

RAPPORTO ANNUALE 2009

sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

SINTESI

*Presentata al Parlamento
dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione territoriale
on. Raffaele Fitto*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Responsabili cartografia: Laura Cisterna e Gianpiero Meriano.

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

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

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

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

PREMESSA

dell'on. Raffaele Fitto

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

Il Rapporto Annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica² costituisce un'occasione importante di riflessione e analisi sulle politiche volte, nel rispetto del dettato costituzionale (art.119, comma 5) a “..promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali...”.

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

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

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

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

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

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

² Il presente Rapporto - Relazione di sintesi sugli interventi realizzati e sui risultati conseguiti nelle aree sottoutilizzate - è parte dei documenti programmatici di natura economica e finanziaria previsti dalla legge di riforma della Contabilità di Stato n. 196/2009 art. 12. Viene predisposto come allegato Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF) e informa il Parlamento sulle tendenze economiche territoriali del Mezzogiorno e del Centro-Nord, sulle risorse destinate allo sviluppo, specie delle aree sottoutilizzate, e sull'attuazione dei principali strumenti di politica regionale.

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

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

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

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

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

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

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

una camicia di forza, occorre invece saper governare la necessità e anche i costi del cambiamento in vista di maggiori vantaggi collettivi;

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

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

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

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

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

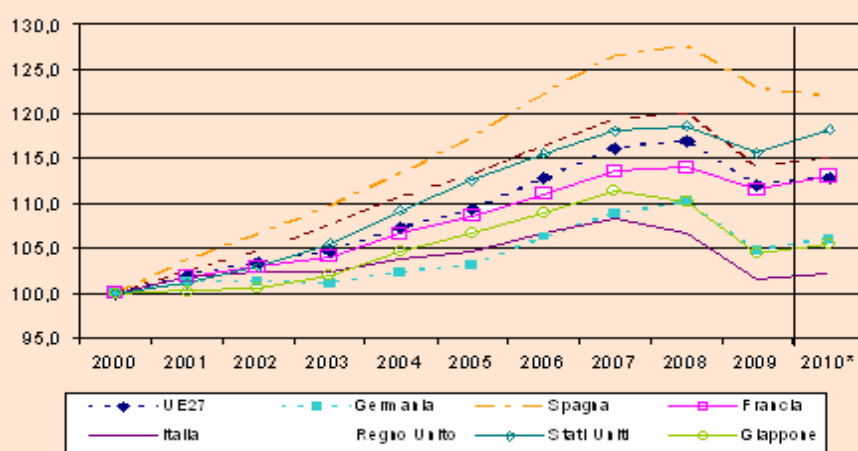
In questo quadro è opportuno che, a partire dai prossimi anni, il Rapporto diventi sempre più anche un documento di policy attraverso il quale, integrandosi funzionalmente nella più ampia strategia di politica economica del Paese, le riflessioni e le proposte sull'attuazione della politica di sviluppo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

SINTESI

Il quadro economico e sociale

Nel 2009, in un contesto internazionale caratterizzato dalla più grave crisi economica del dopoguerra, le tendenze recessive in Italia, già presenti nel 2008, si sono approfondite, determinando un significativo calo del Pil (-5 per cento), cui ha contribuito una forte flessione della domanda interna per consumi e investimenti e delle esportazioni, ma con cenni di ripresa per l'export già nella seconda parte dell'anno.

Figura 1 – CRESCITA PIL 2000-2010 NEI MAGGIORI PAESI INDUSTRIALIZZATI
(numero indice 2000=100)

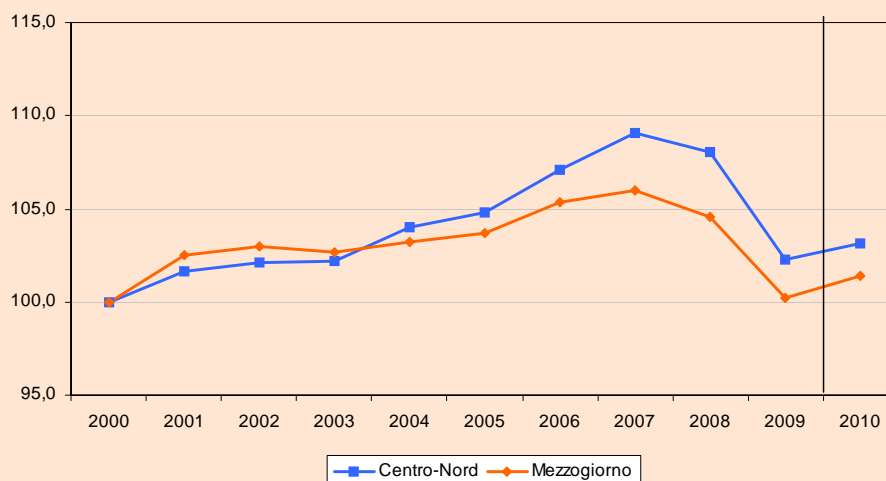


Fonte: elaborazioni MISE-DPS su dati Eurostat; per il 2010 previsioni Eurostat

Nel Mezzogiorno, dove tra il 2002 e il 2008 la dinamica dell'attività economica è stata costantemente inferiore a quella del resto del Paese, nel 2009 la crisi ha colpito meno pesantemente il sistema produttivo, con una caduta del Pil relativamente meno accentuata (-4,1 per cento rispetto a -5,3 per cento nel Centro Nord), esclusivamente per effetto della maggiore rilevanza in quest'area del settore dei servizi, meno esposto alla crisi.

Nel corso del 2009, il forte calo dell'attività economica, e in particolare la flessione delle esportazioni, ha penalizzato in misura relativamente maggiore il Centro Nord, anche a causa della più ampia apertura della sua industria verso l'estero.

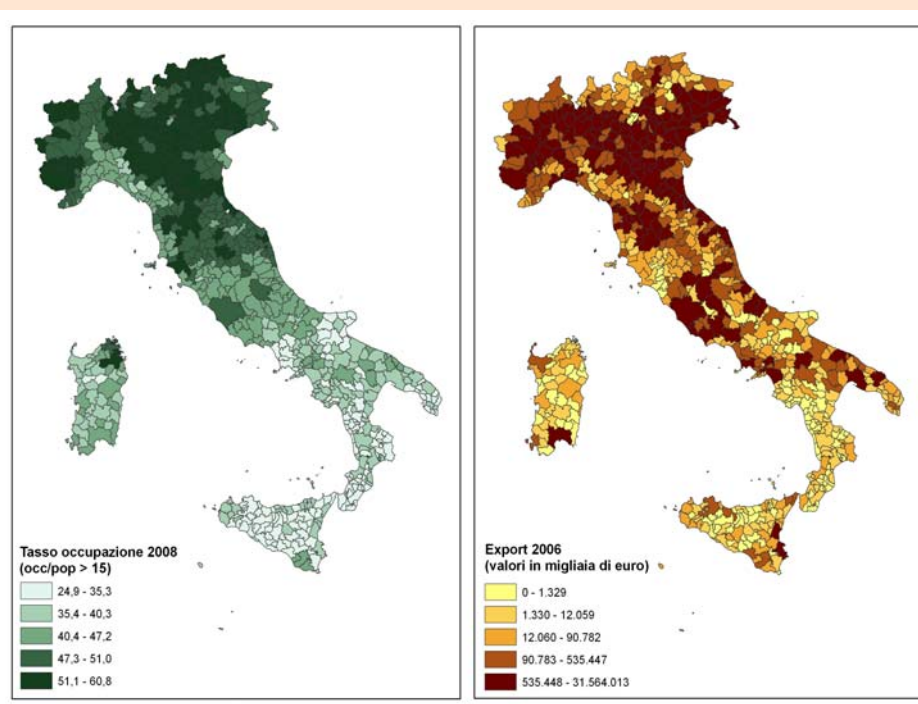
Figura 2 – PIL PER RIPARTIZIONE, 2000-2010 (numero indice 2000 = 100 – valori concatenati)



Fonte: Istat

Tuttavia, di fronte all’impatto della crisi globale l’economia meridionale ha continuato a scontare l’esiguità e la maggiore fragilità del suo tessuto produttivo, caratterizzato da una parte da una eccessiva frammentazione del sistema imprenditoriale e dalla sua minore capacità di fare sistema, dall’altra dalla persistenza di condizioni di arretratezza del contesto infrastrutturale e sociale, che riducono il potenziale di crescita dell’area e scoraggiano l’afflusso di investimenti. Il valore delle esportazioni sul Pil (nel 2009 inferiore al 10 per cento) evidenzia un’apertura verso l’estero inferiore a quella delle regioni settentrionali.

Figura 3 - SISTEMI LOCALI DEL LAVORO PER TASSO DI OCCUPAZIONE E VALORE DELLE ESPORTAZIONI, 2008

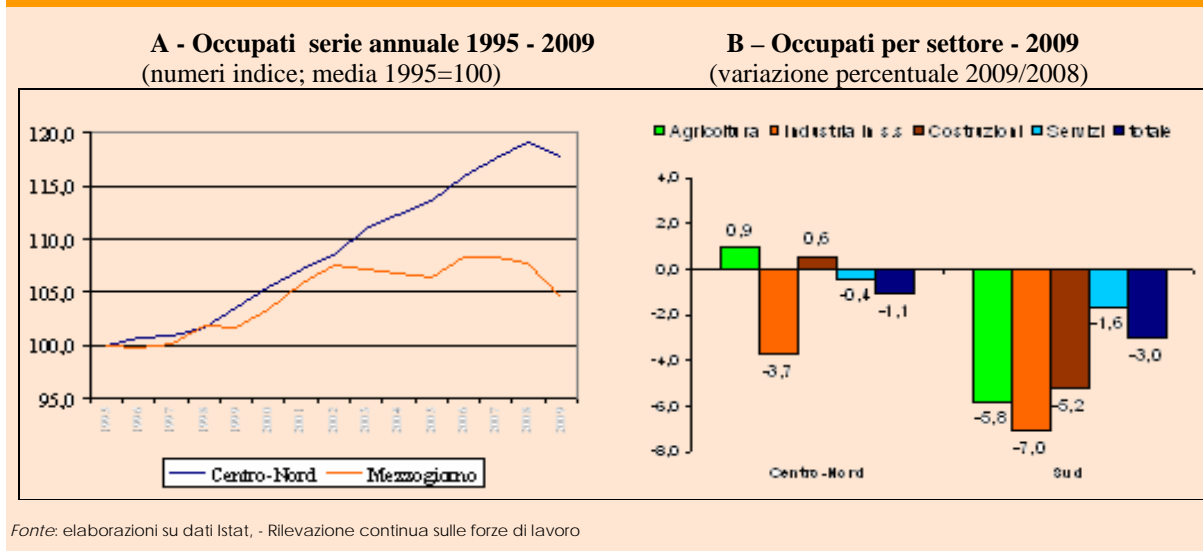


Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

I riflessi della crisi sull'andamento del mercato del lavoro registrano nel 2009 una caduta dei livelli occupazionali più marcata al Sud: -3 per cento contro -1,1 nel Centro Nord (secondo i dati delle forze di lavoro) con una prosecuzione anche nel primo trimestre 2010 che ha evidenziato una nuova flessione degli occupati meridionali (-0,4 per cento rispetto al quarto trimestre 2009) a fronte di un moderato incremento (0,3 per cento) nel resto del Paese.

