore ai 50 milioni.

L'attuazione della Priorità, anche nel caso degli interventi avviati nell'ambito del PON *Ricerca e Competitività*, si presenta, nel complesso, piuttosto frammentata e caratterizzata da un significativo ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria, in particolare, Fondi di Garanzia solo parte dei quali, però, effettivamente operativi evidenziandosi un ritardo allarmante nell'area della Convergenza.

Con riferimento agli interventi diretti di sostegno alle imprese (programmi di investimento delle imprese per l'innovazione di prodotto e di processo, Pacchetti Integrati di Agevolazioni, nascita e start up delle imprese innovative, processi di aggregazione tra imprese), il 2010 ha segnalato, da una parte, un'accelerazione nella predisposizione e pubblicazione di bandi, e dall'altra, una significativa attivazione degli interventi e della spesa, pur in una situazione fortemente differenziata da programma a programma. Tale accelerazione, indipendentemente dalle diverse forme di aiuto previste dai diversi strumenti agevolativi (contributo in conto impianti, contributo in conto interesse, finanziamento agevolato, garanzia), è motivata anche da una forte risposta delle imprese, in particolare piccole e imprese artigiane, ai bandi "a sportello" rispetto a bandi di tipo più selettivo.

Punto centrale di riferimento, per l'intervento FSE, rimane l'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2009 "Interventi a sostegno del reddito e delle competenze per i lavoratori colpiti dalla crisi economica", che ha previsto, in capo alla persona (lavoratore), l'uso di risorse finanziarie di diversa fonte: risorse nazionali (misure passive di sostegno al reddito) e risorse regionali e comunitarie (FSE) per le misure di politica attiva.

Con riferimento al biennio 2009-2010 (cfr. Tavola IV.7) a livello regionale sono state rese disponibili risorse FSE per un ammontare complessivo pari a 805 Meuro, a fronte di una disponibilità di risorse nazionali, erogate dall'INPS a sostegno del reddito, pari a 1.342 Meuro.

Tavola IV.7 – SPESA PER AMMORTIZZATORI SOCIALI DA RISORSE FSE, BIENNIO 2009-2010 (importi in euro)

Regione	Erogato INPS quota Stato (a)	Totale quota Regionale dovuta (parte indennità) (b)	Quota minima regioni per politica attiva (c)	Totale quote Regioni (d= b+c)
ABRUZZO	26.817.023,50	8.045.107,05	8.045.107,05	16.090.214,10
BASILICATA	7.146.271,51	2.143.881,45	2.143.881,45	4.287.762,91
CALABRIA	54.207.125,94	16.262.137,78	16.262.137,78	32.524.275,56
CAMPANIA	115.753.007,18	34.725.902,15	34.725.902,15	69.451.804,31
EMILIA ROMAGNA	99.773.758,36	29.932.127,51	29.932.127,51	59.864.255,02
FRIULI VENEZIA GIULIA	20.374.875,74	6.112.462,72	6.112.462,72	12.224.925,44
LAZIO	89.379.564,47	26.813.869,34	26.813.869,34	53.627.738,68
LIGURIA	24.151.492,61	7.245.447,78	7.245.447,78	14.490.895,57
LOMBARDIA	307.887.285,13	92.366.185,54	92.366.185,54	184.732.371,08
MARCHE	49.842.174,29	14.952.652,29	14.952.652,29	29.905.304,57
MOLISE	9.781.802,88	2.934.540,86	2.934.540,86	5.869.081,73
PIEMONTE	138.291.674,45	41.487.502,34	41.487.502,34	82.975.004,67
P.A BOLZANO	1.091.713,29	327.513,99	327.513,99	655.027,97
P.A. TRENTO	2.355.839,26	706.751,78	706.751,78	1.413.503,56
PUGLIA	132.325.013,80	39.697.504,14	39.697.504,14	79.395.008,28
SARDEGNA	26.047.641,59	7.814.292,48	7.814.292,48	15.628.584,95
SICILIA	29.184.408,00	8.755.322,40	8.755.322,40	17.510.644,80
TOSCANA	66.953.712,25	20.086.113,68	20.086.113,68	40.172.227,35
UMBRIA	23.323.205,27	6.996.961,58	6.996.961,58	13.993.923,16
VALLE D'AOSTA	621.140,21	186.342,06	186.342,06	372.684,13
VENETO	116.670.989,81	35.001.296,94	35.001.296,94	70.002.593,89
	1.341.979.719,54	**402.593.915,86**	**402.593.915,86**	**805.187.831,72**

I dati,si riferiscono prevalentemente al biennio 2009-2010. Con successivi accordi l'utilizzo delle risorse previste dall'accordo del 12.2.2009 è stato prorogato al 2012.
Fonte: Ministero del Lavoro

Più in generale gli interventi FSE, hanno riguardato la promozione di *spin off* attraverso interventi formativi e incentivi finalizzati a sostenere la nascita di nuove imprese; la promozione della competitività e dell'imprenditorialità, attraverso formazione per imprenditori; azioni per favorire il trasferimento tecnologico; il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria (in particolare micro-credito) per interventi finalizzati all'inserimento occupazionale attraverso forme di auto-impiego, incentivi alle imprese.

Con riferimento all'area CRO particolare rilevanza hanno assunto gli interventi del FSE, aventi per oggetto la qualificazione e finalizzazione dei servizi di politica attiva del lavoro in termini di occupabilità e adattabilità.

Priorità 8 Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani

Obiettivo della Priorità 8 è rivitalizzare i sistemi urbani con azioni integrate volte a promuovere l'innovazione e i servizi di qualità, migliorando il contesto sociale e le condizioni di vita dei cittadini, a migliorare le condizioni sociali e a riqualificare l'ambiente naturale e costruito, nonché a rafforzare le reti e i collegamenti che favoriscano lo sviluppo del sistema produttivo e migliorino le condizioni di vita dei cittadini.

Alla realizzazione di questa Priorità concorrono tutti i Programmi FESR dell'Obiettivo CONV e otto Programmi FESR dell'area CRO[35], con 3,7 miliardi (6 per cento del totale della programmazione comunitaria), in larga prevalenza (3 miliardi) destinate alle Regioni CONV.

Nel complesso, è evidente un forte ritardo nell'attuazione di questa Priorità, in particolare nelle Regioni CONV, ma visibile anche nelle Regioni dell'area CRO.

Difficoltà sono state registrate nell'impostazione dell'intervento basato su un impianto procedurale di selezione/negoziazione spesso troppo complesso rispetto agli stessi risultati perseguiti e alle modalità dispiegate e comunque quasi sempre basato su un approccio di natura più redistributiva che di "competizione selettiva". Ulteriori problematiche hanno riguardato l'adeguatezza delle strategie territoriali da perseguire e la definizione progettuale degli interventi. Una impostazione che ha comunque compromesso in quasi tutte le Regioni sia una vera e propria integrazione delle attività di riqualificazione e sviluppo degli ambienti urbani, sia una reale innovazione delle scelte strategiche e progettuali.

In questo panorama si distingue l'esperienza dei PIUSS avviata nell'ambito del POR Toscana con il bando del giugno 2009, attualmente in fase di attuazione, con cantieri aperti in 14 città. Sono stati approvati 14 PIUSS, per un totale di 304 progetti presentati e un investimento complessivo attivato pari a 328,6 milioni, rivolto principalmente alla riqualificazione degli spazi urbanizzati con interventi di restauro di beni culturali e di riqualificazione urbanistica.

Le criticità nell'impostare e gestire procedure efficienti ed efficaci nelle relazioni multilivello e le difficoltà sul fronte progettuale si evidenziano nei fatti e nelle cifre.

Al 28 febbraio 2011 risultano impegnati interventi corrispondenti solo al 6,7 per cento delle risorse programmate con il 5,7 per cento nelle Regioni CONV e l'11 per cento nelle Regioni dell'obiettivo CRO (per lo più Sardegna e Liguria). La spesa è irrisoria, con una quota che raggiunge solo il 2,8 per cento delle risorse complessive (2 per cento nelle Regioni CONV e 6 nelle Regioni CRO).

Priorità 10 Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci

Sui temi del rafforzamento capacità istituzionali e tecnico-amministrative della Pubblica amministrazione interviene la Priorità 10, che con 2,1 miliardi persegue questi obiettivi per tutti i programmi e con una particolare attenzione alle

[35] Abruzzo, Friuli, Liguria, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Sardegna.

regioni in ritardo di sviluppo, dove rilevante è anche l'impegno volto al miglioramento della trasparenza e della legalità nell'attuazione degli investimenti pubblici.

Al 28 Febbraio 2011 gli impegni e i pagamenti ammontano, rispettivamente, al 34,0 e al 13,4 per cento dell'importo programmato, con un andamento molto differenziato tra le due aree obiettivo, che evidenzia il grave ritardo dei Programmi della Convergenza, soprattutto in termini di spesa, ferma ad appena l'8,5 per cento delle risorse programmate (rispetto a oltre il 32 per cento delle Regioni dell'area CRO).

E' quindi proprio nell'area dove più rilevante è il fabbisogno di modernizzazione e irrobustimento dell'azione della Pubblica Amministrazione che si registrano le maggiori difficoltà a mettere pienamente a frutto le opportunità offerte dalla programmazione dei Fondi Strutturali, che si conferma comunque ancora incentrata nell'azione di supporto più tradizionale.

Meno sistematiche e diffuse sono invece le iniziative rivolte specificamente al potenziamento delle capacità istituzionali, che richiedono una capacità di "visione" e di affrancamento da una logica di mera copertura dei fabbisogni immediati che stenta ancora a imporsi.

RIQUADRO I - INGEGNERIA FINANZIARIA

Nel periodo di programmazione 2007-2013, così come auspicato dalla Commissione europea, è stato dato maggior impulso a quelle nuove tipologie di intervento e forme di finanziamento degli investimenti, che operando in una logica di effetto moltiplicatore delle risorse pubbliche, si discostano dall'approccio basato sul sistema delle "sovvenzioni", e nei confronti del quale svolgono una funzione complementare e necessaria.

Un maggior utilizzo di strumenti di finanziamento "rotativi", grazie alla capacità di attivare un effetto leva sulle risorse finanziarie disponibili, è inteso, infatti, per rendere il sistema più sostenibile nel lungo periodo.

Tutt'altro che irrilevante è, tuttavia, il vantaggio correlato al ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria in termini di massimizzazione della capacità di spesa: in base ai regolamenti comunitari, infatti, il conferimento delle risorse finanziarie al Fondo costituisce "spesa" immediatamente certificabile.

La considerazione di questo vantaggio, ai fini del superamento della soglia N+2, ha condizionato, in alcuni casi, le scelte effettuate dalle Amministrazioni titolari dei programmi, soprattutto per quanto riguarda la quantificazione delle risorse finanziarie da attribuire a questi strumenti; decisione non sempre guidata dalla sola valutazione della domanda potenziale e, quindi, della effettiva capacità di assorbimento delle risorse finanziarie da parte delle imprese e dei singoli territori regionali.

Complessivamente, per gli interventi di ingegneria finanziaria, rivolti al sostegno alle imprese e allo sviluppo in aree urbane compreso il ricorso degli

strumenti JEREMIE[1] e JESSICA[2], sono stati conferiti dalle Autorità di Gestione dei vari programmi nazionali e regionali risorse finanziarie pari a circa 1.6 miliardi, di queste circa il 60 per cento nell'area Convergenza e il 40 nell'area CRO.

Sembrerebbe, quindi , emergere, considerando il numero degli strumenti di ingegneria finanziaria attivati e il complesso delle risorse finanziarie attribuite, un significativo impegno su questo fronte.

Considerazioni totalmente opposte derivano, viceversa, dall'esame dell'effettiva piena operatività di tali strumenti, verificata sulla base delle operazioni effettuate (es. nel caso di un fondo di garanzia, l'aver già concesso garanzie alle imprese).

Solo il 50 per cento, dei fondi, possono considerarsi pienamente operativi, mentre il restante 50 per cento (corrispondente a circa il 63 per cento delle risorse finanziarie disponibili) sono fermi al conferimento delle risorse. Particolarmente preoccupante è la situazione delle Regioni Convergenza, per le quali si registra un'operatività pari a solo il 5 per cento delle risorse conferite, mentre, per le Regioni CRO, l'operatività riguarda l'89,4 per cento delle risorse finanziarie.

Infine, in alcuni casi la non operatività nei confronti dei destinatari finali persiste anche molti mesi dopo la costituzione dello strumento. E' questo il caso dei Programmi che hanno conferito risorse al Fondo Nazionale di Garanzia a fine 2009 (PON Ricerca e Competitività, POIN Energia), ma anche di programmi regionali quali ad esempio il POR Sicilia e il POR Calabria, che hanno attivato strumenti analoghi nello stesso periodo.

Nella tabella che segue sono riportati tutti gli interventi, classificati per tipologia e per programma, con l'indicazione dello stato di operatività.

E' da notare come la tipologia di strumento più diffuso sia quello della garanzia, intesa nelle diverse forme: garanzia diretta, cogaranzia, contro garanzia, etc.. Dei 12 fondi di garanzia attivati, infatti, solo 5 sono operativi, pari al 50 per cento circa delle risorse finanziarie conferite (circa 680 milioni). Gli interventi per la concessione di garanzie alle imprese attraverso il sistema dei confidi presentano invece un elevato grado di operatività (circa 90 per cento, a fronte di 145 milioni di risorse disponibili).

Gli strumenti a favore del venture capital e risk sharing sono attivati per circa 280 milioni, dei quali poco più di un terzo mostrano piena operatività. Lo stesso grado di operatività si registra nel caso dei tre fondi per prestiti attivati (loan funds), ai quali sono state conferite risorse per circa 250 milioni.

Infine, con riferimento a JESSICA, al quale hanno fatto ricorso con effettivo conferimento di risorse finanziarie solo il POR Campania e il POR Sicilia per complessivi 280 milioni, nessun intervento risulta ancora operativo.

Tra le difficoltà incontrate è da segnalare il ritardo con il quale è stato definito lo specifico quadro normativo (a programmazione ormai avviata), nonché il ritardo con il quale si è iniziato a fornire le prime indicazioni metodologiche concrete da parte delle istituzioni europee.

---

[1] Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises - iniziativa finalizzata a migliorare l'accesso al credito per le PMI e a sviluppare il microcredito nelle Regioni dell'Unione Europea.

[2] Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas - iniziativa a sostegno dello sviluppo sostenibile nelle aree urbane.

Tavola I.1 – STRUMENTI DI INGEGNERIA FINANZIARIA ATTIVATI, PER TIPOLOGIA E PROGRAMMA OPERATIVO

Obiettivo	Programma Operativo FESR	Fondo di garanzia	Confidi	Fondo per prestiti	Venture Capital	JESSICA
	BASILICATA	■				
	CALABRIA	■				
	CAMPANIA				■ (*)	■
	PUGLIA		■			
	SICILIA				■ (*)	■
	POIN ATTRATTORI	■				
	POIN ENERGIA	■				
CONV	PON RICERCA e COMP.	■		■		
	EMILIA-ROMAGNA				■	
	LAZIO		■		■	
	LIGURIA	■			■	
	LOMBARDIA	■	■ (*)	■		
	MARCHE	■			■	
	MOLISE	■				
	PIEMONTE		■			
	SARDEGNA	■			■	
	TOSCANA	■	■		■	
	UMBRIA	■			■	
CRO	VENETO		■	■	■	

LEGENDA

■ Avvenuto conferimento allo strumento

■ Strumento operativo (si intende per operativo uno strumento che ha effettuato operazioni)

(*) JEREMIE

Fonte:elaborazioni DPS

RIQUADRO J - SOCIETA' DELL'INFORMAZIONE

Le risorse investite dalle Regioni nei POR FESR sul tema società dell'informazione ammontano complessivamente a 2,3 miliardi di cui quasi 1,5 direttamente dedicati alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie presso le imprese, all'innovazione della Pubblica Amministrazione ai fini di fornire migliori servizi a cittadini e imprese e all'infrastrutturazione del territorio per consentire a tutti l'accesso a Internet in banda larga e 831 milioni, invece, investiti in ICT a supporto dell'innovazione nel settore dei trasporti, dei beni culturali, dell'istruzione, dell'ambiente, della sicurezza. Gli interventi in questo ambito attivati nei programmi operativi contribuiscono significativamente alla realizzazione degli obiettivi della priorità 2 del QSN ma la società dell'informazione è un tema comunque trasversale che investe tutte le priorità, con particolare riguardo al tema dell'inclusione: azioni di e-inclusion e e-health previste dai Programmi sono rivolte a categorie di cittadini in situazioni di disagio. Circa un miliardo è inoltre investito sul tema da Programmi nazionali e interregionali (Programma nazionale Ambienti per l'Apprendimento, PON Sicurezza, POIN Attrattori culturali).

Sono soprattutto le Regioni della Convergenza a investire fondi strutturali su tutti gli ambiti della società dell'informazione. Gli interventi sono volti a stimolare la diffusione delle ICT presso le imprese (322 milioni), ad accelerare la digitalizzazione della PA e dei servizi (280 milioni), a colmare il digital divide infrastrutturale territoriale (189,5 milioni). La Regione che ha destinato una maggior quota di risorse alla società dell'informazione è la Campania (395 milioni dedicati alla banda larga, ai servizi a cittadini e alle imprese e all'e-health, oltre

550 milioni investiti in applicazioni ICT nei settori della cultura, della sicurezza, dell'ambiente). Significativa anche la quota di risorse investita dalla Regione Puglia (280 milioni per interventi di e-government e banda larga, 60 milioni per applicazioni ICT a supporto dell'attuazione degli altri interventi del programma). Le Regioni della Competitività investono sul potenziamento delle infrastrutture in banda larga e sulla promozione dell'accesso all'ICT da parte delle imprese. La Sardegna, quale regione in "phasing in", investe in modo più articolato sulla SI per la PA, e-inclusion e e-health per un totale di risorse investite di circa 200 milioni.

Gli interventi per la società dell'informazione nei POR hanno registrato un buon progresso nel biennio 2009-2010, legato in massima parte alla continuità con la programmazione precedente e alla definizione, avvenuta entro il 2009, delle nuove strategie per la società dell'informazione e dei Piani banda larga che collocano in un'unica cornice gli interventi da attivare a livello regionale evidenziando il contributo specifico dei fondi FESR. A oggi gli interventi per la società dell'informazione hanno pertanto rappresentato un traino per l'attuazione dei Programmi in cui sono inseriti. Maggiore tempo hanno richiesto, in avvio, gli interventi per la banda larga e per la diffusione della ICT nelle imprese: nel primo caso, è stato necessario definire accordi sul territorio e con il livello nazionale, notificare alla Commissione europea gli interventi che si configuravano come aiuti di stato ed effettuare la mappatura delle aree in digital divide. Per quanto riguarda le imprese, gli interventi sono stati in alcuni casi rimodulati per venire incontro alle rinnovate esigenze dettate dalla crisi economica. In particolare, a oggi, gli interventi per la banda larga sono stati attuati attraverso una quota di impegni attestata intorno al 14 per cento del totale programmato, con pagamenti al 7 per cento; gli interventi relativi a servizi e applicazioni per i cittadini (e-government, e-health, e-inclusion) sono in attuazione con una percentuale del 17 per cento rispetto al totale programmato, con pagamenti al 7 per cento; gli interventi dedicati alle imprese presentano una quota di impegni pari a circa il 10 per cento del totale programmato, con pagamenti al 4 per cento; gli interventi per l'utilizzo dell'ICT nei diversi settori trasversali presenta una quota di impegni pari al 19 per cento, con pagamenti al 10 per cento.

Per la realizzazione delle infrastrutture in banda larga sono dedicati 379 milioni da parte di tutte le Regioni della Convergenza e da 14 Regioni della Competitività. Se si considerano anche i fondi FEASR, l'importo complessivo delle risorse dei fondi europei dedicate alla banda larga dalle Regioni risulta pari a 532 milioni. Particolare attenzione è data alle aree industriali, al fine di favorire l'innovazione del tessuto produttivo. Le Regioni stanno procedendo con l'attuazione degli interventi anche praticando la strada dell'accordo di programma quadro con il MISE Dipartimento Comunicazioni: tale accordo ha il vantaggio di mettere a sistema le risorse disponibili sui vari fondi (FESR e FEASR) e gli ulteriori fondi del MISE agendo in sinergia con il Piano Italia Digitale (Piano Italia a 20 mega e, in futuro, con il Piano Italia Banda Ultra Larga). Ciò significa andare nella direzione di un maggiore coordinamento delle politiche in materia tra livello nazionale e locale e di una efficace complementarietà tra i fondi disponibili. Tra le Regioni della Convergenza, la Regione Calabria ha formulato un Accordo di programma quadro con il MISE, lo ha firmato di recente anche la Regione Campania avviando di fatto il Grande progetto "Allarga la Rete" previsto dal POR. La Regione Puglia ha di recente pubblicato il nuovo Piano telematico Banda Larga che definisce nel dettaglio gli interventi. La Regione Siciliana intende stipulare l'accordo con il MISE a valle della presentazione di un nuovo grande progetto banda larga. Tra le Regioni della Competitività, anche la Lombardia ha attivato un grande progetto sulla banda

larga (20 milioni FESR) che si inserisce nel più ampio programma regionale per la banda larga e ultra larga per intervenire nelle aree a fallimento di mercato. I progetti messi in campo dalle varie Regioni mirano a colmare sia il digital divide di primo livello che di secondo livello attraverso diverse tecnologie, dalla rete in fibra ottica alla rete wireless.

Sono in corso di realizzazione nelle Regioni della Convergenza gli interventi per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e i servizi di e-government. La Sicilia ha individuato una serie di interventi per l'adeguamento dei sistemi informativi e delle applicazioni pubbliche regionali nei settori della sanità, della giustizia, dei beni culturali. Altre Regioni hanno lanciato bandi per stimolare il territorio alla progettazione in questo ambito: la Puglia ha previsto il tema SI nella progettazione di Area Vasta (i progetti sono attualmente in corso di valutazione), la Campania ha ammesso a finanziamento 56 progetti presentati dai Comuni per lo sviluppo di progetti di e-government realizzati secondo la logica dell'interoperabilità. Alcune Regioni della Competitività (Sardegna, Marche, Liguria e Provincia di Trento) investono in questo settore con l'obiettivo di stimolare una più efficace erogazione dei servizi sul territorio. La Regione Sardegna, in particolare, investe 63,6 milioni per il potenziamento dei sistemi informativi regionali e il change management, la produzione di contenuti digitali in stretta sinergia con gli interventi per l'inclusione, la scuola e l'e-health. Strettamente connessi alle azioni di e-government sono infatti gli interventi concernenti l'e-inclusion che comprendono azioni per la realizzazione di punti di accesso pubblico a Internet, progetti per la creazione della cittadinanza digitale attraverso il coinvolgimento di cittadini e organizzazioni, azioni finalizzate al coinvolgimento di determinate categorie di utenza a rischio emarginazione, azioni informative e di sensibilizzazione. Gli interventi per l'e-health riguardano la diffusione dei servizi di teleprenotazione e telepagamento, telediagnosi, governo clinico in remoto, miglioramento dell'efficacia della rete territoriali dell'emergenza, realizzazione del fascicolo sanitario elettronico. Sono stati avviati diversi progetti in tutte le Regioni della Convergenza che prevedono tali interventi (Sicilia, Campania, Calabria, Basilicata).

Tra gli interventi dedicati alle imprese, sono stati selezionati dalla Regione Puglia 12 progetti per la diffusione delle TIC nelle reti di PMI con il coinvolgimento di 88 imprese e sono stati approvati i Programmi Integrati di Agevolazioni per le imprese ICT previsti dal pacchetto anticrisi della Regione. Sono inoltre in progettazione i Living Lab, modelli partecipativi di sviluppo della ricerca e dell'innovazione. Tra le Regioni della Competitività, la Regione Piemonte investe 74,7 milioni per interventi rivolti alle PMI: sono stati avviati a realizzazione 47 progetti per lo sviluppo e l'erogazione di servizi informatici innovativi da parte di PMI operanti nel settore informatico da destinare al supporto dell'efficienza aziendale e 151 progetti volti all'utilizzo dei servizi informatici innovativi presso le PMI per promuovere innovazione nei processi produttivi, al fine di realizzare efficienza, competitività, crescita e sviluppo.

Tavola J.1 - RISORSE DESTINATE ALLA S.I. NEI PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI FESR 2007/13

Regioni	TOTALE SI	BANDA LARGA	SI per le IMPRESE	SI per la PA e servizi e-gov	Servizi di e-inclusion	Servizi di e-health	ICT per altri settori di intervento (trasporti, beni culturali, infrastrutture, sicurezza)
Calabria	111,7	10,8	41,7	48,5	1,8	8,9	-
Campania	908,9	50	135	60	60	90	513,9
Puglia	340	70	90	120	-	-	60
Sicilia	213,9	18,9	47,7	42,7	11,9	16,1	76,6
Basilicata	112	39,8	7,9	8,8	1,8	1,8	51,9
TOTALE CONV	1.686,5	189,5	322,3	280	75,5	116,8	702,4
Abruzzo	54,2	24,7	9,8	14,8	-	-	4,9
Bolzano	12,9	1,5	11,4	-	-	-	-
Emilia Romagna	10,5	-	-	-	-	-	10,5
Friuli V.Giulia	35,7	19	1,7	-	-	-	15
Lazio	46	16	-	-	-	-	30
Liguria	15	13	-	-	-	-	2
Lombardia	28,2	7,6	20,6	-	-	-	-
Marche	33,5	24,2	5	4,3	-	-	-
Molise	10,7	3,7	7	-	-	-	-
Piemonte	74,7	-	74,7	-	-	-	-
Sardegna	201,5	2,5	33,9	63,6	14,5	29,3	57,7
Toscana	30,4	21,2	-	-	-	-	9,2
Trento	9,3	3,2	4,8	1,3			-
Umbria	20,8	13,9	6,9	-	-	-	-
Valle d'Aosta	6,8	6,7	0,1	-	-	-	-
Veneto	37,9	32,2	5,7	-	-	-	-
Totale CRO	628,1	189,4	181,6	84	14,5	29,3	129,3
Totale	2.314,7	379	503,9	364	90	146,1	831,7

Fonte: Ellaborazioni DPS

Tavola IV.8 - QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007/2013. PROGRAMMI DEGLI OBIETTIVI DI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ. IMPEGNI E PAGAMENTO PER PRIORITÀ AL 28 FEBBRAIO 2011 (valori in milioni di euro)

Priorità	ITALIA					CONVERGENZA					COMPETITIVITA'				
	Risorse Programmate	Impegni		Pagamenti		Risorse Programmate	Impegni		Pagamenti		Risorse Programmate	Impegni		Pagamenti	
		Importo	Quota/ RP	Importo	Quota/ RP		Importo	Quota/ RP	Importo	Quota/ RP		Importo	Quota/ RP	Importo	Quota/ RP
	(a)	(d)	(e=d/a)	(f)	(g=f/a)	(a)	(d)	(e=d/a)	(f)	(g=f/a)	(a)	(d)	(e=d/a)	(f)	(g=f/a)
Priorità 1: Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	**9.393**	**3.458**	36,8%	**1.887**	20,1%	**4.712**	**1.498**	31,8%	**812**	17,2%	**4.681**	**1.960**	41,9%	**1.075**	23,0%
di cui Istruzione	*3.354*	*1.163*	34,7%	*619*	18,5%	*2.356*	*842*	35,7%	*439*	18,6%	*998*	*321*	32,2%	*180*	18,0%
Priorità 2: Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione	**10.830**	**2.942**	27,2%	**1.541**	14,2%	**6.985**	**1.608**	23,0%	**806**	11,5%	**3.845**	**1.334**	34,7%	**735**	19,1%
Priorità 3: Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo	**8.165**	**1.742**	21,3%	**670**	8,2%	**6.523**	**1.440**	22,1%	**504**	7,7%	**1.642**	**302**	18,4%	**166**	10,1%
di cui Energia	*4.106*	*928*	22,6%	*323*	7,9%	*3.049*	*705*	*23,1%*	*219*	*7,2%*	*1.057*	*223*	21,1%	*104*	9,8%
Priorità 4: Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrrattività territoriale	**3.962**	**717**	18,1%	**344**	8,7%	**3.201**	**517**	16,2%	**234**	7,3%	**761**	**200**	26,3%	**110**	14,5%
Priorità 5: Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	**4.845**	**753**	15,5%	**390**	8,0%	**3.969**	**597**	15,0%	**304**	7,7%	**876**	**156**	17,8%	**86**	9,8%
Priorità 6: Reti e collegamenti per la mobilità	**7.905**	**2.066**	26,1%	**999**	12,6%	**6.931**	**1.851**	26,7%	**881**	12,7%	**974**	**215**	22,1%	**118**	12,1%
Priorità 7: Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	**8.433**	**2.132**	25,3%	**1.114**	13,2%	**6.525**	**1.072**	16,4%	**532**	8,2%	**1.908**	**1.060**	55,6%	**582**	30,5%
Priorità 8: Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	**3.733**	**250**	6,7%	**103**	2,8%	**3.045**	**174**	5,7%	**61**	2,0%	**688**	**76**	11,0%	**42**	6,1%
Priorità 9: apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse						-	-		-		-	-		-	
Priorità 10: Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	**2.147**	**731**	34,0%	**288**	13,4%	**1.708**	**473**	27,7%	**146**	8,5%	**439**	**258**	58,8%	**142**	32,3%
Totale	**59.413**	**14.791**	24,9%	**7.336**	12,3%	**43.599**	**9.230**	21,2%	**4.280**	9,8%	**15.814**	**5.561**	35,2%	**3.056**	19,3%

Fonte: elaborazioni DPS-DGPRUC su dati Monit

IV.2.3.3 I Programmi dell'obiettivo Cooperazione Territoriale

I programmi dell'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea 2007-2013, dopo il lento avvio dei primi anni di programmazione, sono entrati, nel corso del 2010, nel pieno dell'attuazione.

I programmi operativi transfrontalieri hanno raggiunto un elevato livello di impegno: le migliori performance sono evidenziate dal Programma Italia-Austria, con gli impegni pari al 64 per cento delle risorse programmate, dal Programma Italia-Svizzera e dal Programma Italia-Francia Alcotra che raggiungono rispettivamente il 48 e il 37 per cento.

Tuttavia ancora lenti, anche a causa dei vincoli di spesa della finanza pubblica imposti agli Enti territoriali, sono i progressi dal lato dell'avanzamento della spesa che, in media, si attesta al 10 per cento con l'eccezione dei Programmi Italia-Slovenia, Italia-Malta e Italia-Grecia che non raggiungono questa soglia.

Con riguardo ai programmi transnazionali, il livello degli impegni è, in media, di circa il 40 per cento delle risorse programmate, con punte del 64 per cento nel caso del Programma Spazio Alpino, cui seguono il Programma Central Europe e il Programma South East Europe con un avanzamento rispettivamente pari al 51 e al 49 per cento.

Molto meno soddisfacente il livello della spesa che raggiunge appena il 4 per cento delle risorse programmate, con la sola eccezione del Programma Spazio Alpino che consegue il 15 per cento circa.

Ancora molto basso l'avanzamento finanziario dei Programmi di cooperazione alle frontiere esterne che, al 31 dicembre 2010, non presentano impegni e pagamenti se non per la Priorità Assistenza Tecnica.

Nel corso del 2010 si è dato l'avvio allo sviluppo dei progetti strategici, una delle principali novità della programmazione 2007-2012, prevista al fine di favorire una maggiore efficacia macroeconomica e una più forte integrazione con i programmi CONV e CRO. I progetti strategici sono infatti rivolti alla eliminazione dei fattori che condizionano le prospettive di sviluppo dell'area di cooperazione, migliorando l'impatto su temi di interesse per l'intera area di programma. Ben undici programmi frontalieri e transnazionali ai quali partecipa l'Italia hanno previsto questi progetti (sei programmi transfrontalieri Italia-Slovenia, Italia-Svizzera, Italia-Francia Alcotra, Italia-Francia Marittimo, Italia-Malta, tre programmi transnazionali Central Europe, South East Europe, MED e due programmi transfrontalieri esterni ENPI CBC Bacino del Mediterraneo, ENPI CBC Italia-Tunisia, IPA CBC Adriatico).

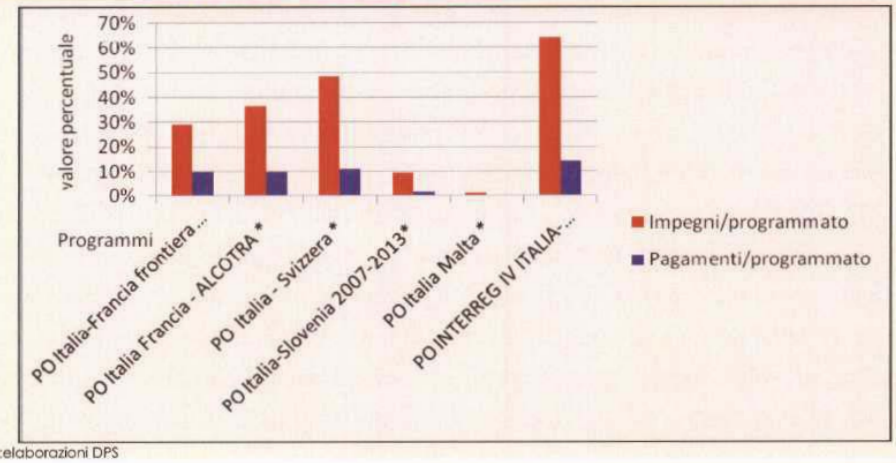
In linea generale, rispetto ai progetti "ordinari", gli strategici si distinguono perché hanno una dimensione finanziaria più elevata (da un milione a 10 milioni), presentano una durata maggiore (36 mesi) e prevedono una maggiore concentrazione tematica (i temi sono individuati direttamente dal Comitato di sorveglianza). La procedura di selezione di tali progetti è, generalmente, complessa: solitamente suddivisa in due fasi, si svolge sotto la guida del Comitato di sorveglianza che si

avvale del sostegno di esperti esterni indipendenti e di specifiche analisi di contesto. Il Comitato di Sorveglianza ha definito anche i criteri per l'individuazione del partenariato, stabilendo il numero dei partner di progetto e le caratteristiche che i partner devono presentare: in genere si tende a favorire la partecipazione sistematica e organizzata di soggetti con competenze istituzionali e portatori di interessi rilevanti in grado di attuare le policy sulle quali intervengono i progetti strategici per eliminare ostacoli o valorizzare opportunità di sviluppo.

In linea con le priorità tematiche del Quadro Strategico nazionale , i progetti strategici hanno dedicato particolare attenzione all'innovazione (es. cluster, governance dell'innovazione, ecc.), all'energia e ambiente (energie rinnovabili, efficienza energetica e risparmio energetico, sicurezza marittima, cambiamento climatico, gestione acqua e rifiuti, prevenzione rischi), alle reti e collegamenti per la mobilità (porti marittimi e fluviali, città hub, corridoi trasporto merci), all'inclusione sociale (cambiamento demografico, housing per gruppi sociali più deboli).

