Objettivo

Per indirizzare l'azione pubblica è infatti necessario identificare e misurare con continuità un insieme ampio di variabili che colgano, almeno in parte, tutti i profili da cui deriva la convenienza a vivere, a lavorare, a fare impresa in un dato territorio. Disporre di indicatori di questo tipo, diciamo di indicatori di contesto, è particolarmente necessario per un'area, il Mezzogiorno, in cui si è scelto di concentrare un impegno finanziario aggiuntivo di risorse (cfr. cap. II): essi contribuiscono a identificare meglio le priorità e a verificare ex post se l'azione pubblica intrapresa ha effettivamente migliorato il contesto.

La costruzione e il monitoraggio di un simile insieme di indicatori è stata così prevista dal QCS 2000-2006 come strumento centrale sia in fase di programmazione, che di costruzione dei progetti, che di verifica. Nella fase di valutazione ex-ante del percorso di programmazione sono stati individuati indicatori di contesto, relativi ai sei assi del Programma ²⁹, e se ne è stabilito il monitoraggio periodico per verificarne l'evoluzione in concomitanza con la realizzazione degli interventi programmati. Nonostante il legame tra le strategie messe in atto dal QCS e gli indicatori scelti sia talora indiretto, attraverso essi è comunque possibile disporre di elementi che consentono di apprezzare l'impatto del programma. Inoltre, per gli indicatori per i quali l'informazione disponibile era adeguata, sono stati stabiliti i valori obiettivo (target) che il programma si propone di raggiungere a fine periodo.

Tale esercizio è stato compiuto sia a livello di QCS, sia per ciascun Programma Operativo Regionale, mirando così alla costruzione e al monitoraggio di un sistema di indicatori regionali di contesto. Laddove l'attività di progettazione dei soggetti privati o degli Enti locali è stata indirizzata dall'Amministrazione regionale o centrale responsabile di programma in modo coerente con gli impegni assunti nel QCS, la stessa progettazione – e segnatamente gli studi di fattibilità che ne costituiscono la fase di avvio (cfr. III.1.3.1) – dovrebbe chiaramente identificare gli indicatori di contesto su cui il progetto mira ad avere un impatto.

Il set complessivo di indicatori di contesto è costituito da 85 variabili ³⁰ ognuna calcolata per territorio (regioni, ripartizioni territoriali, totale regioni Obiettivo 1) e per anno (con serie storiche che, in generale, partono dal 1995). La scelta degli indicatori ha dovuto tenere conto della necessità di garantire la significatività regionale del dato e la possibilità di aggiornamento tempestivo

Gli indicatori

^{29.} Gli assi sono: Risorse naturali, Risorse culturali, Risorse umane, Sistemi locali di sviluppo, Città e Reti e nodi di servizio.

^{30.} La lista completa degli indicatori è contenuta nel QCS 2000-2006; aggiornamenti – affinamento nella definizione di alcuni indicatori, migliore identificazione delle fonti – di rale lista sono tuttora in corso e possono essere trovati in www.istat.it.

e a date certe. La situazione statistica esistente al momento di avviare il lavoro non era tale da consentire l'immediata costruzione di una banca dati completa. Allo scopo di completare e rendere disponibile alle Regioni e a tutti i soggetti coinvolti nel monitoraggio e nell'analisi la banca dati completa, è stata avviata un'attività di intensa collaborazione con l'Istituto Centrale di Statistica (Istat): l'attività riguarda un affinamento e migliore identificazione degli indicatori, un'attenta ricognizione delle fonti, l'impostazione di una procedura stabile per la messa a disposizione dei dati e per la manutenzione e revisione del sistema complessivo. L'attività è stata codificata con una Convenzione di Assistenza tecnica ³¹.

Accanto a indicatori più tradizionali, descrittivi delle condizioni di sviluppo economico e della situazione del mercato del lavoro, è stato previsto di rendere disponibili nella base dati indicatori in alcuni ambiti di particolare rilievo per la definizione del grado di coesione sociale: povertà, istruzione, criminalità e garanzia di sicurezza (ambiti, peraltro, esaminati in dettaglio nel paragrafo precedente) e in settori oggetto di riforme nelle modalità di gestione o di regolamentazione: settore idrico, ambiente, settore elettrico; settori "nuovi" quali la società dell'informazione e le telecomunicazioni (per i quali è ora necessario individuare ex-novo le modalità sintetiche più opportune di rappresentazione); qualità della vita.

La capacità informativa degli indicatori è comunque piuttosto differenziata e solo per alcuni settori la disponibilità di dati permette un'analisi delle dinamiche recenti. L'attività di completamento della banca dati è tuttora in corso, con la prospettiva di pervenire a un assestamento nel corso del primo anno della Convenzione.