Il differenziale a danno del Mezzogiorno si riduce se misurato in termini di unità di lavoro (-3 contro -2,5 per cento nei dati medi del 2009), a motivo dell'esteso ricorso agli ammortizzatori sociali, con il quadruplicarsi delle ore di Cassa Integrazione Guadagni (CIG) erogate in larga maggioranza nelle aree più industrializzate del Paese (82 per cento del totale). Ciò ha permesso a molti lavoratori del Centro Nord di conservare il rapporto di lavoro, pur in presenza di una forte diminuzione delle ore lavorate. Nel Mezzogiorno il ricorso alla CIG è stato inferiore per via di una minore presenza della media e grande industria e di una maggiore diffusione del lavoro sommerso.

Figura 4 - ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI

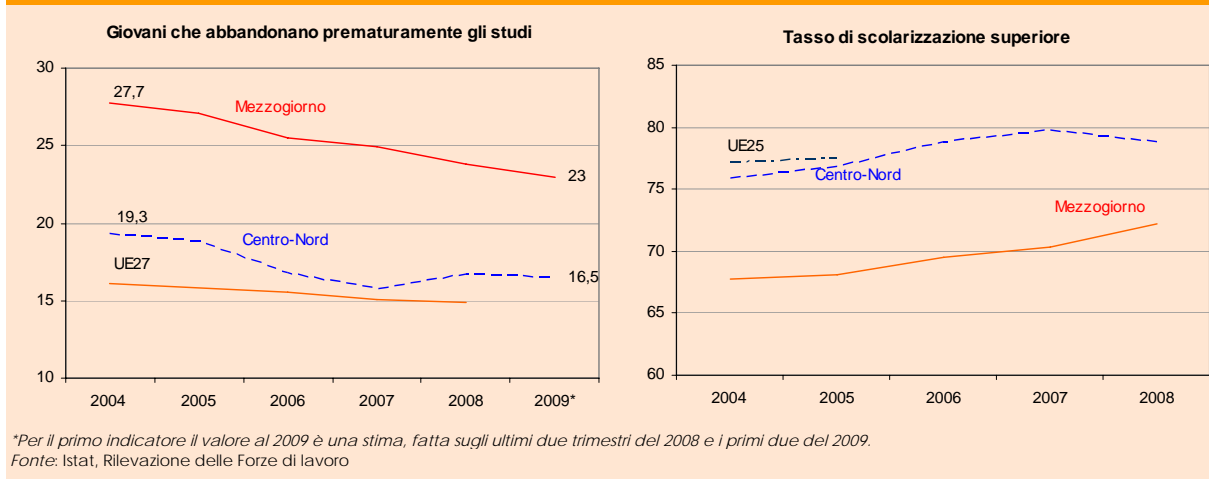


La consistente flessione dell'occupazione al Sud dal 2008 incide su un mercato del lavoro strutturalmente debole, a motivo dei bassi tassi di occupazione e di attività femminile e giovanile. Particolarmente grave si presenta la situazione dei giovani nella fascia di età 15-24 anni, il cui tasso di disoccupazione, a livello nazionale, è giunto ad aprile 2010 al 29,5 per cento, con percentuali medie nel 2009 pari al 36 per cento nel Sud e al 20,1 per cento nel Centro Nord.

Il contesto sociale, soprattutto riguardo a istruzione, povertà e disagio sociale, criminalità e livello di sicurezza e legalità, evidenzia a livello nazionale segnali di miglioramento, ma nel complesso permangono situazioni di forti difficoltà e di notevoli disparità sul territorio. In particolare al Sud, la percentuale di famiglie in condizioni di povertà relativa – ovvero con un livello di consumi mensili inferiore a una soglia convenzionale minima – rappresenta quasi il 24 per cento delle famiglie residenti rispetto

all'11,3 per cento del dato medio nazionale, mentre il fenomeno degli abbandoni scolastici, ormai pressoché scomparso nelle scuole elementari, si mantiene molto elevato negli istituti superiori, con un divario territoriale a svantaggio del Mezzogiorno.

Figura 5 - ABBANDONI E SCOLARIZZAZIONE SUPERIORE: ANNI 2004-2009 (valori percentuali)



Qualità dei servizi

Nel contesto sociale ed economico del Mezzogiorno efficacia degli investimenti e qualità dei servizi collettivi costituiscono obiettivi imprescindibili delle politiche pubbliche.

Nel ciclo di programmazione 2007-2013, tali obiettivi sono stati resi ancora più espliciti e vincolanti per le regioni del Mezzogiorno attraverso il sistema premiale degli *Obiettivi di Servizio* per istruzione, servizi di cura per la prima infanzia e per la popolazione anziana, gestione integrata dei rifiuti e servizio idrico integrato. Per tali ambiti di servizio sono stati fissati *ex ante* obiettivi verificabili da raggiungere entro il 2013, pena l'impossibilità di accedere ad una quota di risorse "premierali".

Il miglioramento dell'offerta di questi servizi, pur non esaurendo lo spettro dell'azione complessiva, necessaria per il rilancio del Mezzogiorno, rappresenta infatti un elemento irrinunciabile per lo sviluppo di quest'area e per assicurare condizioni di pari opportunità e diritti a tutti i cittadini indipendentemente dal luogo in cui vivono.

Il Rapporto esamina quindi l'evoluzione dell'offerta di questi servizi nonché di alcuni servizi a rete che giocano un ruolo rilevante nelle prospettive di sviluppo dell'area.

In particolare per quanto riguarda l'istruzione, i dati continuano a segnalare, come già evidenziato, il forte divario territoriale in materia di competenze e scolarizzazione, pur a fronte di evidenti miglioramenti.

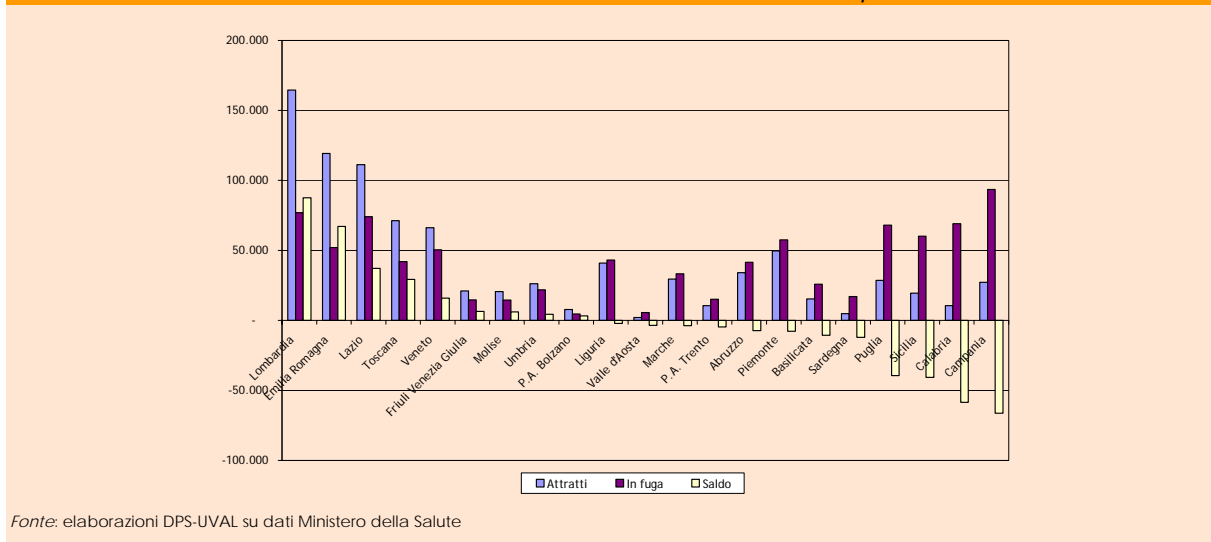
Nel 2009, i giovani meridionali che hanno abbandonato prematuramente gli studi sono pari ancora al 23 per cento (contro una media nazionale del 19,2 e un obiettivo del 10 per cento da raggiungere entro il 2013). Non mancano segnali di miglioramento tra il 2004 e il 2009, arco di tempo nel quale l'indicatore si è ridotto di quasi 5 punti percentuali. Dinamiche più positive si rilevano per alcune regioni come la Puglia e la Sardegna, mentre restano preoccupanti le situazioni di Sicilia e Campania.

Recenti indagini sulle competenze in matematica e in lettura dei bambini delle scuole primarie indicano che nel Mezzogiorno si accumula gradualmente uno svantaggio rispetto al resto del Paese che, inizialmente del tutto trascurabile, diviene consistente se misurato per gli studenti quindicenni.

Relativamente ai *servizi sanitari e sociali* tutte le regioni del Mezzogiorno si posizionano in fondo alla classifica delle regioni italiane sia per la qualità dei servizi sanitari e sociali (accessibilità, rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza e integrazione socio-sanitaria), sia per i disavanzi finanziari accumulati dal sistema sanitario. La mobilità interregionale per ricoveri mostra nel Mezzogiorno un *indice di fuga* verso regioni del Centro Nord pari a 6,4 per cento, mentre solo lo 0,8 per cento dei residenti nel Centro Nord sceglie di ricoverarsi in una regione del Mezzogiorno.

Il percorso di razionalizzazione dell'offerta dei servizi sanitari nel Mezzogiorno, seppure avviato, mostra il persistere di inefficienze organizzative e di carenze nell'appropriatezza dei ricoveri. Permangono, infatti, sia una maggiore numerosità di strutture ospedaliere (2,5 per centomila abitanti contro 1,8 nel Centro Nord), con una dotazione di posti letto più bassa (4,1 per mille abitanti contro 4,5 nel Centro Nord), sia un numero di ricoveri per mille abitanti (212,5) decisamente superiore allo standard che la normativa individua come ottimale (180), sia infine un'insufficiente dotazione di strutture residenziali e semiresidenziali.