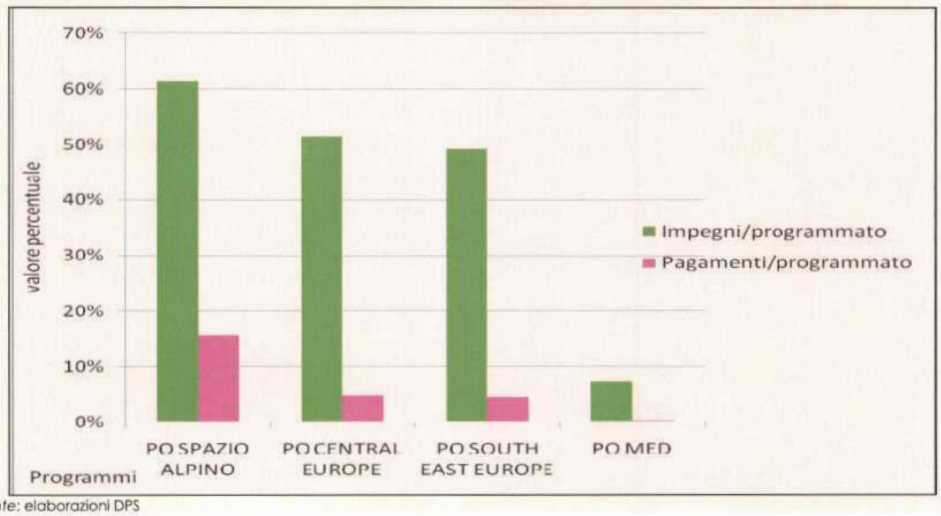
Un'analisi preliminare dei risultati di questa prima fase sperimentale fa emergere alcune criticità nel processo di selezione dei progetti, sulle quali occorre evidentemente riflettere in sede di valutazione dell'attuazione dei programmi. A fronte di un evidente e significativo rafforzamento del coordinamento tra i partner istituzionali ed economico-sociali, permangono, allo stesso tempo, difficoltà nel coinvolgimento di partner di rilievo rispetto a ciascun tema. A livello di programmi, d'altro canto, le principali criticità hanno riguardato l'individuazione dei temi, ancora troppo ampi e generali, l'ancora debole integrazione con la programmazione e gli investimenti nazionali e regionali, la difficoltà nella messa a punto di efficaci procedure di selezione dei partner, in grado di assicurare la necessaria competizione tra diverse proposte progettuali senza però lasciare troppo spazio alla formazione di partenariati spontanei, spesso pletorici e poco gestibili. In ogni caso, nonostante tali limiti, questa prima sperimentazione rappresenta un'esperienza significativa sulla quale è opportuno insistere per migliorare la qualità dei progetti e, quindi, conseguire una maggiore efficacia dei Programmi.

Figura IV.5 – AVANZAMENTO FINANZIARIO COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA – PROGRAMMI TRANSFRONTALIERI



Fonte:elaborazioni DPS

Figura IV.6 – AVANZAMENTO FINANZIARIO COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA – PROGRAMMI TRANSNAZIONALI



Fonte: elaborazioni DPS

RIQUADRO K - COOPERAZIONE INTERNAZIONALE: INFORMATIVA SULLE INIZIATIVE 2010 NELL'AMBITO DELLE POLITICHE REGIONALI

Cina, Balcani e Mediterraneo sono le aree di cooperazione internazionale delle politiche regionali 2010.

1.1. Per la Cina, nel Programma MAE-Regioni-Cina, il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ha presentato la Territorial review del Guangdong[1]*, commissionata all'OCSE per la rilevanza della espansione economica di quella provincia cinese e per l'ospitalità ivi radicata di numerose aziende italiane. Molto utile per le relazioni future la descrizione della situazione socio-economica locale riportata anche dalle imprese, dalle Università e dalle istituzioni italiane intervenute, tra cui, da Canton, il Console Generale, l'Ice e la Camera di commercio italiana in Cina. Col successivo seminario*[2] *"Dinamiche di sviluppo in Cina e in Italia: i casi di studio della Provincia del Guangdong e dell'area di Venezia visti dall'OCSE", è proseguito il confronto sul tema dello sviluppo, questa volta con le autorità cinesi attraverso la lettura dei due casi studiati dall'OCSE. Il seminario si è concluso con la condivisione sul ruolo centrale che assumono la crescita endogena regionale all'interno della crescita globale di ciascun paese e le politiche regionali come strumento per il superamento delle disparità locali, la piena espressione delle potenzialità territoriali, il miglioramento dei servizi. Italia e Cina, è stato concluso, sono di fronte a sfide comuni per i rispettivi territori. Risultato dello stesso Programma sono gli incontri organizzati tra istituzioni e imprese italiane e cinesi per cementare le relazioni tra le provincie di Guangdong, Jiangsu e Zhejiang e le regioni Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Campania, Puglia e Sardegna, tutte interessate a cogliere le opportunità di crescita e di crescente apertura all'estero di queste province cinesi. Importante, infine, il cofinanziamento di tre "Progetti Specifici": uno delle Marche, in partenariato con il Molise, in Jiangsu, per il consolidamento di partnership di imprese, innovazione, lotta alla contraffazione (nei*

[1] Per un più esauriente inquadramento dello studio vedi. Rapporto DPS 2009, Riquadro K, pag. 206.

[2] Hanno partecipato:per l'OCSE, il Direttore del Centro di Sviluppo e l'ambasciatore italiano presso l'OCSE, e per la Cina Mr. Zhou Hanmin, Direttore delegato dello Shanghai World Expo Coordination Bureau oltre aii rappresentanti del governo della provincia del Guangdong

settori di: meccanica, elettromeccanica, componentistica, domotica, meccatronica, mobile, alimentari, energie rinnovabili)[3]*; un secondo di Emilia-Romagna, tra la provincia dello Zhejiang e l'Università di Ferrara, per corsi di alta formazione di dirigenti cinesi che, tra l'altro, nel mese di luglio 2011 ospiteranno presso imprese italiane 20 formandi funzionari cinesi. Il terzo progetto, di attrazione di Investimenti cinesi nei settori turismo, logistica, energie rinnovabili e meccatronica, sviluppato da Invitalia e destinato alle regioni Marche, Campania, Emilia-Romagna e Puglia, che hanno aderito al progetto.*

1.2. Con il Programma di attrazione degli investimenti approvato dal Cipe, Invitalia ha inoltre proseguito le proprie azioni che includono la Cina tra i paesi target. Tre i filoni: missioni di promozione, partecipazione a eventi internazionali e incontri b2b, accompagnamento di imprese interessate a conoscere progetti, condizioni territoriali, procedure amministrative del nostro paese. Diversi gli accordi bilaterali stipulati da Invitalia con agenzie pubbliche e con operatori economici e finanziari cinesi. Nella missione istituzionale di settembre 2010 ha avviato la collaborazione con 4 importanti porti cinesi: Ningbo (Zhejiang), Canton e Shenzhen (Guangdong) e Hong Kong. gettando le basi di una collaborazione tra logistica italiana (porti e interporti le cui associazioni sono legate all'Agenzia da protocolli di intesa) e i suddetti 4 porti cinesi, snodi fondamenti del traffico mondiale. Particolarmente importante la firma del protocollo di intesa, a giugno 2010 , con China Development bank, uno tra i più rilevanti istituti finanziari cinesi, controllato al 100 per cento dal Governo di Pechino in linea con la "Go abroad policy" governativa. Tra gli incontri vanno citati: quello con la municipalità di Xuzhou, con Confindustria (marzo 2010), la Missione Economica Italia in China (maggio 2011), la International Transport & Logistics Fair (ottobre 2010), l'incontro con la National Development and Reform Commission (ottobre 2010), la China Overseas Investment Fair /COIF (novembre 2010), il China Italy Regional Cooperation Forum on Technology & Innovation della Regione Toscana (novembre 2010). Nel 2010 Invitalia ha inoltre erogato il servizio di accompagnamento a 19 aziende cinesi, 8 delle quali hanno concluso l'insediamento in Italia tra cui la China Energy Conservation & Environment Protection Group (CECEP) – operante su energia pulita, risparmio energetico, tutela ambientale e tecnologie sostenibili - con un primo investimento in fotovoltaico in Puglia di 30 milioni di dollari (5 MW) e con ulteriori investimenti di 100 milioni di dollari, pianificati (30 MW) nelle regioni del Mezzogiorno. Inoltre, la Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), la più grande banca mondiale di capitalizzazione di borsa, ha aperto una filiale a Milano che a regime avrà 30 dipendenti.

1.3 La cooperazione tra il BAST (Beijing Science and Technology Consulting Center) della Municipalità di Pechino e Città della scienza di Napoli è seguita dal Dipartimento come positivo programma pluriennale di relazioni scientifiche e tecnologiche che, nel 2010, è stato allargato alla partecipazione del CNR. Due gli eventi da richiamare: il FREE (Futuro Remoto Exchange Event) del China-Italy S&T Innovation Forum, svoltosi a Napoli nel 2010, presenti istituzioni e imprese cinesi, e la partecipazione italiana a Pechino, alla manifestazione organizzata dal BAST, a settembre 2011, su una agenda di eventi espositivi, di incontri b2b, di workshop tra operatori istituzionali e imprese italiani e cinesi per il trasferimento di

[3] A Nanchino, nell'ambito della manifestazione "Investire in Italia: vantaggio e opportunità nella Regione Marche", i centri tecnologici marchigiani di MECCANO, COSMOB, ASTERIA e quelli di Sviluppo Italia Molise e Molise Innovazione con il Jiangsu Center of International Technology Transfer hanno avviato il negoziato con il China Quality Certification Centre (CQC) sul possibile reciproco riconoscimento delle certificazioni. e l'estensione degli effetti dell'accordo all'intero territorio nazionale cinese.

esperienze tecnologicamente avanzate e lo scambio di conoscenze sul tema delle tecnologie applicate ai beni culturali. Il DPS è interessato al rafforzamento della cooperazione interregionale e interistituzionale per favorire la più ampia competitività territoriale.

2. Sui Balcani, nel 2010, si sono completate diverse azioni avviate dal Dipartimento negli anni passati per lo sviluppo delle regioni italiane, soprattutto meridionali[4]*, attraverso il rafforzamento delle relazioni e il sostegno di iniziative di penetrazione territoriale. Due le linee d'intervento principali del Progetto approvato dal Cipe: il ripristino della ferrovia Bar/Belgrado e la più spedita percorribilità del Corridoio VIII. Per la Bar-Belgrado, ITALFER, affidataria dello studio di fattibilità di ripristino utile anche all'accesso ai finanziamenti internazionali, ha presentato a Belgrado, a gennaio 2011, lo studio concluso con l'apprezzamento di Serbia e Macedonia. Sul Corridoio VIII la DG delle Dogane ha presentato a Tirana, a giugno 2010, lo studio di fattibilità per eliminare gli ostacoli che rallentano il passaggio delle merci ai confini dei tre Paesi di attraversamento del Corridoio VIII (Albania, Macedonia, Bulgaria) da cui dipende il riequilibrio dei movimenti commerciali dell'Adriatico con il sud est d'Europa rispetto a quelli del centro Europa con il sud Europa. Le misure doganali per i Paesi partner si accompagnano a formazione e assistenza sulle tecnologie informatiche italiane, riconosciute come best practice europea. Significative, quindi, le ricadute economiche attese per le regioni italiane. Nei confronti dei Balcani sono tate assunte altre due iniziative: la ricognizione ai fino dell'integrazione programmatica dei diversi interventi in corso dai vari enti sul Corridoio VIII, per aumentare le sinergie ed evitare sprechi, e il coordinamento, grazie al lavoro condotto in loco dalla nostra ambasciata a Tirana, degli interventi pubblici italiani in corso sull'Albania.*

3.Il Dipartimento sta completando con il MAE e numerose regioni, anche il "Programma di Sostegno alla Cooperazione Regionale" finanziato dal CIPE nel 2003 e nel 2004. per accrescere competenze e processi di cooperazione delle regioni con le sponde sud mediterranea ed est adriatica. Realizzato attraverso due Accordi di programma quadro, comprende interventi di reciproca utilità. 5 le linee di attività (sviluppo socio-economico; interconnessioni materiali e immateriali; ambiente e sviluppo sostenibile; dialogo e cultura; sanità e welfare) declinate in chiave di multiregionalità e sinergia di sistema. Per i Balcani, può citarsi tra gli altri il progetto integrato PRICES (14 regioni italiane in partnership con Albania, Bosnia Erzegovina e Serbia), di cooperazione economica tra sistemi locali e settori produttivi nell'ottica di filiera per la fornitura di beni e servizi e possibili joint-venture. Sulla sponda del Mediterraneo sono coinvolti Egitto, Algeria, Marocco, Tunisia e Giordania; temi di cooperazione: sviluppo produttivo (settori caseario e sistemi produttivi integrati), saperi artigianali e tradizionali, integrazione logistica e trasporti, gestione integrata delle risorse idriche, tecnologie ambientali, lotta alla desertificazione e salvaguardia delle falde acquifere, valorizzazione del patrimonio archeologico, sanità e welfare. Sono coinvolte quasi tutte le regioni[5]*. Il progetto più ampio realizzato, riguardante la valorizzazione del patrimonio archeologico, coinvolge Egitto, Giordania, Marocco, Tunisia e 12 regioni italiane; a seguire, il progetto di integrazione logistica e trasporti tra Algeria, Egitto, Marocco, Tunisia e 10 regioni italiane.*

---

[4] I traffici Mezzogiorno con i Balcani via mare riguardano soprattutto Croazia e Albania (61,5 per cento) e Romania e Bulgaria (25,0 per cento) e utilizzano la direttrice della via Egnatia in Grecia. Un più efficiente sistema di accesso ai porti adriatici dei Balcani e al loro hinterland potrebbe non solo intensificare i rapporti commerciali con il Mezzogiorno, ma attrarre parte dei traffici provenienti da altre regioni del Mediterraneo sull'asse Bari – Brindisi - porti balcanici, creando opportunità di crescita economica locale.

[5] In genere quasi tutte le regioni partecipanti al programma sono inserite in più di un progetto. Liguria, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige non sono presenti in alcun progetto.

IV.2.4 La programmazione nazionale

Nella politica regionale il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS)[36] ha un ruolo di particolare rilievo, essendo, congiuntamente ai Fondi comunitari, lo strumento finanziario che destina risorse aggiuntive, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, per la promozione dello sviluppo economico sociale nelle aree più deboli del Paese. Il Fondo è destinato al finanziamento sia di investimenti pubblici, soprattutto infrastrutture materiali e immateriali, sia di incentivi alle attività imprenditoriali.

Nel corso del 2010, in forza del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito con modificazioni dalla Legge n. 122 del 30 luglio 2010, ferme restando le responsabilità tecniche in capo al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e alla Direzione per la politica regionale unitaria nazionale, nonché l'iscrizione del fondo nello stato di previsione del Ministero dello Sviluppo Economico, la responsabilità politica del Fondo stesso è stata attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri, che ne ha delegato l'esercizio al Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale.

Di seguito si traccia una sintesi del quadro finanziario del FAS relativo sia alla programmazione 2007-2013 sia, sempre in coerenza con l'intervallo temporale di riferimento della programmazione comunitaria, a quella del periodo 2000-2006.[37] Il paragrafo IV.2.4.1 delinea i principali risultati evidenziati nell'ambito delle attività di ricognizione sulla gestione del FAS condotte nell'ultimo anno.

La programmazione del FAS 2007-2013

Per la realizzazione degli interventi di politica regionale nazionale relativi al periodo di programmazione 2007-2013 l'articolo 1, commi 863-866, della Legge n. 296/2006, ha dotato il fondo per un importo di 63.273 milioni. La delibera CIPE n. 166 del 2007 ha, quindi, disposto la ripartizione del FAS 2007-2013 per programmi strategici nazionali, regionali e interregionali, aventi le medesime priorità stabilite dal QSN per l'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali comunitari.

La riduzione delle risorse assegnate (10.786 milioni di euro per le esigenze del bilancio pubblico) e l'eccezionale crisi economica internazionale hanno, in seguito, reso necessaria la riprogrammazione del FAS 2007-2013. In coerenza con gli indirizzi assunti dall'Unione europea e in attuazione dell'Accordo stipulato da Stato e Regioni il 12 febbraio 2009, le risorse assegnate ai Programmi strategici

[36] Il Fondo per le aree sottoutilizzate (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 nel Quadro strategico nazionale 2007-2013, è stata prevista per lo stesso una dotazione aggiuntiva per l'intero settennio di riferimento, con previsione di iscrizione in bilancio fino a tutto il 2015. Il Fondo, 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, prima di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, è iscritto, nell'ambito di responsabilità assegnato al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, nello stato di previsione del Ministero dello Sviluppo Economico. La gestione del Fondo è, in particolare, affidata alla Direzione generale per la politica regionale unitaria nazionale

[37] Cfr. Rapporto annuale DPS anni vari ...

regionali e interregionali (cd FAS regionale) sono state linearmente ridotte; quelle destinate alle Amministrazioni centrali (cd FAS Nazionale), oltre a subire il taglio lineare, sono state concentrate in tre Fondi individuati dall'art. 18 del decreto legge n. 185 del 2008, convertito con legge n. 2 del 2009. Conseguentemente, anche in base a quanto disposto dalle delibere CIPE n. 112/2008, n. 1/2009, n. 2/2009, n. 3/2009, n. 4/2009, le risorse FAS destinate al periodo 2007-2013 erano state rideterminate in 52.487 milioni ripartite tra quota nazionale e regionale.

La manovra finanziaria per il 2011-2013 ha nuovamente inciso sulla politica regionale nazionale, operando un ulteriore taglio delle risorse FAS e introducendo nuove finalità per l'utilizzo del FAS regionale.

In particolare l'articolo 2 del d.l. n. 78/2010 ha disposto, in via generale e a decorrere dall'anno 2011, "*la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili (...), delle missioni di spesa di ciascun Ministero, per gli importi indicati nell'Allegato 1 al presente decreto*", quantificata per il FAS in 4.990,7 milioni.

In attuazione di tale disposizione il Cipe, nella seduta del 26/11/2010 e successivamente con la delibera n. 1 dell'11 gennaio 2011, ha esaminato positivamente la proposta di revisione del quadro finanziario dei programmi regionali FAS, riducendo ulteriormente le assegnazioni relative alla programmazione 2007-2013 (cfr. Tavola IV.9).

Tavola IV.9 – FAS 2007-2013

Destinazione	Dotazione (CIPE n. 1/2009)	Tagli ex art. 2 DL n. 78/2010	Nuovo Valore Delibera CIPE n. 1/2011
a) FAS Nazionale			
Fondo sociale per l'occupazione e la formazione	2.800,0		2.800,0
Fondo infrastrutture strategiche	12.356,0	186,8	12.169,2
Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (*)	9.053,0	600,0	8.453,0
Preallocazioni	1.250,0		1.250,0
Sub-totale	25.459,0	786,8	24.672,2
b) FAS Regionale			
Programmi regionali	22.344,4	2.234,4	20.109,9
Programmi interregionali (energie rinnovabili ed attrattori culturali)	1.671,0	167,1	1.503,6
Obiettivi di Servizio	3.012,0	602,4	2.409,6
Sub-totale	27.027,4	3.003,9	24.023,1
Totale generale	**52.486,4**	**3.790,7**	**48.695,7**

Fonte: elaborazioni DPS

Il Cipe ha ripartito l'onere della copertura del taglio tra destinazioni regionali e destinazioni nazionali; se per quelle regionali, come detto, l'operazione si è rivolta esclusivamente alla programmazione 2007-2013, per le destinazioni nazionali sono state incise sia la programmazione 2000-2006, sia quella 2007-2013 (cfr. Tavola IV.10).

Tavola IV.10 – COPERTURA RIDUZIONE FAS D.L. 78

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
Totale		*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
	Lazio	885,3	88,5	796,8
Totale		*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
OBIETTIVI 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
	Ricognizione 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**

* Programma Banda larga da sottoporre all'approvazione del CIPE ai sensi dell'articolo 1, comma 1della Legge n. 69/2009
Fonte: elaborazioni DPS

Le assegnazioni FAS alle Amministrazioni centrali

Con la riprogrammazione del FAS 2007-2013, in un'ottica di principi condivisi sono stati, inoltre, consolidati contatti operativi con le diverse Amministrazioni coinvolte, volti a definire il quadro di regole per il monitoraggio e il trasferimento del FAS nazionale gestito attraverso i tre Fondi settoriali: "Fondo infrastrutture"[38], "Fondo sociale per occupazione e formazione"[39], "Fondo strategico

[38] Art. 6 quinquies del decreto legge n.112/2008 convertito dalla legge n.133/2008 e art. 18, comma 1, lett. B decreto legge n.185/2008 convertito dalla legge n.2/2009.

[39] Art. 18, comma 1, 1ett.a-b del decreto legge n.185/2008 convertito dalla legge n.2/2009. Le risorse destinate al Fondo sociale per occupazione e formazione devono essere utilizzate per attività di formazione e per accrescere la dote degli ammortizzatori sociali; quelle assegnate al Fondo infrastrutture devono essere impiegate, oltre che per interventi infrastrutturali, anche per la messa in sicurezza delle scuole, per le opere di risanamento

per il Paese e sostegno dell'economia reale"[40] (cfr. Tavola precedente).

Il Fondo infrastrutture[41] è destinato al finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, comprese le reti di telecomunicazione e le reti energetiche, alla messa in sicurezza delle scuole, alla realizzazione di opere di risanamento ambientale, all'edilizia carceraria, alle infrastrutture museali e archeologiche, all'innovazione tecnologica e alle infrastrutture strategiche per la mobilità.

Il Fondo Infrastrutture

A oggi sono state operate, a valere sul Fondo, numerose assegnazioni, per un importo pari alla quasi totalità della dotazione complessiva. (cfr. Tavola IV.11).

Tavola IV.11 – FONDO INFRASTRUTTURE (in milioni di euro)

Fondo Infrastrutture		12.356,0	
Interventi finanziati	Provvedimento	Totale	% sul totale al netto della deduzione
a detrarre:			
Taglio ex articolo 2 DL 78/2010	Delibera CIPE n. 1/2011	186,8	
al netto della deduzione		12.169,2	
destinazioni:			
Adeguamento prezzi	DL 162/2008 art.1 comma 11	900,0	7,4
Società Tirrenia di Navigazione S p.A	DI 185/2008 art. 26	390,0	3,2
Per la messa in sicurezza delle scuole	Delibere CIPE 3/2009 e 26 giugno 2009- per Abruzzo 226,7	1.000,0	8,2
	Delibera CIPE 3/2009 e 31 luglio 2009)		5,8
Per interventi di edilizia carceraria	L. n.191/2009 art. 2,comma 219 - legge finanziaria 2010, DL195/2009 conv. in L. 26/2010, art. 17-ter	700,0	0,0
Interventi di risanamento ambientale	Delibera CIPEn. 83 del 6 novembre 2009 e n. 68/2010	900,0	7,4
Programmi per il settore agricolo	L. n.191/2009 art. 2,comma 55- legge finanziaria 2010 - Delibera CIPE n. 107/2010	100,0	0,8
Programma Infrastrutture Strategiche	Delibere CIPE n. 51del 26 giugno 2009 e n. 52 del 15 luglio 2009 e n. 83 del 11 novembre 2009	8.160,6	67,1
Totale programmato		12.150,6	99,8
Valore residuo da deliberare		18,6	0,2

Fonte: elaborazioni DPS

Come si vede, il Fondo interviene sostanzialmente con azioni finalizzate al settore delle infrastrutture strategiche di mobilità stradale e ferroviaria, con un evidente concentrazione di risorse pari al 67 per cento della dotazione totale. Emerge inoltre una significativa allocazione di risorse nell'attivazione di azioni per la messa

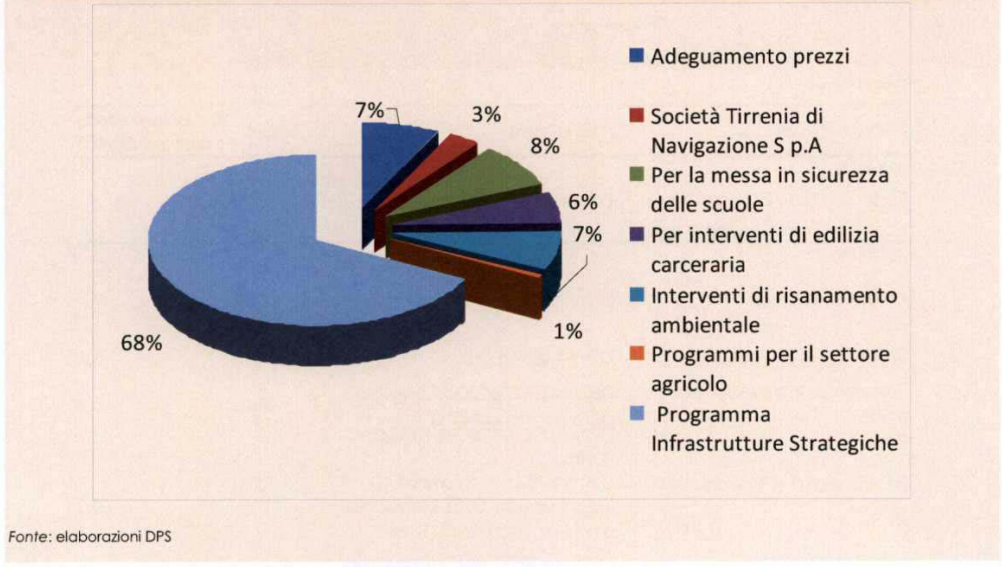
ambientale, per l'edilizia carceraria, per le infrastrutture museali e archeologiche, per l'innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche.

[40] Art. 18, comma 1, lettera b-bis, del decreto legge n.185/2008 convertito dalla legge n.2/2009, come successivamente sostituito dall'art. 7- quinquies, comma 10 decreto legge n.5/2009, convertito con modificazioni dalla legge n.33/2009.

[41] Il Fondo Infrastrutture istituito ai sensi del decreto legge n.112/2008, convertito nella legge n.133/2008, è iscritto nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico.

in sicurezza delle scuole, pari a oltre l'8 per cento e per l'edilizia carceraria, con una percentuale pari a circa il 6 per cento. Gli interventi di risanamento ambientale risultano attivati per una quota corrispondente al 7,4 per cento del valore complessivo. Infine oltre a due specifiche destinazioni operate per legge, si registra una più modesta allocazione di risorse per programmi nel settore agricolo per una quota pari allo 0,8 per cento della dotazione complessiva del Fondo (per maggiori dettagli si consulti la Tavola aIII.1.g in Appendice)

Figura IV.7– FONDO INFRASTRUTTURE – DESTINAZIONI PER SETTORE



Fonte: elaborazioni DPS

Il Fondo Strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale

Il Fondo è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con una riserva di programmazione pari a 9.053 milioni[42].

Per quanto concerne le finalità, tenuto conto che tale assegnazione è disposta per finalità di programmazione strategica per il sostegno dell'economia reale e delle imprese, con successive leggi e delibere del CIPE sono state effettuate assegnazioni per un importo pari a 7.883 milioni (cfr. Tavola IV.12).

La maggiore concentrazione di risorse si riscontra per l'emergenza del terremoto, con particolare riferimento all'Abruzzo, cui sono state destinate risorse in percentuale pari a circa il 47 per cento. Una significativa allocazione di risorse è indirizzata agli aiuti al sistema produttivo, e in particolare per la crisi di settori industriali, l'emergenza rifiuti in Campania e l'implementazione del fondo di garanzia delle PMI, nella percentuale del 28,2 per cento.

[42] Delibera CIPE n. 4/2009.

Tavola IV.12 – FONDO STRATEGICO PER IL PAESE (in milioni di euro)

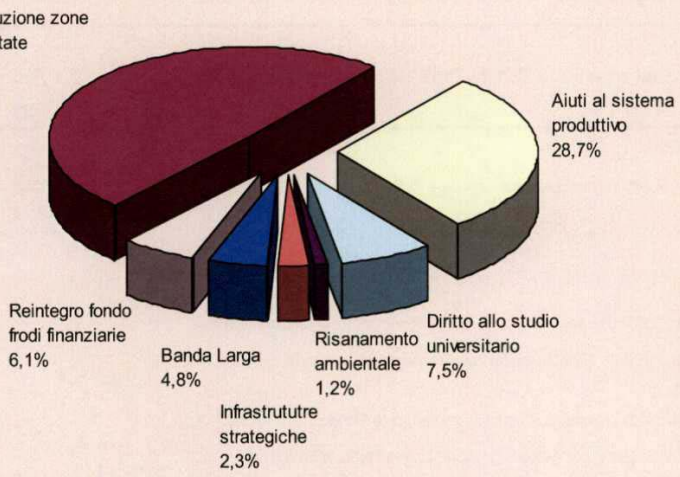
Fondo Strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale	**9.053,0**	**% sul totale al netto delle deduzioni**
Deduzioni		
Copertura Tagli ex articolo 2 DL n. 78/2010 - Delibera CIPE 1/ 2011	**600**	
al netto della deduzione	**8.453**	
Destinazioni		
D.L. n. 5/2009, art. 7-*quinquies* , commi 3, 4 -reintegro fondo frodi finanziarie	503	6,0
Dl 162/2008 art. 3 c.2 e 2-bis Agevolazioni tributarie marche ed Umbria D.L. n. 39/2009, art. 14, co. 1 – Terremoto Abruzzo CIPE 26 giugno 2009, n. 35 DL n. 28/04/2009 n. 39 conv in L. n. 77/2009 Zone franche urbane Abruzzo CIPE 31 luglio 2009 – Ricostruzione zone terremotate del Molise e Foggia (CIPE n. 68/2009)	4.082	48,3
D.L. n. 5/2009, art. 7-*quinquies* , co. 8 – incremento Fondo di garanzia PMI D.L. n. 78/2009, art. 4, co. 4-*quater* - Contributo all'Istituto Sviluppo Agroalimentare Spa (ISA) CIPE 31 luglio 2009, n. 69 – Igiene ambientale a Palermo CIPE 26 giugno 2009 – Situazioni di crisi stabilimenti FIAT di Somigliano d'Arco e Termini Imerese (CIPE n. 36/2009)) CIPE 6 marzo 2009, n. 4 + CIPE n. 86/2009 – Emergenza rifiuti regione Campania (termovalorizzatore di Acerra) e vertice G8 a La Maddalena Art. 18 DL 195/2009 convertito in L. 26/2010- termovalorizzatore di Acerra, emergenza rifuti in Campania CIPE 31 luglio 2009 – Contributo Fondazione RI.MED per ricerca biotecnologica e biomedica (CIPE n. 67/2009)) Min. Interno - TETRA (CIPE n.86/2009)	2.380,3	28,2
Diritto allo studio universitario dei capaci e dei meritevoli (art. 3 D.l. 180/2008 conv. L 1/2009) D.L. 180//2008 art. 4- reclutamento nelle università ed enti di ricerca	625,0	7,4
Interventi di risanamento ambientale (CIPE 6 novembre 2009)	100	1,2
Strada Statale Olbia-Sassari (CIPE n. 120/2009)		
Intervento a prevalente vocazione ambientale e ricreativa e nuova sede del Museo aeronautico nell'Area "Dal Molin" di Vicenza (Cipe 05-05-2011) Completamento del primo stralcio funzionale del Nuovo Parco della Musica e della Cultura di Firenze (Cipe 05-05-2011)	192,7	2,3
Totale assegnazioni	**7.883**	93,3
Progetto Banda Larga (art. 1 L. 18 giugno 2009 n. 69)*	400	4,7
Disponibilità Residua	**169,96**	

* **L'assegnazione dovrà essere deliberata dal CIPE**

Fonte: elaborazioni DPS

Una quota pari al 7,4 per cento risulta rivolta a programmi di aiuto allo studio universitario e agli enti di ricerca. Infine, oltre ai tagli operati in attuazione del D.L. n. 78/2010 e a una specifica destinazione finalizzata al reintegro delle frodi finanziarie, si registra una più modesta allocazione di risorse per alcune infrastrutture strategiche, il cui importo complessivo è pari al 2,3 per cento della dotazione del Fondo e per interventi di risanamento ambientale per un importo pari a 1,2 per cento (per maggiori dettagli si consulti la Tavola aIII.1.f in Appendice).

Figura IV.8 – FONDO STRATEGICO PER IL PAESE –DESTINAZIONI PER SETTORE



Fonte: elaborazioni DPS

La programmazione del FAS 2000-2006

Una parte significativa delle risorse assegnate negli anni 2000-2006 sono tuttora in fase di utilizzo. Il CIPE con delibera n. 79/2010 ha operato una ricognizione dello stato di impiego delle risorse FAS della precedente programmazione 2000-2006, assegnate alle Regioni e Province Autonome e alle Amministrazioni Centrali, non specificatamente destinate a interventi o non impegnate, da parte dei soggetti attuatori, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti (cfr. Tavole IV.13 e IV.14), resesi quindi disponibili per la riprogrammazione secondo regole, indirizzi e criteri definiti nella citata Delibera CIPE del 26/11/2010[43]. In particolare sono stati individuati per il FAS:

- 1.443,9 milioni di risorse FAS 2000-2006 disponibili, derivanti dalle risorse assegnate alle Intese Istituzionali di Programma (IIP);
- 1.306 milioni da risorse non impegnate/programmate dalle Amministrazioni Centrali alla data del 31/05/2008[44];
- 6.870,2 milioni di risorse FAS 2000-2006 con avanzamento di spesa inferiore al 10 per cento, da sottoporre a verifica.

In conseguenza di tale ricognizione, che evidenzia la potenziale presenza di criticità in fase di attivazione e/o attuazione degli interventi, è stato avviato un apposito programma di verifiche da parte dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, sulla base di un piano di lavoro condiviso con le Amministrazioni interessate, finalizzato ad accertare le cause del mancato avanzamento degli interventi e le azioni necessarie, con la stima dei conseguenti tempi, per la rimozione delle criticità (cfr. Riquadro L).

[43] Tali indirizzi sono stati approvati in via definitiva dal CIPE, recependo le modifiche proposte in sede di Conferenza Stato-Regioni, nella seduta dell'11 gennaio 2011.

[44] Ai sensi dell'art. 6-quater del D.L. n. 112/2008 convertito dalla L. n. 133/2008.