Alcuni esempi

Gli indicatori per i quali sono già disponibili i dati per ripartizione territoriale e regionale e con cadenza annuale possono essere utilizzati per mettere a confronto tra macroaree e tra regioni alcune caratteristiche del contesto esaminato. A scopo illustrativo, nella tavola e nei grafici che seguono sono presentati alcuni esempi delle potenzialità dell'attività in corso.

La Tavola I.10 contiene una selezione di indicatori di contesto limitatamente alle due ripartizioni Centro-Nord e Mezzogiorno allo scopo di evidenziare una delle principali potenzialità informative della base dati, quella di descrivere sinteticamente la situazione di contesto per ambiti territoriali ampi (macroaree), osservando contemporaneamente più fenomeni ³². Gli indicatori,

^{31.} Convenzione stipulata il 18 settembre 2001 tra l'Istat e il DPS-Servizio dei Fondi Strutturali a valere sulle risorse del PON Assistenza Tecnica avente per oggetto il miglioramento dell'"Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008" (Cfr. anche nota 16).

32. Si osservi che non tutti i settori strategici del QCS sono rappresentati nella tavola I.10.

Settore	Indicatore	Anno	Centro- Nord	Mezzo- giorno	Italia
Asse I Risorse	naturali				
Acqua e suolo	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua (% di famiglie che denunciano irregolarità				
Acqua e suolo	nell'erogazione dell'acqua) Km di coste non balneabili per inquinamento	2000	55,56	190,92	100,00
Rifiuti e	su km di coste totali (%) Rifiuti solidi urbani oggetto di raccolta	1999	77,00	107,91	100,00
inquinamento Rete ecologica	differenziata sul totale dei rifiuti solidi urbani (%) Superficie forestale percorsa dal fuoco sul totale	2000	142,17	15,45	100,00
Energia	della superficie forestale (%) GWh di energia prodotta da fonti rinnovabili	1999	59,11	190,60	100,00
	(eolica, fotovoltaica, geotermoelettrica) su GWh prodotti in totale (%)	1999	127,18	31,39	100,00
Asse II Risorse	culturali e di managana ang ang ang ang ang ang ang ang				
Beni culturali	Numero di visitatori di istituti statali di antichità e arte per istituto (valori in migliaia)	2000	109,34	80,09	100,00
Beni culturali	Numero di visitatori di istituti statali di antichità e arte per kma	2000	125,81	62,61	100,00
Beni culturali	Spesa media pro capite del pubblico per attività teatrali e musicali (in lire costanti 1999)	1999	131,21	45,08	100,00
Beni culturali	Biglietti venduti per attività teatrali e musicali per 100 abitanti	1999	123,64	58,41	100,00
Asse III Risorse					
Lavoro	Tasso di disoccupazione giovanile (in età 15-24 anni)	2000	16,89	54,98	31,12
Lavoro	Quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca	2000	.0,07		01,12
Lavoro	di occupazione (%) Occupati interni regolari sulla popolazione	2000	47,98	68,54	60,97
Lavoro	residente media in età 15-64 anni (%) Differenza fra tasso di attività maschile e tasso	1998	56,97	34,57	48,97
	di attività femminile	2000	22,47	32,02	25,79
Ricerca	Addetti alla R&S per 1.000 abitanti	1998	140,10	29,75	100,00
Ricerca	Spese per R&S delle imprese pubbliche e private sul PIL (%)	1998	121,60	38,81	100,00
Asse IV Sistem	i locali di sviluppo				
Sviluppo locale	Valore aggiunto dell'agricoltura, della caccia				
Svilvena lacala	e della silvicoltura per ULA	1998	122,78	77,43	100,00
Sviluppo locale	Valore aggiunto dell'industria alimentare, delle bevande e del tabacco per ULA dello stesso settore	1998	104,54	88,29	100,00
Sviluppo locale	Valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria in senso stretto	1998	102,21	89,30	100,00
Sviluppo locale	Valore aggiunto per unità di lavoro nel settore del turismo (settore "alberghi e pubblici esercizi") - milioni di lire	1998	101,46	94,94	100,00
Sviluppo locale	Valore aggiunto per addetto nel settore dei "servizi alle imprese" (milioni di lire)	1998	100,72	98,02	100,00
Sviluppo locale	Tasso di natalità netta di imprese (nuove imprese	1//0	100,72	70,02	100,00
	meno imprese cessate sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente)	2000	88,14	128,05	100,00
Asse V Città					
Città	Popolazione di 3 anni e più che esercita pratica sportiva in modo continuativo o saltuario (%)	2000	113,16	76,71	100,00
Città	% di famiglie che dichiarano molta o abbastanza difficoltà nel raggiungere i supermercati	2000	97,85	104,40	100,00
Città	Dotazione di stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria (valori per 100.000 abitanti)	1999	126,33	53,68	100,00
Città	Utenti di mezzi pubblici sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e hanno				