Figura 6 - PAZIENTI RICOVERATI IN OSPEDALI ESTERNI ALLA PROPRIA REGIONE DI RESIDENZA: NUMERO DI PAZIENTI "ATTRATTI" O "IN FUGA" PER REGIONE, 2008

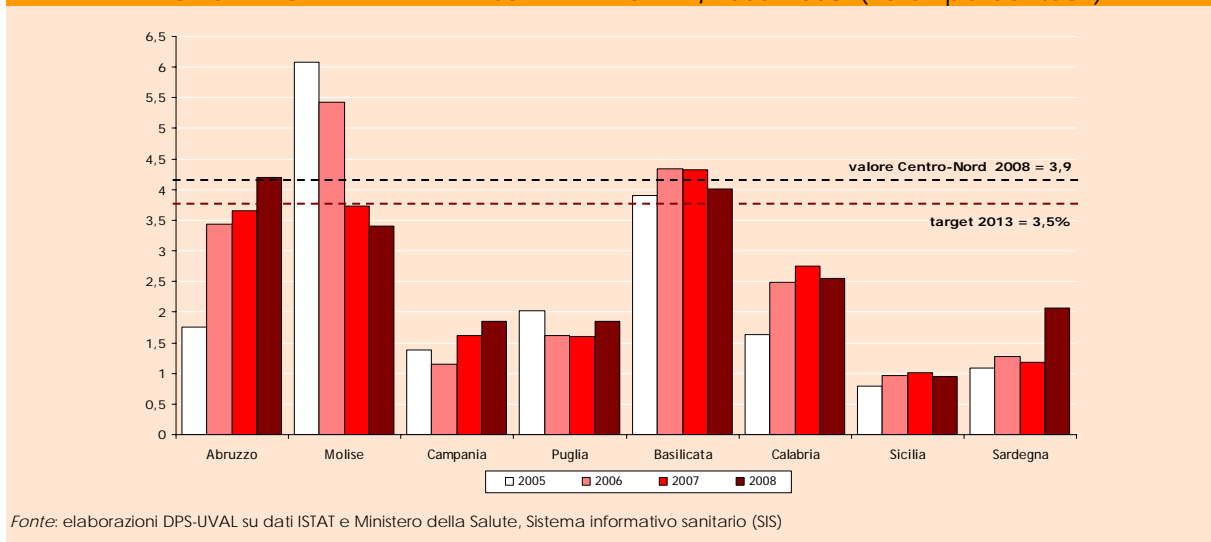


L'assistenza domiciliare integrata, che risponde a principi di appropriatezza ed efficienza dei servizi sanitari, è ancora sottodimensionata e interessa una popolazione molto contenuta (nel 2007, 424 casi trattati per centomila abitanti nel Sud, rispetto ai 1007 casi trattati nel Centro Nord).

In questo ambito, l'assistenza domiciliare agli ultra-sessantacinquenni gioca un ruolo significativo sia al fine del miglioramento dell'efficienza del servizio sanitario, sia nell'alleggerire il carico dei servizi di cura che grava sulla componente femminile della popolazione, scoraggiandone l'occupazione. Nel Mezzogiorno, a fronte di un obiettivo di

presa in carico del 3,5 per cento della popolazione con più di sessantacinque anni da raggiungere nel 2013, il valore, ancora al 2008, si attesta in media sul 2 per cento, con miglioramenti modesti negli anni e nelle regioni più popolate del Mezzogiorno (in Sicilia fruisce di assistenza domiciliare soltanto lo 0,9 per cento della popolazione anziana). D'altra parte, l'integrazione tra servizi sanitari e servizi di natura socio-assistenziale, condizione essenziale per rendere efficace l'assistenza domiciliare, risulta ancora molto modesta.

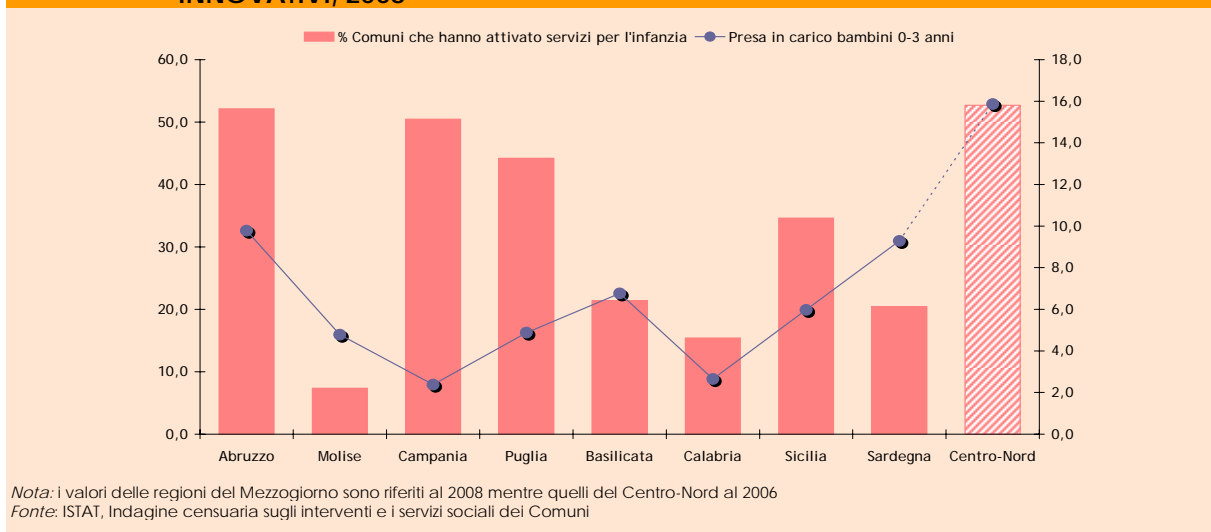
Figura 7 - ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE ANZIANA - 65 ANNI E OLTRE, 2005-2008 (valori percentuali)



Relativamente agli *asili nido*, nel 2008 la copertura territoriale nelle regioni del Mezzogiorno ha già raggiunto il *target* fissato per il 2013, con il 35 per cento dei Comuni con servizio attivo; tuttavia, alla diffusione territoriale non corrisponde una percentuale adeguata di bambini tra zero e tre anni presi in carico: rispetto al *target* del 12 per cento, tutte le Regioni del Sud, ad eccezione dell'Abruzzo e della Sardegna, devono colmare una distanza significativa (in Campania e in Calabria i bambini presi in carico sono meno del 3 per cento).

Una migliore copertura del servizio, in termini dei bambini presi in carico, non può prescindere da più adeguate politiche di sostegno alla domanda e dalla necessaria attenzione ai temi della sostenibilità gestionale di questi servizi e dell'effettiva capacità economica delle famiglie a contribuire agli stessi.

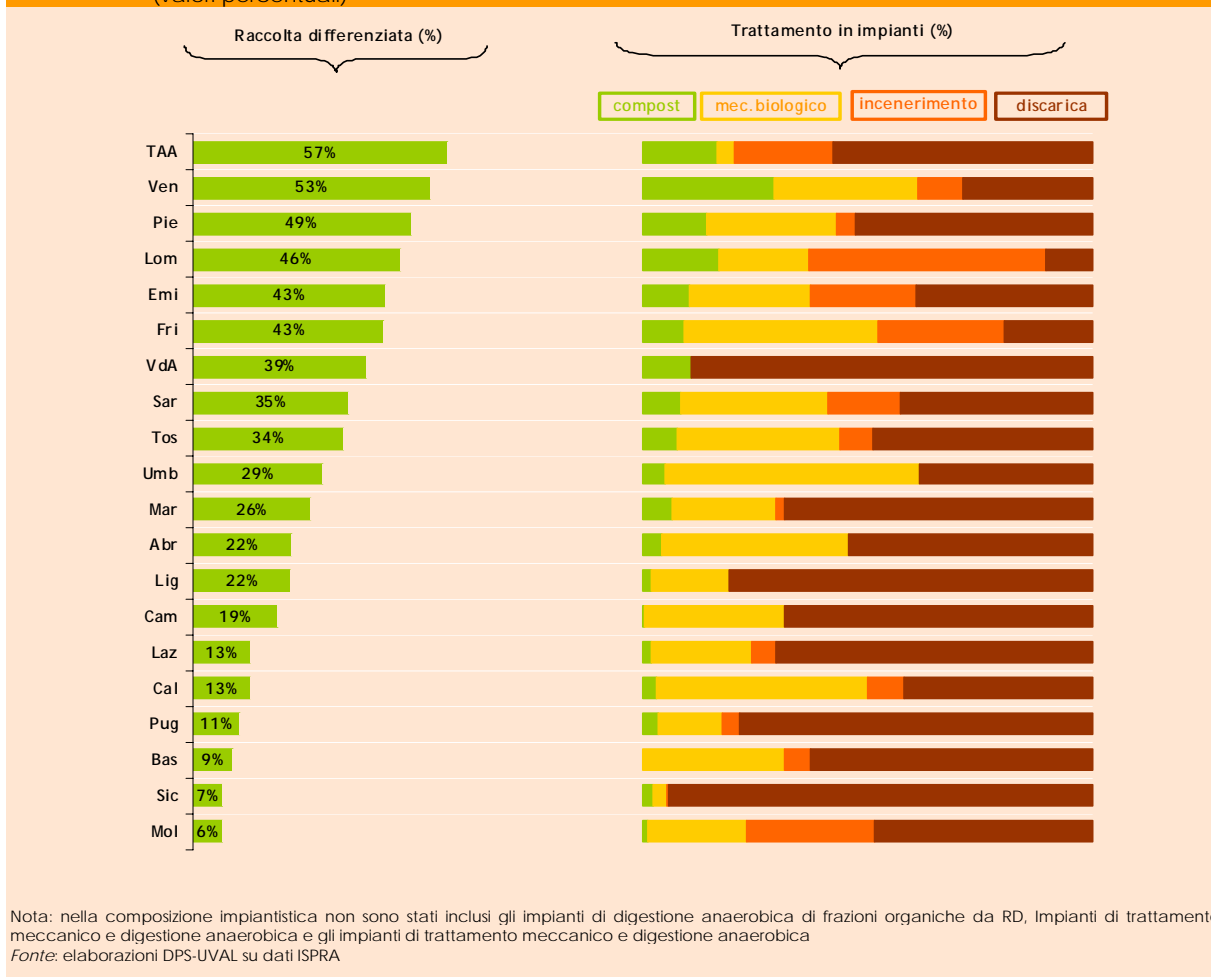
Figura 8 - SERVIZI PER L'INFANZIA: ASILI NIDO, MICRONIDI, O SERVIZI INTEGRATIVI E INNOVATIVI, 2008



Per quanto riguarda la *gestione dei rifiuti urbani*, si sconta ancora in molte regioni un significativo ritardo nella integrale attuazione degli obiettivi fissati dalla legislazione comunitaria e nazionale in materia, che richiede una minimizzazione dei rifiuti inviati a discarica, un forte incremento della raccolta differenziata e una massimizzazione della capacità di recupero e riciclaggio dei materiali.

In Italia la quantità di rifiuti urbani inviati a discarica è ancora molto elevata (286 kg per abitante nel 2008, contro una media UE 27 di 207 kg per abitante), soprattutto a causa delle cattive *performance* delle regioni centrali e meridionali del Paese. L'elevato smaltimento in discarica è il risultato di livelli di raccolta differenziata modesti e di una incompleta dotazione impiantistica, in particolare nel Mezzogiorno. Nel 2008, in gran parte delle regioni del Sud non si è raggiunto il 10 per cento di raccolta differenziata o lo si è superato di poco (particolarmente critica la situazione della Sicilia) rispetto ad una media nazionale del 31 per cento. Unica eccezione la Sardegna che ha ormai superato, con il 35 per cento di raccolta differenziata, molte regioni dell'Italia centrale.

Figura 9 - RIFIUTI URBANI: RACCOLTA DIFFERENZIATA E TRATTAMENTO IN IMPIANTI, 2008
(valori percentuali)



Per il servizio idrico integrato, l'ammodernamento strutturale necessario per raggiungere obiettivi di qualità della gestione (riduzione delle perdite delle reti di distribuzione e aumento della popolazione servita da impianti di depurazione delle acque) è rallentato dalla protratta incertezza normativa e dalla fragilità del quadro di regolazione nel Paese: la spesa annua totale in conto capitale del settore, depurata dalla dinamica dei prezzi, risulta al 2007 pari a 2,4 miliardi di euro, lo stesso valore registrato all'inizio del decennio.