Tavola IV.13 – PROGRAMMAZIONE FAS 2000-2006 - RILEVAZIONE EX ART. 6 QUATER DEL D.L. N. 112/2008 CONVERTITO NELLA LEGGE N. 133/2008

Amministrazioni Centrali	Assegnazioni	Impegni / APQ [1]	Risorse non impegnate / programmate alla data del 31/05/2008	Utilizzo disponibilità [3]
Ministero dell'Interno	**953.294.333**	**953.294.333**	**0**	
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	**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 [4]	**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 [5]	**3.262.014.108**	**2.883.637.424**	**121.436.823**	
Ministero dello Sviluppo Economico [6]				
- Comunicazioni	**15.499.514.830**	**14.656.604.830**	**842.910.000**	**626.000.000**
- Commercio internazionale				
Ministero dell'Economia e delle Finanze [7]				
- Trasferimenti alle Regioni (L.64)	**15.962.992.707**	**12.798.517.159**	**2.700.868.977**	**2.111.484.000**
- Invitalia (Ex Sviluppo Italia)				
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	**1.206.640.404**	**1.206.640.404**	**0**	
Presidenza del Consiglio dei Ministri	**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**	**2.737.484.000**
			Totale risorse residue disponibili	**1.306.257.648**

(1) I dati rappresentati, soggetti ad aggiornamento, per il MIT sono da ritenersi ancora parziali. Sono inclusi, inoltre, i dati del MIUR per il quale l'art. 6 quater prevede una deroga
(2) Il dato sulle risorse non impegnate/programmate non coincide sempre con le differenze fra assegnazioni e impegni per la mancata comunicazione del valore degli impegni per alcune linee progettuali
(3) L'importo delle risorse disponibili è da considerarsi al netto degli atti deliberativi/normativi di utilizzo delle risorse ex art. 6 quater D.L. n. 112/08, quali: copertura tagli risorse FAS per 611.484.000 €, copertura oneri ammortizzatori sociali per 1.500.000.000 € e misure a sostegno dei settori industriali in crisi (D.L. n. 5/09) per 626.000.000 €
(4) Il dato relativo alle risorse non impegnate/programmate è da considerarsi al netto della quota di 148.005.378 € riattribuita all'intervento "Autostrada Salerno - Reggio Calabria"
(5) Il dato relativo alle risorse non impegnate/programmate è da considerarsi al netto di 21.463.923 € non più recuperabili in quanto hanno già costituito economie di bilancio
(6) Il dato degli impegni è comprensivo dell'importo di 463.000.000 € relativo a risorse perenti
(7) Il dato relativo alle risorse non impegnate/programmate è da considerarsi al netto di 463.607.184 € che hanno già costituito economie di bilancio, reltivi alla voce "Trasferimenti alle Regioni"
Fonte: elaborazioni DPS

Tavola IV.14– RICOGNIZIONE COMPLESSIVA DELLE RISORSE A VALERE SUL FAS E RISORSE LIBERATE DELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2000-2006 (importi in milioni di euro)

Macro Area	Regione	FAS assegnato alle Intese Istituzionali di Programma (IIP)							Risorse Liberate sui Fondi Comunitari			Totale risorse disponibili (FAS + Risorse liberate)		
		Importo complessivo[1]	Avanzamento economico %	Economie e accantonamenti (1)	Risorse non programmate (2)	Risorse disponibili "certe" (al lordo disimpegni automatici) (3) = (1) + (2)	Risorse da interventi con avanz. < 10% "da valutare" (4)	Disimpegni automatici sulle assegnazioni dal 2002 al 2005[2] (5)	Risorse liberate acquisite[3] (6)	Risorse già soggette a impegni giuridicamente vincolanti (7)	Risorse liberate disponibili (8) = (6) - (7)	Valore minimo su "dati certi" (al lordo disimpegni automatici FAS) (9) = (3) + (8)	Importi da sottoporre a verifica (10) = (4) + (7)	Valore massimo su "dati da verificare" (al lordo disimpegni automatici FAS) (11) = (3) + (4) + (6)
Centro-Nord	EMILIA-ROMAGNA	150,6	62,5%	3,2	-	3,2	43,7	0,5	-	-	-	3,2	43,7	46,9
	FRIULI-VENEZIA GIULIA	108,3	65,3%	1,1	-	1,1	28,4	-	-	-	-	1,1	28,4	29,5
	LAZIO	652,3	51,1%	14,7	-	14,7	180,5	59,0	-	-	-	14,7	180,5	195,2
	LIGURIA	361,3	79,6%	7,9	-	7,9	22,7	4,4	-	-	-	7,9	22,7	30,6
	LOMBARDIA	359,2	82,8%	3,1	-	3,1	21,4	0,4	-	-	-	3,1	21,4	24,5
	MARCHE	214,5	44,2%	10,4	-	10,4	91,1	2,8	-	-	-	10,4	91,1	101,5
	P.A. BOLZANO	41,3	84,0%	2,5	-	2,5	1,9	0,3	-	-	-	2,5	1,9	4,4
	P.A. TRENTO	21,3	87,8%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	PIEMONTE	662,7	68,5%	16,1	-	16,1	101,1	0,7	-	-	-	16,1	101,1	117,2
	TOSCANA	517,1	67,7%	11,2	-	11,2	94,1	13,8	-	-	-	11,2	94,1	105,3
	UMBRIA	278,0	53,6%	15,6	-	15,6	91,1	1,5	-	-	-	15,6	91,1	106,7
	VALLE D'AOSTA	23,3	79,0%	0,3	-	0,3	3,7	-	-	-	-	0,3	3,7	4,0
	VENETO	367,5	70,0%	3,8	-	3,8	67,2	0,0	-	-	-	3,8	67,2	71,0
Centro-Nord Totale		**3.757,5**	**65,5%**	**90,0**	**-**	**90,0**	**746,7**	**83,5**	**-**	**-**	**-**	**90,0**	**746,7**	**836,6**
Mezzogiorno	ABRUZZO	696,6	61,0%	32,1	-	32,1	133,8	15,6	-	-	-	32,1	133,8	165,9
	BASILICATA	744,4	40,7%	6,4	-	6,4	300,0	37,4	353,0	165,0	188,0	194,4	465,0	659,3
	CALABRIA	1.882,1	30,3%	53,2	299,1	352,3	544,6	53,7	995,0	977,0	18,0	370,3	1.521,6	1.891,9
	CAMPANIA	3.806,3	48,2%	91,6	119,2	210,8	1.001,5	112,8	2.165,0	583,0	1.582,0	1.792,8	1.584,5	3.377,3
	MOLISE	588,4	60,7%	14,1	1,7	15,8	143,6	17,5	n.p	n.p	n.p	15,8	143,6	159,4
	PUGLIA	2.681,3	40,6%	124,0	-	124,0	1.064,0	74,3	1.109,0	724,0	385,0	509,0	1.788,0	2.297,0
	SARDEGNA	1.591,0	37,1%	11,4	137,7	149,1	686,8	171,1	1.374,0	207,0	1.167,0	1.316,1	893,8	2.209,9
	SICILIA	4.067,8	23,9%	463,5	-	463,5	2.248,8	62,7	1.917,0	1.206,0	711,0	1.174,5	3.454,8	4.629,3
	PON SIL								1.353,9	164,1	1.189,8	1.189,8	164,1	1.353,9
	PON TRASPORTI								1.711,6	1.616,3	95,3	95,3	1.616,3	1.711,6
Totale Mezzogiorno		**16.057,9**	**38,2%**	**796,2**	**557,7**	**1.353,9**	**6.123,1**	**545,0**	**10.978,5**	**5.642,4**	**5.336,1**	**6.690,0**	**11.765,5**	**18.455,5**
Totale Italia		**19.815,4**	**43,4%**	**886,2**	**557,7**	**1.443,9**	**6.869,7**	**628,5**	**10.978,5**	**5.642,4**	**5.336,1**	**6.780,0**	**12.512,1**	**19.292,1**

1 Comprende tutte le risorse FAS a titolarità regionale assegnate alla IIP dal 1998 al 2006, ivi comprese quelle per le quali il CIPE non ha previsto l'obbligo della programmazione tramite Accordo di Programma Quadro (APQ); non comprende le risorse FAS utilizzate per il finanziamento di Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e non confluite in APQ.

2 Comprende l'ammontare dei disimpegni automatici a valere sulle assegnazioni FAS dal 2002 al 2005, già deliberati o accertati, per la mancata assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti nei termini previsti. Al fine di dare una esaustiva e completa informazione, tale ammontare è stato riportato al lordo della quota parte per la quale l'amm.ne regionale ha già provveduto alla relativa copertura finanziaria, definanziando gli interventi interessati, o utilizzando parte delle economie o delle risorse non programmate. Per tale motivo, gli importi riportati in tabella per queste due ultime voci sono da intendersi al lordo di tale ammontare.

3 Si riferisce ai rimborsi già ottenuti e comunicati dalle Autorità di Gestione dei Programmi operativi

Fonte: elaborazioni DPS

IV.2.4.1 La ricognizione del FAS a valere sul ciclo di programmazione 2000-2006

Nel ciclo di programmazione 2000-2006, per quanto riguarda gli investimenti pubblici, il FAS ha finanziato interventi gestiti sia dalle Amministrazioni centrali sia dalle Regioni. In quest'ultimo caso gli interventi sono stati programmati, in attuazione di un'apposita prescrizione regolamentare prevista dal CIPE, mediante Accordi di Programma Quadro (APQ), ricompresi nell'ambito delle Intese Istituzionali di Programma (Intese).

Nell'ambito di tale ciclo di programmazione, il 2010 è stato caratterizzato da una puntuale attività di ricognizione delle risorse FAS fino a oggi assegnate alle diverse Amministrazioni titolari, sia centrali che regionali, attività resasi necessaria in seguito allo scarso avanzamento della spesa registrato negli ultimi anni su tali risorse, soprattutto nel Mezzogiorno, territorio in cui il FAS è allocato per l'85 per cento del suo ammontare complessivo.

In particolare, tale attività di ricognizione si è concentrata prevalentemente su tutte quelle risorse non ancora finalizzate su specifici interventi, ovvero allocate su opere pubbliche che hanno registrato una bassa realizzazione della spesa, a causa di sopravvenute criticità di diversa natura che ne hanno rallentato l'attuazione. I risultati di tale attività sono stati inclusi e illustrati nell'ambito della citata delibera CIPE n. 79/10. Si illustrano, di seguito, alcuni dei risultati riscontrati a valle di tale attività di ricognizione.

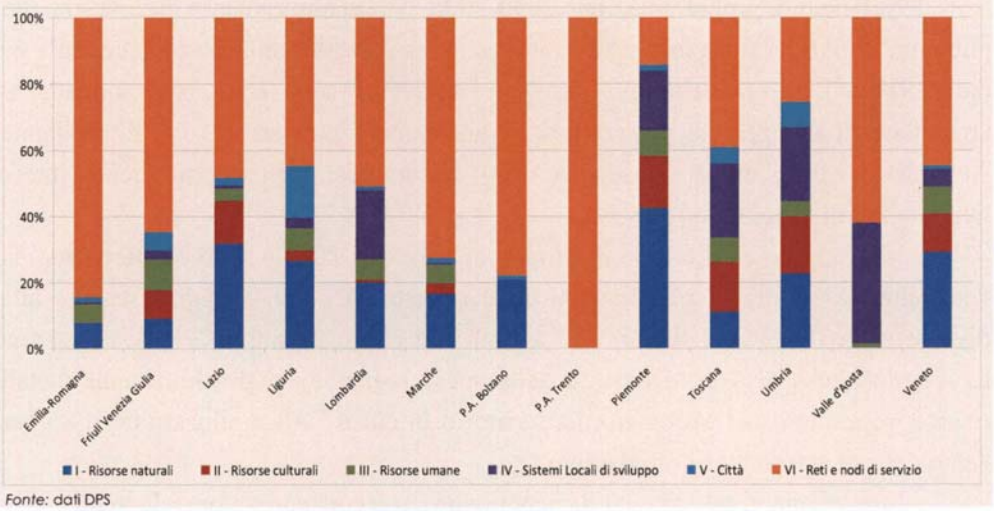
Programmazione del FAS tramite APQ per Asse

Le scelte allocative delle Regioni e P.A. del Centro-Nord tra i vari settori evidenziano che, in media, il FAS programmato tramite APQ è stato utilizzato per il 43 per cento circa per finanziare interventi appartenenti al settore delle "Reti e nodi di Servizio", soprattutto infrastrutture di trasporto (viarie, ferroviarie e aeroportuali) e infrastrutture per le telecomunicazioni. Tale percentuale sale ben oltre il 60 per cento per quelle Regioni e P.A. caratterizzate da una bassa assegnazione di risorse in valore assoluto, come le due province autonome, la Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna, che hanno di conseguenza preferito concentrare tali risorse su di un settore particolarmente strategico come quello delle infrastrutture di trasporto.

Un ulteriore 25 per cento risulta, invece, allocato sul settore delle "Risorse naturali", soprattutto su interventi afferenti al ciclo idrico integrato, alla difesa del suolo e alla bonifica di siti inquinati. In tale settore, percentuali particolarmente elevate si registrano per Lazio e Piemonte, con punte che superano rispettivamente il 30 e il 40 per cento delle risorse FAS programmate.

Poco più del 10 per cento del FAS assegnato alle Regioni e P.A. del Centro-Nord ha finanziato interventi appartenenti ai settori dei beni culturali e dei sistemi locali di sviluppo, con punte che sfiorano il 20 per cento per Umbria, Toscana e Piemonte (cfr. Figura IV.9).

Figura IV.9 – FAS PROGRAMMATO NEL CENTRO-NORD TRAMITE APQ, PER ASSE E INTESA (valori percentuali)



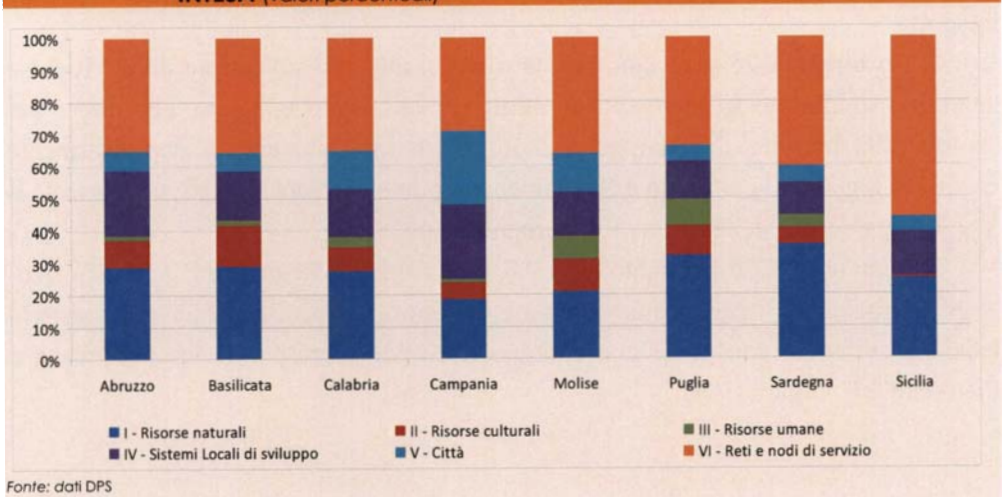
Fonte: dati DPS

Nel Mezzogiorno, cui sono state destinate annualmente dal CIPE l'85 per cento delle risorse FAS assegnate alle Intese nell'ambito del ciclo di programmazione 2000-2006, le scelte allocative delle Regioni evidenziano che quasi il 40 per cento delle risorse programmate tramite APQ è stato utilizzato per il finanziamento di interventi afferenti al settore delle "Reti e nodi di servizio", con una percentuale che sfiora il 60 per cento per la Sicilia.

Seguono i settori delle"Risorse naturali" e dei "Sistemi locali di sviluppo", con percentuali rispettivamente del 26 e del 16 per cento. In particolare, allocazioni superiori alla media si registrano per la Sardegna, per quanto riguarda il settore delle "Risorse naturali" (35 per cento) e per la Campania, per quanto concerne il settore dei "sistemi locali di sviluppo" (23 per cento).

Poco superiore al 10 per cento, infine, risulta il FAS programmato nel Mezzogiorno su interventi in materia di riqualificazione urbana (asse "Città"), con una percentuale superiore al 20 per cento per la Campania (cfr.Figura IV.10).

Figura IV.10 – FAS PROGRAMMATO NEL MEZZOGIORNO TRAMITE APQ, PER ASSE E INTESA (valori percentuali)



Fonte: dati DPS

Programmazione del FAS tramite APQ per dimensione degli interventi

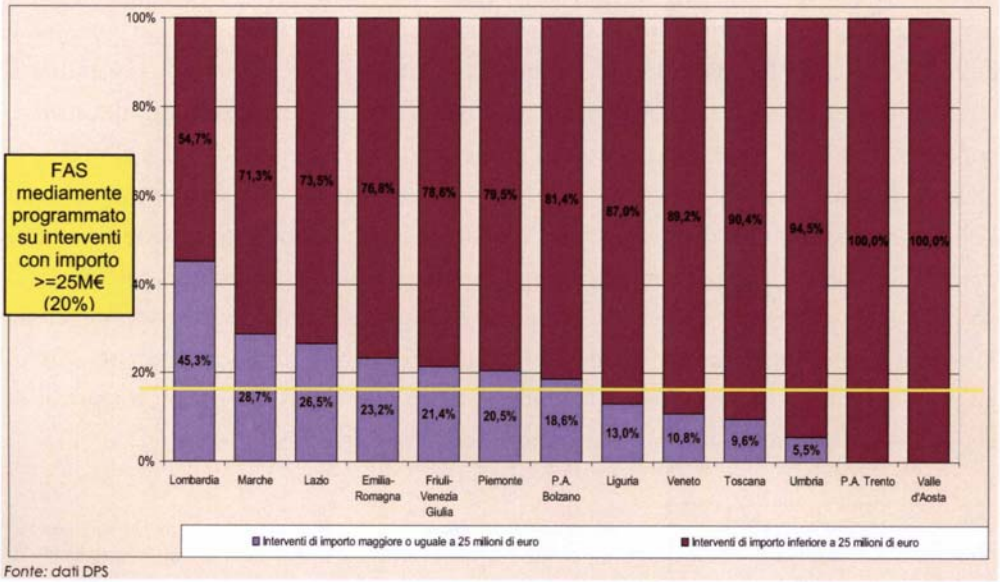
La polverizzazione delle risorse, ovvero l'eccessiva dispersione delle stesse su interventi di importo non rilevante e di scarso impatto per lo sviluppo del territorio, è uno dei fattori che pregiudica l'effettivo raggiungimento degli obiettivi per i quali le risorse FAS sono state assegnate. In tale ottica, sottrarsi alle logiche della frammentazione delle risorse, per favorire la concentrazione su interventi più rilevanti e strategici per il riequilibrio del tessuto economico-sociale del Paese, è uno degli elementi che caratterizzerà le scelte future di programmazione.

Tra gli indicatori che meglio permettono di evidenziare la concentrazione delle risorse vi è quello relativo alla dimensione media degli interventi, nonché della percentuale di risorse allocate su interventi di importo non inferiore a 25 milioni.

Per quanto riguarda il primo, nel Centro-Nord l'importo medio degli interventi inseriti in APQ e finanziati, anche solo in parte, dal FAS è di circa 1,4 milioni, con valori medi superiori ai 2 milioni per quelle Regioni e P.A. che hanno beneficiato di una minore assegnazione, come le due province autonome, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta.

Il secondo indicatore mostra che, in media, solo il 20 per cento del FAS è allocato su interventi di importo non inferiore a 25 milioni. Tale dato appare più preoccupante se si pensa che il FAS, soprattutto nel Centro-Nord, non è l'unica risorsa destinata al finanziamento di interventi inclusi in APQ, bensì ve ne sono di altre, come quelle aggiuntive comunitarie, quelle ordinarie (statali, regionali e di altri EEPP) e private. La concentrazione del FAS su interventi maggiormente rilevanti appare ben più elevata in Lombardia, in cui oltre il 45 per cento del fondo risulta allocato su quelli di importo non inferiore a 25 milioni. Tale percentuale scende, invece, sotto il 10 per cento per le due province autonome, per l'Umbria e per la Toscana (cfr. Figura IV.11).

Figura IV.11– FAS PROGRAMMATO NEL CENTRO-NORD TRAMITE APQ, PER DIMENSIONE DEGLI INTERVENTI E INTESA (valori percentuali)

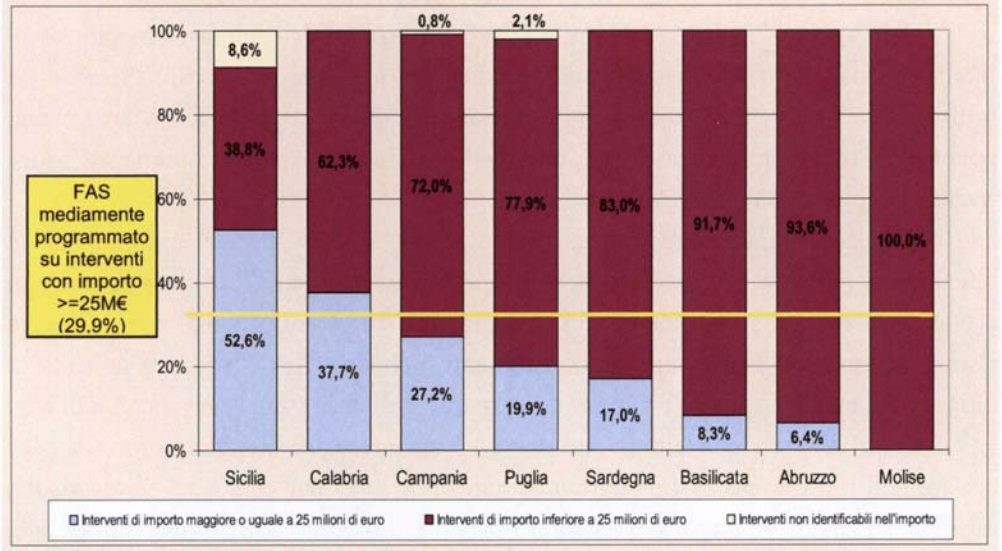


Fonte: dati DPS

Nel Mezzogiorno, se si escludono poche risorse allocate su interventi non identificabili nell'importo[45], il valore medio degli interventi inseriti in APQ e finanziati, anche solo in parte, dal FAS è di circa 2,5 milioni, con valori medi pari a 3,4 milioni per la Sardegna e 5,5 milioni per la Sicilia.

Sfiora, invece, il 30 per cento la percentuale di risorse FAS allocate su interventi con importo non inferiore a 25 milioni, con punte del 38 per cento e del 53 per cento, rispettivamente per Calabria e Sicilia (cfr. Figura IV.12).

Figura IV.12– FAS PROGRAMMATO NEL CENTRO-NORD TRAMITE APQ, PER DIMENSIONE DEGLI INTERVENTI E INTESA (valori percentuali)



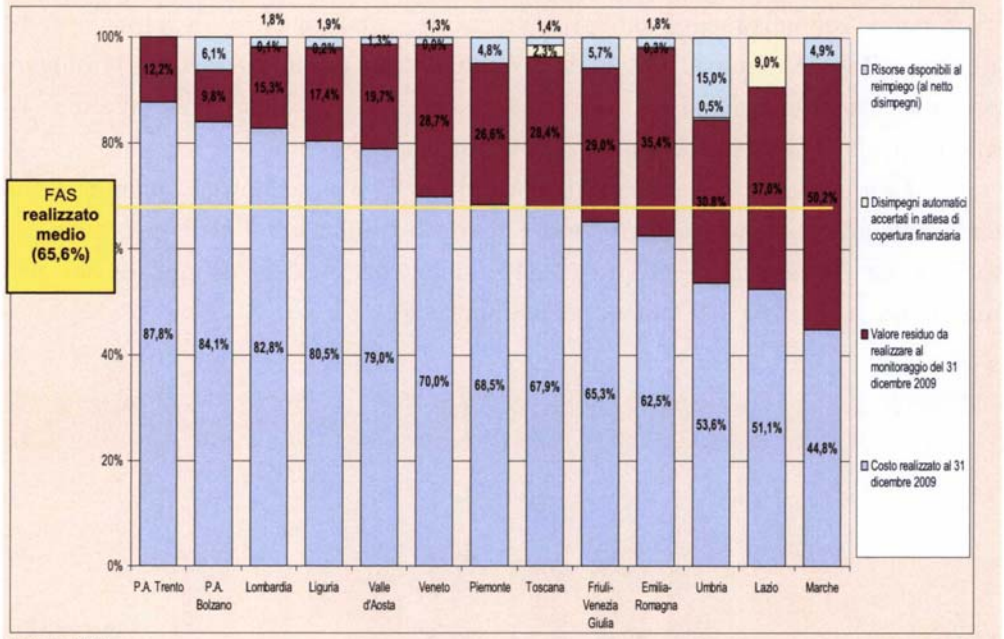
Fonte: dati DPS

Avanzamento della spesa a valere sul FAS programmato tramite APQ

A più di dieci anni dall'avvio del ciclo di programmazione 2000-2006, l'avanzamento economico del FAS - inteso come valore delle attività realizzate, ancorché non pagate - assegnato alle IIP e programmato tramite APQ, è oggi giunto, per le Regioni del Centro-Nord, al 66 per cento circa (43 per cento su base nazionale) delle risorse complessivamente programmate, pari a circa 3,8 miliardi (20 miliardi circa su base nazionale). Avanzamenti della spesa molto elevati rispetto alla media, superiori all'80 per cento, si registrano per le Province Autonome di Trento (88 per cento), Bolzano (84 per cento) e per le Regioni Lombardia (80 per cento) e Liguria (79 per cento). Di molto inferiore alla media della macro-area di appartenenza è il dato delle Marche, che presenta un avanzamento economico medio pari solamente al 45 per cento, dato probabilmente influenzato negativamente da criticità sopravvenute in merito all'attuazione di alcuni interventi di grosso importo che ne hanno pregiudicato il relativo dato di avanzamento, facendolo abbassare drasticamente al di sotto del dato medio di tutto il Centro-Nord (cfr. Figura IV.13).

[45] Fanno riferimento a risorse derivanti da economie accertate, in attesa di futura riprogrammazione, non più rientranti nella copertura finanziaria degli interventi di origine, ovvero a risorse destinate al finanziamento di bandi di gara per la copertura di iniziative ancora da identificare, o di interventi di natura programmatica.

Figura IV.13 – AVANZAMENTO DELLA SPESA A VALERE SUL FAS, PROGRAMMATA TRAMITE APQ NEL CENTRO-NORD (valori percentuali)



Fonte: dati DPS

Nel Mezzogiorno l'avanzamento medio della spesa raggiunge appena il 39 per cento del FAS complessivamente assegnato alle Intese. Tale dato, di per sé preoccupante a quasi cinque anni dall'ultimo riparto annuale delle risorse FAS a valere sul ciclo di programmazione 2000-2006, appare fortemente differenziato tra le varie realtà regionali: mentre Abruzzo e Molise registrano un avanzamento medio della spesa superiore al 60 per cento, dato molto vicino a quello medio registrato per il Centro-Nord, ve ne sono altre, come Calabria e Sicilia, per le quali l'avanzamento della spesa risulta pericolosamente basso, pari rispettivamente al 30 e al 24 per cento (cfr. Figura IV.14).

Le figure IV.13 e IV.14 evidenziano altresì le risorse che, in seguito alla ricognizione delle risorse a valere sul FAS, sono oggetto di disimpegni automatici[46], ovvero potenzialmente disponibili al reimpiego[47], o non programmate[48].

[46] Comprende le risorse FAS (tra quelle assegnate dal CIPE tra il 2002 e il 2005), già deliberate o accertate dal CIPE, allocate su interventi per i quali non sono stati assunti impegni giuridicamente vincolanti nei termini previsti e che pertanto hanno causato l'originarsi di una sanzione nei confronti delle Amministrazioni titolari delle relative risorse. Tale ammontare è da intendersi al netto della quota parte per la quale le stesse amministrazioni hanno già provveduto alla relativa copertura.

[47] Comprende le risorse FAS, al netto di quelle già utilizzate dalle Amministrazioni titolari per la copertura di sanzioni già deliberate dal CIPE:

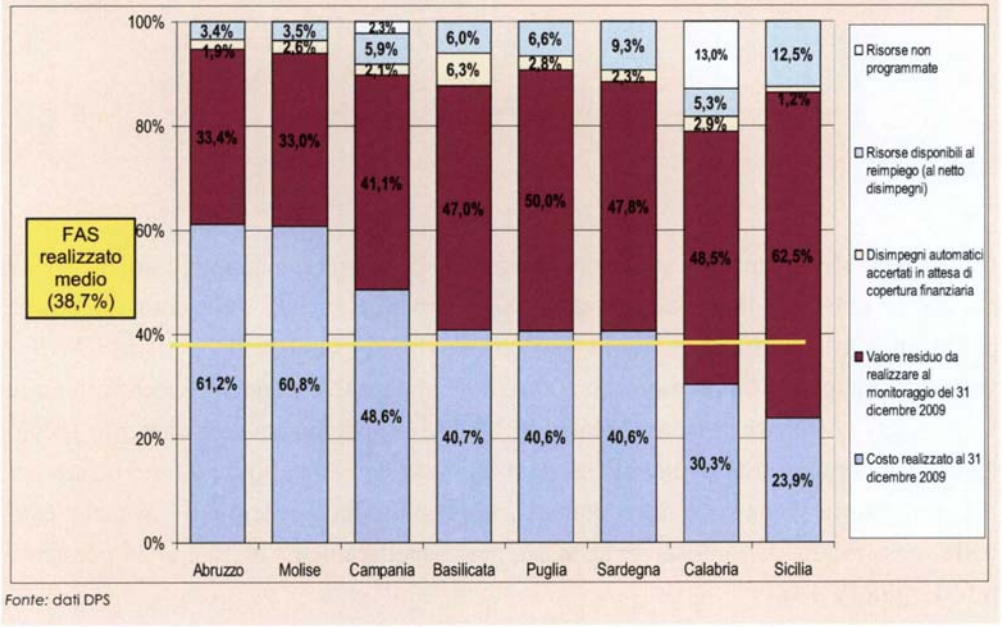
- relative a economie, a qualunque titolo prodottesi, derivanti dall'aggiudicazione o dalla realizzazione delle opere finanziate, sulle quali tali risorse erano state originariamente allocate;
- programmate, prima del 31/12/2008, su interventi in fase progettuale e con avanzamento economico nullo, o su interventi con criticità che le Amministrazioni titolari hanno manifestato l'intenzione di definanziare, liberando le relative risorse per utilizzi alternativi;

[48] Comprende le risorse sottratte alle Amministrazioni titolari ex art. 6 quater del D.L. n. 112/08, e poi riassegnate alle medesime con la Delibera CIPE n. 1/09.

A tale riguardo, si segnala che l'ammontare dei disimpegni automatici, a valere sulle assegnazioni FAS dal 2002 al 2005, in attesa di copertura finanziaria da parte delle Amministrazioni titolari delle risorse, è pari a circa 74 milioni per le Regioni e P.A. del Centro-Nord (di cui 59 milioni circa per il Lazio e oltre 11 milioni per la Toscana) e a circa 358 milioni per quelle del Mezzogiorno (di cui circa 79 milioni per la Campania e 74 milioni per la Puglia).

Le risorse, invece, potenzialmente disponibili al reimpiego, ammontano a circa 140 milioni per il Centro-Nord (quasi 42 milioni per l'Umbria e circa 32 milioni per il Piemonte) e a quasi 1.240 milioni per il Mezzogiorno (di cui 509 milioni per la Sicilia e 223 milioni per la Campania).

Figura IV.14 – AVANZAMENTO DELLA SPESA A VALERE SUL FAS, PROGRAMMATA TRAMITE APQ NEL MEZZOGIORNO (valori percentuali)



Fonte: dati DPS

Le cause di un così scarso avanzamento della spesa, soprattutto nel Mezzogiorno, sono molteplici e riconducibili all'insieme dei soggetti coinvolti nel processo di programmazione e spesa del FAS.

In primo luogo, queste sono imputabili a una insufficiente selezione degli interventi da finanziare, che ha condotto a una eccessiva frammentazione delle risorse, piuttosto che privilegiare, sulla base di criteri oggettivi, interventi strategici, dotati di un avanzato livello di progettazione e di una maggiore qualità. Un'altra causa è sicuramente da rinvenire nelle numerose criticità di natura amministrativa, tecnica o finanziaria sopravvenute nel corso della realizzazione delle opere, criticità che possono verificarsi tanto più frequentemente quanto più carente è stato il processo di selezione dei progetti da finanziare, effettuato a monte.

Imputabili soprattutto ai soggetti attuatori degli interventi è, invece, la scarsa capacità di organizzazione e reazione alla criticità sopravvenute, con conseguente mancanza di tempestività nel coinvolgere tutti i soggetti preposti affinché queste siano rimosse.

Agli stessi soggetti attuatori, infine, è da imputarsi la scarsa attenzione all'attività del monitoraggio, troppo spesso interpretata come un controllo e una ingerenza nella sfera di propria competenza da parte delle Amministrazioni centrali e regionali, piuttosto che come uno strumento indispensabile per consentire agli stessi soggetti di tenere sotto controllo la realizzazione delle opere, rilevare prontamente le eventuali criticità sopravvenute, accelerandone la conclusione.

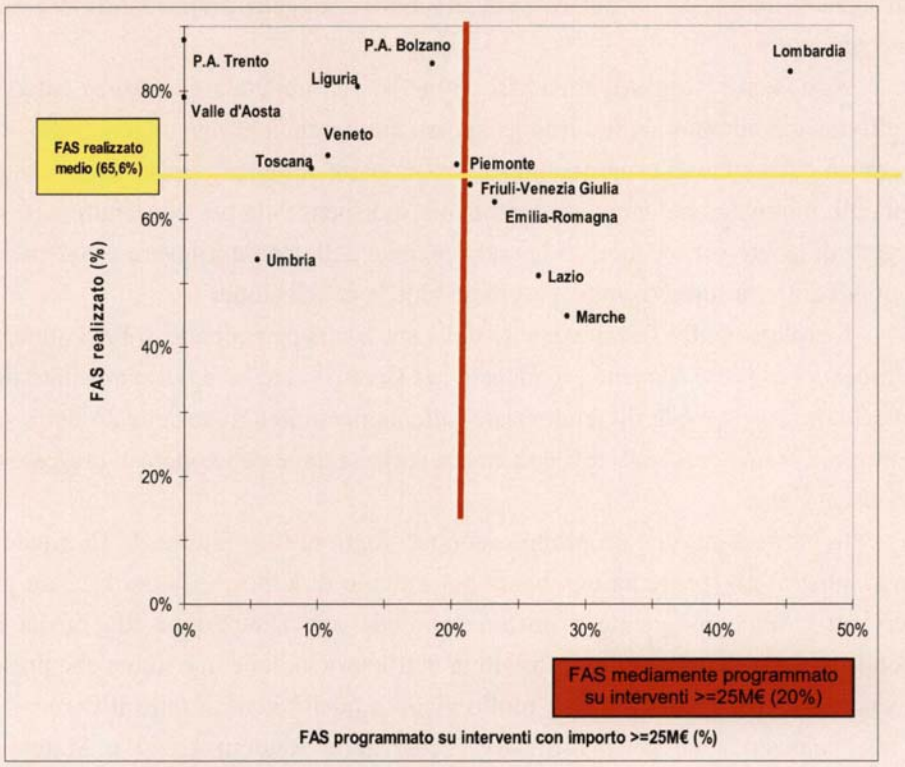
Relazione tra stato di avanzamento della spesa e dimensione degli interventi finanziati dal FAS

La relazione fra l'avanzamento della spesa e la percentuale di FAS allocata su interventi di importo rilevante, evidenzia nel Centro-Nord, che, all'aumentare di tale percentuale, corrisponde un tendenziale rallentamento nell'avanzamento della spesa, a conferma di una crescente difficoltà nella realizzazione delle opere al crescere della loro dimensione.

In particolare, vi è un primo gruppo di Regioni (cfr. Figura IV.15 riquadro in alto a sinistra) che presenta una bassa percentuale di allocazione del FAS su grossi interventi e un conseguente avanzamento della spesa superiore alla media e un secondo gruppo (localizzato in prossimità dell'incrocio delle due linee) che presenta, per entrambi gli indicatori, valori molto vicini a quelli medi di tutto il Centro-Nord. In tale contesto sono da evidenziare i casi delle Regioni Lazio e Marche che registrano le più alte percentuali di FAS programmato su interventi di importo non inferiore a 25 milioni e avanzamento della spesa di molto inferiore alla media, evento probabilmente causato da sopravvenute criticità attuative proprio sugli interventi di dimensioni più rilevanti.

Vi sono, poi, Regioni che sembrano non soddisfare tale relazione e che presentano, come l'Umbria, pochissime risorse allocate su opere di importo rilevante (circa il 6 per cento) e un contemporaneo avanzamento della spesa inferiore alla media (45 per cento), oppure, come la Lombardia, una elevata concentrazione di risorse FAS su interventi di grande importo (oltre il 45 per cento), abbinato ad un forte avanzamento della spesa (circa l'87 per cento).