(Italia = 100)						
Settore	Indicatore	Anno	Centro- Nord	Mezzo- giorno	Italia	
Asse VI Re	ii e nodi di servizio					
Trasporti	Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita per ferrovia, per 100 abitanti (media delle merci in ingresso ed in uscita)	1998	133,36	41,55	100,00	
Trasporti	Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita su strada, per 100 abitanti (media delle merci in ingresso ed in uscita)	1998	131,37	45,04	100,00	
Trasporti	Tonnellate di merci imbarcate e sbarcate in navigazione di cabotaggio, per 100 abitanti (media delle merci caricate e scaricate)	1997	60,35	1 <i>5</i> 1, <i>7</i> 3	100,00	
Trasporti	Passeggeri sbarcati ed imbarcati via aerea per 100 abitanti	1999	125,83	54,04	100,00	
Trasporti	Emissioni di CO2 da trasporti (tonnellate per abitante)	1997	102,57	95,51	100,00	

Fonte: Istat - Progetto per gli indicatori regionali di contesto.

(°) La tavola contiene solo un sotto insieme degli 85 indicatori di contesto.

calcolati per l'ultimo anno disponibile, sono trasformati in numeri indice ponendo il valore assunto dall'Italia pari a 100 ³³. La tavola permette un confronto tra le due ripartizioni e la media nazionale per un insieme ampio di settori. Le indicazioni fornite testimoniano la coesistenza di situazioni molto diverse a seconda dell'ambito esaminato; permettono di individuare le situazioni di disagio più marcato e sottolineano la necessità di rappresentare il contesto socioeconomico attraverso più indicatori che, esprimendo anche indicazioni di segno diverso, concorrono a descrivere fenomeni complessi e compositi.

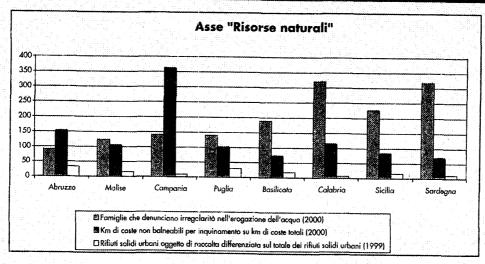
Confronto fra regioni

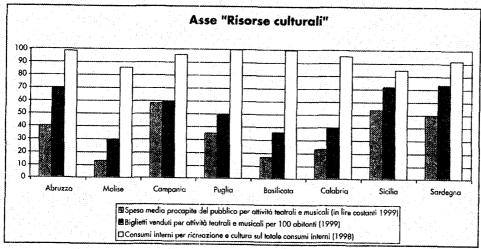
La possibilità di individuare diversità di segnali compresenti anche all'interno di macroaree apparentemente piuttosto omogenee è illustrata dai Grafici I.42a e I.42b, riferiti a alcuni indicatori di contesto per ciascuna delle regioni, rispettivamente, del Mezzogiorno e del Centro-Nord, relativamente ai tre assi Risorse naturali, Risorse culturali e Città misurati all'ultimo anno disponibile. Gli indicatori scelti sono trasformati in numeri indice ponendo il valore assunto dall'Italia uguale a 100. Le singole regioni presentano performance piuttosto differenziate con riferimento a specifici indicatori; in alcuni casi la presenza di indicatori con scostamenti più marcati rispetto alla situazione media della regione può essere un preliminare indizio per l'individuazione di specifiche criticità 34, potenzialità, esigenze locali.

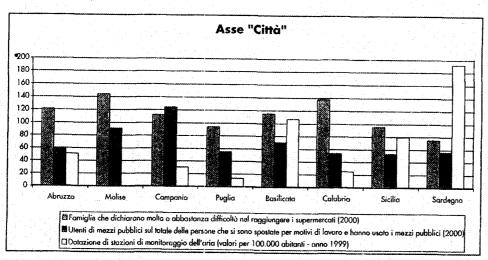
33. Fanno eccezione i primi quattro indicatori dell'asse III i cui valori sono quelli propri degli indicatori per una lettura più immediata del dato.

^{34.} Ad esempio la situazione di inquinamento delle coste in Campania; le irregolarità del servizio idrico in Calabria e Sardegna; le carenze delle stazioni di monitoraggio dell'aria in Puglia, la cattiva performance del Lazio e invece quella particolarmente buona della Lombardia nella raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani.