Tavola 1 - INDICATORI DI STRUTTURA DEL SERVIZIO IDRICO, 2005, 2008 (quote percentuali)

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

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

Nel Mezzogiorno gli indicatori di struttura del servizio idrico indicano nel 2008, pur con segni di miglioramento, perdite della rete di distribuzione pari al 40 per cento (27 per cento circa nel Nord), una bassa percentuale di abitanti equivalenti serviti da impianti di depurazione (53,1 per cento rispetto al 58,5 per cento nel Nord) e di popolazione che convoglia le acque reflue depurate a impianti di fognatura (50,6 per cento contro 60,8 per cento nel Nord). Resta peraltro elevata la percentuale di famiglie che denuncia irregolarità nella distribuzione dell'acqua (20,5 per cento nel Mezzogiorno contro il 5,7 per cento nel Nord).

Oltre che dai settori interessati dagli Obiettivi di Servizio, il miglioramento competitivo dei territori e l'innalzamento della qualità della vita sono condizionati dalla disponibilità e dall'efficienza di altri servizi di rilevanza pubblica, come i servizi a rete.

L'economia digitale con lo sviluppo e la piena disponibilità delle infrastrutture in banda larga, nonché l'accesso e l'uso dei *servizi offerti in rete* costituiscono fattori abilitanti cruciali per la crescita economica, l'occupazione e l'inclusione sociale.

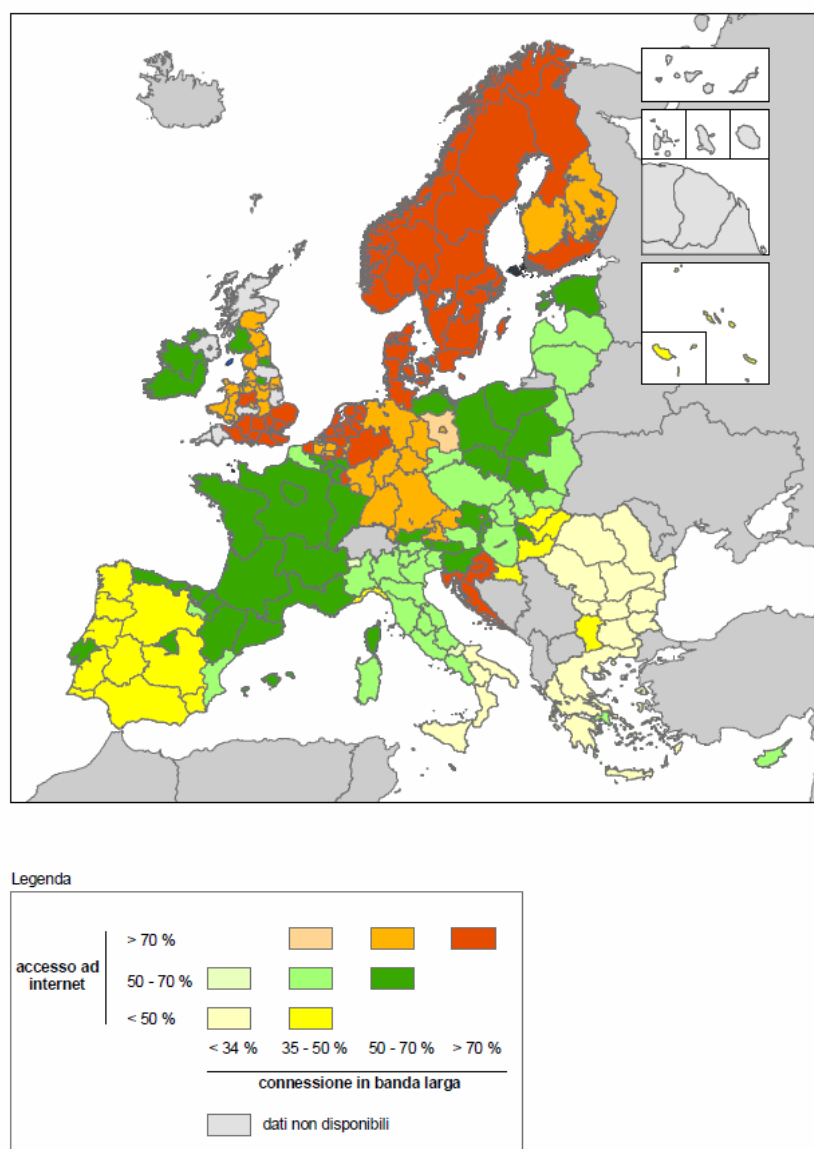
Il superamento dei divari digitali rappresenta l'obiettivo principale delle *policy* di settore a tutti i livelli di governo e incide direttamente anche sulla capacità di innovazione che i territori sono in grado di esprimere.

La situazione italiana, nel 2009, mostra il permanere di divari digitali infrastrutturali, tecnologici e sociali, nonostante i miglioramenti dell'ultimo decennio.

Quanto alla *banda larga*, la copertura lorda – ossia la quota di popolazione raggiungibile dal servizio ADSL – si è attestata intorno al 96 per cento della popolazione e a circa il 79 per cento dei comuni totalmente coperti, ma nettamente più bassa risulta la copertura in banda larga veloce (ADSL 2+). Gli accessi per 100 abitanti hanno raggiunto, d'altra parte, solo il 19,8 per cento collocando così l'Italia in ventiduesima posizione tra i Paesi OCSE.

Il *digital divide* infrastrutturale relativo alla banda larga interessa a macchia di leopardo l'intero territorio italiano, al Nord come al Sud (particolarmente arretrata la situazione del Molise). Inoltre, quanto ai divari tecnologici e sociali, anche la domanda di dotazione ICT e di servizi *on line* di base è molto debole, come evidenzia il confronto con le regioni europee, dove l'Italia risulta nel gruppo di coda con Bulgaria, Romania e Grecia.

Figura 10 - ACCESSO A INTERNET E CONNESSIONI A BANDA LARGA NELLE FAMIGLIE PER REGIONE DELL'UNIONE EUROPEA, 2009

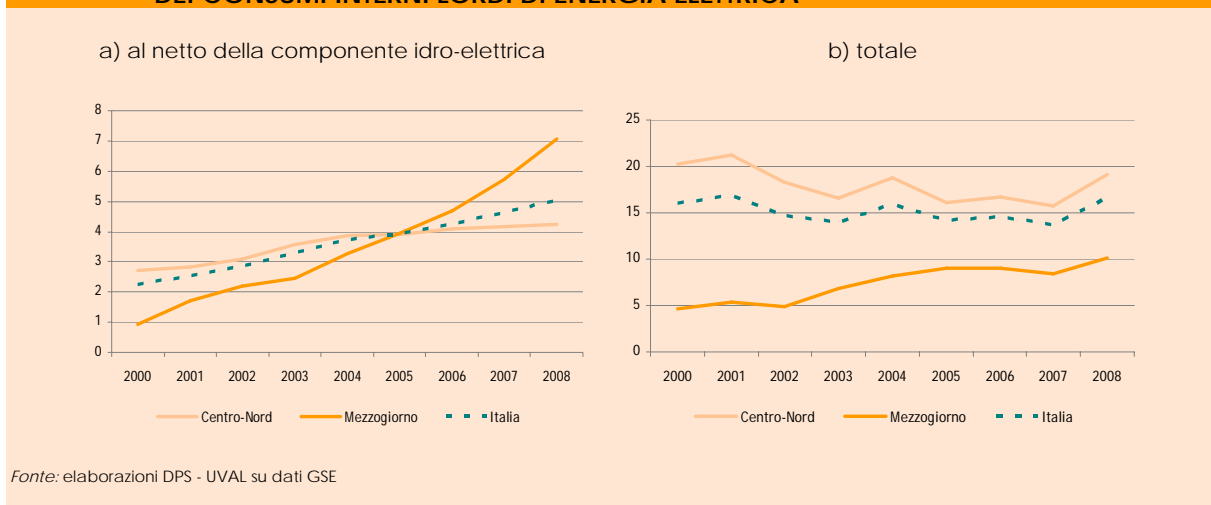


Nota: DE,FR, HU,PL, GR, RO, livello NUTS 1; SI, CZ: livello nazionale; FI: la Regione FI20 è combinata con la regione FI19 (Aland)
Fonte: Eurostat, livello Nuts II

Nel **sistema elettrico italiano** prosegue la graduale ma costante diffusione delle fonti rinnovabili: nel 2008, l'Italia si colloca al quinto posto in Europa per produzione lorda e al settimo posto in termini di quota di copertura del fabbisogno interno di energia. Cresce molto, tra il 2000 e il 2008, anche la potenza installata in Italia da fonti rinnovabili che raggiunge così i 24 TWh con una produzione netta di 57 TWh.

A livello territoriale è il Mezzogiorno a registrare la maggiore vivacità. Se si esclude la più tradizionale fonte idroelettrica, il Sud si colloca nel 2008 al primo posto per incidenza della potenza lorda da fonti rinnovabili sul totale dell'offerta di generazione (con il 12,8 per cento, contro una media nazionale del 7,4 per cento).

Figura 11 - PRODUZIONE LORDA DI ENERGIA ELETTRICA DA FONTI RINNOVABILI IN PERCENTUALE DEI CONSUMI INTERNI LORDI DI ENERGIA ELETTRICA



Permane, tuttavia, una criticità relativamente all'adeguatezza delle reti di trasporto di energia, sia nella rete di trasmissione ad alta e ad altissima tensione (con le regioni del Sud relativamente meno dotate), sia nella estensione della rete in media e bassa tensione (la più rilevante per garantire continuità di fornitura e allacciamento in condizioni di robustezza e sostenibilità degli impianti di generazione da rinnovabili). Inoltre, la frequenza e la durata delle interruzioni subite dai clienti elettrici in bassa tensione (essenzialmente le famiglie e le micro imprese artigianali) pur diminuite, tra il 1998 e il 2007, segnalano uno svantaggio del Mezzogiorno: ancora nel 2007 un utente meridionale subiva interruzioni (in numero e in durata) 2,6 volte superiori a quelle del Centro Nord.

Infine, per i servizi di trasporto permangono gravi e diffusi ritardi nel trasporto su ferro, mentre in forte crescita è il trasporto aereo. Tra il 2000 e il 2009 il traffico aereo interno di passeggeri è infatti cresciuto negli scali del Mezzogiorno in misura molto maggiore rispetto al resto del Paese (44 contro 18 per cento). Il trasporto aereo ha quindi risposto al *gap* storico di accessibilità ferroviaria del Mezzogiorno sulle lunghe distanze, facendo perno sull'aeroporto di Roma per mettere in relazione le stesse città del Sud tra loro. La mobilità del Paese per mezzo di trasporto utilizzato è contrassegnata, ancora nel 2008, dal prevalente ricorso all'auto privata (64 per cento circa dei viaggi effettuati dai residenti), seguita dall'aereo (16 per cento circa). Usa il treno meno del 9 per cento dei viaggiatori. La domanda di mobilità è generata soprattutto dal Nord (oltre la metà della domanda nazionale), con un rapporto viaggi per residente pari a 2,4; il Sud, al contrario, con un rapporto di soli 1,5 viaggi per residente, attiva meno del 20 per cento dei viaggi totali. La scarsa accessibilità ferroviaria del Mezzogiorno è confermata dal fatto che solo il 5 per cento dei viaggiatori che prende il treno ha come destinazione il Sud.