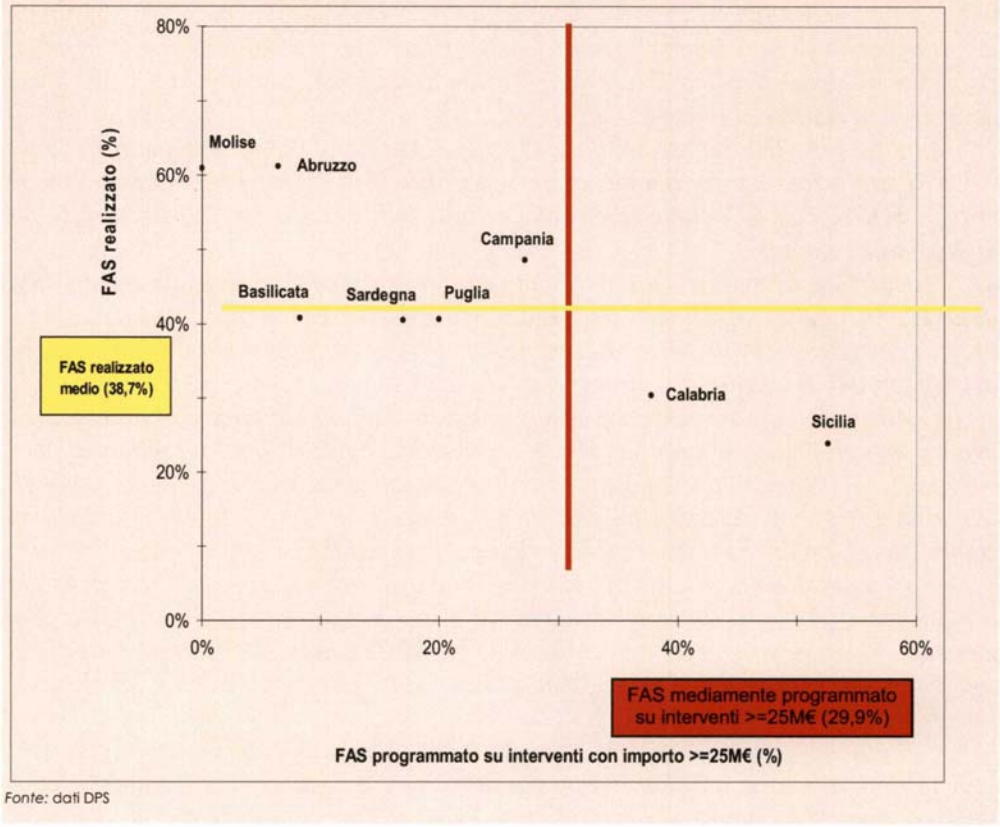
Figura IV.15 – ANALISI DELLA RELAZIONE TRA AVANZAMENTO DELLA SPESA E DIMENSIONE DEGLI INTERVENTI FINANZIATI DAL FAS NEL CENTRO-NORD
(valori percentuali)



Fonte: dati DPS

Nel Mezzogiorno, la relazione tra le due variabili appare meno netta, probabilmente in considerazione del fatto che vi sono molte più cause che influenzano l'avanzamento della spesa. Tuttavia, una parziale conferma della relazione sembra esservi soprattutto per le Regioni Molise e Abruzzo, che presentano un avanzamento molto più elevato rispetto alla media a fronte di una scarsa allocazione di risorse su interventi d'importo rilevante, e per Sicilia e Calabria che, invece, a fronte di una maggiore concentrazione di risorse su interventi d'importo rilevante, fanno registrare avanzamenti di spesa certamente scarsi (cfr. Figura IV.16).

Figura IV.16 – ANALISI DELLA RELAZIONE TRA AVANZAMENTO DELLA SPESA E DIMENSIONE DEGLI INTERVENTI FINANZIATI DAL FAS NEL MEZZOGIORNO
(valori percentuali)



Fonte: dati DPS

In seguito a tali valutazioni, giacché nel medio termine l'obiettivo dei policy-maker dovrebbe essere quello di favorire una maggiore concentrazione delle risorse su di un numero limitato d'interventi, molto più strategici (e quindi anche inevitabilmente d'importo più rilevante) per lo sviluppo e il riequilibrio economico-sociale del Paese, sarà necessario lavorare sulle cause che incidono sul trade-off evidenziato tra dimensione degli interventi e livello della spesa, e su tutte le altre cause sopra indicate che ne pregiudicano il regolare avanzamento.

Ciò si rende ancor più indispensabile se si pensa che a oggi gli interventi finanziati dal FAS tramite APQ, nell'ambito de ciclo di programmazione 2000-2006, sono oltre 14.000, di importo medio basso, con un avanzamento della spesa su base nazionale inferiore al 50 per cento, nel Mezzogiorno addirittura inferiore al 40 per cento.

RIQUADRO L – LA DELIBERA CIPE 79/2010 E LE VERIFICHE SULLE RISORSE LIBERATE E SUL FAS

Nella Delibera 79 del 30 luglio 2010 il CIPE ha sottolineato l'importanza di una crescita dell'efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse pubbliche destinate a investimenti, che devono essere concentrate, per massimizzarne l'impatto, rispondere a una strategia di crescita dei territori e indirizzate a ridurre i divari delle aree in ritardo di sviluppo.

A tal fine il CIPE ha assegnato all'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici – UVER un'azione straordinaria di ricognizione degli interventi finanziati con le risorse FAS e con le risorse liberate derivanti dai programmi comunitari 2000-2006, finalizzata a:

a) accertare la natura delle obbligazioni giuridicamente vincolanti assunte alla data della delibera sugli interventi finanziati con le risorse liberate;

b) evidenziare la presenza di criticità nella fase di attivazione e/o attuazione degli interventi finanziati con risorse del FAS 2000-2006.

Attraverso queste verifiche viene rafforzata l'attività di controllo finalizzata a evitare immobilizzazioni improduttive e a individuare le soluzioni più adeguate per consentire il superamento delle criticità eventualmente esistenti, così come ad assicurare la completa attuazione degli investimenti attivati dalle Amministrazioni centrali e regionali con le risorse della politica regionale.

Con riferimento alle risorse liberate, i controlli effettuati hanno riguardato la completezza dei riferimenti documentali e la natura delle obbligazioni giuridicamente vincolanti assunte dalle Autorità di Gestione (AdG) nei confronti dei soggetti terzi, tenuto conto delle disposizioni della Decisione della Commissione Europea 97/322/CE (SEM 2000).

Sulla base dei dati comunicati dalle AdG, è stata effettuata una preliminare attività desk di esame dei dati trasmessi, alla quale è seguito – nei casi dove sono state riscontrate incongruenze risolvibili unicamente con un esame diretto degli atti amministrativi - un approfondimento effettuato mediante accertamenti presso le sedi di ciascuna Autorità. Le valutazioni effettuate in sede di controllo dall'UVER sono state quindi esaminate insieme alle AdG nella conclusiva fase di "Condivisione dei risultati".

Entro luglio 2011 gli esiti di questa attività saranno sottoposti al CIPE per le valutazioni di competenza.

Si sottolinea peraltro che questi controlli sull'utilizzo delle "risorse liberate" sono aggiuntivi rispetto alle verifiche già assegnate all'UVER sul rispetto delle regole disposte dal punto 6.3.6 del QCS 2000–2006 Obiettivo 1, riguardanti la realizzazione degli interventi finanziati con le "risorse liberate", da effettuare a campione così come indicato dal Comitato di Sorveglianza del QSN.

Per quanto riguarda il FAS 2000-06, sono stati esaminati gli interventi finanziati con risorse programmate tramite le Intese Istituzionali di Programma e attuati mediante gli Accordi di Programma Quadro. Come indicato nella stessa delibera 79/2010, sono stati prioritariamente sottoposti a verifica gli interventi "incagliati", ovvero quelli caratterizzati da un avanzamento economico:

- *inferiore o uguale al 10 per cento;*
- *superiore al 10 per cento, ma che denoti lentezze o ritardi nel procedere dell'investimento.*

Per il campionamento degli interventi incagliati sono stati definiti appositi criteri e indicatori[1]*. Attraverso l'esecuzione delle verifiche, che hanno visto la partecipazione al procedimento da parte delle Amministrazioni titolari delle risorse, è stato quindi possibile accertare le cause del mancato avanzamento degli interventi nonché le azioni necessarie, con la stima dei conseguenti tempi, per la rimozione delle criticità.*

Sulla base degli esiti di tali verifiche le Amministrazioni titolari delle risorse hanno valutato l'eventuale definanziamento dei progetti ovvero l'assunzione delle azioni correttive.

Il campionamento ha portato a individuare 1.556 interventi (per una quota FAS di 3.905,3 milioni) per i quali sono state riscontrate condizioni di criticità (incagliati) e che sono stati sottoposti a verifica.

Tenuto conto dell'entità degli interventi individuati, è stato selezionato un "primo blocco" di progetti da sottoporre a verifica, prendendo a considerazione la loro dimensione finanziaria in termini di FAS, la compresenza di più indicatori di criticità e la localizzazione dell'intervento (ai fini della stratificazione). Questa selezione ha di conseguenza privilegiato gli interventi con elevato ammontare di finanziamento FAS e una bassa percentuale di costo realizzato, allo stesso tempo garantendo una corretta distribuzione regionale.

Anche in questa caso entro luglio 2011 gli esiti di queste verifiche saranno sottoposti al CIPE per la valutazioni di competenza.

[1] Per gli interventi con lavori avviati sono stati individuati i seguenti indicatori:

- variazione del costo realizzato tra 31/12/08 e 31/12/09 inferiore al 5 per cento del costo complessivo;
- ammontare dei costi realizzati tra i 10 casi peggiori in una graduatoria da 1 a 100; in dettaglio, non superiore al 10 per cento del valore atteso dal modello di previsione della spesa ;
- durata dei lavori corrispondente ai 10 casi peggiori in una graduatoria da 1 a 100 rispetto alle durate attese secondo il modello di stima delle durate (VISTO).

Per gli interventi con lavori non avviati gli indicatori utilizzati sono stati:

- intervallo temporale superiore a 365 giorni tra la data "effettiva" di conclusione dell'ultima attività progettuale e il 31/12/2009 (data dell'ultimo monitoraggio disponibile);
- interventi con una durata della fase procedurale "in corso" corrispondente ai 10 casi peggiori in una graduatoria da 1 a 100, rispetto alle durate attese secondo il modello di stima delle durate (VISTO).

IV.3 Le politiche per i fattori produttivi: lavoro e capitale

IV.3.1 Monitoraggio delle politiche del Lavoro

Principali provvedimenti per il lavoro

Nell'estate 2010 è stato varato dal Governo il Piano triennale per il lavoro, volto a promuovere la crescita economica e un'occupazione maggiore e di qualità ponendo particolare attenzione alla produttività del lavoro, attraverso l'adattamento reciproco delle esigenze di lavoratori e imprese, le forme bilaterali di indirizzo e gestione dei servizi al lavoro e l'incremento delle retribuzioni collegato agli utili.

Il Piano, coerentemente con le azioni portate avanti nell'ultimo biennio, in un contesto di crisi globale - il mercato del lavoro mostra segnali di debolezza nella maggior parte delle economie più industrializzate - si propone di salvaguardare la base occupazionale e la coesione sociale, avvalendosi del dialogo sociale e istituzionale, in cui convergono Governo, Regioni e parti sociali su decisioni rilevanti.

Punti chiave delle linee di azione sono la lotta al sommerso e l'aumento della sicurezza sul lavoro, nonché l'occupabilità e il reimpiego mediante lo sviluppo delle competenze richieste dal mercato, con speciale riferimento alle donne e ai giovani.

L'inclusione delle donne nel mercato del lavoro, i cui dati sono decisamente sotto la media europea, costituisce anche obiettivo primario del Piano per la conciliazione adottato ad aprile 2010, frutto di un'intesa tra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti Locali, finalizzato alla rimodulazione dell'orario di lavoro per favorire la conciliazione con i tempi dedicati alla famiglia e a promuovere i servizi per l'infanzia nonché le pari opportunità di accesso all'impiego (cfr. Riquadro M).

Per migliorare l'occupazione di giovani e donne sono stati anche avviati due piani di azione chiamati "Italia 2020" che costituiscono parte integrante del citato Piano triennale. Per quanto riguarda i giovani, il Piano di azione promuove la loro occupabilità mediante l'integrazione tra apprendimento e attività lavorativa e rimuovere per questa via il disallineamento tra le competenze richieste dal sistema produttivo e le deboli capacità acquisite in percorsi educativi disgiunti dall'esperienza lavorativa.

Il problema dei flussi migratori nel contesto delle politiche attive per l'emersione e l'occupabilità - gli immigrati sono i più esposti al rischio del lavoro irregolare e della disoccupazione di lungo periodo - viene affrontato nel "Piano nazionale per l'integrazione", che costituisce, come i piani sopra menzionati, parte integrante del Piano triennale per il lavoro.

La recente crisi ha confermato l'esigenza di disporre di un sistema flessibile di ammortizzatori sociali, coerente con i vincoli di equilibrio finanziario e allo stesso tempo capace di rispondere ai rapidi mutamenti del mercato del lavoro. A tal fine sono state messe in atto misure straordinarie a tutela del reddito per tutti i lavoratori

colpiti dalla crisi che non accedono agli ammortizzatori ordinari (cassa integrazione e mobilità ordinaria e straordinaria).[49]

Il ricorso a strumenti straordinari si è protratto sino alla fine del 2010 e recentemente è stato rinnovato nell'Intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di ammortizzatori sociali in deroga e sulle politiche attive per gli anni 2011/2012. A ciò si aggiunge il differimento dei termini per l'esercizio delle deleghe di cui all'art. 46 della legge 4 novembre 2010, n.183 (c.d. Collegato Lavoro), per l'adozione di un decreto legislativo finalizzato a riformare la materia degli ammortizzatori sociali e per il riordino degli istituti a sostegno del reddito. La successiva bozza di disegno di legge delega sullo Statuto del lavoratori, inviata dal Ministro del lavoro alle parti sociali l'11 novembre 2010, prevede all'art.1 l'estensione su base volontaria o obbligatoria e mediante contribuzioni corrispondenti alle prestazioni, degli ammortizzatori sociali senza oneri aggiuntivi di finanza pubblica.

Resta fermo il criterio di una necessaria base assicurativa, obbligatoria o volontaria, per il finanziamento delle erogazioni e di un congruo periodo di lavoro e di versamenti per potervi accedere. La proposta è di un'unica indennità nel caso di interruzione del rapporto di lavoro, nonché forme di sostegno del reddito in costanza di rapporto, che possano essere modulate nei diversi settori d'impresa sulla base di contribuzioni obbligatorie o volontarie delle imprese e dei lavoratori. Come nelle misure sperimentali di cui all'Accordo Governo-Regioni del febbraio 2009 dovrebbe essere introdotto il concorso di risorse private messe a disposizione dalla bilateralità e dai fondi interprofessionali e condizionando l'erogazione del trattamento di sostegno al reddito alla preventiva dichiarazione di immediata disponibilità a un lavoro congruo o a un percorso di formazione.

Tra le disposizioni della citata legge n. 183/2010 sono, inoltre, previste: la possibilità di apprendistato in azienda come alternativa all'ultimo anno di obbligo scolastico, dai 15 ai 16 anni di età; norme sulla conciliazione e l'arbitrato in materia di controversie di lavoro - con l'introduzione della clausola compromissoria, cioè la possibilità di ricorrere a un arbitro in caso di controversie insorte in relazione al rapporto di lavoro -; misure contro il lavoro sommerso e l'obbligo, per le università pubbliche e private, di conferire alla Borsa continua nazionale del lavoro i curricula dei laureati. Sono disposte altresì norme riguardanti alcuni aspetti del lavoro pubblico e della trasparenza nell'amministrazione dello Stato, una delega al Governo in materia di congedi, aspettative e permessi da attuarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, nonché la citata delega relativa agli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione da attuarsi entro 24 mesi.

---

[49] Cfr. Decreto legge 29 novembre 2008, n.185 (art. 19 "Potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione, nonché disciplina per la concessione degli ammortizzatori in deroga"), cvt. con modificazioni nella Legge 28 gennaio 2009, n.2, nonché l'Accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009 per gli interventi a sostegno del reddito e delle competenze che ha visto coinvolti i livelli centrale e regionale di governo nell'attuazione di misure di politica attiva e passiva finalizzate al mantenimento dei lavoratori in azienda o alla loro riqualificazione e ricollocazione nel mercato del lavoro.

Con l'Accordo tra Governo, Regioni e Parti sociali del 17 febbraio 2010 sono state inoltre adottate specifiche linee guida per riorientare le risorse per la formazione (pari a circa 2,5 miliardi) su interventi volti a promuovere l'occupabilità delle persone.

Particolarmente rilevante, nel quadro delle misure dirette ad aggredire il fenomeno della crisi occupazionale e in grado di riattivare il mercato del lavoro, l'avvio di un nuovo sistema rivolto a facilitare la ricerca di lavoratori e di opportunità di lavoro utilizzando le tecnologie dell'informazione e la pluralità di luoghi di incontro nella rete debitamente autorizzati. In particolare viene agevolato l'accesso dei datori di lavoro, per il tramite dei servizi competenti, alla banca dati dei lavoratori beneficiari di sussidi e come tali portatori di una "dote" finanziaria nel caso di assunzione. È questa anche la condizione per rendere effettiva la sanzione della perdita del sussidio di sostegno al reddito per coloro che rifiutino una offerta di lavoro "congrua" o una opportunità di riqualificazione professionale[50].

L'architettura dei nuovi servizi informatizzati del lavoro consente ai diversi soggetti attivi nel mercato del lavoro di adempiere ai propri obblighi e di offrire i propri servizi direttamente on-line: attraverso il Sistema informatico delle comunicazioni obbligatorie è possibile effettuare on line gli adempimenti relativi a instaurazione, cessazione, proroga e trasformazione dei rapporti di lavoro.

Infine, in favore delle nuove generazioni sono state avviate un insieme di azioni del Ministero della Gioventù, chiamate "Diritto al futuro", che intendono garantire ai giovani una serie di opportunità in tema di lavoro, casa, formazione e autoimpiego.

Imprenditorialità e autoimpiego

Nell'ambito del Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile[51] anche nel 2010 sono state attive le misure di intervento volte alla promozione dello spirito d'impresa, specificamente delle nuove imprese giovanili, e all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione. Nel complesso, come nel 2009[52], nel 2010 sono state presentate 141 richieste (cfr. Tavola IV.15), soprattutto provenienti dal Mezzogiorno. Le richieste ammesse sono complessivamente 26, registrando una contrazione rispetto al 2009.

[50] Il nuovo portale del Ministero del Lavoro denominato "Cliclavoro", attivato a partire da ottobre 2010, consente a cittadini e imprese, autonomamente o tramite intermediario, di pubblicare candidature e offerte di lavoro ed effettuare ricerche per entrare in contatto con chi cerca o offre lavoro attraverso il link diretto ai servizi. Novità del portale sono la "vetrina" delle opportunità per lavorare nelle pubbliche amministrazioni e un'area informativa e di comunicazione con newsletters, rassegna stampa periodica e sondaggi.

[51] Istituito con legge finanziaria 2007.

[52] Cfr. Rapporto DPS 2009, pp. 253-254

Tavola IV.15 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'IMPRENDITORIALITA' GIOVANILE: ANNO 2010

Misura agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazioni agli investimenti (milioni di euro) c/capitale	Agevolazioni agli investimenti (milioni di euro) c/mutuo	Contributi alla gestione (milioni di euro)	Totale (milioni di euro)
Capo I (L.44/86)	117	24	14,1	16,2	1,2	31,5
Capo II (L. 236/93)	20	2	0,3	0,3	0,0	0,7
Capo II (L. 236/93)	4	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale titolo I	**141**	**26**	**14,4**	**16,5**	**1,3**	**32,2**

Fonte: Invitalia S.p.A. 2011

Per quanto riguarda gli strumenti dell'autoimpiego si osserva ancora un significativo aumento delle domande presentate: da circa 8.000 nel 2008 a oltre 11.500 nel 2010. Tuttavia gli impegni relativi al lavoro autonomo sono diminuiti dell'11,3 per cento rispetto al 2009, mentre un significativo aumento degli impegni si osserva sul fronte della microimpresa (21,2) e del franchising (46,4) (cfr. Tavola IV.16).

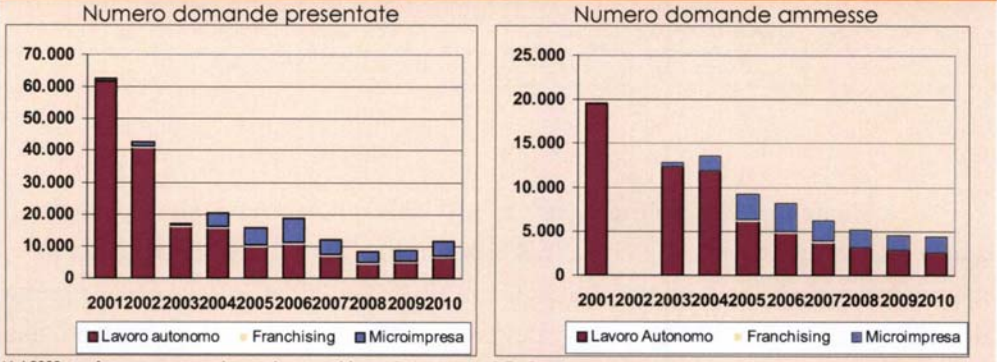
Tavola IV.16 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI AUTOIMPIEGO: ANNO 2010

Misura agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazioni agli investimenti (milioni di euro) c/capitale	Agevolazioni agli investimenti (milioni di euro) c/mutuo	Contributi alla gestione (milioni di euro)	Assistenza tecnica	Totale
Lavoro autonomo	6.573	2.505	19,9	32,8	12,9	9,4	75,1
Microimpresa	4.699	1.820	79,2	99,5	20,3	6,8	205,8
Franchising	321	71	2,3	4,1	1,8	0,3	8,4
Totale titolo II	**11.593**	**4.396**	**101,3**	**136,4**	**35,0**	**16,5**	**289,2**

Fonte: Invitalia S.p.A. 2011

Una lettura della serie storica (cfr. Figura IV.17) conferma la relativa stabilità dello strumento a livelli assai lontani dall'inizio del decennio.

Figura IV.17 – DOMANDE PRESENTATE E DOMANDE AMMESSE ALLE AGEVOLAZIONI: SERIE STORICA 2001-2010



Nel 2002 non furono ammesse domande per un blocco temporaneo delle risorse
Fonte: Invitalia S.p.A. 2011.

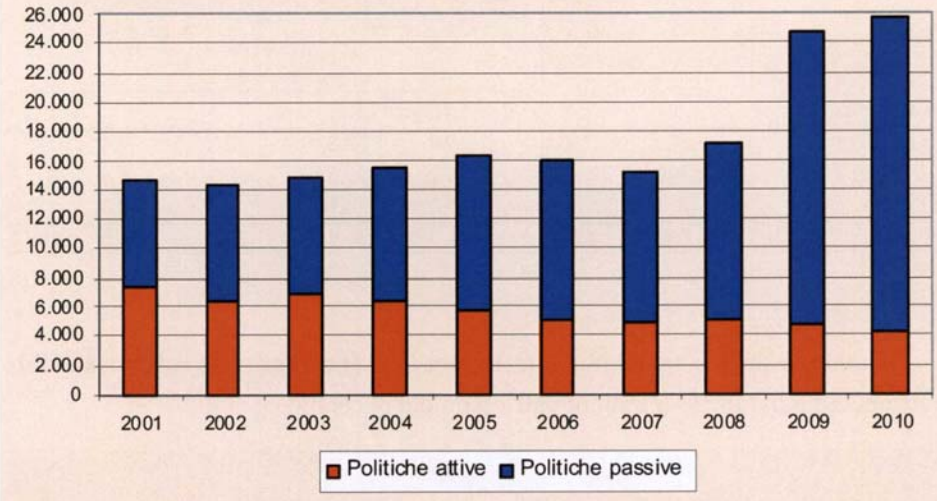
Spesa per politiche del lavoro

In generale, la spesa per politiche del lavoro attive (per l'occupabilità e l'occupazione dei disoccupati e degli inoccupati) e passive (di sostegno al reddito di lavoratori disoccupati)[53], nel 2009, nel suo complesso, è significativamente aumentata (44,6 per cento rispetto al 2008), per effetto esclusivo del forte incremento delle erogazioni per le politiche passive, a fronte delle gravi difficoltà occupazionali indotte dalla recessione.

La spesa per politiche attive (20 per cento circa del totale delle politiche del lavoro, quasi 10 punti percentuali in meno rispetto all'anno precedente) è diminuita di circa 300 milioni, attestandosi intorno a 4,7 miliardi, mentre quella per politiche passive ha oltrepassato i 20 miliardi, con un aumento rispetto al 2008 di circa il 65 per cento (cfr. Figura IV.18).

Le prime stime di preconsuntivo per il 2010, all'interno di una sostanziale stabilizzazione della spesa complessiva, confermano le tendenze rilevate nel 2009, con un ulteriore incremento delle erogazioni per le politiche passive, in particolare per la Cassa Integrazione Guadagni, e un'altra riduzione per le politiche attive, soprattutto per i contratti di apprendistato (cfr. oltre, Tavola IV.16).

Figura IV.18 - SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO, 2001-2010 (milioni di euro a prezzi correnti)



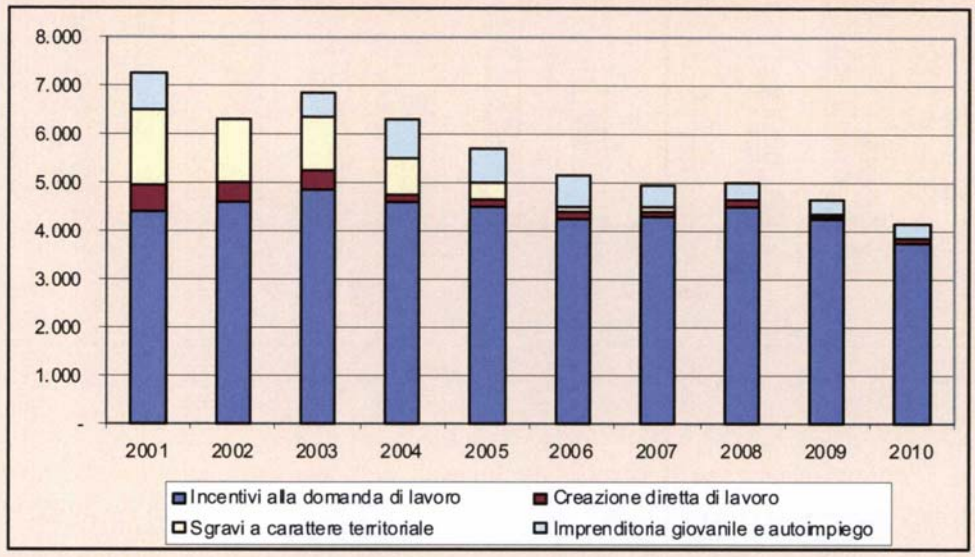
Nota: le Politiche Attive comprendono: Incentivi alla domanda di lavoro(comprensivi dei contratti a causa mista), Sgravi a carattere territoriale, Orientamento, Formazione professionale, Autoimpiego, Creazione diretta lavoro, Potenziamento SPI. Le Politiche Passive comprendono le Indennità di disoccupazione, l'indennità di mobilità, la Cassa Integrazione e i Prepensionamenti.
Fonte: elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e Invitalia S.p.A. Per il 2010 dati di preconsuntivo

Nell'ambito delle politiche attive, nel 2009 gli incentivi alla domanda di lavoro hanno rappresentato, come nel 2008, circa il 90 per cento del totale, attestandosi a poco meno di 4,3 miliardi, con un aumento del 3,7 per cento rispetto all'anno precedente. Gli sgravi a carattere territoriale ormai rappresentano una

[53] La definizione differisce da quella utilizzata dall'Eurostat. In particolare, in Italia, vengono annoverate fra le politiche attive anche gli sgravi contributivi territoriali.

categoria assolutamente residuale e marginale (12,4 milioni). La spesa a favore dell'imprenditoria giovanile e dell'autoimpiego, analizzata in precedenza, si riduce sia nel 2009 sia nel preconsuntivo del 2010, scendendo a circa 320 milioni annui. Infine la spesa per la creazione diretta di posti di lavoro diminuisce fino a circa 90 milioni, proseguendo la tendenza di un calo costante dagli inizi dell'ultimo decennio (cfr. Figura IV.19).

Figura IV.19 - SPESA PER POLITICHE ATTIVE PER TIPOLOGIA, 2001-2010 (milioni di euro a prezzi correnti)

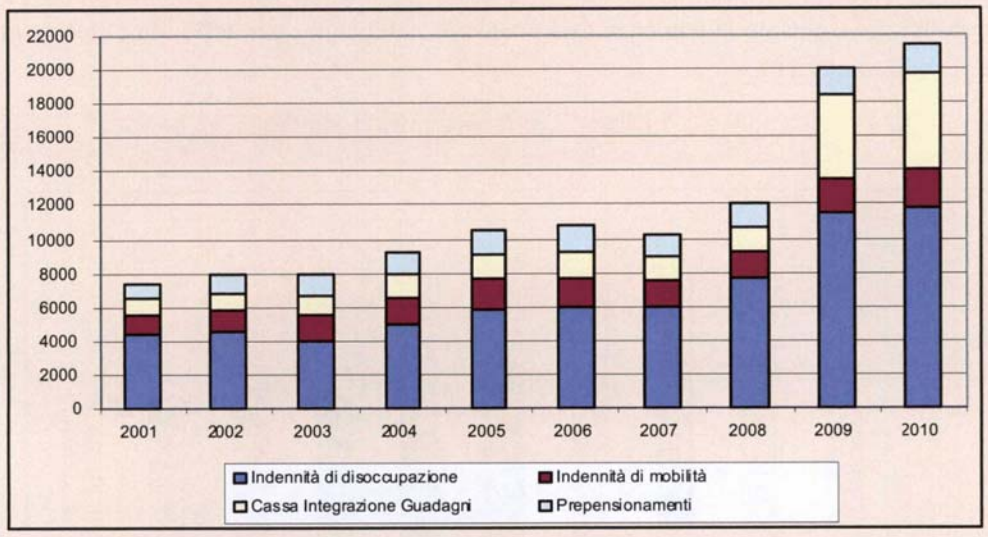


Fonte: elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e Invitalia S.p.A. Per il 2010 dati di preconsuntivo

Sul fronte delle politiche passive[54] crescono soprattutto l'indennità di disoccupazione non agricola (86,5 per cento rispetto al 2008), che si attesta a oltre 9,7 miliardi, con una corrispondente quota prossima al 58 per cento del totale, e la Cassa Integrazione Guadagni, che nel 2009 ha quasi raggiunto i 5 miliardi di erogazioni, con un aumento percentuale del 233,7 per cento e una quota sul totale delle politiche passive pari a poco meno del 25 per cento. La spesa per l'indennità di mobilità si è anch'essa accresciuta (quasi 2 miliardi, con un aumento percentuale di circa il 25 per cento) (cfr. Figura IV.20).

[54] Nella Figura IV.20 sono escluse categorie residuali fra cui i vari assegni straordinari, i contratti di solidarietà difensivi e la Cassa integrazione per lavoratori agricoli (CISOA).

Figura IV.20 - SPESA PER POLITICHE PASSIVE PER TIPOLOGIA, 2001-2010 (milioni di euro a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e Invitalia S.p.A. Per il 2010 dati di preconsuntivo

Beneficiari delle politiche del lavoro per macroarea

Se si considerano le diverse tipologie di destinatari, fra le politiche attive spiccano nel 2009 i contratti di apprendistato, con 592.000 beneficiari di cui 478.000 nel Centro-Nord e 114.000 nel Mezzogiorno e le assunzioni di disoccupati di lunga durata, con quasi 343.000 beneficiari (43 mila nel Centro-Nord e poco meno di 300 mila nel Mezzogiorno). Meno utilizzati i contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato (circa 80.000 beneficiari) e quelli con creazione diretta di posti di lavoro (circa 20.000 e costantemente in calo dagli inizi degli anni duemila). Complessivamente, le politiche attive esaminate hanno riguardato oltre 1,3 milioni di soggetti, a favore dei quali sono stati spesi quasi 4.700 milioni.

Per quel che riguarda le politiche passive, la misura maggiormente utilizzata nel 2009 è stata l'indennità di disoccupazione non agricola, con quasi 557.000 beneficiari, di cui poco meno del 60 per cento nel Centro-Nord. Le indennità di disoccupazione si sono indirizzate a favore di altri 192.000 soggetti, di cui quasi 136.000 nelle regioni meridionali per ciò che concerne quella agricola e 17.000 quella edile. I beneficiari della Cassa Integrazione Guadagni sono risultati in forte aumento (oltre 311.000 nel 2009 rispetto ai circa 86.000 del 2008), con un'incidenza pari a circa l'80 per cento nelle regioni del Centro-Nord.

I primi dati di preconsuntivo del 2010 confermano sostanzialmente tali tendenze, con un lievissimo calo dei beneficiari dei principali strumenti sia delle politiche attive sia di quelle passive (cfr. Tavola IV.17).