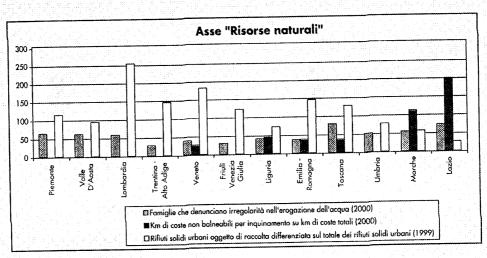


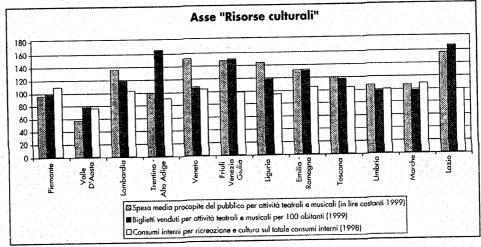


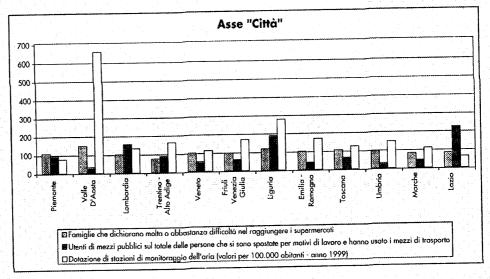


Fonte: Istat - Progetto per gli indicatori regionali di contesto



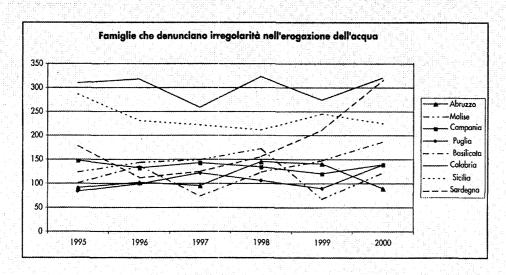


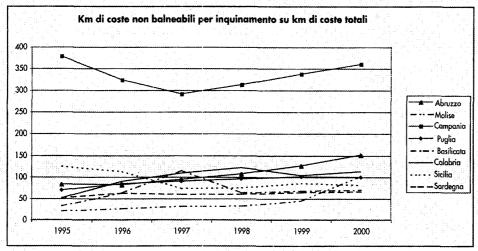


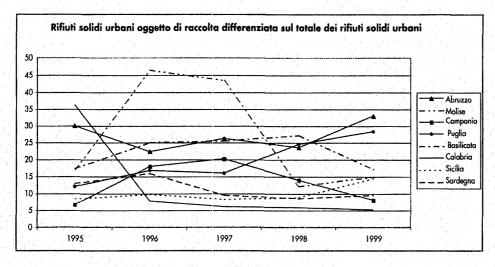


Fonte: Istat - Progetto per gli indicatori regionali di contesto

Figura 1.43 - ANDAMENTO DI ALCUNI INDICATORI DI CONTESTO RELATIVI ALL'ASSE RISORSE NATURALI, NEL MEZZOGIORNO (Italia=100)







Fonte: Istat - Progetto per gli indicatori regionali di contesto

Confronto intertemporale

Infine la Figura I.43 illustra la potenzialità informativa della base dati vista nella sua dimensione temporale. Si presenta l'andamento di tre indicatori di contesto relativi all'asse Risorse naturali per i quali sono già disponibili i dati in serie storica (1995-2000 per i primi due e 1995-1999 per il terzo). Anche in questo caso dai grafici si evince una situazione molto differenziata sia per quanto riguarda la situazione nelle singole regioni rispetto ai valori assunti dai tre indicatori sia per quanto riguarda l'andamento di ciascun indicatore nelle regioni del Mezzogiorno. In alcuni casi è possibile cogliere un miglioramento del contesto regionale tra l'anno 1998 e il 1999, (ad esempio in Sicilia, Molise e Puglia per quanto riguarda la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani). Per l'indicatore "Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua" si rileva invece un peggioramento – passando dal 1999 al 2000 – in tutte le regioni a eccezione dell'Abruzzo e della Sicilia; tale situazione potrebbe, peraltro, dipendere non da un effettivo peggioramento del fenomeno ma piuttosto da una sua diversa percezione nelle diverse aree.

Variabili di rottura

Accanto agli indicatori di contesto è oggetto di monitoraggio, con le stesse modalità, un altro set di variabili, utilizzate nel corso della definizione della strategia come variabili che congiuntamente catturano le potenzialità di sviluppo dell'area. Si tratta di 13 variabili (cfr. tav. I.11) che nell'analisi svolta nel corso della