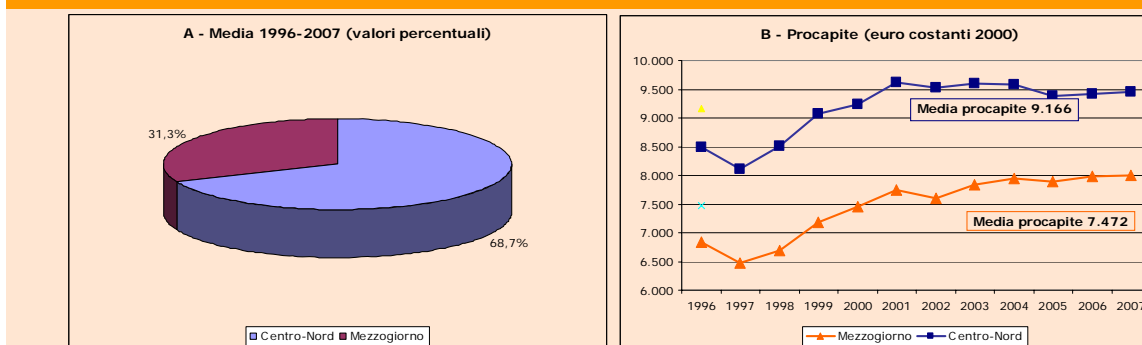
Permane quindi necessaria una decisa inversione di tendenza che non può che basarsi sull'azione convergente delle politiche ordinarie e di quelle aggiuntive nazionali e comunitarie, nel pieno rispetto del dettato costituzionale (art. 119 comma 5).

La spesa della Pubblica Amministrazione

Il 68,7 per cento della totalità della spesa della Pubblica Amministrazione italiana – calcolata al netto degli interessi e delle partite finanziarie e pari in media annua a circa 522 miliardi di euro a prezzi costanti nel periodo 1996-2007³ - è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, solo il 31,3 per cento per cento nel Mezzogiorno.

Ogni cittadino del Centro-Nord si è dunque avvalso mediamente, in termini costanti, di circa 9.166 euro pro capite rispetto ai 7.472 euro del cittadino del Mezzogiorno.

Figura 12 - PA: SPESA PRIMARIA AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE (euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Nelle due aree l'andamento della spesa totale pro capite appare simmetrico in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 1694 euro pro capite tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

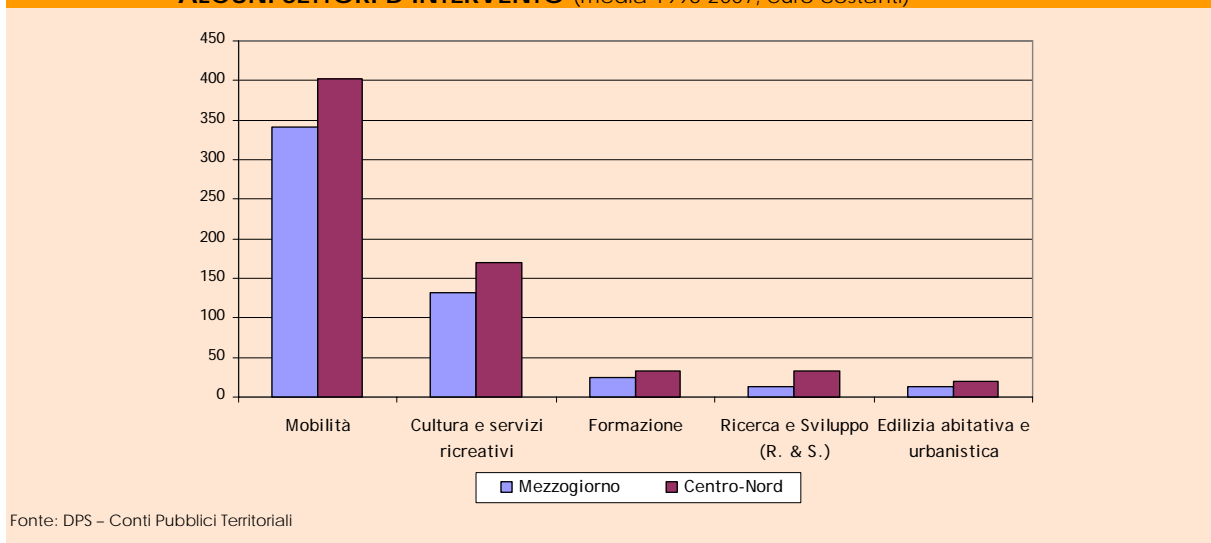
La spesa corrente, pari a circa il 90,5 per cento della spesa complessiva, determina la quota maggiore della differenziazione territoriale tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

La spesa in conto capitale, pari solo al rimanente 9,5 per cento della spesa pubblica complessiva, è stata sostenuta soprattutto dalla componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale (alimentata dalle risorse nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), e dai Fondi Strutturali comunitari).

La sperequazione, rilevante e persistente in molti servizi essenziali, quali i trasporti, la cultura, la formazione, la ricerca, l'edilizia abitativa, rimane elevata, né sembra ridursi negli anni recenti, nonostante il notevole trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie locali.

³ L'analisi della spesa pubblica consolidata a livello territoriale è stata svolta attraverso la lettura dell'intera serie storica dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), relativa agli anni 1996-2007 e disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/banca_dati_home.asp. Il taglio prescelto è quindi strutturale, in parziale discontinuità con le precedenti edizioni del Rapporto, in cui il capitolo evidenziava soprattutto le modifiche congiunturali intervenute nell'anno precedente sui principali aggregati della spesa, con particolare riferimento alla spesa per lo sviluppo. Tale scelta deriva dalla volontà di valorizzare la ricchezza e la profondità temporale dei dati CPT osservando, anche attraverso l'utilizzo di altri strumenti di cui il DPS dispone, alcuni macrofenomeni (distribuzione e composizione della spesa primaria, rapporto tra spesa ordinaria e spesa aggiuntiva, rapporti relativi tra territori regionali). In contemporanea con l'uscita del Rapporto DPS verrà reso disponibile il conto consolidato CPT 2008.

Figura 13 - PA -SPESA PRIMARIA AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE TOTALE PRO CAPITE PER ALCUNI SETTORI D'INTERVENTO (media 1996-2007, euro costanti)



A fronte di un divario territoriale così evidente, le risorse per la politica regionale aggiuntiva costituiscono una quota minima della spesa pubblica totale; infatti il volume di risorse speso annualmente ai fini della politica di sviluppo regionale, come ricordato dal Governatore della Banca d'Italia⁴, ha rappresentato in media nel periodo 1998-2007⁵, solo il 5,9 per cento della spesa pubblica primaria destinata al Mezzogiorno e l'1,7 per cento di quella italiana complessiva. Con le parole del Governatore della Banca d'Italia⁶ "se ne può trarre un insegnamento: le politiche regionali possono integrare le risorse disponibili, consentirne una maggiore concentrazione territoriale, contrastare le esternalità negative e rafforzare quelle positive. Ma non possono sostituire il buon funzionamento delle Istituzioni ordinarie. Non è quella delle politiche regionali la via maestra per chiudere il divario tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord. Occorre dirigere l'impegno soprattutto sulle politiche generali, che hanno obiettivi riferiti a tutto il Paese, e concentrarsi sulle condizioni ambientali che rendono la loro applicazione più difficile o meno efficace in talune aree."

⁴ Cfr. Banca D'Italia relazione introduttiva del Governatore M. Draghi al Convegno "Mezzogiorno e politica economica dell'Italia", Roma 26 novembre 2009, disponibile sul sito www.bancaditalia.it. Il valore riportato dalla Banca d'Italia differisce leggermente da quello costruito su dati CPT (5,6 per cento rispetto a 5,9 per cento) sia perché costruito su dati diversi (Contabilità Nazionale) sia perché riferito ad un arco temporale diverso (2000-2008).

⁵ L'arco temporale è in questo caso più breve (1998-2007) poiché la disponibilità informativa per le risorse aggiuntive è limitata a tale periodo.

⁶ Cfr. nota numero 4.

Tavola 2 – PA – SPESA PRIMARIA E RISORSE AGGIUNTIVE (miliardi di euro costanti 2000)

Italia	Media 1998-2007
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie	545,8
spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	47,7
<i>di cui:</i>	
<i>risorse aggiuntive</i>	11,8
risorse aggiuntive su spesa primaria	2,2%

Mezzogiorno	Media 1998-2007
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie	157,7
spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	18,1
<i>di cui:</i>	
<i>risorse aggiuntive</i>	9,3
risorse aggiuntive su spesa primaria	5,9%
risorse aggiuntive Mezzogiorno su spesa primaria Italia	1,7%

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali e Quadro finanziario unico

La distribuzione regionale della spesa corrente pro capite mostra come, a fronte di una media italiana di 8.383 euro procapite, la media del Mezzogiorno è di 6.599 Euro.

Circa il 43 per cento di tale spesa è costituita da spesa previdenziale, in cui è particolarmente forte l'effetto inerziale, essendo riflesse nella sua dinamica alcune condizioni strutturali dell'economia, come la struttura per età della popolazione, i livelli e la composizione dell'occupazione, la struttura delle qualifiche e, in generale, la solidità dell'apparato economico e produttivo.