Tavola IV.17 - ARTICOLAZIONE PER STRUMENTI DELLA SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO (migliaia di euro)

Tipologia di intervento	Beneficiari* 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Politiche attive										
Contratti a causa mista										
Apprendistato	**504.433**	**495.543**	**501.623**	**547.257**	**565.913**	**592.744**	**643.114**	**646.023**	**592.029**	**527.189**
Centro-Nord	417.928	410.094	405.507	430.024	438.472	462.372	507.944	517.413	478.201	427.418
Mezzogiorno	86.505	85.449	96.116	117.233	127.441	130.372	135.170	128.610	113.828	99.771
Contratti di formazione e lavoro	**291.693**	**231.669**	**193.512**	**121.013**	**36.204**	**3.117**	**471**	**130**	**9**	**-**
Centro-Nord	214.287	174.479	144.806	85.753	22.390	1.646	253	69	9	-
Mezzogiorno	77.406	57.190	48.706	35.260	13.814	1.471	218	61	-	-
Incentivi all'occupazione dipendente										
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato	**72.954**	**75.641**	**80.740**	**81.269**	**82.771**	**84.430**	**85.193**	**80.630**	**80.512**	**90.210**
Centro-Nord	64.577	66.830	70.728	70.349	70.330	69.800	69.023	65.103	65.426	74.628
Mezzogiorno	8.377	8.811	10.012	10.920	12.441	14.630	16.170	15.527	15.086	15.582
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	**18.427**	**15.277**	**13.412**	**10.470**	**8.730**	**6.299**	**625**	**20**	**-**	**-**
Centro-Nord	144	111	111	92	82	43	40	12	-	-
Mezzogiorno	18.283	15.166	13.301	10.378	8.648	6.256	585	8	-	-
Contratti di inserimento lavorativo con sgravio	**-**	**-**	**-**	**3.161**	**17.646**	**33.752**	**49.353**	**50.070**	**41.862**	**34.427**
Centro-Nord	-	-	-	1.350	6.100	10.570	16.137	15.345	11.639	8.498
Mezzogiorno	-	-	-	1.811	11.546	23.182	33.216	34.725	30.223	25.929
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (a)	**416.219**	**426.020**	**423.510**	**392.276**	**350.321**	**333.255**	**355.956**	**369.109**	**342.807**	**307.365**
Centro-Nord	135.577	126.035	109.088	85.760	67.766	56.577	54.380	50.684	43.174	35.632
Mezzogiorno	280.642	299.985	314.422	306.516	282.555	276.678	301.576	318.425	299.633	270.733
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (b)	**89.076**	**76.334**	**77.364**	**94.004**	**111.569**	**120.549**	**142.513**	**136.191**	**132.643**	**159.785**
TD **Italia**	**43.791**	**36.078**	**41.700**	**54.159**	**64.012**	**71.358**	**80.213**	**72.609**	**74.709**	**96.520**
Centro-Nord	38.761	31.226	36.031	46.913	55.936	61.562	68.399	61.219	63.760	83.708
Mezzogiorno	5.030	4.852	5.669	7.246	8.076	9.796	11.814	11.390	10.949	12.812
TI **Italia**	**24.935**	**21.527**	**19.817**	**21.366**	**23.093**	**23.160**	**25.800**	**27.935**	**27.435**	**30.980**
Centro-Nord	18.854	16.455	14.775	14.991	15.379	14.795	16.924	16.998	16.473	19.601
Mezzogiorno	6.081	5.072	5.042	6.375	7.714	8.365	9.876	10.937	10.962	11.379
S **Italia**	**20.350**	**18.729**	**15.847**	**18.479**	**24.464**	**26.031**	**35.500**	**35.647**	**30.499**	**32.285**
Centro-Nord	19.291	17.695	14.833	16.491	21.697	22.965	31.615	31.340	26.315	28.068
Mezzogiorno	1.059	1.034	1.014	1.988	2.767	3.066	3.885	4.307	4.184	4.217
Altre assunzioni agevolate (c)	**1.547**	**798**	**614**	**921**	**1.124**	**1.038**	**918**	**801**	**709**	**1.654**
Centro-Nord	1.263	647	388	601	668	606	621	548	484	1.389
Mezzogiorno	284	151	226	320	455	432	297	253	225	265
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno										
sgravio in forma capitaria (d)	**305.990**	**15.309**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni	**-**	**2.310**	**76.297**	**67.415**	**28.563**	**30**	**23**	**-**	**-**	**-**
-sgravio totale triennale	-	2.310	76.297	67.415	28.563	30	23	-	-	-
-sgravio totale annuale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Integrazione dei disabili										
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	**14.282**	**14.477**	**15.541**	**16.569**	**18.266**	**17.203**	**19.429**	**20.813**	**21.270**	**22.119**
Centro-Nord	12.561	12.781	13.518	14.180	15.512	14.630	16.671	17.785	18.092	18.642
Mezzogiorno	1.721	1.696	2.023	2.389	2.754	2.573	2.758	3.028	3.178	3.477
Assunzioni agevolate di disabili (e)	**828**	**460**	**1.488**	**2.179**	**2.788**	**2.918**	**3.135**	**2.937**	**2.470**	**1.675**
Centro-Nord	742	375	1.203	1.758	2.019	2.116	2.172	1.943	1.582	1.036
Mezzogiorno	86	85	285	421	769	802	963	994	888	639
Creazione diretta di posti di lavoro										
Lavori socialmente utili	**98.421**	**72.726**	**58.468**	**50.876**	**43.489**	**35.116**	**26.776**	**23.205**	**20.859**	**18.796**
Centro-Nord	11.368	6.099	5.012	3.996	3.574	3.166	2.872	2.415	1.935	1.666
Mezzogiorno	87.054	66.628	53.455	46.880	39.915	31.949	23.904	20.790	18.923	17.129
Incentivi all'imprenditoria giovanile e all'autoimpiego										
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (f)	**395**	**61**	**104**	**146**	**88**	**80**	**27**	**35**	**35**	**26**
Centro-Nord	30	6	7	8	5	8	2	3	-	-
Mezzogiorno	365	55	97	138	83	73	25	32	-	-
Autoimpiego (ex. Prestito d'onore) (g)	**19.590**	**-**	**12.753**	**13.584**	**9.114**	**8.194**	**6.192**	**5.071**	**4.499**	**4.396**
Centro-Nord	599	-	702	904	1.068	1.223	935	528	-	-
Mezzogiorno	18.991	-	12.051	12.680	8.046	6.971	5.257	4.543	-	-
Esperienze lavorative										
Piani di inserimento professionale	**15.564**	**8.064**	**1.986**	**3.352**	**1.078**	**278**	**113**	**72**	**20**	**35**
Centro-Nord	4.139	1.394	701	975	479	113	35	21	8	13
Mezzogiorno	11.425	6.670	1.285	2.377	599	165	78	51	12	22

Segue:

Tavola IV.17 - ARTICOLAZIONE PER STRUMENTI DELLA SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO (migliaia di euro)

Politiche passive

Sostegno al reddito

Indennità di mobilità	**86.531**	**89.917**	**97.053**	**101.395**	**112.909**	**100.485**	**94.720**	**88.599**	**108.812**	**126.113**
Centro-Nord	48.790	50.704	56.084	58.077	66.259	57.614	54.136	50.488	67.623	79.649
Mezzogiorno	37.741	39.213	41.019	43.317	46.650	42.871	40.584	38.101	41.189	46.465
Indennità di disoccupazione (h)	**350.854**	**363.779**	**372.525**	**398.753**	**443.154**	**441.880**	**457.545**	**544.931**	**726.897**	**718.654**
Indennità non agricola	**214.904**	**223.266**	**229.368**	**251.066**	**300.898**	**302.397**	**323.037**	**415.380**	**555.901**	**553.393**
-ordinaria con requisiti pieni	75.544	86.022	96.117	113.995	138.871	140.033	159.039	239.417	392.360	424.948
Centro-Nord	43.464	50.298	56.429	64.095	78.633	79.167	90.852	142.229	237.628	241.370
Mezzogiorno	32.080	35.729	39.688	49.840	60.238	60.916	68.247	97.188	154.752	183.577
-ordinaria con requisiti ridotti	112.079	108.198	107.746	108.058	127.964	131.647	132.124	138.163	141.695	128.446
Centro-Nord	59.451	56.294	55.126	53.773	63.848	65.633	65.664	67.275	69.460	62.345
Mezzogiorno	52.628	51.904	52.620	54.285	64.116	65.014	66.460	70.887	72.235	66.101
Indennità nell'edilizia	**27.281**	**29.046**	**25.505**	**29.073**	**34.058**	**30.657**	**31.813**	**37.801**	**22.826**	**6.445**
Centro-Nord	4.409	4.538	3.970	4.612	6.052	5.516	6.314	7.949	5.818	1.832
Mezzogiorno	22.872	24.508	21.535	24.461	28.006	25.151	25.499	29.852	17.008	4.613
Indennità agricola	**135.950**	**140.513**	**143.157**	**147.657**	**142.281**	**139.483**	**134.509**	**129.551**	**169.997**	**165.281**
Centro-Nord	22.966	22.597	22.571	23.999	23.665	23.553	23.039	23.140	33.835	35.754
Mezzogiorno	112.984	117.916	120.585	123.657	118.566	115.930	111.470	106.410	136.162	129.507
Cassa Integrazione Guadagni (i)	**57.838**	**67.533**	**85.029**	**85.694**	**94.524**	**87.194**	**71.301**	**86.419**	**311.010**	**293.606**
Centro-Nord	34.517	42.517	56.304	55.926	63.920	57.847	44.726	57.836	244.992	223.336
Mezzogiorno	23.321	25.016	28.725	29.768	30.604	29.347	26.575	28.583	66.018	70.270
Prepensionamenti (l)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Centro-Nord										
Mezzogiorno										

NOTE

* Dati di preconsuntivo

1 La tavola non esaurisce il totale della spesa per le politiche del lavoro, ma presenta solo le voci per le quali è disponibile la disaggregazione territoriale dei soggetti beneficiari delle politiche indicate. Nel 2009 a tali voci corrispondeva circa l'86 per cento della spesa per le politiche attive e il 96 per cento della spesa per le politiche passive. Inoltre nella tavola è presente l'incentivo all'imprenditoria giovanile che il Ministero del Lavoro non inserisce tra le politiche attive ma tra le residue politiche settoriali o specifiche.

2 I dati relativi ai beneficiari sono tratti da archivi amministrativi e fanno riferimento allo stock dei beneficiari medio annuo. Altre informazioni sono fornite nelle note specifiche alle voci considerate.

(a) Sono considerate le assunzioni agevolate di disoccupati o beneficiari di CIGS da almeno 24 mesi e assimilati.

(b) Sono considerati i seguenti schemi: TD, incentivi all'assunzione a tempo determinato; TI, incentivi all'assunzione a tempo indeterminato; S, incentivi alla trasformazione a tempo indeterminato di assunzioni dalle liste di mobilità.

(c) Sono considerate le assunzioni agevolate: per contratto di reinserimento, per settori a rischio di crisi occupazionale, per lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi.

(d) Lo sgravio si è formalmente concluso a fine 2001.

(e) Il dato si riferisce al numero di lavoratori disabili assunti.

(f) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo I del dlgs. 185/2000. Il dato è di fonte Invitalia Spa e si riferisce al numero di domande ammesse.

(g) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo II del dlgs. 185/2000. Il dato è di fonte Invitalia Spa e si riferisce al numero di domande ammesse.

(h) I dati sono tratti da archivi amministrativi e fanno riferimento allo stock medio annuo dei beneficiari.

(i) Il dato riguarda gli occupati equivalenti, stimati in base alle ore utilizzate della gestione ordinaria (interventi ordinari e straordinari) e della gestione speciale edilizia.

(l) Anticipati e per motivo di rischio salute.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Segue:

Tavola IV.17 - ARTICOLAZIONE PER STRUMENTI DELLA SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO (migliaia di euro)

Tipologia di intervento	Spesa (migliaia di euro)[2] 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Politiche attive										
Contratti a causa mista										
Apprendistato	1.635.615	1.769.164	1.969.153	1.981.306	2.132.867	1.934.055	1.989.967	2.181.815	2.041.504	1.700.157
Contratti di formazione e lavoro	784.206	721.864	552.581	357.130	109.748	12.054	739	300	14	10
Incentivi all'occupazione dipendente										
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato	320.935	347.140	453.379	417.257	426.003	429.467	314.475	315.856	315.829	344.466
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	31.150	38.005	70.779	54.877	44.454	34.782	8.850	353	2.510	10
Contratti di inserimento lavorativo con sgravio	-	-	-	4.465	29.645	101.776	112.210	112.414	92.119	71.920
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (a)	1.133.000	1.202.132	1.386.693	1.278.328	1.164.037	1.095.813	1.310.329	1.373.989	1.289.603	1.074.467
relative trasformazioni) (b)	468.703	489.792	446.385	497.677	604.642	635.560	542.471	536.865	487.004	571.391
TD	232.042	232.148	241.565	269.322	349.864	358.286	321.734	302.062		
TI	126.170	136.118	112.610	125.550	135.610	131.326	100.875	100.732		
S	110.491	121.526	92.210	102.805	119.167	145.948	119.861	134.071		
Altre assunzioni agevolate (c)	7.192	6.999	2.696	3.950	5.627	5.930	3.302	3.281	2.576	5.537
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno										
sgravio in forma capitaria (d)	164.595	32.097	-	36	-	-	-	-	-	-
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni	1.025.246	1.115.248	1.073.315	749.447	298.140	79.361	19.153	11.107	5.780	2.356
-sgravio totale triennale	1.009.126	1.111.744	1.072.573	748.150	296.047	78.080	18.458	10.698	5.718	2.219
-sgravio totale annuale	16.120	3.504	742	1.297	2.093	1.281	695	409	62	137
vecchi sgravi contributivi nel Mezzogiorno non operativi su beneficiari (e)	394.472	113.484	26.620	30.611	52.589	29.095	92.631	25.308	12.418	9.999
Integrazione dei disabili										
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	43.566	46.226	56.186	56.672	63.635	1.506	2.019	1.600	66.297	80.563
Creazione diretta di posti di lavoro										
Lavori socialmente utili	556.861	450.207	377.955	139.687	129.136	129.223	127.297	106.676	90.746	81.368
Incentivi all'imprenditoria giovanile e all'autoimpiego										
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (f)	153.383	19.755	35.377	176.421	87.554	81.850	30.758	37.538	43.030	32.180
Autoimpiego (ex. Prestito d'onore) (g)	561.262	-	432.570	622.608	626.798	587.211	361.857	310.198	274.740	289.230
Esperienze lavorative										
Piani di inserimento professionale	44.082	27.620	9.080	8.700	5.100	3.300	11.900	4.100	4.900	300
Politiche passive										
Sostegno al reddito										
Indennità di mobilità	1.264.227	1.380.962	1.511.968	1.599.500	1.803.800	1.595.500	1.635.700	1.561.400	1.955.700	2.270.400
Indennità di disoccupazione (h)	4.269.590	4.443.694	3.990.398	4.882.900	5.772.200	6.009.300	5.894.200	7.629.800	11.565.000	11.808.100
Indennità non agricola	2.534.238	2.888.828	2.687.648	3.209.100	4.043.600	4.529.400	4.474.400	6.140.100	9.726.800	9.824.500
'-ordinaria non ag requisiti pieni	1.133.721	1.510.351	1.309.859	1.739.300	2.268.500	2.856.300	2.745.900	4.002.600	7.463.200	7.920.700
'-ordinaria non ag requisiti ridotti	1.400.517	1.378.477	1.313.827	1.469.800	1.775.100	1.673.100	1.728.500	2.137.500	2.263.600	1.903.800
Indennità nell'edilizia	176.749	170.847	63.962	112.500	86.700	51.400	45.500	57.500	156.200	52.500
Indennità agricola	1.558.604	1.384.019	1.302.750	1.561.300	1.641.900	1.428.500	1.374.300	1.432.200	1.682.000	1.931.100
Cassa Integrazione Guadagni	934.246	938.422	1.129.221	1.427.700	1.517.200	1.599.700	1.358.800	1.488.600	4.967.600	5.803.000
Prepensionamenti (h)	933.898	1.228.574	1.370.480	1.337.942	1.381.879	1.579.191	1.351.504	1.439.777	1.566.670	1.568.795

NOTE

* Dati di preconsuntivo

1 La tavola non esaurisce il totale della spesa per le politiche del lavoro, ma presenta solo le voci per le quali è disponibile la disaggregazione territoriale dei soggetti beneficiari delle politiche indicate. Nel 2009 a tali voci corrispondeva circa l'86 per cento della spesa per le politiche attive e il 96 per cento della spesa per le politiche passive. Inoltre nella tavola è presente l'incentivo all'imprenditoria giovanile che il Ministero del Lavoro non inserisce tra le politiche attive ma tra le residue politiche settoriali o specifiche.

2 Per la quasi totalità delle politiche i dati sono tratti dalle tavole di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e dell'INPS e si riferiscono alle cifre impegnate dall'ente che gestisce la spesa.

(a) Sono considerate le assunzioni agevolate di disoccupati o beneficiari di CIGS da almeno 24 mesi e assimilati.

(b) Sono considerati i seguenti schemi: TD, incentivi all'assunzione a tempo determinato; TI, incentivi all'assunzione a tempo indeterminato; S, incentivi alla trasformazione a tempo indeterminato di assunzioni dalle liste di mobilità.

(c) Sono considerate le assunzioni agevolate: per contratto di reinserimento, per settori a rischio di crisi occupazionale, per lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi.

(d) Lo sgravio si è formalmente concluso a fine 2001. I dati relativi al 2002 e anni successivi riguardano code amministrative e rimborsi.

(e) Gli incentivi considerati includono disposizioni derivanti da leggi non più operative (sgravio decennale e altre) e le somme stanziate si riferiscono quasi totalmente alla copertura di oneri per diritti maturati in anni precedenti, talora riconosciuti a seguito di procedimenti contenziosi.

(f) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo I del dlgs. 185/2000. Il dato di spesa si riferisce all' impegno di spesa assunto.

(g) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo II del dlgs. 185/2000.Il dato di spesa si riferisce all'impegno di spesa assunto.

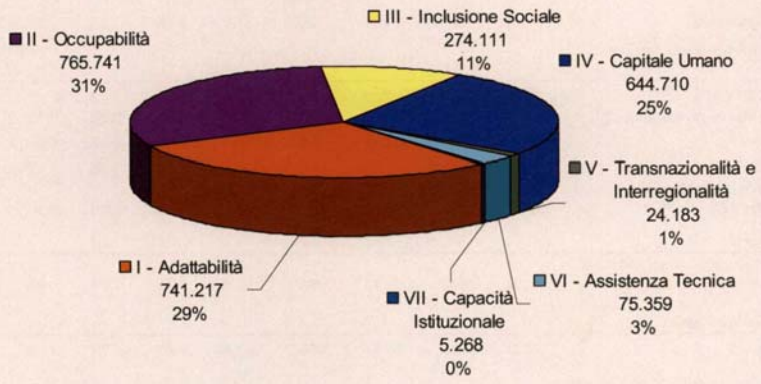
(h) Anticipati e per motivo di rischio salute.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Interventi del Fondo Sociale Europeo Programmazione 2007-2013

Queste politiche sono fortemente sostenute dai Programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo 2007-2013, che, in particolare, ha contribuito all'attuazione dell'Accordo Stato-Regioni sugli ammortizzatori sociali, siglato il 12/2/2009.
Gli interventi si concentrano negli Assi dell'occupabilità, dell'adattabilità e del capitale umano (con rispettivamente il 31, il 29 e il 25 per cento del totale della spesa), mentre molto bassa è l'incidenza relativa all'asse Capacità istituzionale (cfr. Figura IV.21).

Figura IV.21 – FONDO SOCIALE EUROPEO NEL MEZZOGIORNOPER ASSE: SPESA CUMULATA: 2007 -FEBB 2011- (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione DPS su dati Sistema nazionale di monitoraggio MONIT 2007-2013, SFC 2007 (Structural Funds Common System)

RIQUADRO M - IL FUTURO DEL GENDER MAINSTREAMING A SUPPORTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO NELLE PRIORITÀ DELL'AGENDA EUROPEA E NAZIONALE E NELLE ANALISI ECONOMICHE INTERNAZIONALI

La rilevanza dell'integrazione della dimensione di genere (gender mainstreaming) negli investimenti e della parità uomo-donna nei diversi ambiti di intervento delle politiche pubbliche è stata oggetto di attenzione da parte dell'OCSE in occasione di due recenti indagini.

Nell'indagine ***"Regions at a Glance - 2011",*** *l'OCSE evidenzia che nel 2009 soltanto il 61 per cento delle donne aveva un impiego, a fronte dell'80 per cento degli uomini, con una differenza regionale dei tassi di partecipazione al lavoro femminile e maschile superiori a 20 punti percentuali in alcuni Paesi, tra cui l'Italia. I dati raccolti per il periodo 1999-2009 dimostrano che il tasso di occupazione femminile è cresciuto costantemente fino al 2007, raggiungendo il 57,2 per cento, per poi ridursi, a causa della crisi economica, al 56,7 per cento nel 2009, anno in cui solo un Paese su quattro fra gli Stati OCSE registrava un tasso di occupazione femminile pari al 50 per cento. Le differenze regionali sono state maggiori nei Paesi (come l'Italia, la Spagna, la Francia e il Portogallo) caratterizzati da disparità*

geografiche molti forti e da bassi livelli di partecipazione al mercato del lavoro delle donne. Lo studio documenta come la differenza dei tassi di occupazione femminile a livello regionale sia fortemente condizionata dalla presenza e dalla possibilità di utilizzo dei servizi per l'infanzia e per l'assistenza agli anziani e raccomanda un'efficace azione sinergica tra le politiche pubbliche a sostegno della conciliazione, della parità nei luoghi di lavoro e nell'istruzione e formazione.

Alle stesse conclusioni, seppure da una prospettiva di analisi diversa, l'OCSE giunge nell'altro studio ***"Doing better for families"*** *pubblicato nell'aprile 2011, sulla valutazione delle politiche di sostegno alle famiglie nei Paesi membri*[1]*. Nello studio, l'OCSE parla addirittura di "dilemma italiano" (o la famiglia o il lavoro) per indicare l'impossibilità pratica, per le donne, di conciliare la famiglia con il lavoro a causa della scarsa qualità delle politiche di sostegno che risultano essere tra le peggiori in Europa e che incidono negativamente, non solo sul basso tasso di occupazione femminile, ma anche sul tasso di fertilità, stabilizzatosi, dalla metà degli anni '80, a 1,4 figli per donna. Ancora una volta l'OCSE indica, in politiche più adeguate e incisive per la conciliazione, la strada da percorrere per promuovere la parità tra generi e per favorire la crescita economica, attraverso l'aumento del tasso di occupazione femminile e il miglioramento delle condizione di vita delle famiglie.*

Nella definizione delle strategie europee e nazionali di supporto alla piena parità uomo-donna[2]*, il miglioramento dei servizi per la conciliazione a sostegno dell'incremento del tasso di occupazione riveste, dunque, un ruolo centrale.*

In particolare, a livello comunitario, nell'ambito degli obiettivi generali dell'Unione indicati da EUROPA 2020[3]*, la Commissione europea ha adottato nel settembre 2010 la nuova* ***Strategia europea per la parità tra uomini e donne 2010-2015*** *che individua per le cinque aree di policy (I. pari indipendenza economica; II. pari retribuzione; III. parità nel processo decisionale; IV. dignità, integrità e prevenzione della violenza femminile; V. parità tra donne e uomini nelle azioni esterne dell'UE) e per i tre ambiti trasversali di intervento delle politiche comunitarie (i ruoli di genere; la normativa; la gestione e gli strumenti della parità di genere), le azioni chiave che la Commissione intende promuovere attraverso il doppio approccio delle azioni positive (misure specifiche per le donne e la parità) e degli interventi di mainstreaming (integrazione della dimensione di genere nei campi di intervento delle politiche comunitarie). La Strategia evidenzia il contributo, in termini economici, che l'uguaglianza di genere può offrire alla crescita e allo sviluppo dei territori e mira a stimolare gli Stati Membri a sviluppare, a livello nazionale, azioni specifiche nei cinque settori prioritari di intervento.*

---

[1] Nello studio, l'OCSE prende in considerazione gli indicatori fondamentali per la famiglia (tasso di occupazione femminile, tasso di fertilità e tasso di povertà infantile). La rilevazione dei dati colloca l'Italia al di sotto della media dei Paesi membri in tutti e tre gli indicatori.

[2] Con il Trattato di Lisbona (dicembre 2009) l'uguaglianza di genere è stata inclusa tra i diritti fondamentali dell'UE richiamati dalla Carta e dallo stesso Trattato: la competenza sulle politiche di sostegno alla parità di genere è stata così trasferita alla DG Giustizia, Diritti fondamentali e Cittadinanza assegnata all'attuale Vice Presidente della Commissione, Ms Reding.

[3] Tra le priorità della Strategia EU 2020, la crescita inclusiva rappresenta l'obiettivo di una economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale; per raggiungere tale obiettivo l'UE deve sfruttare appieno le potenzialità della sua forza lavoro adottando politiche di sostegno alla parità fra i sessi che aumentino la partecipazione al mercato del lavoro delle donne. I dati Eurostat relativi al 2010 indicano per i 27 Paesi EU un tasso di occupazione femminile pari al 62,1 per cento a fronte dell'obiettivo generale del 75 per cento di occupati.

Gli orientamenti indicati nella Strategia europea per la parità raccolgono le indicazioni contenute nella ***Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*** *della Commissione europea sulla necessità di sostenere le politiche di pari opportunità*[4]*. Per il passato, nell'esaminare i risultati delle valutazioni dei programmi FESR e FSE 2000-2006*[5] *la Relazione evidenzia come i progressi verso l'attuazione dell'uguaglianza di genere siano stati limitati nonostante le riconosciute potenzialità dei Fondi strutturali di incidere positivamente, sia in modo diretto che indiretto, sulle politiche di sostegno alla parità come volano per la crescita economica dei territori.*

A fronte del programma di lavoro proposto dalla Commissione nella Strategie europea per la parità, rivolto alle istituzioni comunitarie e agli SM, il Consiglio europeo ha adottato nel marzo di quest'anno il ***Patto per l'uguaglianza tra uomini e donne*** *per il periodo 2011-2020 che costituisce il punto di raccordo politico tra la nuova Strategia europea sulla parità di genere e EUROPA 2020. Nel rinnovato Patto europeo, gli SM hanno confermato il loro impegno: I. a ridurre i divari di genere nell'occupazione e nella protezione sociale; II. a promuovere un migliore equilibrio tra gli impegni di lavoro e di famiglia sia per le donne che per gli uomini e III. a combattere ogni forma di violenza contro le donne.*
Per ciascuna delle tre aree di policy, il Patto individua le singole misure da avviare sia a livello comunitario che nazionale, richiamando la responsabilità degli SM a migliorare la governance dei processi di attuazione attraverso l'utilizzo di dati statistici e la definizione di indicatori disaggregati per sesso, elaborati dagli uffici Eurostat e dall'Istituto di genere europeo. Il Patto obbliga gli Stati ad applicare, fin da subito, nell'implementazione delle politiche indicate nei PNR, la prospettiva di genere e a promuovere la parità tra uomini e donne in tutti i settori e processi strategici di intervento delle politiche pubbliche, utilizzando gli indicatori elaborati nell'ambito della Piattaforma d'Azione per le donne adottata dalla Conferenza ONU a Pechino nel 1995. Il Consiglio europeo discuterà annualmente i progressi compiuti dagli SM nell'attuazione del Patto.

---

[4] Nel 2007-2013 l'integrazione della prospettiva di genere è stata elevata a principio generale di attuazione della politica di coesione dall'art. 16 del reg. CE n. 1083/2006 mentre nel precedente regolamento generale sulla programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006 (reg. CE n. 1260/1999) la parità tra uomini e donne veniva elencata tra le politiche trasversali dell'UE (art. 12). L'analisi condotta, in avvio di programmazione (settembre 2009) sull'effettivo contributo dei Fondi strutturali all'attuazione del principio di mainstreaming, ha evidenziato che soltanto l'8 per cento dei 50 programmi presi in considerazione come campione ha inserito le tre tematiche ex art. 16 (genere, non discriminazione e accessibilità per disabili) all'interno di un'unica strategia globale con una chiara individuazione e quantificazione degli obiettivi da raggiungere. I risultati della valutazione sono contrastanti: il giudizio sul valore aggiunto dato dai Fondi strutturali è positivo ma le loro potenzialità sono compromesse dal basso livello di attuazione degli interventi. I valutatori raccomandano agli SM e alla CE di migliorare la disponibilità delle informazioni sul gender mainstreaming chiedendo alle AdG di riportare dati specifici sull'attuazione del mainstreaming nei rapporti annuali, di realizzare autovalutazioni e/o valutazioni ad hoc sull'attuazione del principio, di individuare una sola categoria di spesa per gli interventi di mainstreaming e di riequilibrare l'approccio duale a favore degli interventi diretti.

[5] Valutazione ex post del FESR 2000-2006, Work package 7: Uguaglianza di genere e cambiamento demografico http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp7_en.htm; Reporting on ESF interventions in the EU. The European Social Fund: Women, gender mainstreaming and reconciliation of work and private life, Bernard Brunhes International (BBI), 2010.

In estrema sintesi le evidenze della valutazione: nel 2000-2006 il FESR ha contribuito all'uguaglianza di genere sostenendo l'istruzione e la formazione, le donne imprenditrici e gli investimenti nelle infrastrutture assistenziali: le misure FESR che hanno rafforzato (direttamente o indirettamente) la parità uomo-donna hanno rappresentato il 21 per cento del finanziamento totale del Fondo. Il FSE ha contribuito con l'8 per cento del totale delle risorse finanziarie (alle quali si devono aggiungere i finanziamenti del programma EQUAL); gli interventi FSE hanno riguardato la formazione permanente, il contrasto alla segregazione nelle professioni, il sostegno alla partecipazione femminile nella scienza e nella tecnologia e, infine, il supporto alle donne nella creazione d'impresa.

Sul piano nazionale, per contrastare la bassa occupazione femminile[6] *attraverso efficaci misure di conciliazione lavoro e famiglia, il Governo italiano ha presentato nel 2009 il documento* ***"Italia 2020 Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro"*** *che è stato oggetto di Intesa in Conferenza Unificata Stato-Regioni nell'aprile 2010 ed è stato indicato nel PNR presentato nello scorso mese di aprile alla Commissione europea. Il Piano di azioni, predisposto dal Ministro del Lavoro e dal Ministro per le Pari Opportunità, costituisce il quadro di riferimento programmatico di medio periodo per le politiche nazionali in tema di conciliazione e di pari opportunità e riconduce a sistema le iniziative previste a livello nazionale, territoriale e aziendale. Per l'attuazione del programma, il Governo ha stanziato circa 40 milioni*[7] *del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità: molte delle misure previste dal piano beneficiano anche del finanziamento dei Fondi strutturali a valere sui Programmi operativi regionali e nazionali 2007-2013 finanziati dal FESR e dal FSE.*

E' opportuno peraltro ricordare che, come indicato nei precedenti capitoli del Rapporto, il meccanismo degli Obiettivi di servizio, previsto nell'ambito del QSN 2007-2013, mira al potenziamento dei servizi di cura per l'infanzia e gli anziani che rappresentano importanti strumenti di conciliazione e di promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Infine, tra le misure di sostegno all'occupazione, finanziabili attraverso la fiscalità di vantaggio nelle Regioni in ritardo di sviluppo, il Governo ha previsto, all'art. 2 del Decreto Sviluppo (D.L. n. 70/2011), la possibilità per i datori di lavoro che operano nel Mezzogiorno di usufruire di un credito di imposta, pari al 50 per cento dei costi salariali, per l'assunzione, a tempo indeterminato, di lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati[8] *anche nei settori a elevato tasso di disparità uomo-donna.*

---

[6] L'analisi dei dati condotta dall'ISTAT sulle dinamiche del mercato del lavoro registrano, nel corso del 2010, una flessione del tasso di occupazione maschile (-0,9 per cento) e femminile (-0,3 per cento) rispetto all'anno precedente evidenziando una minore riduzione dell'occupazione femminile rispetto a quella maschile. Nella scomposizione dei dati occupazionali per macroaree, si evidenzia la situazione di forte, perdurante, criticità dell'occupazione femminile nel Mezzogiorno con soltanto 3 donne su 10 impiegate nella forza lavoro, a fronte di 6 uomini occupati su 10 nella stessa area. Difatti nel 2010 il tasso di occupazione maschile (15-64) nel Mezzogiorno è stato pari al 57,7 per cento mentre il tasso di occupazione femminile (15-64) è stato del 30,5 per cento: per il Centro – Nord i dati registrano, per la stessa fascia di popolazione, un tasso di occupazione maschile del 73,1 per cento e femminile del 54,8 per cento.

[7] 10 milioni destinati alla creazione di nidi familiari; 4 milioni alla realizzazione di elenchi e albi comunali di baby sitter, italiane e straniere, formate e accreditate; 12 milioni all'erogazione di voucher per l'acquisto di servizi di cura o di buoni lavoro per prestazioni di servizio a sostegno dell'occupazione femminile; 6 milioni alle cooperative senza scopo di lucro che si occupano di favorire la conciliazione dei tempi tra lavoro e famiglia; 4 milioni al telelavoro; 4 milioni ai percorsi di aggiornamento delle donne che hanno preso congedi parentali o che sono rimaste a casa per assistere un anziano o una persona non autosufficiente, per aiutarle nel reinserimento nel mercato del lavoro. Con l'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata il 29 aprile 2010, i 40 milioni sono stati distribuiti tra le Regioni italiane sulla base dei seguenti criteri (ponderati) di ripartizione: popolazione residente 0-3 anni; tasso di occupazione femminile 15-49 anni; tasso di disoccupazione femminile 15-49 anni e percentuale di madri che hanno usufruito di congedi parentali. Con la firma della Convenzione Regione-Dipartimento Pari Opportunità, è previsto il trasferimento al bilancio regionale della prima tranche dei fondi pari al 40 per cento delle risorse destinate alla Regione beneficiaria.

[8] Ai sensi dei commi 18 e 19 dell'art. 2 del reg. (CE) n. 800/2008 per lavoratori svantaggiati si intendono i lavoratori privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi (o da 24 mesi, se molto svantaggiati), ovvero privi di diploma di scuola media superiore o professionale, ovvero che abbiano più di 50 anni di età, ovvero che vivano da soli con una o più persone a carico, ovvero occupati in professioni o settori con elevato tasso di disparità uomo-donna (che supera almeno del 25 per cento la disparità media uomo-donna se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato) ovvero membri di una minoranza nazionale.

IV.3.2 Politiche del credito e strumenti finanziari

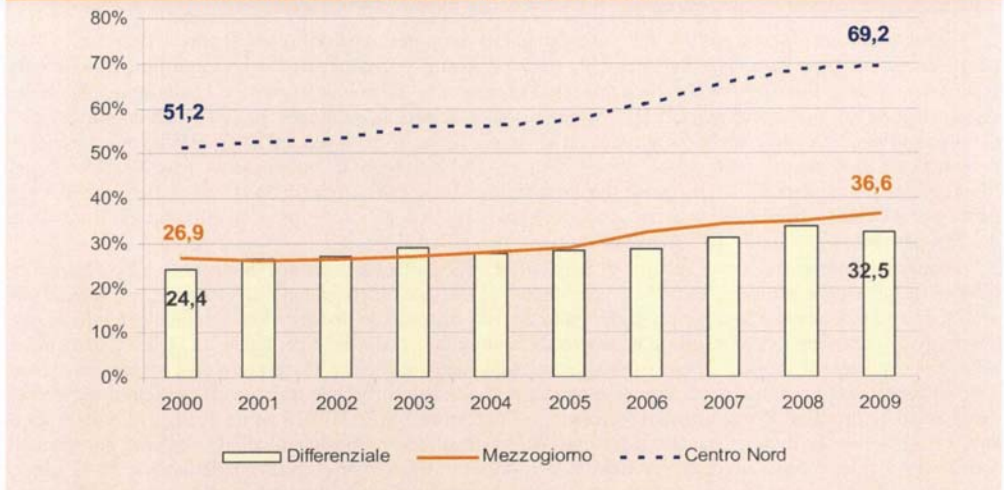
La crisi finanziaria iniziata nel 2008 si ripercuote ancora sull'economia reale. Le banche, per contenere le perdite che incidono sul capitale di vigilanza, continuano a selezionare con molta cautela i prenditori. Al contempo molte imprese cumulano la maggiore difficoltà di accesso al credito con il calo (o con una ripresa ancora timida) del fatturato. Al peggioramento del profilo di rischio dei prenditori è correlato l'incremento degli accantonamenti per perdite attese da parte delle banche prestatrici. In queste pagine dopo l'analisi sull'andamento del mercato del credito è inclusa una breve rassegna delle politiche pubbliche volte a favorire la relazione tra imprese e intermediari finanziari.

Razionamento del credito

Nel 2010 permangono evidenti per le imprese i segnali di difficoltà nell'accesso al credito. In particolare le indagini Banca d'Italia e ISAE denunciano una incidenza più che doppia dei fenomeni di "razionamento del credito" (finanziamento negato dalla banca o concesso a condizioni più onerose) rispetto al periodo antecedente la crisi[55].

Resta fermo che le indagini sul "razionamento" scontano i limiti delle fonti di informazione: è censito il credito erogato alle imprese, non quello richiesto né le ragioni del credito negato. Un valido indicatore indiretto della facilità/difficoltà di accesso ai finanziamenti bancari è il rapporto impieghi/Pil che misura il grado di finanziarizzazione di un'economia. La serie storica 2000-2009 (cfr. Figura IV.22) evidenzia un forte divario (che si accentua in modo rilevante dal 2007 per attenuarsi leggermente nel 2009) tra le due aree del Paese.

Figura IV.22 - INDICE DI INTENSITÀ CREDITIZIA (IMPIEGHI NELLE IMPRESE/PIL) PER AREA TERRITORIALE: 2000-2009[1] (valori percentuali)



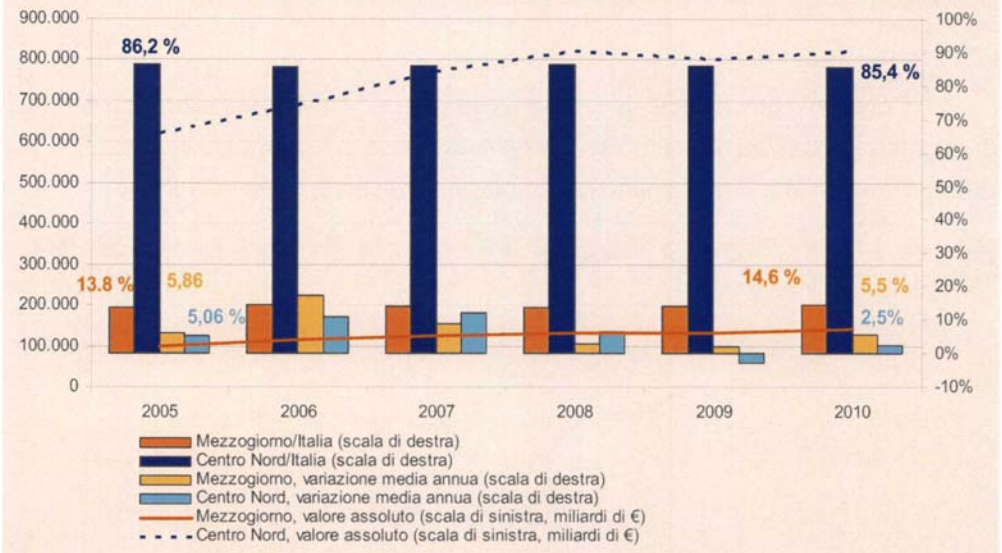
1 Le categorie di prenditori qui considerati sono le 'società e quasi società non finanziarie' e le 'famiglie produttrici'
Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi nelle imprese non finanziarie) e Istat (per i dati relativi al PIL)

[55] Fabio Panetta e Federico Maria Signoretti, *Domanda e offerta di credito in Italia durante la crisi finanziaria*, in Questioni di Economia e Finanza, aprile 2010.