Tavola I.11 - Variabili di rottura			
Variabile di rottura	Indicatore		
Capacità di esportare	Esportazioni in percentuale del PIL		
Grado di indipendenza economica	Importazioni in percentuale del PIL		
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Giornate di presenza nel complesso degli esercizi ricet- tivi per abitante (italiani e stranieri)		
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi sul PIL		
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero su investimenti fissi lordi (%)		
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività totale della popolazione in età 15-64 anni		
Capacità di offrire lavoro regolare	Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro (%)		
Capacità di esportare prodotti ad	Indice di specializzazione in prodotti selezionati		
elevata o crescente produttività			
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica		
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Unità di lavoro nei settori del credito, delle assicurazio- ni e degli altri servizi destinabili alla vendita sul totale delle unità di lavoro dei servizi destinabili alla vendita		
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale		
Capacità di finanziamento	Differenziale dei tassi di interesse sugli impieghi con il Centro-Nord		
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità violenta (Stragi, omicidi valontari, violenze, rapine gravi, sequestri, attentati, ecc. per 10.000 abitanti)		

valutazione ex-ante dell'impatto macroeconomico del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno sono state selezionate, poiché colgono i canali attraverso i quali un'accelerazione e riqualificazione degli investimenti pubblici può innalzare il rendimento degli investimenti privati e quindi la crescita. Per ognuno di questi canali, denominato "variabile di rottura" è stato ipotizzato uno scenario di crescita: esso viene monitorato assieme al tasso di crescita, per valutare l'efficacia generale del programma. La dinamica di alcune di queste variabili è esaminata nei paragrafi precedenti.

1.5 Sistema dei servizi pubblici e dotazione infrastrutturale nel Mezzogiorno

Dall'analisi della situazione economica e sociale condotta nei precedenti paragrafi emerge un dato univoco: a partire dalla metà degli anni novanta, reagendo bene al forte calo dei sussidi centrali e stimolato dal rafforzamento dei governi locali, il Mezzogiorno ha interrotto la tendenza alla stagnazione, prendendo a crescere più del Centro-Nord e mostrando una nuova propensione a investire ed esportare. Si è inoltre osservato che in due campi, la sicurezza e l'istruzione, anche l'azione dello Stato si è fatta nello stesso periodo più incisiva.

Resta da verificare se lo Stato abbia accompagnato questi processi anche con un rafforzamento delle infrastrutture di rete (di trasporto, idriche, elettriche), del loro dimensionamento e della qualità del loro servizio. L'attuale performance del Mezzogiorno, infatti, pure migliorata, resta comunque insufficiente per modificare in modo significativo il ritardo dell'area. È quindi utile esaminare se e in quale misura tale performance sia stata accompagnata da modifiche sostanziali nella qualità di servizi pubblici essenziali per cittadini e imprese, o se viceversa la permanenza di carenze in questi ambiti abbia frenato l'inversione di tendenza del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda il sistema dei trasporti, gli interventi portati a compimento negli ultimi cinque anni hanno migliorato la percorribilità delle reti esistenti, ma la rete è rimasta la stessa, non è stata ampliata né nella componente autostradale, nonostante il fortissimo incremento dei veicoli circolanti, né nella componente ferroviaria. Il ritardo esistente perdura, sia che la dotazione del Mezzogiorno venga valutata con riguardo alla sua quota di popolazione che di territorio. Il ritardo appare particolarmente grave nel comparto ferroviario a due binari e nelle autostrade, e non è certo compensato dalla elevata dotazione di strade ordinarie o minori (cfr. fig.I.44 e tav. I.12).

Indicazioni complessivamente negative vengono da altri due indicatori relativi al contesto ambientale (fig. I.45). In termini di balneabilità delle coste la situazione del Mezzogiorno non è particolarmente peggiore di quella media italiana e come essa è andata migliorando nel tempo, ma a questo risultato concorre il tasso di industrializzazione assai più basso dell'area; straordinariamente inferiore e solo in lieve miglioramento è invece la situazione per quanto riguarda la raccolta differenziata dei rifiuti.