Tavola 3 - PA - SPESA CORRENTE PRIMARIA PER MACRO-SETTORI (quote sul totale; media 1996-2007)

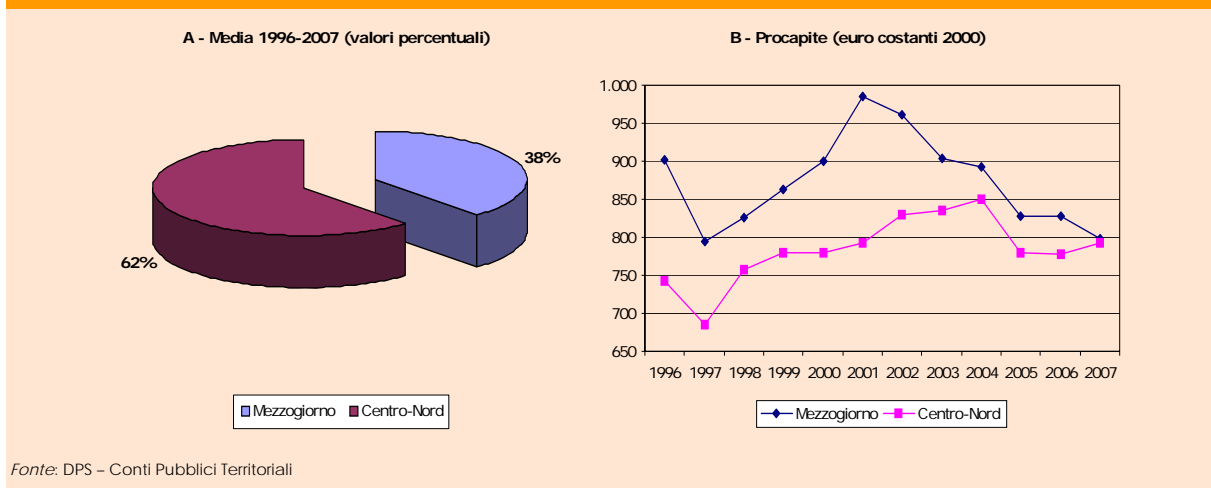
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
Amministrazione Generale	12,3	12,0	12,2
Servizi Generali	6,0	8,2	6,7
Conoscenza, Cultura e Ricerca	10,7	14,2	11,8
Ciclo Integrato dell'Acqua	0,2	0,6	0,3
Ambiente e Gestione del Territorio	1,5	1,9	1,6
Sanità	13,8	15,7	14,4
Politiche sociali	50,8	42,3	48,2
di cui Previdenza	46,0	35,5	42,8
Attività Produttive e Opere Pubbliche	1,9	2,0	2,0
Mobilità	2,5	2,7	2,6
Reti Infrastrutturali	0,3	0,4	0,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

In Italia la spesa pubblica in conto capitale della PA (investimenti e trasferimenti alle imprese) è stata pari in media a 49,6 miliardi di euro all'anno tra il 1996 e il 2007, di cui 19 miliardi nelle regioni del Mezzogiorno.

La funzione riequilibratrice a favore del Mezzogiorno di tale spesa si è andata, tuttavia, riducendo negli ultimi anni – pervenendo ad un sostanziale allineamento tra le due aree nel 2007.

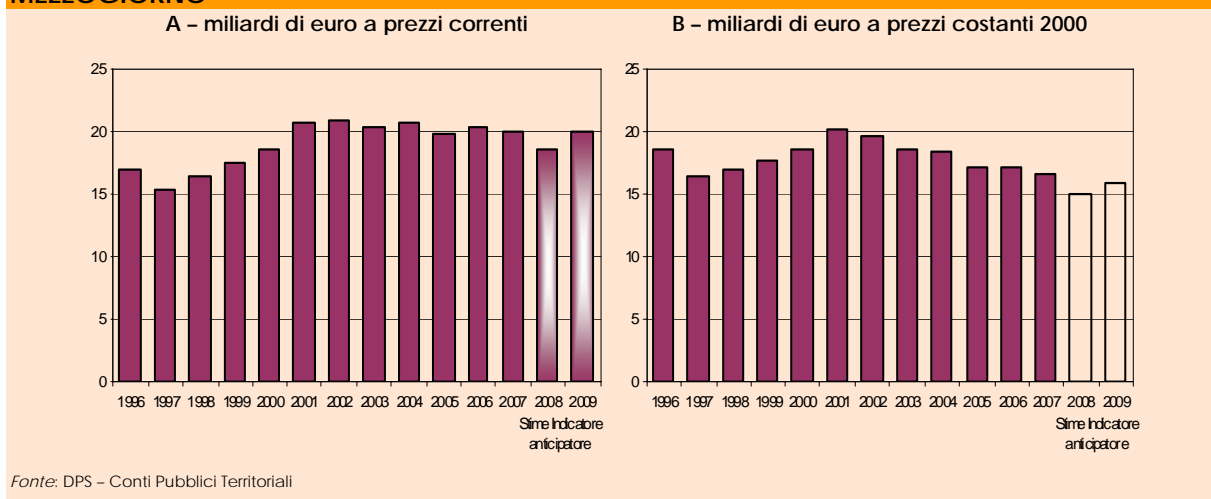
Figura 14 - PA - SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE



Nel complesso la spesa in conto capitale diretta al Mezzogiorno è stata pari al 38,3 per cento del totale, con una quota inferiore al target programmato, pari al 45 per cento.

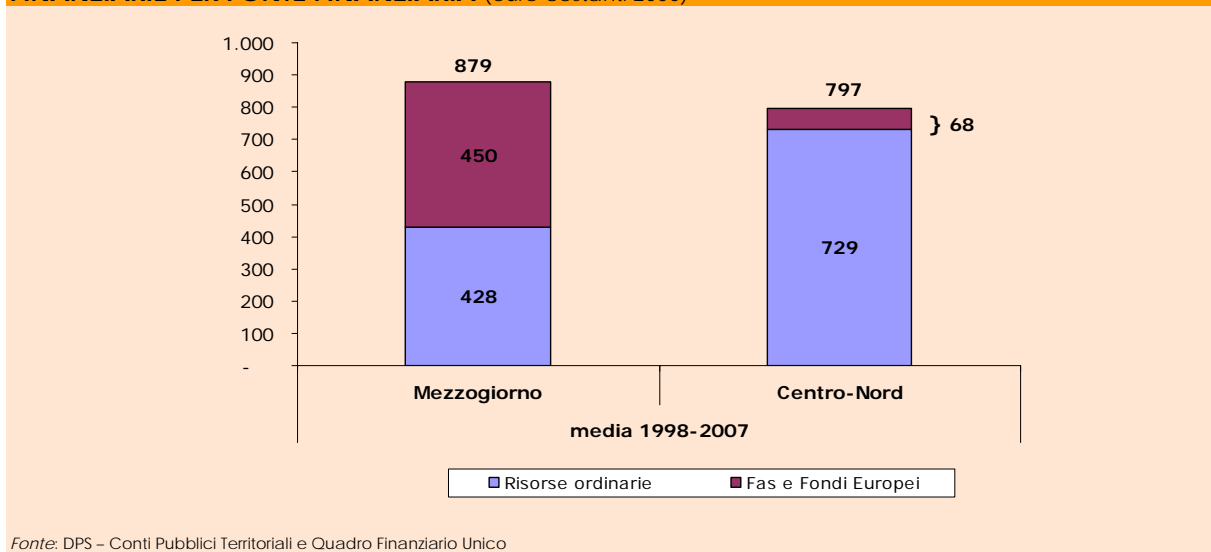
Il flusso di risorse in termini monetari nel periodo è stato sostanzialmente stabile, con una erosione in termini reali.

Figura 15 - PA - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO



La funzione di sostegno allo sviluppo è stata assicurata nel Mezzogiorno soprattutto dalla componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale (alimentata dalle risorse nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e dai Fondi Strutturali comunitari), che ha rappresentato circa il 50 per cento delle risorse complessive. Ciò vuol dire, in termini pro capite, che, in assenza delle risorse aggiuntive, gli 879 euro procapite del cittadino del Mezzogiorno si ridurrebbero a 428, pari a meno del 50 per cento, mentre i 797 del cittadino del Centro Nord rimarrebbero sostanzialmente invariati.

Figura 16 - PA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PROCAPITE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER FONTE FINANZIARIA (euro costanti 2000)



Politica regionale

L'impegno per lo sviluppo delle aree in ritardo richiede, dunque, uno sforzo integrato tra le politiche regionali aggiuntive e le politiche ordinarie e non può prescindere da un efficace coordinamento con le politiche di stabilità economica e finanziaria, nel quadro delle linee guida tracciate in sede europea sia nel contesto del Patto di stabilità e crescita sia in quello della Strategia di Lisbona 2010, ora "UE 2020".

L'orientamento a concentrare le politiche europee su alcune priorità centrali, quali il miglioramento della conoscenza e la ricerca e innovazione, la sostenibilità ambientale e la riduzione della povertà, richiama ancora una volta il ruolo assegnato alla politica regionale per assicurare il contributo di tutti i territori dell'Unione nelle sfide globali da sostenere nel prossimo decennio e quale unico strumento in grado di tenere conto dell'impatto asimmetrico di queste sfide nelle diverse regioni europee.

In questo quadro, nell'ultimo anno la politica di sviluppo regionale, diretta al miglioramento del contesto socio economico tramite l'attuazione di un ampio programma di investimenti e l'adeguamento dei servizi, si è confrontata con molteplici sfide.

Nel 2009 la politica di sviluppo regionale nazionale e comunitaria ha, infatti, dovuto: provvedere alle attività di chiusura del ciclo 2000-2006, la cui attuazione è stata prorogata per tutti gli Stati membri al 30 giugno 2009; garantire l'effettiva entrata a regime dei programmi comunitari del ciclo 2007-2013, anche in vista della prima applicazione al 31 dicembre 2009 della regola del disimpegno automatico; contribuire all'azione di contrasto alla crisi con gli interventi maggiormente in grado, nel quadro della più vasta azione di natura strutturale, a contrastare gli effetti del ciclo sul sistema produttivo, il mercato del lavoro e le condizioni di vita delle persone. Ciò nel quadro della più stretta integrazione con le politiche di rilancio della competitività dell'Unione europea, traguardate al 2020 e del necessario coordinamento con le politiche di risanamento finanziario.

Per quanto riguarda la programmazione comunitaria, il ciclo 2000-2006 si è chiuso con un assorbimento pressoché pieno delle risorse UE: la perdita è infatti attestata ai livelli minimi, pari a 106 milioni di euro, corrispondenti allo 0,33 per cento dell'intera dotazione programmata per tutto il Paese, consentendo all'Italia di collocarsi ai vertici della graduatoria dei Paesi UE come capacità di utilizzo delle risorse.

L'avanzamento procedurale delle opere programmate, nello stesso periodo, nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro finanziati anche dal Fondo Aree Sottoutilizzate con le Regioni, evidenzia per il Mezzogiorno che solo il 27 per cento degli interventi è stato completato, il 46 per cento ha aperto i cantieri e l'11 per cento è prossimo all'apertura, mentre il 15 per cento si trova ancora in fase progettuale. Nel Centro Nord lo stato d'avanzamento dei progetti è più elevato: 32 per cento sono i lavori chiusi e 50 per cento i cantieri aperti.

Pur a fronte di significativi risultati, di cui si da conto nell'analisi sviluppata dal Rapporto, il Mezzogiorno nel suo insieme e, in particolare, le Regioni dell'Obiettivo Convergenza permangono in una situazione di arretratezza relativa nei confronti del resto del Paese e delle aree più dinamiche dell'Unione europea, ne' riescono a eguagliare la crescita di molte delle regioni europee che sono in questi anni uscite dalla condizione di "ritardo di sviluppo"⁷.

Le stesse attività di valutazione ex post del ciclo 2000-2006 condotte per la Commissione europea⁸ da valutatori indipendenti segnalano come accanto ai limiti e alle carenze della politica regionale va tenuta debitamente in conto la limitata addizionalità degli interventi e lo scarso apporto delle politiche ordinarie, in sintonia con le considerazioni espresse dal Governatore della Banca d'Italia. Queste valutazioni evidenziano, anche, che la politica di coesione comunitaria ha aiutato le Regioni dell'Obiettivo 1 a evitare un allargamento del divario con il resto del Paese anche se non è riuscita a rimuovere i fattori alla base della loro mancanza di competitività.