Impieghi/ PIL

Nel 2010 gli impieghi (valore assoluto) nelle imprese crescono tanto nel Centro-Nord quanto (a un ritmo doppio) nel Mezzogiorno (cfr. Figura IV.23). A ogni modo nel 2010 l'Italia meridionale - cui è attribuibile il 23 per cento delle imprese (unità locali, Asia, 2008) e il 24 per cento del PIL Nazionale (Istat, 2009) - capta solo il 14,6 per cento degli impieghi nelle imprese non finanziarie. Certamente questo dato risente della differente struttura produttiva (il Mezzogiorno ha una più bassa incidenza del manifatturiero e le imprese sono mediamente più piccole e in settori meno avanzati) come della minore dotazione di infrastrutture (materiali e immateriali), che si riflette sulla competitività delle imprese. Ma il fatto che anche il mercato del credito al Sud sia meno sviluppato contribuisce al perdurare del dualismo che le politiche pubbliche mirano a ridurre.

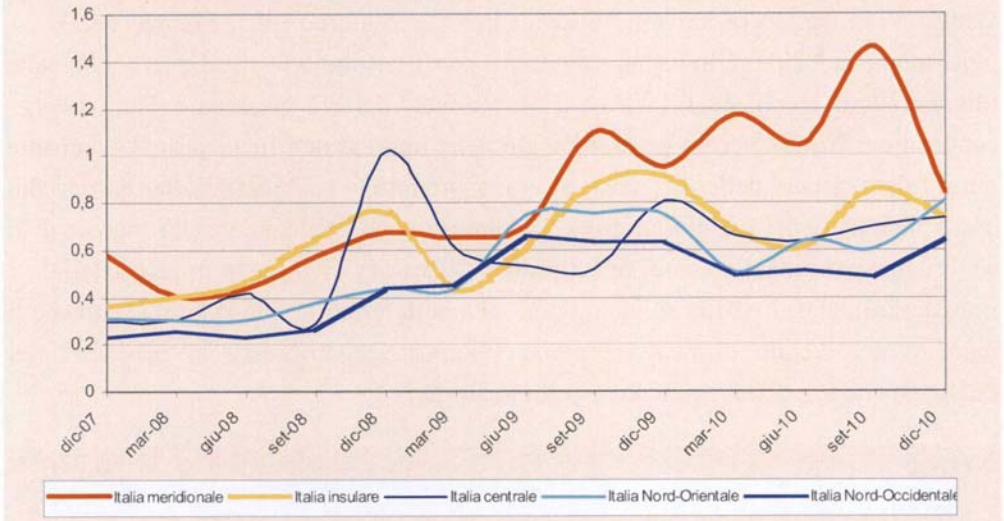
Figura IV.23 - IMPIEGHI NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE, QUOTE (scala di sinistra) **E TASSI DI CRESCITA** (scala di destra) **PER AREA TERRITORIALE: 2005-2010**[1] (valori percentuali)



1 Le categorie di prenditori qui considerati sono le "società e quasi società non finanziarie" e le "famiglie produttrici."
Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi nelle imprese non finanziarie)

La crisi si riflette, come prevedibile, su un incremento delle imprese che fanno ingresso in "sofferenza", fenomeno che interessa tanto le regioni meridionali quanto quelle del Centro-Nord (cfr. Figura IV.24).

Figura IV.24- TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE NELLE IMPRESE: 2007-2010 (valori percentuali)[1]

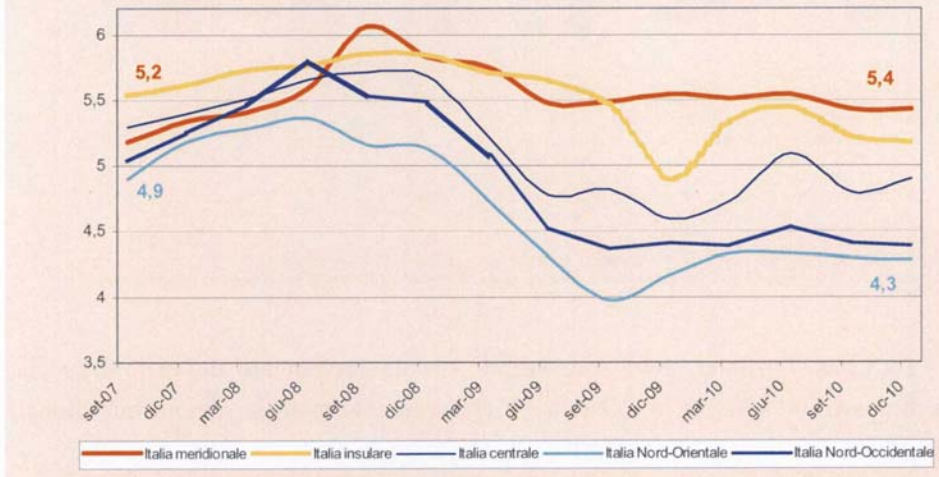


1 Le categorie di prenditori qui considerate sono le "imprese non finanziarie".
Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

Tassi di interesse

Come sovente avviene in caso di recessione, si registra una riduzione dei tassi di interesse[56] applicati alle imprese. Tuttavia essa non incide in modo percettibile sul differenziale assoluto tra le condizioni applicate nelle diverse aree del Paese.

Figura IV.25 - ANDAMENTO DEI TASSI DI INTERESSE NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE : 2007-2010[1]



1 Per finanziamenti oltre i cinque anni. Le categorie di prenditori qui considerati sono le "società e quasi società non finanziarie" e le "famiglie produttrici."
Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

[56] La Banca d'Italia, attraverso la Base Informativa Pubblica, diffonde i risultati di una rilevazione campionaria.

Fondo di garanzia per le PMI

A partire dalla fine del 2008 la congiuntura ha suggerito rilevanti innovazioni per il "Fondo di garanzia per le PMI"[57], misura tesa ad agevolare l'accesso al mercato del credito[58] attraverso garanzie dirette "a prima richiesta" alle banche e riassicurazioni agli enti di garanzia (in primo luogo i confidi, tramite rimborsi parziali di quanto escusso nel caso di insolvenza delle imprese garantite). I punti qualificanti della riforma[59] sono i seguenti:

- incremento della dotazione finanziaria (da 350 milioni a oltre 2 miliardi al 2012);
- estensione settoriale alle imprese artigiane e di trasporto;
- garanzia di ultima istanza dello Stato, attivabile in caso di default del Fondo pubblico (la porzione delle operazioni creditizie garantite a prima richiesta e assistite dalla controgaranzia dello Stato possono quindi essere considerate *a rischio zero* dai soggetti finanziatori, che, pertanto, non sono tenuti a impegnare patrimonio per i requisiti minimi di vigilanza);
- incremento - da 500 mila a 1,5 milioni per singola impresa - della garanzia massima concedibile;
- revisione (in senso meno restrittivo) dei criteri di selezione delle imprese beneficiarie.

Il mercato ha molto apprezzato queste misure come si ricava dalla crescita dei volumi di operatività del Fondo, che nel 2010 ha registrato un incremento del numero delle operazioni ammesse pari al 104 per cento (cfr. Figura IV.26) a fronte di una crescita del credito concesso pari all'86 per cento (cfr. Figura IV.27).

Figura IV.26 – FONDO DI GARANZIA PER LE PMI (legge n.662/96), OPERAZIONI AMMESSE (valore assoluto e variazione annua) 2000-2010



Fonte: elaborazioni DPS su dati MCC

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

[58] Va osservato che su questo terreno operano molte misure di intervento impostate dalle Amministrazioni regionali. In particolare tutti i Programmi Operativi delle 4 "regioni convergenza" esplicitano l'obiettivo di migliorare le condizioni di accesso al credito da parte delle imprese, che viene perseguito soprattutto attraverso misure di ingegneria finanziaria (in forma di garanzia pubblica o di incentivi al capitale di rischio) con il coinvolgimento di soggetti privati (spesso dei confidi).

[59] La riforma ha base giuridica nell'articolo 11 del decreto legge n. 185/2008, convertito con modifiche dalla legge n.2/09. Va precisato che la revisione della soglia massima della garanzia e dei criteri di selezione delle istanze sono state deliberate dal Comitato di gestione della misura.

Figura IV.27 – FONDO DI GARANZIA PER LE PMI (legge n.662/96), **CREDITO CONCESSO A FRONTE DELLE OPERAZIONI AMMESSE** (valore assoluto e variazione annua) **2000-2010**



Fonte: elaborazioni DPS su dati MCC

In un contesto di scarsa liquidità[60] deve collocarsi la genesi[61] del *Plafond PMI* attivato dalla Cassa Depositi e Prestiti. Questa ha messo a disposizione del sistema bancario (a condizioni di prezzo vantaggiose) liquidità per 8 miliardi (attinta dal risparmio postale e ripartita in due *tranches*, così da assicurare - per la seconda di queste - condizioni più favorevoli alle banche risultate più efficienti nella gestione della prima), destinata ai fabbisogni delle PMI. Una prima Convenzione (2009) tra la Cassa depositi e prestiti e l'Associazione Bancaria italiana (ABI) ha dato avvio all'iniziativa. La seconda Convenzione (febbraio 2010) ha strutturato in modo più puntuale il prodotto. La terza Convenzione (dicembre 2010), in particolare, ha introdotto la possibilità della durata decennale dei prestiti.

Inoltre con il decreto sviluppo[62] (art. 8, comma 4) sono stati introdotti i "Titoli di risparmio per l'economia meridionale", speciali obbligazioni degli istituti bancari con scadenza non inferiore ai 18 mesi e con ritenuta agevolata al 5 per cento.

---

[60] Alla fine del 2008 l'incidenza dell'interbancario sulla raccolta complessiva era in Italia del 29 per cento contro il 41 per cento dell'area euro.

[61] La base giuridica della misura si trae dal combinato disposto dell'art. 22, commi 1 e 2, decreto legge n.185/2008 il quale - integrando l'art. 5, commi 7, lett. a) e l'art. 11 del decreto legge n. 269/2003 - fa sì che l'utilizzo del Risparmio Postale sia consentito anche per il compimento di ogni altra operazione di interesse pubblico prevista dallo statuto sociale della CDP (tenuto conto della sostenibilità economico-finanziaria di ciascuna operazione) e dell'art. 3, comma 4-bis, del decreto legge n. 5/2009 ai cui sensi le operazioni, effettuate in applicazione dell'art. 5, comma 7, lettera a), secondo periodo, del decreto legge n. 269/2003, possono assumere qualsiasi forma, inclusa la concessione di finanziamenti, il rilascio di garanzie, l'assunzione di capitale di rischio o di debito, e possono essere realizzate anche a favore delle piccole e medie imprese per finalità di sostegno dell'economia. Le predette operazioni possono essere effettuate in via diretta ovvero attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito, a eccezione delle operazioni a favore delle piccole e medie imprese, che possono essere effettuate esclusivamente attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito.

[62] D.L. 13 maggio 2011, n. 70.

Tali obbligazioni serviranno a favorire il riequilibrio territoriale dei flussi di credito nel Mezzogiorno, in particolare per gli investimenti a medio-lungo termine delle PMI e potranno essere emessi fino a un importo massimo di 3 miliardi annui.

Banca per il Mezzogiorno

Con la legge finanziaria per il 2010 (art.1, comma 161, legge 23 dicembre 2009, n. 191), si è dato nuovo impulso alla Banca per il Mezzogiorno (prevista dall'art. 6-ter del D.L. 112/2008). La nuova banca, della quale lo Stato è promotore e socio temporaneo (al massimo per 5 anni) di minoranza (al massimo con 5 milioni), si pone l'obbiettivo di accrescere l'offerta di credito nel Mezzogiorno, in particolare per le PMI e coinvolge, oltre a soggetti privati (incluse le BCC), anche Poste Italiane. Nel settembre 2010 - Iccrea Holding Spa (società del Sistema delle BCC) e Poste Italiane hanno comunicato di aver congiuntamente avviato una attività conoscitiva volta a una possibile acquisizione di Mediocredito Centrale dal gruppo Unicredit. Com'è noto Mediocredito Centrale è una banca con una particolare esperienza nel settore dell'agevolato ed è il capofila della cordata di banche aggiudicataria del servizio di gestione del Fondo di garanzia per le PMI. Per tale acquisizione, che permetterebbe di avere complessivamente a disposizione della nuova Banca per il Mezzogiorno fino a 7.500 sportelli (4.500 postali e 3.000 delle banche di credito cooperativo e popolari), è arrivata recentemente (maggio 2011) anche l'autorizzazione da parte della Banca d'Italia.

* * *

Private equity

Nel Mezzogiorno il mercato del *private equity* conserva una dimensione poco più che embrionale (cfr. Tavola IV.18). Qui il valore delle operazioni è in regresso rispetto al periodo antecedente la crisi, ma l'arretramento è, in termini percentuali, assai più contenuto rispetto a quello accusato a livello nazionale.

Tavola IV.18 - CAPITALE DI RISCHIO: NUMERO E CONTROVALORE DELLE OPERAZIONI DI INVESTIMENTO (2006-2010)

	2006	2007	2008	2009	2010
ITALIA					
N° operazioni	292	302	372	283	292
di cui Early stage	62	88	88	79	106
di cui Expansion	87	102	133	112	109
Valore operazioni (milioni di Euro)	3.731	4.197	5.458	2.615	2.461
di cui Early stage	28	66	115	98	89
di cui Expansion	1.013	641	796	371	583
MEZZOGIORNO					
N° operazioni	13	18	12	12	23
di cui Early stage	5	8	2	6	14
di cui Expansion	3	8	6	2	7
Valore operazioni (milioni di Euro)	89	102	70	108	60
di cui Early stage	2	7	4	10	11
di cui Expansion	56	84	16	5	11

Fonte: AIFI. Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital

Fondo finanza d'impresa

L'azione pubblica a favore del capitale di rischio registra nel 2010 l'effettiva entrata a regime di due misure:

- il *Fondo high-tech per il Mezzogiorno* (previsto dall'articolo 1, comma 222, legge n.311/2004) nel corso del 2008 aveva assunto partecipazioni (con risorse pubbliche per il 50 per cento) in quattro fondi chiusi vincolati a investire in piccole e medie imprese con programmi di innovazione su base digitale. Per la prima volta le SGR hanno raccolto concretamente capitali pubblici e privati per investire (solo) nel Mezzogiorno una quantità di risorse molto al di sopra dei valori di norma espressi dal mercato in relazione alla specifica categoria delle imprese innovative. Ebbene le operazioni deliberate nel 2010 (cfr. Tavola IV.19) in questa nicchia di mercato hanno un valore davvero significativo in proporzione alle dimensioni del mercato del capitale di rischio al Sud;
- il *Fondo italiano di investimento* nasce su impulso del Ministero dell'Economia e coinvolge, in una logica privatistica (ovvero senza specifici aiuti di Stato), importanti banche private al fianco della Cassa Depositi e Prestiti, ponendosi come target imprese, localizzate sul territorio nazionale, con un fatturato non inferiore a 10 milioni. Nel primo anno di attività esso ha concretamente acquisito la prima partecipazione societaria (per un valore di 3 milioni).

Tavola IV.19 - FONDO HIGHTECH PER IL MEZZOGIORNO (operazioni deliberate)

	2009	2010
N° operazioni	2	6
di cui Early stage	2	6
di cui Expansion		
Valore operazioni (milioni di Euro)	1,3	10,2
di cui Early stage		
di cui Expansion		

Fonte: AIFI. Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital

IV.4 La politica regionale nel lungo periodo: il futuro della politica di coesione

IV.4.1 La budget review

Il 19 ottobre 2010 la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione sulla revisione del bilancio UE[63]. L'esercizio risponde a una indicazione in tal senso prevista dall'accordo sulle prospettive finanziarie 2007-2013: alla Commissione si chiedeva di effettuare un'ampia e piena revisione riguardante tutti gli aspetti del bilancio, sia sul versante della spesa dell'UE, compresa la Politica Agricola Comune (PAC), sia su quello delle entrate, compreso il rimborso britannico, riferendo in

[63] COM(2010) 700, Brussels 19.10.2010, "the EU Budget review"

merito al Consiglio nel 2008/2009[64]. Diversi fattori hanno impedito il rispetto dei tempi previsti per la revisione del bilancio: la lunga fase di ratifica del Trattato di Lisbona, il rinnovo delle Istituzioni comunitarie, la crisi economica. La Comunicazione, alla fine, non ha trattato una possibile revisione delle prospettive finanziarie 2007-2013, ma è divenuta il documento di orientamento per la impostazione del Quadro Finanziario Pluriennale post 2013, del quale delinea i principi e le opzioni di fondo, senza riferimenti alla dimensione finanziaria.

Principi del bilancio europeo

La Comunicazione si pone come obiettivo la individuazione del modo più intelligente di spendere, indicando alcuni principi fondamentali che debbono guidare le scelte. Tra questi figura l'esigenza di assicurare la rispondenza del bilancio alle nuove indicazioni politiche fornite dal Trattato di Lisbona e all'importanza che esso attribuisce ad alcune aree di intervento (tra le quali vengono citate l'energia, i cambiamenti cimatici, la dimensione esterna dell'UE, la giustizia e gli affari interni). Altro principio guida per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale è il valore aggiunto europeo, al quale si lega l'esigenza di avere un bilancio orientato ai risultati. Efficacia della spesa, risparmio in termini di spesa pubblica complessiva, effetto-leva, economie di scala e possibilità di raggiungere la massa critica necessaria per promuovere eccellenza e competitività su scala globale, risoluzione di questioni che hanno carattere transfrontaliero o comunque sovranazionale: questi sono gli elementi da considerare per valutare il valore aggiunto della spesa comunitaria, ma tutto ciò deve andare di pari passo con l'effettivo raggiungimento dei risultati attesi. Un forte orientamento ai risultati è, in effetti, l'elemento distintivo che governa tutta l'impostazione della Comunicazione e che si lega fortemente sia alle riflessioni indotte dalla crisi economica, sia al conseguente processo di rafforzamento della *governance* delle politiche economiche europee. Efficienza e orientamento ai risultati si devono coniugare con il principio di solidarietà, inteso come un elemento di forza capace di fornire benefici a tutti, sia partecipando agli sforzi aggiuntivi che alcuni territori debbono sostenere per fare fronte a problemi localizzati, ma di interesse comune (come ad esempio l'immigrazione illegale, la tutela ambientale e la lotta ai cambiamenti climatici), sia ponendo attenzione alle parti più vulnerabili e meno sviluppate dell'Unione europea, la cui crescita genera effetti benefici per tutta l'UE.[65]

I tre assi del bilancio europeo

La Comunicazione propone un bilancio orientato alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020, i cui tre assi (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva) sono presentati come le direttrici fondamentali dell'azione futura dell'Unione e del suo bilancio: il primo asse include ricerca, innovazione e infrastrutture; il secondo la politica energetica, la lotta ai cambiamenti climatici e la PAC, il terzo la politica di coesione, il cui contributo, tuttavia, sostiene l'attuazione

[64] GUCE 139, 14.06.2006, pag.15 (dichiarazione n.3)

[65] "GDP in the EU 25 as a whole is estimated to have been 0.7% higher in 2009 as a result of cohesion policy over the 2000/2006 period – meaning a good return for spending account for less than 0.5% of EU GDP over the same period". COM(2010) 700, Brussels 19.10.2010, "the EU Budget review", pag.6

di Europa 2020 in modo orizzontale, perseguendo contemporaneamente crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Ricerca, innovazione e istruzione

A ricerca, innovazione e istruzione viene dato risalto come i più sostenibili motori della crescita economica e della produttività: l'investimento in queste politiche, che ha già visto un notevole incremento nelle prospettive finanziarie 2007-2013, dovrà continuare, ma accompagnato da riforme che assicurino maggiore qualità dei risultati rispetto agli investimenti effettuati, evitando la frammentazione e massimizzando l'effetto leva dei fondi comunitari. Riguardo alle infrastrutture si sottolinea come le infrastrutture transfrontaliere siano uno degli esempi di interventi con i quali l'UE può risolvere i gap e fornire risultati di maggior valore, sopperendo ai fallimenti di mercato che spesso ostacolano la realizzazione di progetti di grande valore aggiunto comunitario. Un sostegno finanziario mirato di livello europeo può aiutare a promuovere l'avvio di questi progetti, che spesso dispiegano a lungo termine il loro grande potenziale commerciale.

Energia

Per quanto riguarda l'energia la Comunicazione suggerisce che trattare queste priorità all'interno di diversi programmi è una soluzione più efficace che prevedere un investimento specifico settoriale su larga scala, a causa della molteplicità di obiettivi e di settori richiamati dai temi della efficienza energetica, del cambiamento climatico e dell'utilizzo di fonti rinnovabili. La riforma della Politica Agricola Comune dovrebbe continuare lungo la strada già delineata nel 2007-2013, accentuando l'attenzione all'ambiente e alla tutela del territorio, continuando il sostegno dello sviluppo rurale all'innovazione e alla competitività del settore agricolo e migliorando la sinergia con altre politiche comunitarie, in particolare con il Quadro strategico comune previsto per la coesione e i Piani Nazionali di Riforma in attuazione di Europa 2020. Il Trattato di Lisbona offre all'Unione europea nuove possibilità di giocare con maggiore robustezza il proprio ruolo di attore globale e questo certamente contribuirà a rafforzare l'efficacia della spesa comunitaria a sostegno delle relazioni esterne dell'UE, che dovranno continuare a sostenere i processi di mitigazione della povertà, rispondere alle situazioni di crisi internazionale, proporre i propri obiettivi in relazione ai cambiamenti climatici, sviluppare relazioni strette ed efficienti con i Paesi del vicinato, assistere i paesi candidati o potenziali candidati nel processo di adesione all'UE.

Politica di coesione

Alla politica di coesione la Comunicazione dedica particolare attenzione, sottolineandone il ruolo di portabandiera degli obiettivi della Strategia Europa 2020 in tutti i territori. La politica di coesione deve perciò continuare a operare in tutte le regioni, seppur concentrando gli sforzi nelle regioni più povere, come stabilisce il Trattato, tenendo conto anche dell'attenzione che occorre portare alle regioni che non hanno ancora completato il loro processo di recupero del ritardo di sviluppo: per queste deve esserci un sistema di sostegno transitorio semplice ed equo che eviti i possibili shock economici dovuti al repentino venire meno del sostegno finanziario. Una ulteriore riforma della politica di coesione è necessaria per massimizzarne il valore aggiunto, attraverso una sistematica concentrazione degli interventi sugli

obiettivi di Europa 2020 e un rafforzamento dell'orientamento ai risultati. A tal fine la Comunicazione suggerisce gli aggiustamenti che occorrerebbe apportare nel sistema attuale, per assicurare un migliore coordinamento tra Europa 2020 e la politica di coesione, attraverso un più chiaro orientamento a livello europeo, un processo negoziale più strategico tra Commissione, Stati membri e partner regionali e locali nella definizione degli strumenti programmatici e un adeguato follow-up dell'attuazione. Maggiore concentrazione e coerenza, un Quadro strategico comune, un Contratto di partenariato per concentrare lo sviluppo e gli investimenti verso i risultati attesi a livello europeo, miglioramento della qualità della spesa, adeguate competenze del capitale umano: questi sono i cardini della riforma che la Comunicazione propone. Su questi elementi la Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale ha costruito le proposte per la programmazione della politica regionale dopo il 2013 (cfr. paragrafo IV.4.2).

Entrate

Sul versante delle entrate la Comunicazione propone di rivedere il sistema delle risorse proprie, proponendo in alternativa alla risorsa basata sull'IVA una serie di possibili nuove risorse proprie, riducendo allo stesso tempo la quota di risorse proprie basata sul RNL, che nel tempo è diventata dominante, rappresentando oggi circa il 75 per cento del totale e costituendo la ragione per la quale il negoziato sul bilancio dell'UE viene affrontato dagli Stati membri in termini di *juste retour* rispetto al contributo versato da ciascuno, più che in termini di efficacia della spesa. Sempre al fine di rendere il bilancio dell'UE più trasparente ed equo la Comunicazione richiama la necessità di valutare attentamente se anche in futuro sia necessario mantenere il meccanismo delle correzioni, per il quale il Regno Unito ha ottenuto fin dal 1984 il diritto a ottenere un rimborso rispetto al contributo versato al bilancio e altri Paesi hanno ottenuto per il 2007-2013 correzioni ad-hoc.

Il dibattito sulla revisione del bilancio

Lo scenario aperto dalla Comunicazione sulla revisione del bilancio ha avviato una nuova fase di dibattito tra gli Stati membri, dal quale si possono trarre alcuni elementi che saranno al centro del futuro negoziato: in primo luogo la crisi economica e, ancor più, i più stringenti impegni assunti dagli Stati membri per il rispetto del Patto di stabilità segneranno il negoziato sul bilancio, che non potrà che essere improntato al rigore, in linea con gli sforzi di contenimento e controllo della spesa pubblica affrontati dagli Stati membri[66].

Il desiderio di sviluppare o irrobustire l'intervento comunitario in alcuni settori (ricerca e innovazione, energia, ecc), per avere un bilancio più moderno e in linea con le nuove materie introdotte dal Trattato si scontra con l'esigenza di contenimento della spesa, ma anche con un certo scetticismo da parte degli Stati membri sull'efficacia della gestione centralizzata adottata per queste politiche. E' oggetto, ad esempio, di contrastanti valutazioni l'idea di istituire nuovi Fondi

[66] In proposito cinque Stati Membri (Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi e Finlandia) hanno indirizzato al Presidente Barroso una nota (citata a volte come "Lettera dei Cinque") nella quale chiedono che la dinamica del bilancio, sia in termini di impegni che di spese, venga contenuta, a partire dai livelli che si raggiungeranno nel 2013.

settoriali, in particolare a sostegno della realizzazione delle infrastrutture di interesse europeo.

La PAC rappresenta questa volta una partita molto delicata, sia per il perdurante interesse della Francia a mantenere i finanziamenti e le regole attuali della PAC (che vedono la Francia come primo grande beneficiario degli Aiuti agli agricoltori), sia per le aspettative dei nuovi Stati membri che per la prima volta partecipano a pieno titolo alla negoziazione della politica agricola[67]. In particolare la revisione dei criteri storicamente adottati per l'assegnazione degli Aiuti diretti agli agricoltori, che è necessaria per riequilibrare la distribuzione degli Aiuti tra i diversi Stati membri, potrebbe accentuare l'importanza di criteri, quali la superficie coltivata, che rischiano di penalizzare in particolare l'Italia.

La coesione è ancora una volta oggetto di tensioni e contrasti, andandosi accentuando l'asimmetria dell'intervento dei Fondi strutturali, a causa della progressiva concentrazione delle regioni in ritardo di sviluppo in un numero limitato di Stati, per lo più appartenenti al gruppo dei nuovi Stati membri. In un bilancio segnato da esigenze di contenimento della spesa e dalla logica del *juste retour* la coesione rischia di diventare una variabile di aggiustamento, sulla quale intervenire per perseguire riduzione di spesa senza danneggiare quei Paesi contribuenti netti, come la Germania e la Francia, che non hanno o non avranno più grandi ritorni dalla politica di coesione, mentre mantengono forti interessi su altre politiche, come la PAC. La posizione dell'Italia risulta isolata rispetto agli altri Stati membri, risultando l'unico paese contribuente netto che contemporaneamente è anche grande beneficiario netto della politica di coesione, anche dopo il 2013, restando di fatto invariata l'area delle regioni eleggibili a un futuro obiettivo convergenza[68].

L'Italia ha portato innanzitutto all'attenzione degli altri Stati membri e della Commissione la insostenibilità di un sistema di definizione dei contributi degli Stati membri iniquo, che penalizza l'Italia rispetto ad altri Stati che hanno un livello di prosperità simile. Appoggio, quindi, a un bilancio improntato al rigore e all'efficacia della spesa, ma equità di trattamento per tutti gli Stati membri attraverso l'abolizione del meccanismo delle compensazioni. In questo contesto l'Italia ha sottolineato il proprio interesse alla continuazione della politica di coesione, in linea con la propria posizione di contribuente netto al bilancio e grande beneficiario di questa politica della quale è tra i maggiori beneficiari: chiedendo, quindi, la continuazione di una politica di coesione che abbia una dotazione finanziaria adeguata a sostenerne l'intervento in tutte le regioni europee, mantenendo l'attuale architettura della politica, con i suoi tre obiettivi (convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale europea) e mantenendo i criteri di eleggibilità e di allocazione delle risorse adottati per il 2007-2013, ma allo stesso tempo chiedendo

[67] La discussione sulle prospettive finanziarie 2007-2013 non riguardò la PAC, per la quale venne definito già nel 2003, prima dell'allargamento ai dodici nuovi Stati membri, il profilo di spesa fino a tutto il 2013.

[68] Stando ai dati di fonte Eurostat più recenti, riferiti alla media del periodo 2006-2008, l'Italia dovrebbe mantenere anche dopo il 2013 le quattro regioni che attualmente sono eleggibili all'obiettivo convergenza: Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, per un totale di più di sedici milioni di abitanti.

una seria riforma del sistema di attuazione, per aumentarne l'efficacia e l'orientamento ai risultati.

La proposta formale di Quadro Finanziario Pluriennale post 2013 è attesa per l'inizio dell'estate 2011 e, a seguire, è atteso il nuovo pacchetto regolamentare per la politica di coesione: il negoziato dovrebbe auspicabilmente concludersi nel 2012, per consentire di predisporre nel 2013 i nuovi strumenti programmatici.

IV.4.2 La riforma della politica di coesione: la Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale

La Commissione Europea ha pubblicato il 9 novembre 2010 la Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, prevista con cadenza triennale dall'art.175 del Trattato. Rispetto alle edizioni precedenti (l'ultima è di giugno 2007) la relazione presenta una lettura molto più ampia e articolata delle tendenze di sviluppo dei territori europei, fornendo una messe rilevante di informazioni che potranno rivelarsi preziose al momento della predisposizione dei nuovi programmi post 2013. Per quanto riguarda in particolare il nostro Paese il documento registra lo stato di difficoltà in cui versa ormai da qualche anno lo sviluppo regionale italiano: alle debolezze che caratterizzano tradizionalmente le regioni in ritardo si sommano, infatti, le difficoltà complessive di crescita del Paese. Si evidenzia sia l'arretramento generalizzato dell'Italia rispetto ai livelli medi di prosperità economica dell'UE, sia la presenza di elevati gap delle regioni italiane, non solo di quelle in ritardo di sviluppo, rispetto ai principali target stabiliti dalla Strategia Europa 2020. Il tema della coesione sociale viene in questa relazione trattato più ampiamente, estendendo in particolare l'analisi degli aspetti di inclusione sociale e qualità della vita, coerentemente con i nuovi contenuti della Strategia Europa 2020: si evidenziano, nel caso dell'Italia, il peso della disoccupazione, in particolare giovanile e femminile, l'esistenza di un'ampia popolazione a rischio di povertà, soprattutto al Sud, e la difficoltà della popolazione delle regioni in ritardo di sviluppo ad accedere ad alcuni servizi essenziali. Infine, per la prima volta, la relazione approfondisce alcuni aspetti della qualità della vita, analizzandoli anche con riferimento al grado di urbanizzazione (aree densamente popolate, aree scarsamente popolate e aree intermedie): si evidenzia, così, la maggiore difficoltà delle aree scarsamente popolate nell'accesso ai servizi e il rilievo maggiore che alcuni aspetti di inclusione sociale assumono nelle aree densamente popolate.

Per la prima volta la relazione contiene anche uno specifico capitolo dedicato all'analisi delle politiche nazionali di investimento, in rapporto alla coesione, che serve a contestualizzare l'azione della politica di coesione nei diversi Stati membri. Ciò in considerazione del dettato dell'art.175 del Trattato, che chiede agli Stati membri, in aggiunta a quanto viene realizzato dalla politica comunitaria, di condurre e coordinare le proprie politiche al fine di perseguire coesione economica, sociale e territoriale e, più nello specifico, della crescente consapevolezza dell'influenza dei

cosiddetti "fattori di contesto" sugli stessi risultati della politica di coesione. Emerge da questa analisi che soltanto in alcuni Paesi, Germania e Francia in particolare, la spesa pubblica per investimenti si è concentrata nelle regioni meno avanzate, contribuendo a rafforzare l'azione volta a colmare i divari regionali. Uno specifico approfondimento è dedicato al caso del Mezzogiorno, nel quale si mette in relazione la scarsa crescita delle regioni del Mezzogiorno alle difficoltà di crescita del Paese. La relazione segnala che le politiche di investimento pubblico nazionale non hanno favorito il Mezzogiorno, diversamente da quanto avvenuto ad esempio in Germania, mentre la crisi economica ha colpito duramente le regioni meridionali, che avranno prevedibilmente più difficoltà a reagire all'impatto della crisi.[69]

Gli orientamenti della Commissione per la politica di coesione post 2013

La parte politicamente più rilevante del documento è costituita dalle conclusioni[70], che contengono gli orientamenti della Commissione per la politica di coesione dopo il 2013, nel solco di quanto annunciato dalla Comunicazione sulla revisione del bilancio (vedi *supra*). In sintonia con quest'ultima le conclusioni della relazione, pur riprendendo alcuni elementi di continuità con l'attuale quadro, indicano il percorso per una riforma ambiziosa della politica di coesione, fortemente guidata dall'esigenza di rafforzare l'orientamento ai risultati di questa politica. Gli elementi principali della proposta contenuta nel Rapporto riguardano il miglioramento del valore aggiunto, la *governance*, i sistemi di attuazione e l'architettura della politica di coesione.

Valore aggiunto

In merito al miglioramento del valore aggiunto, la Commissione propone i seguenti interventi :

- un rafforzamento della programmazione strategica, articolata secondo un Quadro strategico comune adottato dalla Commissione, che indicherebbe le priorità di investimento e sarebbe riferito ai Fondi Strutturali, al Fondo di coesione e ai Fondi per lo sviluppo rurale e la pesca. Un Contratto di sviluppo e investimento in partenariato, relativo alla politica di coesione da attuare in ciascuno Stato membro (lasciando la facoltà ai singoli Stati membri di estenderlo anche ad altre politiche, in particolare quelle considerate dal Quadro strategico comune), dovrebbe discendere dal Quadro strategico comune e, riflettendo anche la coerenza con la strategia di sviluppo delineata nel Programma nazionale di riforma, espletare un chiaro impegno di ciascun Paese nei riguardi dei risultati da conseguire, indicando le priorità di investimento, le risorse allocate, le condizionalità da rispettare, i risultati attesi e i target da raggiungere. Corollario importante di questo rafforzamento di carattere strategico è il miglioramento delle attività di valutazione e dei metodi valutativi, con un più incisivo ruolo della valutazione ex-ante a supporto della definizione dei programmi e il ricorso

[69] "Si può argomentare che il problema è tanto un problema dell'intera Italia, quanto un problema del Mezzogiorno", Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, pag. 161

[70] Comunicazione COM (2010) 642 del 9.11.2010 "Conclusioni del quinto rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione

alle valutazioni di impatto, nel quadro dell'orientamento ai risultati della politica di coesione;

- un'accresciuta concentrazione tematica che traduca l'esigenza di indirizzare gli interventi su priorità in linea con la Strategia Europa 2020 negli specifici contesti regionali;
- l'introduzione di condizionalità volte a migliorare l'efficacia degli investimenti, per garantire la presenza dei requisiti necessari per assicurare l'efficacia degli investimenti. In questo stesso contesto la Commissione propone anche la possibilità di sanzioni (nella forma di sospensioni o cancellazioni di stanziamenti) nell'ambito della politica di coesione, in caso di non conformità con gli obblighi assunti nel quadro del Patto di stabilità e crescita. La relazione richiama anche la necessità di una revisione del metodo di calcolo dell'addizionalità delle risorse comunitarie, che resta confermato come principio fondamentale della politica di coesione, al fine di rendere più intellegibili il legame tra gli impegni assunti su questo fronte e quelli previsti nei Programmi di stabilità. Viene infine avanzata la proposta di una riserva sui fondi per la coesione destinata a premiare i migliori risultati conseguiti, a livello dell'intera UE, nel conseguimento dei target della strategia Europa 2020 e i correlati obiettivi nazionali;
- un più ampio ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria al fine di rafforzare l'effetto moltiplicatore e la sostenibilità nel tempo degli investimenti, oltre che intensificare le possibilità di partnership con il settore privato.