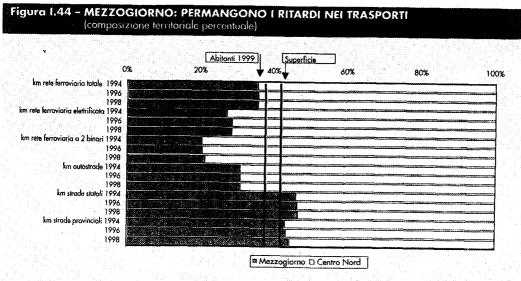
Trasporti

Ambiente

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

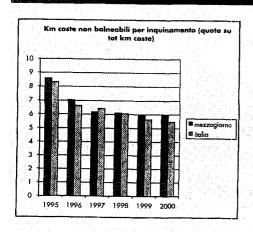
Indicatore	Mezzogiorno	Centro-Nord	Totale Italia	% Mezz
1999, abitanti	00.040.540			
1999, superficie	20.869.543	36.810.412	57.679.955	36,2
1/1/ // 30Del II Cle	123.065	178.251	301.316	40,8
Reti inadeguate: il gap rimane				
1994, km rete ferroviaria totale	5.692	10.308	14 000	0.5
1996, km rete ferroviaria totale	5.695	10.271	16.000 15.966	35,6
1998, km rete ferroviaria totale	5.705	10.325	16.030	35,7
1994, km rete ferroviaria elettrificata	2.752	7.370	10.122	35,6
1996, km rete ferroviaria elettrificata	2.943	7.375	10.318	27,2
1998, km rete ferroviaria elettrificata	2.952	7.406	10.358	28,5
1994, km rete ferroviaria a 2 binari	1.224	4.765	5.989	28,5
1996, km rete ferroviaria a 2 binari	1.256	4.852	6.108	20,4
1998, km rete ferroviaria a 2 binari	1.294	4.812	6.106	20,6
1994, km autostrade	1.998	4.471	6.469	21,2
1996, km autostrade	1.998	4.480	6.478	30,9
1998, km autostrade	1.998	4.480	6.478	30,8
1994, km strade statali	20.853	24.384	45.237	30,8
1996, km strade statali	21.362	24.681	46.043	46,1
1998, km strade statali	21.642	24.841	46.483	46,4 46,6
1994, km strade provinciali	48.773	64.576	113.349	
1996, km strade provinciali	49.418	64.506	113.924	43,0 43,4
1998, km strade provinciali	51.091	64.131	115.222	44,3
Altri indicatori				
1998, percorrenze treni, km totali	92.599	248.090	340.689	27,2
1999, percorrenze treni, km totali	87.684	242.105	329.789	26,6
1998, percorrenze treni, km passegg.	73.370	180.488	253.858	28,9
1999, percorrenze treni, km passegg.	70.947	178.338	249.285	28,5
1998, percorrenze treni, km merci	14.667	51.792	66.459	22,1
1999, percorrenze treni, km merci	12.463	45.562	58.025	21,5
1990, veicoli circolanti	9.205.217	24.349.901	33.555.118	27,4
2000, veicoli circolanti	12.783.475	27.519.979	40.303.454	31,7
1999, trasp merci su strada, Mtonn.	197	998	1.195	16,5
999, trasp.merci su strada, Mtonn-km.	36.855	150.828	187.683	19,6
Caratura reti del Sud				
ete ferroviaria a 2 binari su totale %	22,7	46,6	38,1	
ete autostradale su totale strade %	2,7	4,8	3,9	
m rete ferr. 2 binari per ML di ab.	62	131	106	
m rete autostradale per ML di ab.	96	122	112	
m rete autostradale per kma	16	25	21	
eicoli circolanti per km autostrada	6.398	6.143	6.222	

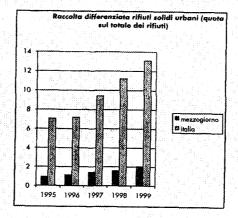
Fante: Ministero dei Trasporti, Conto nazionale dei trasporti, 2000.



Fonte: Ministera dei Trasporti, Conto nazionale dei trasporti; 2000

Figura 1.45 - SERVIZI DI RACCOLTA DEI RIFIUTI E BALNEABILITÀ DELLE COSTE





Fonte: Istat - Progetto per gli indicatori regionali di contesto

Decisamente peggiore è poi nel Mezzogiorno la qualità dei servizi idrici ed elettrici (fig. I.46). La frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico è più alta, anche se in calo (ma meno che nella media italiana); mentre sale fortemente nel Mezzogiorno, nella percezione delle famiglie, l'irregolarità nella distribuzione dell'acqua, assai più che nella media italiana.

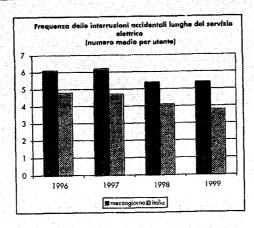
Anche nel settore sanitario, rilevante come attrattore per la residenza e quindi anche per le localizzazioni industriali, il Mezzogiorno presenta uno stato di forte arretratezza, perlomeno con riguardo alla situazione dei posti letto (fig. I.47).

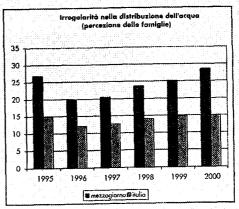
Le indicazioni qui raccolte indicano che, perlomeno fino al 1999, l'inversione di tendenza e la ripresa di imprenditorialità del Mezzogiorno non si sono accom-

Servizi idrici e elettrici

anità

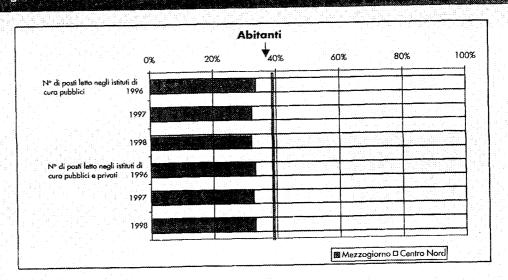






Fonte: Istat - Progetto per gli indicatori regionali di contesto

Figura 1.47 - SERVIZI SANITARI



Fonte: Istat

pagnate a un miglioramento della dotazione infrastrutturale e della qualità dei servizi pubblici, se non nei pure assai importanti campi della sicurezza e dell'istruzione. Come si vedrà più avanti, al più forte ed efficace impegno di utilizzo delle risorse aggiuntive, specie comunitarie, per investimenti pubblici non ha fatto riscontro nella seconda metà del decennio un impiego adeguato di risorse ordinarie: la quota complessiva di investimenti pubblici destinati al Mezzogiorno è così sceso lievemente per il 1996 e il 1999 (cfr. par. II.2, tav. II.3).