I risultati di altri studi⁹ riguardanti gli effetti della politica di coesione comunitaria sulla crescita delle regioni europee segnalano come vi sia stato un apporto positivo di tale politica sulle regioni europee in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1), con un maggiore tasso di crescita medio annuo del PIL pro capite in tali regioni, rispetto a quelle non Obiettivo 1, nei due cicli di programmazione compresi nel periodo 1994-2006. La maggiore crescita del PIL pro capite delle regioni Obiettivo 1 è misurata in un range tra lo 0,6 per cento e lo 0,9 per cento a seconda del metodo di analisi utilizzato.

Con riferimento all'attuale ciclo di programmazione, è proseguita l'attuazione del Quadro strategico nazionale 2007-13 per i programmi finanziati da risorse comunitarie, mentre per gli interventi a valere su quelle nazionali è stato completato il processo di programmazione, ma gli stessi non sono stati ancora attivati a seguito dei successivi

⁷ Con questa dizione si indicano le Regioni il cui Pil pro capite è inferiore al 75 per cento della media comunitaria.

⁸ Fonte: p.5 *Applica-Ismeri_Wiiv – Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 regions / Working package 1: Coordination, analysis and synthesis / task 4: Development and achievements in Member States / ITALY*

⁹ Cfr. F. Busillo, T. Muccigrosso, G. Pellegrini, O. Tarola, F. Terribile *“La valutazione degli effetti della Politica regionale europea sulla crescita: un approccio basato sul Regression Discontinuity Design”*.

provvedimenti di riduzione del Fondo Aree Sottoutilizzate e del riorientamento delle risorse su alcuni settori prioritari.

Le risorse complessive disponibili per i Programmi comunitari 2007-2013 ammontano a 60,5 miliardi di euro (43,6 per l'Obiettivo Convergenza, 15,8 per l'Obiettivo Competitività, 1,1 per i programmi dell'Obiettivo Cooperazione), suddivise tra risorse comunitarie (28,8 miliardi di euro) e risorse di cofinanziamento nazionale (31,7 miliardi di euro).

In base ai regolamenti comunitari, tali risorse devono essere utilizzate secondo una precisa tempistica, articolata in obiettivi annuali di spesa fissati per ciascun Programma. Il mancato rispetto di questi obiettivi di spesa comporta il disimpegno automatico delle risorse da parte della Commissione europea. La tempistica è stata di recente rivista per tutti gli Stati membri, cosicché la prima data di applicazione della regola del disimpegno automatico è stata posticipata dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010.

Per l'Italia gli obiettivi annuali di spesa sono contenuti in un valore prossimo a 5,5 miliardi nel primo triennio e raggiungono valori di poco inferiori a 10 miliardi l'anno nel periodo 2011-2014.

Tavola 4 - QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 - CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ - OBIETTIVI ANNUALI DI SPESA: Totale FESR e FSE - importi in (*) (milioni di euro)

Obiettivo	Programmi operativi	2007/2009 (**)	2010	2011	2012	2013	2014	2015-2016 (**)	2017	Totale
CONVERGENZA	POIN		338,9	405,4	412,7	420,3	428,0		633,7	2639,0
	POR		2445,4	4601,4	4652,4	4703,8	4755,7		6913,5	28072,2
	PON		1090,7	2092,5	2128,7	2165,5	2203,0		3207,8	12888,2
	Totale		3875,0	7099,3	7193,8	7289,6	7386,7		10755,0	43599,4
COMPETITIVITÀ	POR		1528,4	2657,8	2604,3	2547,1	2590,1		3814,7	15742,4
	PON		6,1	11,7	11,9	12,1	12,3		17,9	72,0
	Totale		1534,5	2669,5	2616,2	2559,2	2602,4		3832,6	15814,4
Totale CONV+CRO			5409,5	9768,8	9810,0	9848,8	9989,1		14587,6	59413,8

(*) Ricalcolati a seguito della modifica introdotta dal Reg. (UE) N. 539/2010 del Parlamento e del Consiglio del 16 giugno 2010. Negli anni 2015 e 2016 non esistono scadenze regolamentari connesse alla regola del disimpegno automatico.
(**) La prima scadenza è fissata al 31 dicembre 2010. Gli anni 2015 e 2016 non prevedono scadenze.
Fonte: elaborazioni DPS su dati MEF IGRUE

Un'ampia parte delle risorse comunitarie è diretta all'attuazione delle politiche e interventi per la competitività, quali: l'istruzione con oltre 4 miliardi di euro, la ricerca e innovazione (16,3 miliardi), energia (poco meno di 4 miliardi) e i trasporti (7,8 miliardi), nel rispetto del principio deciso in sede comunitaria di una stretta integrazione fra la politica di coesione e la strategia europea per la crescita e l'occupazione attuata nell'ultimo decennio e rinnovata nella prospettiva al 2020.

Significativo è anche lo sforzo di concentrazione su grandi opere infrastrutturali. Sono stati, infatti, previsti oltre 60 "Grandi Progetti" infrastrutturali, ciascuno dei quali superiore ai 50 milioni di euro. Gran parte di essi si riferiscono a iniziative localizzate nel Mezzogiorno; solo 6 riguardano il Centro Nord del Paese.

In base alla valutazione della Commissione europea sull'andamento della prima parte del ciclo di programmazione dei fondi strutturali, l'Italia presenta un tasso di attivazione dei

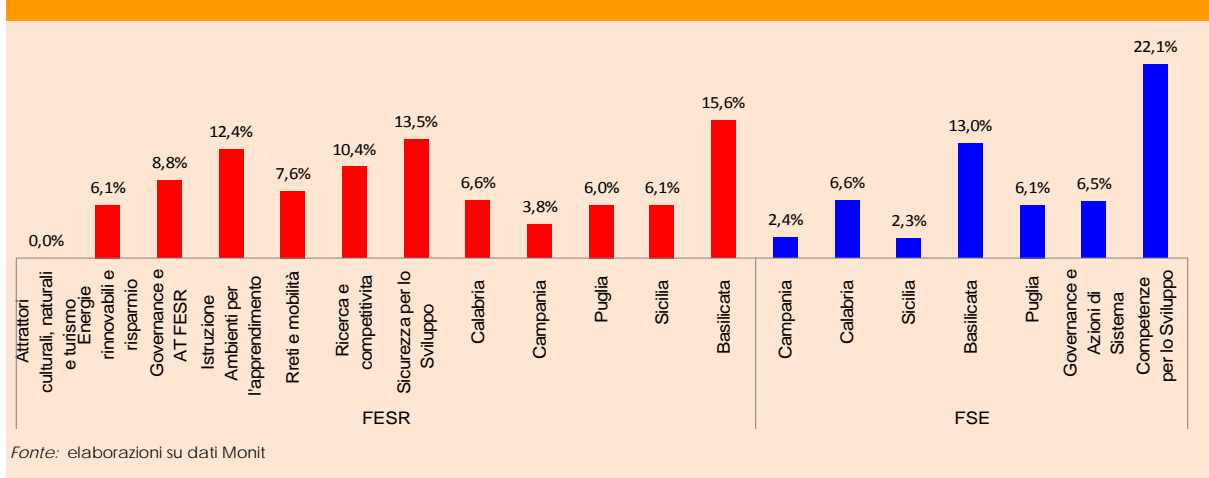
programmi (il 38 per cento di risorse allocate su operazioni selezionate) superiore alla media comunitaria (27 per cento).

Per l'obiettivo Convergenza¹⁰, a fronte di un importo programmato pari a 43,6 miliardi, circa il 40 per cento risulta attivato su programmi di investimento definiti; parimenti per l'obiettivo Competitività¹¹, su 15,8 miliardi programmati, gli interventi attivati sono oltre il 33 per cento del totale.

A fronte di tali allocazioni è tuttavia meno positivo il quadro che emerge dal livello delle spese effettive dei Programmi Operativi¹², anche se, a fine 2009, certificando 4 miliardi di euro, l'Italia ha rispettato i target di spesa prefissati con la sola eccezione della Sicilia per 55 milioni di euro a valere sul Fondo sociale europeo, la cui perdita è stata evitata unicamente in conseguenza della modifica recente all'applicazione della regola del disimpegno automatico¹³.

Per le aree Convergenza, infatti, il livello di spesa si attesta, al 30 aprile 2010, mediamente intorno al 7 per cento, con situazioni virtuose come la Basilicata, che spicca con il 15 per cento, ma anche con situazioni più preoccupanti come la Sicilia e la Campania, che registrano in particolare pagamenti FSE intorno al 2,4-2,3 per cento. Anche alcuni programmi delle Amministrazioni Centrali appaiono in difficoltà mentre spicca il Programma per l'istruzione "Competenze per lo sviluppo" (22,1 per cento).

Figura 17 – POR FESR E FSE PER REGIONE: SPESA TOTALE AL 30 APRILE 2010 (percentuale su costo totale)



Più positivo si presenta il quadro dei pagamenti per l'Area Competitività, dove le percentuali di spesa si attestano all'11,8 per cento per i Programmi Operativi Regionali FESR e al 12,8 per cento per i Programmi Operativi Regionali FSE, non mancando situazioni di ritardo anche in questa area.

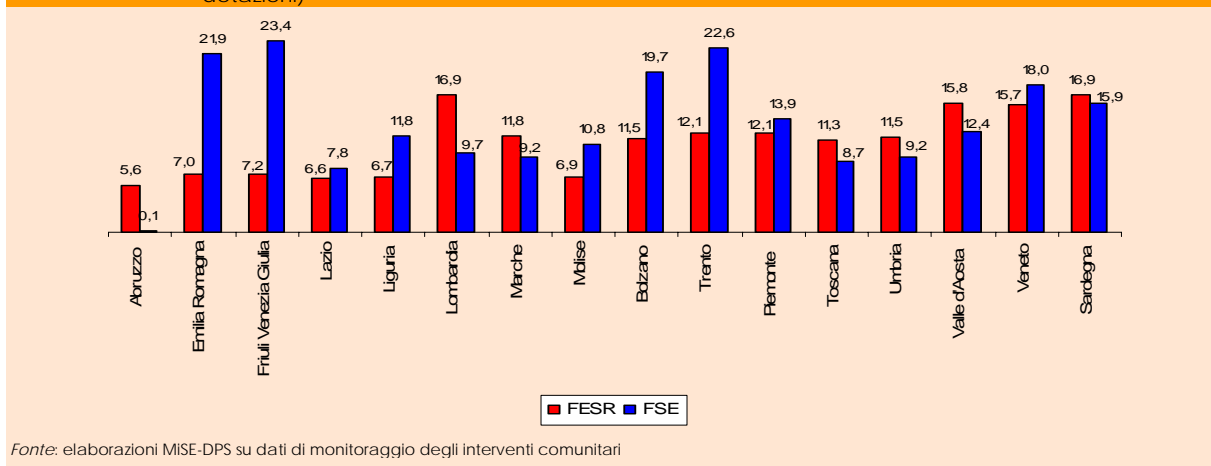
¹⁰ L' Obiettivo Convergenza: riguarda le Regioni in ritardo di sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Cfr Par. IV.2 Rapporto annuale 2008

¹¹ L'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione: punta a rafforzare la competitività e l'attrattività delle Regioni al di fuori dell'Obiettivo Convergenza. Cfr paragrafo IV.2 Rapporto annuale 2008.