Governance

Con riferimento alla *governance* della coesione, la Commissione ha richiamato la novità rappresentata dall'introduzione, con il nuovo Trattato, della coesione territoriale, che richiede di considerare nei futuri programmi questa nuova dimensione della politica di coesione, con riferimento, in particolare: alla necessità di sviluppare un'agenda urbana ambiziosa, alla possibilità di programmare con un approccio per aree funzionali, che possono trascendere i confini amministrativi; alla importanza di tenere conto in modo più accurato di alcune specificità geografiche; alle potenzialità delle strategie macroregionali. In relazione a queste ultime la Commissione sottolinea l'esigenza di una valutazione complessiva di quelle in corso e della disponibilità di risorse, ricordando l'importanza di interventi integrati focalizzati su questioni-chiave per lo sviluppo delle aree interessate.

In tema di sistemi di attuazione, vengono trattate quattro aree nelle quali sono necessari cambiamenti: la gestione finanziaria, per la quale si fa riferimento alla revisione in corso del Regolamento; la riduzione del carico amministrativo, per la quale si suggerisce di continuare nella semplificazione già avviata nel 2007-2013 e di perseguire un migliore allineamento delle regole di utilizzo dei diversi fondi; la disciplina finanziaria, con il mantenimento della regola del disimpegno automatico, anche se con una possibile deroga per il primo anno di programmazione; i sistemi di controllo, che dovrebbero garantire allo stesso tempo garanzia sulla robustezza dei sistemi, ma anche maggiore attenzione al controllo di qualità. L'aspetto più critico

riguarda le revisione del Regolamento finanziario, che potrebbe generare impatti di portata rilevante sulla politica di coesione, qualora prevalesse l'idea di favorire l'allineamento della politica di coesione a un sistema di gestione finanziaria che risponda alle esigenze di chiusura annuale del bilancio comunitario, trascurando la specificità della politica di coesione e del suo impianto programmatico e di attuazione pluriennale.

Per quanto riguarda, infine, l'architettura della politica di coesione, la Commissione propone uno schema nel quale viene innanzitutto ribadito il ruolo della politica di coesione come politica di sviluppo che deve operare in tutte le regioni, pur nel quadro della maggiore concentrazione delle risorse nelle regioni in ritardo di sviluppo, conformemente alle disposizioni del Trattato. Si propone, inoltre, di istituire una nuova categoria intermedia di regioni, che interesserebbe una fascia di regioni con un livello di reddito pro capite superiore al 75 per cento della media comunitaria, ma comunque inferiore ad altra soglia da stabilire (presumibilmente il 90 per cento). Si propone inoltre una maggiore visibilità e certezza delle allocazioni finanziarie per il Fondo Sociale Europeo, in considerazione del suo contributo al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Le conclusioni della Quinta relazione sono state oggetto di un'ampia consultazione pubblica, nonché di confronto politico nella Riunione Ministeriale Informale dei Ministri responsabili per la politica di coesione, che si è tenuta a Liegi il 22 e 23 novembre. In quell'occasione gli Stati membri hanno chiesto di approfondire il confronto tecnico-amministrativo su alcuni punti salienti della riforma, in particolare per quanto riguarda il tema delle condizionalità, per esaminare il quale è stato chiesto alla Commissione europea di istituire un'apposita Task-force, composta da rappresentanti degli Stati membri e delle Istituzioni europee. Il Forum sulla coesione, che ha avuto luogo a Bruxelles alla fine di gennaio 2011 ha permesso un primo confronto allargato tra la Commissione e i principali *stakeholder* coinvolti nell'attuazione della politica di coesione.

L'Italia ha partecipato alla consultazione pubblica[71] e al dibattito politico, esprimendo una posizione di forte appoggio alla proposta della Commissione, considerata come un'ottima base di partenza per definire un'efficace riforma della politica di coesione, volta a conciliare rigore e sviluppo, come è ormai indispensabile nel quadro attuale. Due sono gli aspetti che l'Italia ha trovato particolarmente innovativi e da sostenere fortemente: il rafforzamento dell'orientamento ai risultati, sostenuto da un irrobustimento delle attività di valutazione e dalla capacità di definire ex-ante indicatori e target di risultato misurabili, legati direttamente alla policy; l'introduzione di specifiche condizionalità ex-ante, strettamente legate all'efficacia degli investimenti e tali da assicurare già dall'inizio della programmazione la sussistenza di tutti quei requisiti - di carattere regolatorio,

[71] Il testo del contributo italiano e di tutte le altre risposte alla consultazione pubblica è consultabile all'indirizzo Internet http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/answers_en.cfm

progettuale e pianificatorio, istituzionale, ecc - necessari per attuare con rapidità ed efficacia gli investimenti previsti. Sulle condizionalità, in particolare, l'Italia ha attivamente contribuito al confronto che si è sviluppato a livello europeo, principalmente nell'ambito della Task force sopracitata, sottolineando: la loro necessità e opportunità delle condizionalità, al fine di garantire sia i Paesi beneficiari che i Paesi contribuenti netti della bontà e dell'efficacia degli investimenti; la necessità che esse siano ben definite, mirate, verificabili, riferite solo ad aspetti legati direttamente all'efficacia degli investimenti della politica di coesione; le opportunità legate al loro utilizzo ai fini della anticipazione delle azioni necessarie a gestire e rimuovere gli ostacoli che possono emergere durante la possibilità che mobilitino anche quei soggetti, diversi dalle Amministrazioni titolari dei programmi operativi, ma la cui azione fosse tuttavia indispensabile per conseguire gli obiettivi dei programmi stessi. Questi concetti sono stati sviluppati e sistematizzati in un ampio documento elaborato congiuntamente dall'Italia e dalla Polonia, quale contributo concreto al dibattito. Sono stati infatti illustrati alcuni esempi concreti di applicazione di specifiche condizionalità nel campo della ricerca, dell'ambiente (acqua e rifiuti), dei trasporti, dell'istruzione e formazione.

In questo contesto è anche stata ribadita la necessità di evitare interpretazioni improprie del concetto di condizionalità, chiarendo la sostanziale differenza tra condizionalità ex-ante, di supporto alla efficacia della politica di coesione e sanzioni legate al mancato rispetto dei vincoli posti dal Patto di stabilità, che perseguono ben altri obiettivi, così come la distinzione tra le condizionalità ex-ante e le cosiddette condizionalità strutturali, volte a supportare l'attuazione delle riforme previste dai Piani di Riforma Nazionali e per ciò stesso finalizzate anch'esse ad altri obiettivi e, infine, la distinzione tra condizionalità ex-ante e meccanismi di premialità che incentivano l'efficienza nell'attuazione dei programmi (per la trattazione del concetto di condizionalità nell'ambito della nuova programmazione si veda anche il cap. V del presente Rapporto).

L'Italia si è dichiarata a favore della concentrazione degli interventi su un numero limitato di priorità tematiche in linea con la Strategia Europa 2020 e del rafforzamento strategico con l'adozione di un Quadro strategico Comune e del Contratto di sviluppo e investimento, quali elementi fondanti di un approccio strategico rafforzato; si è dichiarata al contrario non convinta della necessità di introdurre una categoria intermedia di regioni nella architettura della politica di coesione.

Un elemento che ha, infine, contraddistinto il contributo dell'Italia al dibattito rispetto agli altri Stati membri è stato l'accento posto sulla necessità di assicurare alla politica di coesione il sostegno di un dibattito politico robusto, che ne irrobustisca il ruolo e l'efficacia di intervento e di trovare a questo dibattito politico un luogo adeguato, come sarebbe una formazione stabile del Consiglio dedicata alla politica di coesione.

Mentre l'Italia ha dichiarato esplicitamente la necessità di una riforma ambiziosa della politica di coesione, sulla quale si è impegnata ad assicurare il proprio sostegno, nel corso del dibattito sono emerse resistenze da parte di diversi Stati membri ad accettare una riforma del genere, in favore del mantenimento dello status quo e di una accezione della politica di coesione che privilegia l'aspetto redistributivo e non quello di politica di sviluppo. La Commissione cristallizzerà gli esiti del dibattito nella proposta di nuovo pacchetto regolamentare, che dovrebbe essere immediatamente seguita dalla bozza di Quadro strategico comune, che potrà immediatamente orientare la fase di costruzione dei nuovi strumenti programmatici (Contratto e programmi). Auspicabilmente il negoziato dovrebbe chiudersi nel 2012, al fine di consentire un tempestivo avvio dell'attuazione del prossimo periodo di programmazione, già a partire dal 1° gennaio 2014.

V. ORIENTAMENTO AI RISULTATI E CONDIZIONALITÀ EX ANTE: IL PUNTO SU UNA RIFORMA IN CORSO

V.1 La definizione di condizioni per l'efficacia delle politiche: orientamenti per il futuro della politica di coesione

L'efficacia delle politica di sviluppo regionale e di coesione dipende in misura rilevante dalle condizioni di contesto che ne caratterizzano l'attuazione.

Si tratta di una considerazione non nuova, fra l'altro fortemente sostenuta ed esplicitata, anche nelle sue implicazioni operative, in tutti i principali documenti di programmazione della politica di sviluppo regionale e di coesione dell'esperienza italiana degli ultimi due cicli di programmazione. E, tuttavia, essa è, ora, assurta - principalmente per iniziativa e impulso della Commissione Europea - a questione centrale e prioritaria nel dibattito europeo che sta preparando il percorso verso l'impostazione del futuro delle politiche.

A partire infatti dalla fine del 2009 con il documento Samecki[1] e prima ancora con il Rapporto Barca[2] la questione sul come garantire che determinate condizioni o requisiti di carattere istituzionale, amministrativo, organizzativo e tecnico costituiscano la premessa essenziale per l'efficacia delle politiche è passata dal piano dell'analisi a quello di più concreta verifica della possibilità di farne un pilastro centrale dell'impostazione del periodo di programmazione 2013-2020.

Nel corso del 2010, come riferito nel capitolo precedente il confronto sul futuro della politica di coesione e sulle modalità attraverso le quali garantire che tali condizioni siano non solo puntualmente individuate ma anche progressivamente definite e trasformate in regole di programmazione e attuazione delle politiche è entrato in una fase decisiva anche in Italia (cfr. par. IV.4).

La posizione italiana nel dibattito europeo si è immediatamente annunciata nella Riunione ministeriale informale sulla politica di coesione tenutasi a Liegi il 22-23 novembre[3] ed è stata ripresa nel contributo italiano alla consultazione pubblica sulle Conclusioni della Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale:

"*Occorre assicurare, mediante la previsione di opportune condizionalità da verificare ex ante, che siano presenti tutti quei requisiti - istituzionali, amministrativi, regolatori, pianificatori e progettuali - necessari a una attuazione efficace dei programmi, per conseguire risultati tangibili e rafforzare la credibilità*

---

[1] Pawel Samecki, European Commissioner in charge of Regional Policy, "*Orientation paper on future cohesion policy*", December 2009.

[2] "*An Agenda for a reformed cohesion policy*", aprile 2009, rapporto indipendente preparato da Fabrizio Barca su incarico della Commissione Europea, disponibile in inglese sul sito della Commissione Europea http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_it.htm

[3] La posizione italiana, illustrata dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e la Coesione territoriale, è risultata assai diretta: "L'Italia sostiene con convinzione la proposta di introdurre specifiche condizionalità per l'utilizzo dei Fondi strutturali, strettamente legate al miglioramento dell'efficacia della politica di coesione. Occorre assicurare tutte le pre-condizioni, istituzionali, amministrative, regolatorie, necessarie a una attuazione efficace dei programmi, per conseguire risultati tangibili e rafforzare la credibilità della programmazione"

della programmazione. ...Perché si possa garantire una reale efficacia della politica di coesione le condizionalità dovrebbero essere stabilite ex-ante, all'inizio della programmazione, nel quadro di un costruttivo dialogo tra Commissione e Stati membri, e successivamente dovrebbero essere declinate nei Contratti di investimento e nei programmi operativi, a partire da principi generali contenuti nel Quadro Strategico Comune, con riferimento alle diverse priorità tematiche.
Le condizionalità devono essere ben definite, mirate, verificabili e fare sempre riferimento ai soli aspetti legati direttamente all'efficacia degli investimenti sostenuti dalla politica di coesione, evitando sia di caricare la politica di coesione di responsabilità che non le appartengono, sia di appesantire il carico amministrativo. Le condizionalità potrebbero anche fare riferimento a soggetti diversi dalle Amministrazioni titolari dei programmi operativi, ma la cui azione fosse tuttavia indispensabile per conseguire gli obiettivi dei programmi stessi. Un appropriato utilizzo delle condizionalità consente di anticipare e risolvere subito le frizioni che possono rallentare l'attuazione dei programmi. In questo modo le condizionalità possono produrre l'azione tempestiva di tutti i soggetti che direttamente e/o indirettamente contribuiscono al raggiungimento dei risultati attesi, rendendo quindi anche gestibili i fattori esogeni che ne possono pregiudicare il conseguimento. Ciò a vantaggio di una maggiore credibilità della politica di coesione e di una sua consapevole appropriazione da parte di tutti gli attori coinvolti".

Nel definire termini e contributi per tale confronto il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica nella sua funzione di coordinamento della politica regionale, ha svolto un ruolo centrale sia nella partecipazione al dibattito a livello europeo, sia nel costruire, a livello nazionale, proposte e indirizzi la cui attuazione sta peraltro trovando immediata anche se parziale applicazione nella fase di riprogrammazione delle politiche avviata nel corso del 2010 e in attuazione nel corso del 2011 (cfr. par. IV.4.2).

Come si vedrà meglio nel prosieguo di questo capitolo, gli esiti del negoziato sul futuro della politica di coesione con riguardo a questo specifico tema delle condizionalità sono, al momento attuale, abbastanza incerti.

La posizione italiana è fortemente orientata e determinata - supportata come è da analisi ed evidenze esplicite - nel sostenere un approccio innovativo e l'affermazione (e la formalizzazione nei futuri Regolamenti) di regole certe e chiare (e coerenti con gli indirizzi della stessa Commissione Europea contenuti nel citato documento e nella Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale) volte a rendere la presenza o meno di determinate condizioni decisiva per lo stesso finanziamento di programmi e interventi.

È una posizione impegnativa e che nel difficile confronto negoziale andrà fortemente sostenuta anche sul piano politico. A fronte di questa nettezza e assertività ancora incerti, si profilano gli esiti del confronto sia per la cautela di altri Paesi che esprimono posizioni improntate a caratteri di maggiore flessibilità e attenuazione delle regole (fino a mutarle in meri indirizzi) che rischiano di rendere il principio - pur condiviso da tutti - di assai meno incisiva applicazione, sia per il

permanere di forti elementi di ambiguità e non chiarezza nella posizione della Commissione.

Appare tuttavia evidente come - quali che siano gli esiti finali del negoziato in corso e le indicazioni dei futuri Regolamenti comunitari - il confronto in corso e le analisi e le riflessioni a supporto della posizione italiana costituiscano comunque un patrimonio di conoscenze e di indirizzi di policy la cui applicazione autonoma al contesto nazionale italiano può in ogni caso dare un contributo decisivo al miglioramento delle politiche, sia di quelle aggiuntive di sviluppo e coesione sia di quelle ordinarie.

Per questo motivo nel capitolo il tema delle condizionalità, nel rendere conto sinteticamente del lavoro svolto nel 2010 e nei primi mesi del 2011, viene trattato con l'intento di offrire (e in alcuni casi proporre) elementi di informazione e riflessione che potranno comunque essere utilmente considerati nelle scelte volte a migliorare l'efficacia delle politiche a livello nazionale.

Si tratta di scelte non più rimandabili sulle quali il dibattito sulle modalità per concretizzare l'orientamento all'efficacia delle politiche e degli interventi diventerà più serrato nei prossimi mesi e inevitabilmente si dovrà misurare.

V.2 Quali condizionalità per migliorare l'efficacia delle politiche

V.2.1 Definizione e individuazione

Il confronto in atto a livello europeo sul tema delle condizionalità, pur procedendo e avanzando, verte principalmente sulla condivisione del principio (l'efficacia dipende dal contesto, il contesto deve quindi essere oggetto di appropriate analisi ex ante per la verifica la sussistenza di condizioni adeguate per l'efficacia delle politiche) e sulla riflessione in ordine alle possibili modalità di applicazione del principio alle politiche.

È risultato invece, almeno finora, meno approfondito il confronto su quali siano le condizionalità che incidono sull'efficacia delle politiche e di come possano declinarsi in ordine alla loro influenza sui diversi gradi della loro programmazione / attuazione.

Per ragionare con riferimento a livelli di effettiva operatività, occorre quindi approfondire aspetti importanti, ovvero la definizione più puntuale di "condizionalità", le modalità attraverso le quali può essere rilevata la loro sussistenza (o meno), l'individuazione di quali siano le condizionalità effettivamente rilevanti ai fini dell'efficacia delle politiche.

Si possono intanto definire "condizionalità" - con riferimento ad una fase che precede la programmazione e quindi nella situazione *ex ante* - tutti quei requisiti (o, appunto, pre-condizioni) la cui sussistenza (o la cui mancanza) incide positivamente (o, in caso di assenza, mette a rischio) l'effettività degli investimenti e quindi la

capacità concreta che possano conseguire gli obiettivi per i quali sono stati programmati.

L'analisi preventiva ex ante (ovvero una vera e propria valutazione mirata) consente di verificare la sussistenza di pre-condizioni adeguate oppure la loro debolezza se non la loro totale assenza.

La *policy* conseguente, da attuare come premessa necessaria alla decisione di realizzare gli investimenti o alla ragionevole rinuncia ad effettuarli (non rilevandosi elementi di effettiva fattibilità) è quindi diretta ad adattare e ad affinare tali pre-condizioni (se se ne è verificata la sussistenza) o a definire dei percorsi credibili e mirati atti a rafforzarne la presenza (se è stata valutata troppo debole) o a precostituirne e ad affermarne la progressiva realizzazione (se sono risultate alla luce dell'analisi del tutto assenti).

In sintesi questo significa utilizzare *la valutazione ex ante* per valutare *le condizioni di fattibilità effettiva* degli investimenti (effettività da considerare includendo nel concetto di fattibilità anche la capacità dell'investimento di conseguire obiettivi dati) e quindi, in questo modo, *selezionare* le scelte e le decisioni di investimento *concentrando* risorse e sforzi nell'immediato dove già sono presenti condizioni adeguate di efficacia e, viceversa, almeno procrastinando la programmazione temporalmente là dove prima di investire occorre che le condizioni siano rafforzate o create.

Per passare dal carattere necessariamente generale di questa definizione ad una maggiormente in grado di consentire un confronto su scelte concrete, occorre uno sforzo ulteriore di specificazione per rilevare quali sono tali condizionalità e a che livello agiscono nel processo di programmazione / attuazione delle politiche.

V.2.2 Categorie di condizionalità

Indicare una tassonomia delle condizionalità è naturalmente piuttosto complesso (e in ogni caso certamente non esaustivo) e, tuttavia, il tentativo di pervenire ad una loro maggiore definizione è importante, sia per delimitare il campo di osservazione, sia per consentire un confronto esteso anche all'effettiva praticabilità e applicabilità di principi e di (eventuali) meccanismi.

Le "categorie" di condizionalità sono state variamente accennate nei diversi documenti citati nelle note di questo capitolo. Si parla in particolare di condizionalità istituzionali, regolatorie, amministrative, organizzative, tecniche.

Le *condizionalità istituzionali* sono quelle che attengono al funzionamento effettivo del sistema di istituzioni rilevanti per l'attuazione della politica regionale di coesione e il cui perimetro riguarda sia l'assetto istituzionale in senso generale (funzionamento del sistema multilivello nel quale la politica di coesione e capacità di cooperazione effettiva), sia in senso stretto (funzionalità delle istituzioni che hanno

responsabilità dirette nell'attuazione delle politiche, chiarezza di competenze, capacità di esercitarle).

Le *condizionalità amministrative* sono relative alla capacità e all'efficacia della catena esecutiva nell'attuazione delle politiche e quindi a requisiti di coerenza, trasparenza, semplificazione, tempestività del processo decisionale e dell'azione conseguente.

Si possono definire *regolatorie* le condizionalità che corrispondono, a diversi livelli, alla completezza, all'attualità e alla coerenza e conformità rispetto alla normativa europea del complesso di norme, indirizzi, standard, requisiti quantitativi/qualitativi che costituiscono il quadro di riferimento giuridico e tecnico-amministrativo per diversi e importanti settori di intervento della politica regionale di coesione.

Le *condizionalità organizzative* attengono alla presenza di capacità adeguate nella gestione funzionale delle risorse (finanziarie, umane) rispetto al sistema di obiettivi che si intende conseguire.

Le *condizionalità tecniche* sono quelle più direttamente collegate al concetto di adeguatezza delle competenze di ordine alla complessità tecnica di gestione e attuazione delle politiche, il cui fabbisogno è spesso qualitativamente e quantitativamente elevato (per cooperare, programmare, progettare, valutare).

Ognuna di queste categorie, come evidente, rimanda al rapporto (quasi biunivoco) condizionalità / capacità. L'assenza (o la carenza) di condizioni o pre-requisiti adeguati significa assenza (o carenza) di capacità adeguate nella fase di attuazione delle politiche. E significa, individuando ex ante le condizionalità da garantire, poter mirare con maggiore precisione ed efficacia attesa i percorsi di capacitazione che devono precedere e/o accompagnare l'attuazione delle politiche. Ovvero le riforme che occorre attuare ai diversi livelli in cui si articola il processo di attuazione delle politiche stesse.

Ognuna di queste "categorie" può essere vista anche in relazione alla sua sfera di incidenza ovvero quella generale del sistema Paese (condizionalità "orizzontali" o di sistema), di priorità o settore di interventi (condizionalità tematiche) o, anche, quella relativa all'attuazione di interventi (condizionalità di progetto o di operazione).

Come si vedrà nei paragrafi che seguono, il dibattito in Europa si concentra prevalentemente sulle condizionalità "orizzontali" e su quelle tematiche. In Italia l'esperienza di revisione della politica regionale attuata nel 2010 ha preso in considerazione, pur in forma assai specifica, i pre-requisiti necessari a garantire maggiore efficacia delle politiche a livello di intervento.

Nonostante la varietà degli approcci possibili e le necessità ancora ampie di approfondimento anche tecnico delle possibilità di effettiva applicazione, appare evidente come l'intreccio fra "categorie e livelli" aiuti a rendere più stringente il ragionamento (quali sono, per esempio, i requisiti istituzionali e organizzativi necessari perché un "grande progetto" possa essere attuato con più realistiche attese

in ordine ai risultati che si vogliono conseguire ? E, soprattutto, chi deve agire ed entro quanto tempo per garantire che tali pre-requisiti siano messi in atto ?).

Naturalmente poi tutto (quanto alcune condizionalità siano più o meno rilevanti e a che livello, quanto sia impegnativo il percorso per metterle in atto, chi deve agire e con quali responsabilità) dipende *ovviamente* dal contesto. Si tratta intanto però di vedere, a partire dalla condivisione del principio, come e in che modo la sua applicazione può diventare un elemento innovativo nel disegno del futuro delle politiche.

V.3 *Il confronto in Europa: condizionalità e pre-requisiti di efficacia nel negoziato sul futuro della politica di coesione*

V.3.1 L'impostazione del confronto

La riflessione sulle modalità attraverso le quali garantire condizioni di maggiore efficacia alle politiche di coesione è uno dei temi al centro del "Rapporto Barca"[4]. È tale Rapporto, realizzato su incarico della Commissione Europea per preparare e stimolare il confronto sul futuro della politica di coesione, che ha aperto il dibattito sulle condizionalità viste come pre-requisiti da verificare ex ante in fase di programmazione per garantire che vi siano adeguate capacità di attuazione della strategia e migliori l'efficacia dell'intervento.

> "*Al pari di oggi, la responsabilità delle decisioni sulla gestione e l'attuazione spetterebbe allo Stato membro (Regioni). Lo Stato membro (Regioni) fornirebbe evidenze atte a dimostrare che le risorse umane, le competenze e le strutture/i sistemi necessari per la gestione strategica, la generazione e la selezione dei progetti, il controllo, il monitoraggio e la valutazione dei finanziamenti in conformità con sani principi, norme e standard di gestione e per il raggiungimento dei risultati degli interventi UE in questione, sono presenti o saranno predisposti.*"

La Commissione Europea, nella "Quinta relazione sulla coesione economica"[5], dedicata al futuro della politica di coesione in vista della consultazione

[4] "An Agenda for a reformed cohesion policy", aprile 2009, rapporto indipendente preparato da Fabrizio Barca su incarico della Commissione Europea, disponibile in inglese sul sito della Commissione Europea http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_it.htm. Una traduzione dei capitoli I e V è disponibile sul sito del Dipartimento http://www.dps.tesoro.it/

[5] Commissione Europea "Investing in Europe's future", versione preliminare, novembre 2010 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_final_web_en.pdf). Quanto indicato nella Quinta relazione sulla coesione economica delinea in modo efficace le indicazioni della Commissione in coerenza con altri documenti ufficiali che hanno nel tempo proposto con forza il tema. In particolare: Commissione Europea "*Enhancing economic policy coordination for stability, growth eand jobs Tools for straonger EU economicgovernance*", Bruxelles, COM (2010) 367/"; Commissione Europea "*The EU budget Review*", Bruxelles, com (2010) 700 FINAL.

degli Stati per il relativo negoziato, ha preso una posizione sostanzialmente in linea con le indicazioni sulla valutazione del Rapporto Barca.

Nel rilevare in modo chiaro la rilevanza del contesto e delle condizioni istituzionali entro cui la politica di coesione si attua ("Questo vale a maggior ragione per la politica di coesione, poiché la sua efficacia dipende in larga parte dal contesto economico in cui si colloca") la Relazione, in forma piuttosto assertiva, sostiene che:

> "*In primo luogo per sostenere il nuovo sistema di conduzione economica si introdurranno nuove norme in fatto di condizionalità creando incentivi per le riforme. Agli Stati membri verrà richiesto di varare le riforme necessarie per garantire un uso efficace delle risorse finanziarie nei settori direttamente connessi alla politica di coesione, come ad esempio protezione ambientale, politiche in materia di flessicurezza, istruzione o attività di ricerca e innovazione.*
> *Per ogni priorità tematica il quadro comunitario di sostegno stabilirà i principi chiave che gli interventi dovrebbero seguire. Tali principi devono adattarsi ai contesti nazionali e regionali. L'obiettivo principale sarà quello di aiutare i paesi e le regioni a risolvere i problemi che l'esperienza passata ha dimostrato essere particolarmente rilevanti per l'attuazione della politica di coesione. Tali principi potrebbero essere legati, ad esempio, al recepimento di specifici atti dell'UE nell'ordinamento nazionale, al finanziamento di progetti strategici dell'Unione europea, o alla capacità amministrativa, istituzionale e di valutazione.*
> *Su questa base si provvederà a concordare con ogni Stato membro e/o regione una specifica condizione vincolante nei settori direttamente legati alla politica di coesione - in funzione del contesto istituzionale - all'inizio del ciclo di programmazione nei documenti di programmazione (ovvero i contratti di partnership per lo sviluppo e gli investimenti e i programmi operativi), nell'ambito di un approccio coordinato con tutte le pertinenti politiche dell'UE. Il loro adempimento potrà costituire un prerequisito per l'erogazione dei fondi di coesione all'inizio del periodo di programmazione o nel corso di un riesame in cui la Commissione valuterà i progressi compiuti nel realizzare le riforme concordate.*"

Quello che emerge a livello tecnico - anche sulla scorta dell'insieme di analisi e valutazioni alla base sia del Rapporto Barca sia della Quinta Relazione sulla coesione economica - converge nell'indicare la necessità che: a) ai fini di migliorare l'efficacia delle politiche occorre che vi sia un meccanismo (una regola) atta ad assicurare ex ante che sussistano condizioni adeguate; b) che tale meccanismo (regola) sia vincolante, ovvero che il suo funzionamento risulti in qualche modo decisivo nell'allocazione e nell'utilizzazione delle risorse; c) che la definizione e poi l'applicazione di tale meccanismo (regola) sia comune a tutti i Paesi (e sia quindi

previsto, se ne arguisce, nei nuovi Regolamenti) pur dipendendo ovviamente dalla situazione di ognuno (dal contesto) l'intensità di sua applicazione e, conseguentemente, i diversi percorsi necessari per adeguare le condizioni a uno standard di adeguatezza rispetto all'efficacia attesa delle politiche.

Il confronto negoziale in atto sul futuro delle politiche verte naturalmente su questi aspetti decisivi ma le posizioni che si vanno prospettando risultano piuttosto differenziate.

V.3.2 La posizione italiana

Nell'ambito del negoziato in corso la posizione italiana è, in estrema sintesi, largamente favorevole all'approccio sul tema "condizionalità" delineato nella "Quinta relazione sulla coesione economica" e, in questo senso l'Italia ha approfondito il tema della condizionalità nell'ambito della "Task force Conditionality" istituita dalla Commissione su richiesta degli Stati membri..
Il contributo italiano al dibattito in corso è conseguentemente orientato a sostenere l'affermazione di questo approccio e, a tal fine, ne propone un'interpretazione basata su alcuni elementi essenziali, che possono essere sinteticamente indicati nei seguenti[6]:

- definizione di condizionalità come insieme dei pre-requisiti essenziali direttamente e strettamente collegati al miglioramento dell'efficacia degli investimenti della politica di coesione;
- chiara e tassativa distinzione (essenziale per evitare il rischio di confusione e di sostanziale neutralizzazione del principio) fra condizionalità intese come sopra e, da un lato, le possibili sanzioni collegate al mancato rispetto di obiettivi di convergenza macroeconomica ((esterni all'obiettivo del miglioramento della efficacia delle politiche di coesione) e, dall'altro, meccanismi di miglioramento della *performance* (il cui funzionamento ha a che fare con la valutazione ex post della capacità dei programmi di operare in modo efficiente);
- definizione univoca di condizionalità rilevanti per l'efficacia degli investimenti della politica di coesione che, ove necessario, includa anche parti (da individuare specificamente e caso per caso) di quei cambiamenti istituzionali e strutturali che possono costituire parte rilevante dei Piani di Riforma Nazionali, con ciò respingendo l'ipotesi di condizionalità legate alle riforme strutturali "tout court" quando non dimostrata la rilevanza di tali riforme per l'efficacia degli investimenti della politica di coesione; unitarietà nell'approccio alle condizionalità per l'insieme della politica di coesione attuata, indipendentemente dalle fonti di finanziamento e quindi, nel caso di

[6] Cfr. "*Strenghtening performance of Cohesion Policy through conditionality*", paper preparato dalle delegazioni italiane e polacche come contributo ai lavori della Conditionality Task Force, aprile 2011.

quella comunitaria, comune al FESR e al FSE al fine di preservare la massima integrazione delle politiche;

- individuazione dei pre-requisiti "condizionanti" l'efficacia delle politiche attraverso una valutazione ex ante atta ad identificarli (a livello generale e tenendo conto della specificità dei contesti di ognuno degli Stati membri) e a misurare, per ogni pre-requisito il gap che occorre colmare e le modalità attraverso le quali tale percorso è compreso nel processo di programmazione;
- chiara attribuzione di responsabilità (chi deve agire, come e in quanto tempo) sul percorso di conseguimento (costituzione o miglioramento) di ognuno dei prerequisiti rilevanti per il conseguimento degli obiettivi della politica di coesione, individuando come "agenti" delle azioni conseguenti l'esercizio di tal responsabilità non solo gli attori (il management, le strutture, gli organismi) che operano direttamente nell'attuazione della politica di coesione, ma anche (e alla luce dell'esperienza passata, almeno nel nostro Paese, si dovrebbe dire soprattutto) gli attori in grado di incidere su pre-condizioni "orizzontali" che pur influenzando significativamente i risultati della politica di coesione non ne rispondono in quanto operano al di fuori del perimetro di competenze di chi le gestisce e le attua (si pensi solo alla semplificazione delle procedure amministrative, all'adozione di strumenti regolatori e/o pianificatori, alla costituzione di condizioni di applicazione certa e tempestiva del diritto);
- effettività degli esiti della valutazione sulla sussistenza o meno dei pre-requisiti di efficacia ai fini della definizione della strategia (quindi del Contratto di partnership) e dei programmi di intervento (nei Programmi operativi) della politica di coesione e, conseguentemente, sull'allocazione delle relative risorse in modo da favorirne l'usa più efficiente in collegamento con risultati effettivamente conseguibili;
- necessità, quindi, che l'analisi sulle condizionalità sia di fatto una valutazione ex ante che preceda l'avvio del Programma e che definisca il percorso di adeguamento che ogni Paese (attraverso uno o più piani di azione) deve mettere in atto e concludere per far sì che la propria strategia e i propri Programmi operativi siano maggiormente in grado di conseguire livelli più adeguati di efficacia;
- verifica rigorosa del percorso (e dei piani di azione) necessari ad adeguare le condizioni di efficacia per cui è stato individuato un gap significativo da colmare al fine di considerarne l'effettiva fattibilità in tempi compatibili (non più di 12-18 mesi) con l'obiettivo di incidere positivamente sull'efficacia della strategia e dei Programmi cui si riferiscono.

La posizione italiana, condivisa con la Polonia, è quindi già fortemente orientata nel definire non solo l'opportunità dell'approccio delle condizionalità ma, anche, le modalità attraverso le quali l'approccio può essere attuato e quindi gli

elementi che lo possono rendere sì flessibile, come necessario a secondo dei contesti, ma anche rigoroso e tecnicamente applicabile ed effettivo.

Naturalmente su questi aspetti altri passi avanti devono essere fatti. Dipenderà tuttavia in buona parte dagli esiti del negoziato in corso e dalle determinazioni finali cui si perverrà.

V.3.3 Le tendenze in atto: lo stato del confronto negoziale sul tema delle condizionalità

Il dibattito in corso a livello europeo sul tema delle condizionalità presenta, rispetto all'assertività e anche all'avanzamento tecnico della proposta italiana, una situazione caratterizzata da posizioni più variegate, di cui la Commissione sta curando un non agevole coordinamento tecnico nell'ambito della "*Conditionality task force*".[7]

Vi sono diversi punti sui quali sembrano convergere le opinioni della maggioranza degli Stati membri e molti altri sui quali emergono opinioni differenti e sui quali la Commissione evidenzia come necessario un approfondimento della riflessione.

I punti di convergenza riguardano prevalentemente la condivisione dei principi generali, ovvero: l'obiettivo di assicurare attraverso l'approccio delle condizionalità efficienza nell'attuazione della politica di coesione; il collegamento diretto delle condizionalità ex ante con l'effettività degli investimenti e attraverso questa con la loro efficacia; la necessità di individuare un numero definito e limitato di condizionalità ex ante da applicare a livello di programma e/o di asse prioritario; l'esigenza che le condizionalità siano specificamente definite in relazione ai diversi contesti e che si tenga nel dovuto conto i principi di sussidiarietà (e le responsabilità multilivello e i diversi attori che devono operare) e di partenariato; l'accordo necessario per stabilire i criteri di valutazione e i caratteri di ogni condizionalità (trasparenza, valutabilità, proporzionalità, coerenza) per consentire un percorso di conseguimento adeguato.