Un segnale di svolta nella direzione di accelerare e riqualificare gli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali è venuta dal QCS 2000-06 incentrato sui seguenti principi: attenzione alla qualità degli investimenti da realizzare; presenza di un quadro finanziario di risorse certe con chiara individua-

zione delle risorse ordinarie e aggiuntive; partecipazione e responsabilizzazione di operatori e amministrazioni locali nella selezione degli interventi. Come si illustra nel paragrafo III.1, queste modalità innovative di intervento potranno avere un impatto sulla dotazione infrastrutturale e sui servizi pubblici qui esaminati, sia attraverso cospicue dotazioni finanziarie, sia attraverso l'introduzione di regole attuative - è questo il caso ad esempio del ciclo integrato delle acque e della gestione dei rifiuti – sia attraverso i meccanismi di modernizzazione amministrativa che il programma incorpora.



tarie a partire dal 2000.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CAPITOLO II - RISORSE FINANZIARIE PUBBLICHE IN CONTO CAPITALE: EROGAZIONI E PROGRAMMI

Le politiche volte allo sviluppo territoriale e alla valorizzazione delle risorse locali possono riguardare, come vedremo, la modernizzazione dei mercati o dell'azione pubblica, ovvero possono prevedere interventi pubblici di spesa. In questo capitolo viene effettuata una ricognizione delle risorse finanziarie disponibili per la spesa pubblica in conto capitale e della sua allocazione territoriale, segnatamente fra Centro-Nord e Mezzogiorno. La ricognizione riguarda sia le erogazioni effettive, sia il quadro programmatico di medio-lungo termine.

Per quanto riguarda le erogazioni, i dati recenti mostrano che, dopo un rallentamento nel corso del 2000, nei primi nove mesi del 2001 è ripresa la forte crescita delle spese aggiuntive in conto capitale, comunitarie e nazionali, specificamente destinate alle aree depresse, in particolare al Mezzogiorno, iniziata durante il 1997 (par. II.1). Si conferma così l'intensità dell'impegno di Amministrazioni regionali e centrali nell'accrescere l'utilizzo di queste risorse aggiuntive. Segnali diversi vengono invece quando si prendono in esame i dati, disponibili fino al 1999, relativi all'intero volume delle spese in conto capitale, inclusive di quelle ordinarie: si osserva allora un calo della quota destinata al Mezzogiorno (par. II.2). A fronte di una forte crescita delle risorse aggiuntive risulta allora che, almeno fino al 1999, è rallentato l'utilizzo delle risorse ordinarie. Se questa tendenza dovesse consolidarsi verrebbe messo a rischio il rispetto del principio di addizionalità delle risorse comuni-

Proprio al fine di stabilire gli obiettivi di spesa in conto capitale per entrambe le fonti, aggiuntiva e ordinaria, tali da assicurare una effettiva addizionalità delle risorse comunitarie, viene aggiornato il quadro finanziario unico programmatico di riparto territoriale della spesa in conto capitale fino al 2008 (par. II.3). Il quadro fissa gli obiettivi di spesa che devono essere conseguiti per soddisfare l'addizionalità e per raggiungere il risultato fissato nel DPEF 2002-2006 di destinare al Mezzogiorno, fino al 2008, il 45 per cento medio di tutta la spesa in conto capitale del paese.

II.1 La spesa in conto capitale aggiuntiva nel Mezzogiorno e nelle aree depresse: la congiuntura 2000-2001

Un'informazione tempestiva territoriale sulla spesa pubblica in conto capitale è al momento disponibile solo per le risorse aggiuntive rilevate attraverso il "conto risorse impieghi delle aree depresse" elaborato dal Ministero del Tesoro (Gruppo di monitoraggio dei flussi di cassa).

L'informazione riguarda le cosiddette "aree depresse", ossia l'area che, include oltre al Mezzogiorno, in base alla L. 488/99, anche numerose aree del Centro-Nord (ove risiedono circa 13,5 milioni di abitanti) ritenute bisognose di interventi pubblici ad hoc. Al Mezzogiorno, per via dell'allocazione programmatica dei fondi, affluiscono fra l'85 e il 90 per cento di queste risorse. Ciò consente di

Sintesi

Conto risorse e impieghi

usare i dati del "Conto" come un indicatore della dinamica della spesa aggiuntiva nel Mezzogiorno 1.