¹² La politica regionale 2007-2013 si avvale per l'Area Convergenza e per l'Area Competitività dei Fondi FESR e FSE, articolati in Programmi Operativi a valere su ciascuno dei due Fondi.

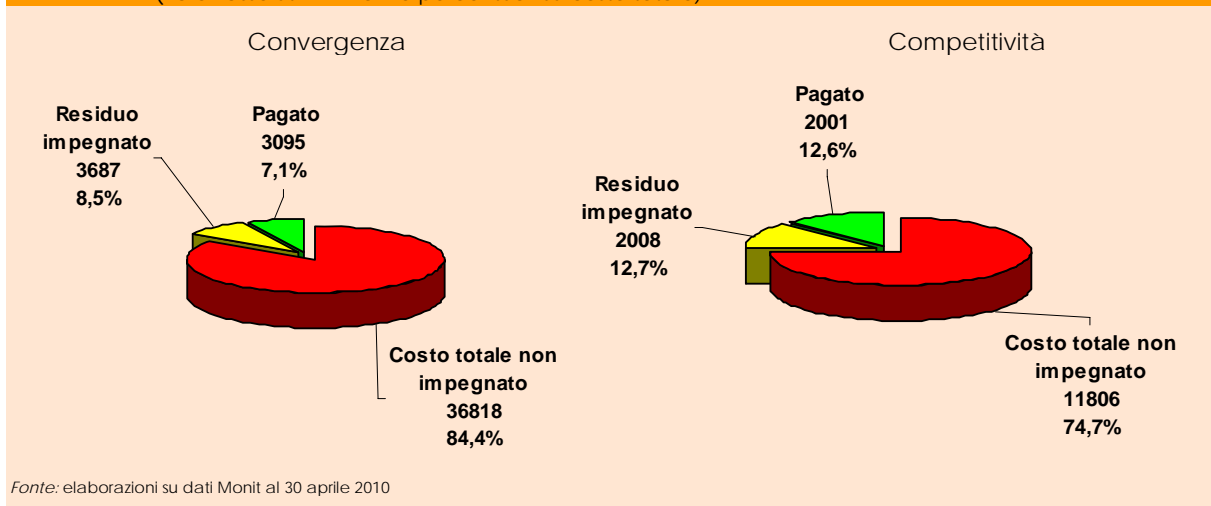
¹³ Estremi regolamento

Figura 18 – POR FESR e FSE PER REGIONE: SPESA AL 30 APRILE 2010 (valori in percentuale delle dotazioni)



I target di spesa al 31 dicembre 2010 appaiono conseguibili pressoché da tutti i programmi, anche per effetto della recente modifica in sede europea dell'applicazione della regola sul disimpegno automatico, comunemente detta dell'N+2. Tuttavia, in alcuni casi, soprattutto il basso livello degli impegni segnala ancora la non piena operatività di alcuni programmi denunciando la necessità di una forte accelerazione in vista dell'impegnativo target di spesa a fine 2011. Riveste un particolare rilievo in questo percorso di accelerazione, la capacità di rimuovere gli ostacoli che storicamente condizionano gli investimenti in opere pubbliche, soprattutto al fine di intervenire concretamente per la riduzione dei divari infrastrutturali cui è finalizzata in gran parte la scelta dei "Grandi Progetti".

Figura 19 - FONDI STRUTTURALI 2007-2013 – IMPEGNI E PAGAMENTI 2007-10 PER OBIETTIVO (valori assoluti in milioni e percentuali su costo totale)



Quanto alle risorse aggiuntive nazionali, il loro contributo per gli interventi nelle aree più deboli ha subito in questi ultimi due anni una riduzione degli stanziamenti e un riorientamento volto a concentrare le risorse su alcuni settori. La dotazione del Fondo aree sottoutilizzate per il periodo di programmazione 2007-2013 è stata, quindi, ripartita per finanziare programmi nazionali (25.459 milioni) e programmi strategici regionali e interregionali (27.027 milioni).

In considerazione poi della eccezionale crisi economica internazionale, la quota delle risorse destinata ai programmi nazionali è andata ad alimentare tre nuovi fondi settoriali: “Fondo infrastrutture”, “Fondo sociale per occupazione e formazione”, “Fondo strategico per il Paese e sostegno dell’economia reale”, mentre le assegnazioni alle Regioni sono state lievemente ridotte nel marzo 2009¹⁴ di un ammontare di risorse pari, in media, a poco meno del 6 per cento.

Nel corso dell’anno 2009 si è conclusa l’istruttoria di pressoché tutti (fatta eccezione per la Regione Abruzzo) i Programmi Attuativi FAS 2007/2013 delle Regioni del Mezzogiorno, che evidenziano obiettivi comuni su cui convergono le varie strategie territoriali, con differenziazioni legate alle peculiarità delle realtà locali. Si rileva una concentrazione di risorse sulle infrastrutture di trasporto, azioni cardine nel settore dei trasporti, azioni di consolidamento e messa in sicurezza del territorio integrate con analoghi interventi nella programmazione comunitaria, interventi di riqualificazione urbana e di strutture ospedaliere e, infine, aiuti al sistema produttivo.

Allo stato attuale tali Programmi attuativi, sebbene definiti nei loro contenuti, sono in attesa che vengano completate le relative procedure di approvazione¹⁵ necessarie tenendo conto dei più recenti indirizzi normativi e governativi, per attivare le risorse FAS ad essi correlate.

Miglioramento delle capacità delle strutture amministrative impegnate nella politica di sviluppo e relazioni con la prospettive del federalismo

L’investimento realizzato negli ultimi anni per il miglioramento delle capacità delle Amministrazioni pubbliche impegnate nell’attuazione della politica regionale e di coesione, continua, anche con nuovi approcci, nel ciclo 2007-2013.

Seppure gli effetti di tali politiche siano spesso differiti nel tempo, si registrano progressi diffusi e al tempo stesso difficoltà non marginali. In termini di effettivo impatto sulle competenze e le capacità strutturali delle strutture tecniche e amministrative impegnate nell’attuazione della politica, essi non appaiono ancora sufficienti.

Piuttosto, emergono e si consolidano risultati in termini di costruzione, realizzazione e messa in funzione di metodi, strumenti, reti tecniche e apparati informativi specialistici atti a consentire una migliore conoscenza e più pervasive capacità di analisi e interpretazione della programmazione e dell’attuazione della strategia di sviluppo regionale.

Il Rapporto concentra l’analisi sul consolidamento di tali metodi e strumenti, segnalando, pur a lavori tuttora in corso, la rilevanza dei progressi registrati e la loro già piena utilizzabilità con particolare riferimento a due profili: a) la diffusione della loro utilizzazione per il miglioramento della qualità ed efficacia della programmazione operativa; b) il contributo che il patrimonio di informazioni territoriali, di strumenti di analisi, di metodologie e di pratiche di cooperazione tecnica e istituzionale proprio della politica regionale è in grado

¹⁴ Cfr. la delibera CIPE n. 1 del 6 marzo 2009

¹⁵ La presa d’atto del Cipe è intervenuta solo per la Regione Sicilia con riferimento ai PAR FAS Mezzogiorno, e per 9 su 13 Amministrazioni con riferimento ai PAR FAS del Centro-Nord.

di offrire per coniugare l'obiettivo di migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo finanziate con risorse aggiuntive con l'attuazione del federalismo fiscale.

Pertanto, il suo rapporto con la politica regionale può risultare fecondo proprio in quanto all'interno delle attuali regole e pratiche operative della politica regionale vi sono punti di particolare avanzamento nell'applicazione di principi propri della (o comunque utili alla) prospettiva federalista. Anche sotto questo profilo, il Rapporto esamina, in particolare:

- a. il sistema degli "obiettivi di servizio" come *policy* specifica e mirata nel cui disegno e nella cui attuazione la condivisione e la semplicità del meccanismo (condivisione di target quantitativi da conseguire in tempi e regole stabiliti *ex ante*) si coniuga a principi trasparenti di responsabilità e concorrenza virtuosa fra amministrazioni per accrescere la disponibilità di servizi pubblici collettivi per i propri cittadini;
- b. il sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) che forniscono un supporto fondamentale per verificare ipotesi, comprendere dinamiche e caratteristiche strutturali della finanza pubblica a livello territoriale attraverso l'utilizzo di dati di qualità, completi e affidabili, e opportunamente disaggregabili, in grado di coprire, attraverso l'attività articolata sul territorio, della rete dei Nuclei CPT, la rilevazione di un universo di erogatori di spesa unico in Italia;
- c. l'utilizzo di sistemi di indicatori di contesto e di programma e la sperimentazione di forme innovative di indicatori¹⁶;
- d. i sistemi di analisi e di verifica della realizzazione di progetti infrastrutturali e in generale di opere pubbliche quale modalità mirata per aggredire gli elementi di criticità¹⁷ che, nella politica regionale ma anche più in generale nelle politiche di investimento pubblico del nostro Paese, sono rappresentati dai prolungati tempi del processo realizzativo e dalla crescita dei costi delle opere rispetto alle previsioni iniziali;
- e. infine la valutazione, condotta all'interno del Sistema Nazionale di Valutazione, quale strumento funzionale al miglioramento della qualità dell'attuazione delle politiche e della strategia e degli interventi, della conoscenza più approfondita, anche a fini operativi, delle realizzazioni e degli effetti prodotti.

Il quadro della distribuzione territoriale delle risorse finanziarie pubbliche, delineato nel Rapporto sarà interessato nei prossimi anni dall'attuazione della riforma in materia di federalismo fiscale¹⁸ che potrà condizionare il futuro delle politiche di riequilibrio territoriale del Paese come sottolinea nelle premesse la legge delega, che tra le finalità enuncia il perseguimento dello "*... sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese*".

¹⁶ Ad esempio l'applicazione Web DPS eXplorer, che consente agli utenti di effettuare, interattivamente, letture dinamiche dei territori;

¹⁷ Viene effettuato un focus specifico sui Grandi Progetti e utilizzati nuovi strumenti, quali VISTO, acronimo di "Visualizzazione Interattiva delle Stime dei Tempi delle Opere"

¹⁸ La legge 42/2009 delega il Governo ad emanare i decreti attuativi per il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le Autonomie, il coordinamento della finanza pubblica e i relativi meccanismi di perequazione in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione riformato nel 2001. Inoltre disciplina i principi per l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali (di cui al comma 5, art. 119 della Costituzione).

Infatti, il decentramento fiscale, fondato sulla maggiore autonomia finanziaria attraverso entrate recuperate sul territorio, consentirebbe l'aumento della trasparenza dei flussi dei finanziamenti e l'implementazione del principio di responsabilizzazione gestionale dei diversi livelli di governo. L'applicazione dei “*fabbisogni e costi standard*” (ovvero i costi di produzione dei servizi pubblici in condizioni di efficienza e appropriatezza), potrà garantire maggiore efficienza ed equità della spesa pubblica e miglioramento dei servizi collettivi offerti dagli Enti decentrati, in misura uniforme su tutto il territorio nazionale.