I punti sui quali l'accordo appare ancora lontano e per i quali sono necessari ulteriori approfondimenti riguardano l'applicazione del principio e le regole (e i meccanismi) che devono essere previsti a livello regolamentare. Fra i quali, principalmente: il *trade off* fra necessaria flessibilità e definizione di condizionalità valide per tutti e livello del dettaglio nella loro definizione; il rischio (paventato da diversi Paesi) di eccessiva regolazione e quindi le modalità attraverso le quali garantire che l'eventuale introduzione di nuove regole risulti comunque coerente con l'obiettivo di semplificazione amministrativa; il rapporto, controverso e ancora non del tutto chiaro, fra condizionalità della politica di coesione e riforme previste dai Piani di Riforma nazionali in attuazione della Strategia EU 2020 e il rischio di

[7] Cfr. *Report from Commission on the work of the Conditionality task force*", Maggio 2011

confusione e incertezza, anche sul piano finanziario; le modalità di condivisione del processo e delle responsabilità di valutazione; l'interpretazione corretta e funzionale dei criteri di proporzionalità, integrazione delle politiche, causalità; il sistema di incentivi / penalità da collegare necessariamente al meccanismo volto a consentire il conseguimento di condizioni adeguate all'efficienza dei programmi e all'efficacia degli investimenti della politica regionale.

Il quadro rimane quindi ancora incerto: il confronto prosegue e si farà più serrato nei prossimi mesi. La rilevanza dell'innovazione che potrebbe essere introdotta nel processo di programmazione della politica di coesione europea è tale da rendere non solo prevedibili ma anche piuttosto rilevanti le resistenze che si manifesteranno.

Ne derivano due considerazioni importanti.

La prima riguarda l'esigenza di moltiplicare gli sforzi, a tutti i livelli, perché la posizione italiana sia adeguatamente sostenuta e si affermi il più possibile nel dibattito in corso. A questo proposito è importante sottolineare come l'obiettivo di conseguire l'affermazione di un approccio avanzato e rigoroso in tema di condizionalità a livello europeo non sia solo legato al pur importante contributo che da questo può derivare al miglioramento delle politiche attuate in Italia, ovvero al nostro ruolo di beneficiari della politica di coesione. Come contributore netto al bilancio comunitario il nostro Paese è infatti portatore di un interesse specifico al migliore e più efficace utilizzo delle risorse comunitarie destinate alla politica di coesione in tutto il territorio dell'Unione. E l'approccio delle condizionalità costituisce anche una modalità per garantire di più tale interesse.

La seconda considerazione rimanda, quali che siano gli esiti finali del negoziato e le modalità attraverso le quali l'approccio delle condizionalità sarà definito nei futuri Regolamenti, alla solidità della posizione italiana e alla opportunità/necessità di sua applicazione per migliorare – comunque - le capacità del nostro Paese di attuare una politica di coesione più selettiva e concentrata su obiettivi per i quali sussistono effettive condizioni di efficacia.

Si è cominciato a lavorare in tal senso già nel corso del 2010. Nulla vieta (appare anzi opportuno) accelerare comunque a livello nazionale nei prossimi mesi l'analisi delle condizioni che minano l'efficacia delle nostre politiche e l'assunzione di impegni tassativi, ai diversi livelli istituzionali del nostro sistema, per porvi rimedio in modo strutturale.

V.4 Condizionalità e misure per migliorare l'orientamento ai risultati e l'efficacia della politica di coesione adottate a livello nazionale

Nel corso del 2010 passi avanti significativi a livello nazionale nel porre la questione dei fattori che possono aumentare l'efficacia delle politiche sono stati impostati e avviati nell'ambito del processo di riprogrammazione e verifica attivato

per migliorare il livello di attuazione e l'efficacia dei programmi e degli interventi in corso di realizzazione nell'attuale ciclo di politica regionale 2007-2013 (cfr. par.IV.2).

Il tema delle condizionalità è previsto e lanciato nel Piano Nazionale per il Sud in coerenza con il dibattito in corso a livello europeo e [8] poi declinato, parzialmente in quanto con riferimento alla programmazione in corso, nei provvedimenti ad esso collegati[9].

Nel quadro degli obiettivi alla base del processo di riprogrammazione avviato a livello nazionale - rafforzamento delle regole di responsabilizzazione, assunzione e rispetto degli impegni e sugli strumenti per assicurare i risultati, concentrazione delle risorse, qualità e accelerazione degli interventi - il Piano Nazionale per Il Sud (e i provvedimenti ad esso collegati:

> *"... declina, già nell'immediato e come indirizzo da rendere operativo a partire dai prossimi mesi, i criteri ....(relativi) ai progressi che occorre promuovere e garantire (le priorità "orizzontali": sicurezza e legalità; certezza delle regole; funzionamento della pubblica amministrazione; sistema finanziario per il territorio; semplificazione del sostegno al sistema imprenditoriale) per creare nel Mezzogiorno un ambiente favorevole e pre-condizioni adeguate al pieno dispiegamento delle sue potenzialità di sviluppo.*
>
> *Perché tale strategia trovi immediata e effettiva realizzazione occorre tuttavia introdurre elementi di discontinuità rilevanti anche nelle specifiche modalità di attuazione dei programmi e delle linee di intervento in cui si sostanzia. Anche su questo aspetto alcune "idee chiave" del confronto in atto sul futuro della politica di coesione, gli elementi qualificanti della posizione italiana e le indicazioni del Piano nazionale per il Sud trovano punti di coerenza rilevanti. Soprattutto in ordine a .....*
>
> *..... l'introduzione dell'analisi preventiva, ai fini della selezione degli investimenti da realizzare (per singole linee di intervento e per progetti strategici), della effettiva sussistenza di tutte le pre-condizioni - istituzionali, amministrative, regolatorie - necessarie per un'attuazione*

[8] "Piano Nazionale per il Sud", approvato dal Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2010 (http://www.affariregionali.it/smartFiles_Data/53e11f50-bfc8-4694-b067-7c41378e54e8_PNS_finale.pdf). In particolare: "Il Piano nazionale per il Sud tiene conto dell'avanzamento di tale confronto a livello europeo, disegna un percorso caratterizzato da elementi di innovazione e di cambiamento coerenti con la posizione espressa dall'Italia, sotto molti aspetti "anticipa", a livello nazionale, alcuni degli elementi e "idee chiave" sui quali si sta concentrando il dibattito europeo e che costituiscono materia viva della consultazione in corso in Europa sulle indicazioni contenute nella Quinta Relazione sulla Coesione economica sociale e territoriale e sulla proposta di revisione del bilancio dell'Unione Europea" (cfr. par. IV.2.2).

[9] Delibera CIPE n.1 dell'11 gennaio 2011 "Obiettivi, criteri e modalità per la programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate, selezione e attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013" e Decreto legislativo recante attuazione dell'art.16 della Legge 42/2009 (Legge delega sul federalismo fiscale) in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali

efficace e tempestiva degli interventi, in tal modo assicurando un impiego delle risorse ancorato alla valutazione a all'accertamento dell'effettività dei presupposti che devono rendere tale impiego concretamente in grado di conseguire i risultati attesi".

Nei provvedimenti attuativi del Piano nazionale per il Sud tale indirizzo è stato operativamente declinato con riguardo a tre aspetti rilevanti, ovvero:

a. l'introduzione, nella normativa nazionale in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali definita in attuazione della riforma federalista, del principio delle condizionalità;
b. l'individuazione e la previsione di specifici criteri da valutare ex ante (dunque come pre-requisiti) per gli interventi strategici attuati nell'ambito della politica regionale di coesione quali pre-condizioni per la decisione di finanziamento e di attuazione;
c. la definizione di uno strumento specifico - il contratto istituzionale di sviluppo - per assicurare che gli impegni connessi all'attuazione dei programmi e degli interventi - compresi e in particolare quelli relativi alla sussistenza delle condizioni di efficacia - siano adempiuti secondo un sistema di responsabilità trasparente.

Quanto al primo aspetto il Decreto legislativo n.88/2011[10], nel ridefinire il ciclo di programmazione e attuazione della politica regionale comunitaria (in coerenza con i relativi Regolamenti) e nazionale, assume fra i "principi e criteri" di riferimento (art.2) quello del "condizionamento dei finanziamenti a innovazioni istituzionali" e prevede più in particolare (art.5) che:

"Entro il mese di ottobre dell'anno che precede l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione, con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), tenendo conto degli indirizzi comunitari e degli impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma, su proposta del Ministro delegato, d'intesa con il Ministro dell'Economia e Finanze e con la Conferenza unificata, sono definiti in un Documento di indirizzo strategico:

.....

I principi di condizionalità, ossia le condizioni istituzionali, generali e relative a ogni settore di intervento, che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi".

L'approccio delle condizionalità e quindi di fatto già entrato a far parte del ciclo di programmazione della politica regionale di coesione del nostro Paese e

[10] Decreto legislativo recante attuazione dell'art.16 della Legge 42/2009 e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali

caratterizzerà quindi le modalità con le quali tale politica sarà attuata nei prossimi anni.

Già nell'immediato - ovvero in questo ciclo di programmazione - sono stati resi operativi e vigenti specifici criteri quali pre-condizioni per la decisione di finanziamento e di attuazione degli interventi strategici infrastrutturali attuati nell'ambito della politica regionale di coesione.[11]

Si tratta di criteri / precondizioni di carattere strettamente tecnico (fabbisogno e risultati attesi espressi in termini di indicatori caratterizzati da requisiti statisticamente affidabili, attuali e di prossimità dell'intervento; tempi di realizzazione definiti e specifici; previsione del metodo per la valutazione di efficacia), che attengono alla effettiva fattibilità dell'intervento (progettazione preliminare approvata e sostenibilità gestionale analiticamente dimostrata) e che si estendono però anche alla verifica della sussistenza di condizioni di carattere normativo-regolamentare (ovvero: "previsione e/o inclusione dei progetti negli strumenti regolamentari di pianificazione settoriale e territoriale, ove previsti da norme che regolano gli specifici settori").

Infine, venendo al terzo dei punti delineati in precedenza, per assicurare il soddisfacimento degli impegni connessi all'attuazione dei programmi e degli interventi - compresi e in particolare quelli relativi alla sussistenza delle condizioni di efficacia - il Piano Nazionale per il Sud e i provvedimenti ad esso collegati, prevede l'attivazione di uno strumento di attuazione specifico volto "a definire in modo chiaro e trasparente il quadro degli impegni e delle responsabilità delle amministrazioni e comunque dei soggetti istituzionali competenti e impegnati nell'attuazione delle priorità " in ordine in primo luogo alla sussistenza delle "pre-condizioni - istituzionali, amministrative, regolatorie - necessarie per un'attuazione efficace e tempestiva degli interventi".[12]

Anche il contratto istituzionale di sviluppo è stato reso immediatamente operativo nell'ambito del processo di riprogrammazione avviato nel 2010 per l'attuale ciclo di programmazione della politica regionale di coesione.

In particolare la delibera Cipe 1/2011[13] istituisce il contratto e prevede che:

> "Il contratto, atto idoneo a produrre effetti giuridici, definisce l'accordo delle parti e prevede l'individuazione puntuale e specifica degli interventi da realizzare, i fabbisogni a cui intende rispondere, gli elementi che ne assicurano la sostenibilità finanziaria, economica e gestionale; gli

[11] Delibera CIPE n.1 dell'11 gennaio 2011 "Obiettivi, criteri e modalità per la programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate, selezione e attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013", in particolare art.3. Nel Decreto legislativo recante attuazione dell'art.16 della Legge 42/2009 (Legge delega sul federalismo fiscale) in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, tali criteri/precondizioni sono di nuovo previsti all'art.5 e, di conseguenza, assurgono a previsione normativa nazionale.

[12] "Piano Nazionale per il Sud", approvato dal Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2010, par.1, pag.2.

[13] Delibera CIPE n.1 dell'11 gennaio 2011, art.5. Il contratto istituzionale è altresì previsto e quindi normato (art.6) dal più volte citato Decreto legislativo recante attuazione dell'art.16 della Legge 42/2009.

obiettivi di realizzazione (efficienza) e di produzione di effetti di sviluppo (efficacia), in termini dei menzionati indicatori di risultato; la definizione del cronoprogramma degli impegni e delle responsabilità dei contraenti e delle fasi di realizzazione; le eventuali condizionalità, comprese modifiche istituzionali alla cui realizzazione è subordinato il trasferimento dei fondi; l'eventuale sistema degli incentivi e delle penalità collegati al rispetto/inadempimento delle clausole; le modalità di monitoraggio e di valutazione degli impatti necessarie a garantire trasparenza e tempestività per le decisioni e la verifica degli effetti".

Mentre a livello europeo prosegue il confronto sul futuro della politica di coesione, a livello nazionale, in coerenza con una posizione italiana nel dibattito in Europa fortemente orientata a sostenere l'approccio delle condizionalità, si è già proceduto a introdurre tale approccio come misura volta a migliorare già nell'attuale ciclo di programmazione l'orientamento ai risultati e quindi l'efficacia attesa dei programmi e degli interventi finanziati con risorse aggiuntive della politica regionale nazionale. E, al tempo stesso, si è dato a tale indirizzo - se correttamente attuato una vera e propria innovazione istituzionale - un carattere strutturale, prevedendolo come tratto qualificante della normativa nazionale che ha ridisegnato, nell'ambito della riforma in senso federalista dello Stato, il ciclo di programmazione delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali.

Tutto questo delinea un intervento complesso, articolato e coerente (in particolare nel rapporto fra orientamenti che si stanno formando a livello comunitario e indirizzi che si stanno già attuando a livello nazionale) la cui concreta attuazione (e i miglioramenti da questa attesi) implica uno sforzo adeguato all'insieme di innovazioni che tale approccio richiede al sistema istituzionale multilivello e alle strutture amministrative e tecniche impegnate nella programmazione e attuazione della politica regionale.

Si tratta quindi di procedere con la necessaria gradualità ma anche con rigore e perseveranza a trasformare tali indirizzi in pratica operativa nella programmazione e nell'attuazione degli interventi.

Per fare questo i passi da compiere sono in direzione di una piena ripresa della cooperazione istituzionale (e tecnica) che ha costituito da sempre uno dei tratti più avanzati e qualificanti della politica di coesione del nostro Paese; di una comprensione e condivisione effettiva delle implicazioni che dall'approccio delle condizionalità derivano per i diversi livelli di responsabilità istituzionale coinvolti; della predisposizione e dell'adeguamento delle competenze e degli strumenti necessari - anche in termini di misurazione e valutazione dei progressi da promuovere - perché tale approccio trovi al più presto concreta, effettiva ed estesa attuazione.

PAGINA BIANCA

INDICE DELLE FIGURE E DELLE TAVOLE

FIGURE

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

Figura I.1	Confronto internazionale Pil, media 2010 e quarto trimestre 2010	2
Figura I.2	Confronto internazionale tasso di disoccupazione	4
Figura I.3	Crescita Pil 2000-2011 nei maggiori paesi industrializzati	5
Figura I.4	Pil pro capite nei principali paesi europei, 2000 e 2010	5
Figura I.5	Pil per ripartizione, 2001-2010	6
Figura I.6	Indicatori del ciclo congiunturale	6
Figura I.7	Stime e previsioni di crescita del pil nel mezzogiorno: 2001-2014	10
Figura A.1	Prodotto pro capite a prezzi costanti 1911 Sud - Centro-Nord	14
Figura A.2	Coefficiente di variazione del prodotto pro capite a prezzi costanti 1911 sud - Centro-Nord	14
Figura B.1	Densità della popolazione nelle province italiane – anni 1992 e 2009	15
Figura B.2	Piramide delle età per la popolazione italiana nel 2010 e nel 2030	16
Figura B.3	Tassi migratori interno ed estero nelle province italiane – 2009	18
Figura B.4	Piramide delle età per la popolazione Centro-Nord e Mezzogiorno – 2010	18
Figura I.8	Esportazioni per ripartizioni e per regioni	20
Figura I.9	Quote presenze turistiche italiane e straniere sul totale nazionale, 2009	21
Figura C.1	Uno sguardo d'insieme alle relazioni internazionali delle regioni italiane	22
Figura C.2	Primi 4 mercati di sbocco regionale estero sulle esportazioni nel 2010	25
Figura C.3	Primi 4 settori di sbocco regionale estero sulle esportazioni nel 2010	26
Figura C.4	Quote delle esportazioni regionale verso i paesi BRIC	26
Figura C.5	Presenze turistiche dei primi 5 paesi di residenza nel 2009	28
Figura C.6	Presenze turistiche nei paesi BRIC nel 2009	29
Figura C.7	Investimenti diretti esteri in Italia, con evidenza dei paesi BRIC - numero di iniziative nel periodo 2008-2010	30
Figura C.8	Numero di iniziative di cooperazione internazionale 2008-2010 per area geografica, con evidenza dei paesi BRIC	32
Figura C.9	Contenuti tematici delle iniziative di cooperazione internazionale 2008-2010 per area geografica, con evidenza dei paesi BRIC	32
Figura I. 10	Situazione occupazionale nelle ripartizioni	33

Figura I.11	Impatto della crisi nei mercati del lavoro regionali	34
Figura I.12	La disoccupazione nelle ripartizioni	35
Figura D.1	Tasso di occupazione 15-64 anni e tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) per genere – confronto internazionale 2009	35
Figura D.2	Tasso di disoccupazione nelle ripartizioni per classi di età e sesso	36
Figura D.3	Tasso di disoccupazione giovanile nelle regioni italiane, 2009	36
Figura D.4	Tasso di occupazione e di disoccupazione giovanile per titolo di studio, 2009	37
Figura I.13	Tasso di occupazione 20-64 anni – confronto internazionale anni 2005-2009	38
Figura I.14	Numero ore autorizzate di CIG per ripartizione territoriale	39
Figura I.15	Numero ore autorizzate di CIG per regione	40
Figura I.16	Numero imprese attive per ripartizione – anni 2000-2008	41
Figura I.17	Distribuzione del numero di imprese e dei relativi addetti per classe dimensionale e forma giuridica	42
Figura I.18	La presenza delle soc. cooperative nelle province italiane – aprile 2010	43
Figura I.19	Numero di unità locali per sezione di attività economica e per ripartizione territoriale	44
Figura I.20	Distribuzione degli addetti alle unita' locali delle imprese per sezione di attività economica e per ripartizione	45
Figura I.21	Sistemi locali del lavoro per tasso di disoccupazione, tasso di occupazione e variazione dell'occupazione, anno 2009	46
Figura I.22	Protesti rilevati nelle regioni	47
Figura I.23	Incidenza della spesa per R&S intra muros regionale sul PIL 2008	49
Figura I.24	Spesa per R&S intra muros regionale sul PIL, variazioni 2004-2008 per macroarea	50
Figura I.25	Evoluzione dell'intensità di investimenti in ricerca e sviluppo in Italia. spesa totale in ricerca e sviluppo in percentuale del PIL, 1998-2009	52
Figura I.26	Performance dell'Italia nel contesto dei paesi dell'Unione Europea in base all'indice sintetico di innovazione 2010	53
Figura I.27	Performance di innovazione per dimensioni. confronto tra Italia e media UE-27	53
Figura I.28	performance di crescita per indicatore del quadro valutativo dell'unione dell'innovazione - IUS 2010. confronto tra Italia e media UE	54
Figura I.29	Giovani che abbandonano prematuramente gli studi: anni 2004-2009	56
Figura I.30	Tasso di scolarizzazione superiore: anni 2004-2009	57
Figura I.31	Numero di laureati tra 30-34 anni, 2009	58
Figura I.32	Numero di laureati tra 30-34 anni: anno 2009 e 2020	59
Figura I.33	Arrivi, partenze e indice di attrazione per regione, 2009-2010	60

Figura I.34	Rischio di povertà e popolazione per i paesi della UE27, 2009	62
Figura I.35	Incidenza e intensità della povertà relativa per macroarea, anni 1999-2009	64
Figura I.36	Incidenza della povertà relativa per regione, 2002-2009 e 2008-2009	65
Figura I.37	Reddito familiare netto al netto e con i fitti imputati: mediana e indice di GINI anno 2008	67
Figura E.1	Indice di deprivazione materiale nella UE27- anno 2009	68
Figura E.2	Indice di deprivazione materiale nelle regioni italiane e indicatori di disagio economico - anno 2009	69
Figura E.3	Indice di deprivazione materiale e incidenza della povertà relativa nelle regioni italiane - anno 2009	70
Figura I.38	Durata media effettiva dei procedimenti definiti con sentenza dai giudici di pace per distretti – anno 2008	71
Figura I.39	Durata media effettiva dei procedimenti definiti con sentenza presso i tribunali ordinari per distretti – anno 2008	72
Figura I.40	Durata media effettiva dei procedimenti definiti con sentenza in corte di appello per distretti – anno 2008	72
Figura I.41	Totale dei delitti denunciati per regione, anno 2009	74
Figura I.42	Indice di percezione della corruzione, confronto internazionale 1995–2010	76
Figura I.43	Indice di percezione della corruzione a livello mondiale, 2010	76
Figura I.44	Indicatori sintetici, confronto internazionale 1996–2009	77
Figura I.45	Distribuzione territoriale del prodotto pro capite regionale nell'ue-27, 2006-2008	79
Figura I.46	PIL pro capite in standard di potere d'acquisto (SPA) dell'Italia in rapporto alla media dei paesi dell'ue-27, 1995-2009	80
Figura I.47	Confronto tra i tassi di crescita del PIL pro capite delle regioni obiettivo 1 e delle altre regioni dell'UE-15, 1995-2006	82
II.	**QUALITÀ DEI SERVIZI E MISURAZIONE DEI RISULTATI**	
Figura II.1	Punteggi medi in lettura e matematica dei 15-enni per macroarea, 2000-2009	86
Figura II.2	Distribuzione percentuale dei livelli di competenza in lettura, matematica e scienze degli studenti 15-enni nelle regioni italiane, 2009	88
Figura II.3	Percentuali di studenti 15-enni con scarse competenze in lettura e matematica, 2000-2009	89
Figura II.4	Percentuale di giovani che abbandonano prematuramente gli studi, 2004-2010	90
Figura II.5	Media dei punteggi degli studenti 15-enni in lettura e matematica per tipo di scuola e macroarea, 2009	92
Figura II.6	Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre), 2001-2009	93

Figura II.7	Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) sul totale della popolazione anziana (65 anni e oltre), 2009	94
Figura II.7	Anziani da trattare in assistenza domiciliare integrata (ADI) al 2013 e al 2020: obiettivo del 3,5 per cento	95
Figura II.9	Distribuzione per asl della percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre), 2009	96
Figura II.10	Mezzogiorno: diffusione comunale dei servizi per l'infanzia, 2009	97
Figura II.11	Copertura e fruizione dei servizi per l'infanzia, 2009	98
Figura II.12	Utenti che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia: quota in asili nido e nei servizi integrativi o innovativi, 2009	99
Figura II.13	Asili nido: spesa media dei comuni per utente e utenti per 100 bambini tra 0 e 2 anni, 2008	100
Figura II.14	Asili nido: spesa media dei comuni per utente e compartecipazione media degli utenti, 2008	100
Figura II.15	Rifiuti urbani prodotti, smaltiti in discarica e raccolta differenziata, 2002-2009	104
Figura II.16	Produzione di rifiuti urbani e fabbisogno teorico di discarica, 2008	105
Figura II.17	Rifiuti urbani indifferenziati, raccolta differenziata e quota di frazione organica, 2009	106
Figura II.18	Mezzogiorno: percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale di rifiuti urbani raccolti a livello comunale, 2009	108
Figura II.19	Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale, 2008	113
Figura II.20	Quota di popolazione equivalente urbana servita da impianti di depurazione con trattamento secondario e terziario, 2008	114
Figura II.21	Intensità energetica in alcune economie industrializzate, 2009	116
Figura II.22	UE-15: potenza lorda degli impianti di generazione con fonti rinnovabili, 2008	117
Figura II.23	Potenza efficiente lorda della generazione da fonti rinnovabili, 2000-2009	119
Figura II.24	Potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili per tipologia d'impianto, 2009	120
Figura II.25	Durata delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico in bassa tensione, 1998-2009	121
III.	**POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO**	
Figura III.1	PA: spesa primaria al netto delle partite finanziarie	126
Figura G.1	Spesa pubblica nell'eurozona. anni 2001-2010	127
Figura III.2	PA - Spesa corrente primaria procapite in alcuni settori	131
Figura III.3	PA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie	131

Figura III.4	PA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie nel mezzogiorno - anni 1996-2009	132
Figura III.5	PA - Spesa pubblica in conto capitale procapite al netto delle partite finanziarie per fonte finanziaria	133
Figura III.6	SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie	135
Figura III.7	Spesa in conto capitale pro capite al netto delle partite finanziarie procapite della PA e del SPA: investimenti e trasferimenti	136
Figura III.8	Sanità: spesa totale consolidata del settore pubblico allargato in Italia	138
Figura III.9	Spesa regionale consolidata pro capite del settore pubblico allargato nella sanità	140
Figura III.10	Distribuzione regionale della spesa pro capite consolidata	140
Figura III.11	Indice di concentrazione della spesa sanitaria regionale	141
Figura III.12	Relazione tra la spesa sanitaria pro-capite e qualità delle prestazioni sanitarie (ISQ)	142
Figura III.13	Relazione tra la spesa regionale pro-capite sanitaria e i saldi di mobilità interregionale (SMI) 2009	143
Figura III.14	Confronto per macro-aree tra i trasferimenti da stato a regione e da regione ad ASL nel settore sanità	144
Figura III.15	Confronto per macro-aree tra i totali entrate e spese non consolidate delle ASL	145
Figura III.16	Confronto per le ASL tra la spesa non consolidata CPT e i costi totali del Ministero della salute	146
Figura III.17	Rapporto per le ASL tra la spesa non consolidata CPT e i costi totali del Ministero della salute per macro-aree	147
Figura III.18	SPA - Evoluzione del finanziamento delle amministrazioni regionali e locali (AR, AL e IPL)	148
Figura III.19	SPA – Evoluzione della spesa consolidata decentrabile per livello di governo	150
Figura III.20	SPA – Spesa decentrabile totale del comparto locale (AR, AL, IPL) in Italia	151
Figura III.21	SPA – Spesa decentrabile totale delle componenti LOCALI (AR, AL, IPL) in Italia	152
Figura III.22	SPA: Spesa decentrabile totale per soggetti erogatori per lo smaltimento dei rifiuti: 2000-2009	153
Figura III.23	SPA: Spesa totale per soggetti erogatori in ciclo integrato dell'acqua: 2000-2009	154
Figura III.24	SPA: Spesa totale per soggetti erogatori in mobilità: 2000-2009	154
Figura III.25	Numerosità media del SPL per categoria di ente	155
Figura III.26	Numerosità del SPL per categoria ente	157
Figura III.27	Numerosità del SPL per categoria ente e macro-area	158
Figura III.28	Spesa totale consolidata del SPL per categoria ente e macro-area	159
Figura III.29	Spesa totale consolidata. peso delle IPL sul SPL per regione e macro-area	159

Figura III.30	Spesa totale media delle IPL	160
Figura III.31	Spesa totale media delle IPL per Regione	160
Figura III.32	Rapporto tra la vendita di beni e servizi delle IPL e quella del SPA	161
Figura III.33	Vendita di beni e servizi e spese di personale delle IPL	162
Figura III.34	Spesa totale delle IPL nei principali settori	162
Figura III.35	Distribuzione per settori della spesa totale delle IPL	163
Figura III.36	Distribuzione del peso delle IPL multisettoriali	164

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

Figura IV.1	Priorità dell'Analisi Annuale sulla Crescita	181
Figura IV.2	Schema del piano nazionale per il Sud	190
Figura IV.3	Accelerazione degli impegni a valere sui fondi strutturali 2007-2013 al 31 maggio 2011	197
Figura V.4	Programmi operativi nazionali e regionali 2007-2013: confronto tra gli impegni al 31 dicembre 2010 e il 31 maggio 2011	198
Figura IV.5	Avanzamento finanziario cooperazione territoriale europea – programmi transfrontalieri	218
Figura IV.6	Avanzamento finanziario cooperazione territoriale europea – programmi transnazionali	219
Figura IV.7	Fondo infrastrutture – destinazioni per settore	226
Figura IV.8	Fondo strategico per il paese –destinazioni per settore	228
Figura IV.9	FAS programmato nel Centro-Nord tramite APQ, per asse e intesa	232
Figura IV.10	FAS programmato nel Mezzogiorno tramite APQ, per asse e intesa	232
Figura IV.11	FAS programmato nel Centro-Nord tramite APQ, per dimensione degli interventi e intesa	233
Figura IV.12	FAS programmato nel Centro-Nord tramite APQ, per dimensione degli interventi e intesa	234
Figura IV.13	Avanzamento della spesa a valere sul FAS, programmata tramite APQ nel Centro-Nord	235
Figura IV.14	Avanzamento della spesa a valere sul FAS, programmata tramite APQ nel Mezzogiorno	236
Figura IV.15	Analisi della relazione tra avanzamento della spesa e dimensione degli interventi finanziati dal FAS nel Centro-Nord	238
Figura IV.16	Analisi della relazione tra avanzamento della spesa e dimensione degli interventi finanziati dal FAS nel Mezzogiorno	239
Figura IV.17	Domande presentate e domande ammesse alle agevolazioni: serie storica 2001-2010	245
Figura IV.18	Spesa per politiche del lavoro, 2001-2010	246
Figura IV.19	Spesa per politiche attive per tipologia, 2001-2010	247
Figura IV.20	Spesa per politiche passive per tipologia, 2001-2010	248

Figura IV.21	Fondo sociale europeo nel Mezzogiorno per asse: spesa cumulata: 2007 – febb. 2011	252
Figura IV.22	Indice di intensità creditizia (impieghi nelle imprese/PIL) per area territoriale: 2000-2009	256
Figura IV.23	Impieghi nelle imprese non finanziarie, quote e tassi di crescita per area territoriale: 2005-2010	257
Figura IV.24	Tasso di decadimento trimestrale nelle imprese: 2007-2010	258
Figura IV.25	Andamento dei tassi di interesse nelle imprese non finanziarie : 2007-2010	258
Figura IV.26	Fondo di garanzia per le PMI (legge n.662/96), operazioni ammesse 2000-2010	259
Figura IV.27	Fondo di garanzia per le PMI (legge n.662/96), credito concesso a fronte delle operazioni ammesse 2000-2010	260

TAVOLE

I.	**TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI**	
Tavola I.1	Componenti della crescita del pil pro capite: produttivita' e occupazione, 2003-2009	7
Tavola I.2	Valore aggiunto territoriale per settori, 2003-2009	8
Tavola I.3	Pil e sue componenti per macroarea, 2003-2009	8
Tavola I.4	Pil regionale 2003-2009	9
Tavola B.1	Principali indicatori demografici nel mezzogiorno	17
Tavola I.5	Spesa per R&S intra muros per settore istituzionale e regione/macroregione 2008	48
Tavola I.6	Spesa pubblica e privata per R&S sul PIL	50
Tavola I.7	Obiettivi Europa 2020 ed Evoluzione dell'intensità di investimenti in Ricerca e sviluppo nei principali paesi europei ed OCSE. Spesa totale in Ricerca e sviluppo in percentuale del PIL, 2000-2009	51
Tavola I.8	Posizione dell'Italia rispetto ai principali benchmark su "istruzione e formazione" al 2020	55
Tavola I.9	Andamento della povertà relativa nel periodo 2008-2009	63
Tavola I.10	Andamento della povertà assoluta nel periodo 2008-2009	66
II.	**QUALITÀ DEI SERVIZI E MISURAZIONE DEI RISULTATI**	
Tavola II.1	Risultati medi in italiano e matematica nelle rilevazioni Invalsi per macro area geografica	85
Tavola II.2	Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre), 2005-2009	94

Tavola F.1	Piano nidi: finanziamento a regioni e provincie autonome	101
Tavola II.3	Gestione rifiuti urbani: indicatori obiettivi di servizio nelle regioni del mezzogiorno e macroarea, 2005, 2008, 2009	107
Tavola II.4	Caratteristiche strutturali delle gestioni idriche, 2009	111
Tavola II.5	Investimenti programmati nel ciclo idrico integrato	112
Tavola II.6	Caratteristiche strutturali della generazione elettrica con fonti rinnovabili nell'Europa a 15 membri, 2008	118
Tavola II.7	Potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili, 2000, 2008-2009	119
Tavola II.8	Fonti rinnovabili: dimensione media degli impianti, 2009	120

III. POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO

Tavola G.1	Incidenza della spesa pubblica nell'Eurozona e dinamica del PIL	127
Tavola G.2	Spesa pubblica procapite a valori concatenati: Eurozona, anni 2001-2010	128
Tavola G.3	Spesa pubblica corrente procapite a valori concatenati: Eurozona, anni 2001-2010	128
Tavola G.4	Investimenti pubblici procapite a valori concatenati: Eurozona, anni 2001-2010	129
Tavola III.1	PA - Spesa corrente primaria per macro-settori	130
Tavola III.2	PA - Spesa primaria e risorse aggiuntive	133
Tavola III.3	Obiettivo medio obiettivo medio sulla spesa totale (incentivi e infrastrutture): Mezzogiorno al 45 per cento	135
Tavola III.4	Settore Pubblico Allargato: ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale	137
Tavola III.5	Pubblica Amministrazione: ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale	137
Tavola III.6	Numerosità media per categoria ente e sottotipo del SPL	156
Tavola III.7	Settore Pubblico Allargato: ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale	167

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

Tavola H.1	Target di Europa 2020 all'interno dei PNR preliminari presentati dagli stati membri	184
Tavola IV.1	Obiettivi della strategia Europa 2020: Italia (PNR) e totale Unione	185
Tavola IV.2	Fondi Strutturali e co-finanziamento nazionale 2007-2013 per priorità della strategia UE 2020 e altre priorità	187
Tavola IV.3	Obiettivo convergenza – attuazione finanziaria al 28 febbraio 2011	193
Tavola IV.4	Obiettivo competitività FESR – attuazione finanziaria al 28 febbraio 2011	194

Tavola IV.5	Obiettivo competitività FSE – attuazione finanziaria al 28 febbraio 2011	195
Tavola IV.6	Certificazioni di spesa – importi certificati e da certificare nel 2011	196
Tavola IV.7	Spesa per ammortizzatori sociali da risorse FSE, biennio 2009-2010	208
Tavola I.1	Strumenti di ingegneria finanziaria attivati, per tipologia e Programma Operativo	212
Tavola J.1	Risorse destinate alla S.I. nei Programmi Operativi Regionali FESR 2007/13	215
Tavola IV.8	Quadro strategico nazionale 2007/2013. Programmi degli Obiettivi di Convergenza e Competitività. Impegni e pagamento per Priorità al 28 febbraio 2011	216
Tavola IV.9	FAS 2007-2013	223
Tavola IV.10	Copertura riduzione FAS D.L. 78	224
Tavola IV.11	Fondo Infrastrutture	225
Tavola IV.12	Fondo Strategico per il Paese	227
Tavola IV.13	Programmazione FAS 2000-2006 - rilevazione ex art. 6 quater del D.L. n. 112/2008 convertito nella Legge n. 133/2008	229
Tavola IV.14	Ricognizione complessiva delle risorse a valere sul FAS e risorse liberate della Programmazione comunitaria 2000-2006	230
Tavola IV.15	Gestione degli strumenti di promozione dell'imprenditorialità' giovanile: anno 2010	245
Tavola IV.16	Gestione degli strumenti autoimpiego: anno 2010	245
Tavola IV.17	Articolazione per strumenti della spesa per politiche del lavoro	249
Tavola IV.18	Capitale di rischio: numero e controvalore delle operazioni di investimento	261
Tavola IV.19	Fondo hightech per il Mezzogiorno	262