Risorse aggiuntive per le aree depresse Le risorse finanziarie a cui si riferiscono i dati non sono quelle complessive pubbliche in conto capitale, bensì quella particolare componente aggiuntiva delle spese in conto capitale – che nel Mezzogiorno rappresenta circa il 50 per cento del totale – "specificamente destinata alle aree depresse" per finalità di sviluppo: sono dunque incluse sia le risorse di origine comunitaria (e il loro cofinanziamento nazionale), sia le risorse nazionali appositamente destinate alle aree depresse, mentre sono escluse le spese ordinarie. Un aumento (diminuzione) del flusso complessivo misurato dal "conto risorse-impieghi" indica pertanto un aumento (diminuzione) dell'impegno di spesa aggiuntivo destinato alle aree depresse e segnatamente al Mezzogiorno, ma non necessariamente un aumento (diminuzione) della spesa complessiva in conto capitale: questa seconda inferenza è vera solo se il flusso di risorse ordinarie rimane stabile o si muove nella stessa direzione di quelle "specificamente destinate" (cfr. oltre, par. II.2).

Definizione degli aggregati Per quanto riguarda la definizione di spesa in conto capitale qui utilizzata essa, coerentemente con la contabilità nazionale pubblica, include sia investimenti in capitale fisso (segnatamente infrastrutture materiali e immateriali), sia trasferimenti in conto capitale a imprese e famiglie.

Il conto considera oltre ai pagamenti attivati dai capitoli del bilancio statale anche la gestione della tesoreria, ovvero i tiraggi dai conti correnti degli enti destinatari del trasferimento dal bilancio ². In tal modo l'elaborazione permette di monitorare le erogazioni in una fase successiva al trasferimento da bilancio, quando cioè le risorse arrivano effettivamente in tesoreria e di qui affluiscono all'economia, oppure verso i conti di altri enti pubblici ³.

Erogazioni 2000

Secondo le stime così ottenute, i pagamenti specificamente destinati alle aree depresse nell'anno 2000 ammonterebbero a circa 9.890 milioni di euro (tav. II.1). Questa valutazione non considera il deflusso dai conti correnti delle banche concessionarie a favore delle imprese dei fondi del Ministero dell'industria ex

cessari al monitoraggio (cfr. par. II.2).

^{1.} Gli elementi non sistematici disponibili nell'utilizzo effettivo delle risorse destinate alle aree depresse esterne al Mezzogiorno (stato di avanzamento dei fondi comunitari 1994-1999 e 2000-2006, dei patti territoriali e dei completamenti di opere, cfr. rispettivamente paragrafi III.1.1, III.1.2, III.1.4.1 e III.2.2 in questo Rapporto) suggeriscono che la capacità di erogazione nel Centro-Nord non è superiore, talora è inferiore, a quella del Mezzogiorno e dunque confermano l'utilizzo che dei dati si fa nel testo.

^{2.} Le principali ipotesi assunte per l'elaborazione del conto sono le seguenti:

[•] si considerano prevalentemente i flussi di cassa originati dal fondo per le arce depresse (capitolo 9012 del Ministero tesoro) più altri capitoli di minore consistenza per specifici interventi;

[•] sono inclusi anche i flussi di origine comunitaria per il cofinanziamento nazionale quantificati come somma degli impieghi (tesoreria e bilancio) destinati dal bilancio della Comunità europea ai fondi strutturali ed ai PIC (Ob.1, 2 e 5b);
• sono esclusi gli sgravi contributivi per il Mezzogiorno (circa 2.943 meuro nel 1998, capitoli 3668, 3678 e

³⁶⁷⁹ del Ministero del Lavoro), ritenendo l'intervento non specifico per le arce depresse ma di natura più generale di politica di sviluppo;
sono esclusi i capitoli per pagamento delle rate di ammortamento dei mutui e degli interessi, trattandosi di

oneri relativi ad interventi che hanno già prodotto in passato i propri effetti sul sistema economico;

• non sono state attribuite le risorse per le spese di funzionamento delle amministrazioni (centrali e locali) responsabili delle politiche per lo sviluppo delle aree depresse; per i capitoli a destinazione mista, infine, non è at-

tualmente possibile procedere ad una individuazione delle quote da ripartire.

3. Nel caso del trasferimento dal bilancio dello Stato agli enti pubblici territoriali, il conto non coglie quindi necessariamente erogazioni all'economia: ciò può dare luogo a distorsioni se le sfasature temporali fra i due flussi si modificano significativamente nel tempo. Ovviamente tale limite sarebbe rimosso se si potesse costruire un conto che consideri la spesa dei singoli bilanci degli enti decentrati, operazione tuttavia non fattibile nei tempi ne-