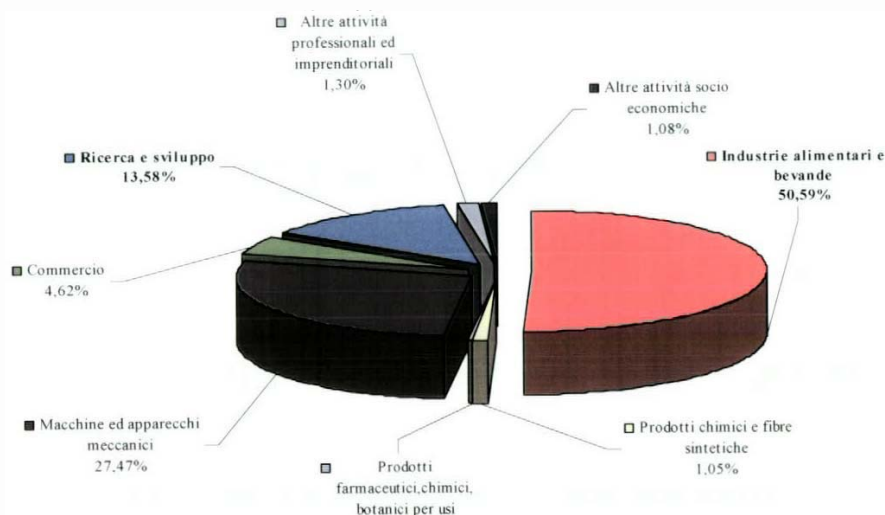


investe in ricerca e sviluppo su prodotti della filiera agro-alimentare<sup>98</sup> per un totale di 188 milioni di euro, ovvero l'investimento in ricerca e sviluppo proveniente da altri settori (con un peso importante di industria delle macchine, industrie specializzate in ricerca e sviluppo, commercio all'ingrosso e industrie chimiche, cfr. fig. II.29) provoca un incremento dell'80 per cento dell'investimento puramente settoriale<sup>99</sup>. Infine il grosso della spesa in ricerca delle aziende alimentari è sviluppo sperimentale (60 per cento) e ricerca applicata (32 per cento).

Figura II.29 - SPESA DEI DIVERSI SETTORI IN PRODOTTI DI RICERCA AGRO-ALIMENTARE (anno di riferimento: media 2001-2002)



Fonte: Istat, Statistiche sulla Ricerca Scientifica, 2001, 2002.

<sup>98</sup>In realtà questa tipologia di prodotti include anche i prodotti della silvicoltura, piscicoltura, caccia, pesca e tabacco. I dati Istat, infatti, permettono di guardare sia la spesa in ricerca e sviluppo delle aziende alimentari e delle bevande per settore, sia quella effettuata da altri settori in cosiddetti "prodotti di ricerca", che altro non sono che dei campi di specializzazione della ricerca stessa. Facendo un esempio la spesa in ricerca di un'azienda che produce macchinari agricoli viene imputata sia per settore (quello dei macchinari) che per campo di ricerca, ovvero attribuendolo al settore di utilizzo (l'agro-alimentare). Nello specifico la classificazione di tipologia di prodotti che ci interessa è quella dei prodotti della silvicoltura, piscicoltura, caccia, pesca e tabacco.

<sup>99</sup>E' da considerare, ad esempio, che l'effetto limitato di spesa dell'industria chimica nel campo dei prodotti alimentari è in parte spiegato dalla forte presenza di gruppi chimici internazionali e dall'uso che nel nostro paese si fa di innovazioni e tecnologie importate da altri paesi (strategia del *follower*). Inoltre mentre è importante l'investimento in ricerca e sviluppo su prodotti alimentari di altri settori, l'investimento in ricerca e sviluppo delle aziende alimentari è mirato alla propria specializzazione, con scarso effetto di *spill-over* su altri settori.

Venendo alla situazione nelle diverse aree del Paese, e prendendo in considerazione la spesa in ricerca e sviluppo delle aziende alimentari<sup>100</sup>, risultano fortemente attive nell'attività di ricerca le aziende del Nord-Est. Particolarmente critica è la situazione nel Mezzogiorno dove, nonostante siano qui concentrate il 41 per cento delle Unità locali dell'industria alimentare del Paese, nonostante il peso rilevante in termini di contributo al valore aggiunto totale del Paese sia dell'agricoltura (circa il 40 per cento) che dell'industria alimentare (26 per cento) e nonostante il contributo significativo di quest'area al totale delle esportazioni agricole nazionali (30 per cento), soltanto l'8,5 per cento della spesa in ricerca attribuibile alle imprese alimentari ricade in quest'area geografica (cfr. tav. II.27). D'altra parte questo si riflette in parte nel minor peso che quest'area ha nella costituzione del valore aggiunto alimentare nazionale e nella più debole partecipazione alle esportazioni totali di beni a più alto valore aggiunto, rispetto a quella di beni indifferenziati.

**Tavola II.27 - PESO DELL'AGROALIMENTARE E SPESA IN R&S DELLE AZIENDE ALIMENTARI PER RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE**

| (valori in milioni di euro prezzi costanti 1995) |                              |              |                             |              |                              |              |                                |              |                                                 |              |                                                      |              |
|--------------------------------------------------|------------------------------|--------------|-----------------------------|--------------|------------------------------|--------------|--------------------------------|--------------|-------------------------------------------------|--------------|------------------------------------------------------|--------------|
|                                                  | Valore Aggiunto agricoltura* |              | Valore Aggiunto alimentare* |              | Peso Esportazioni Agricole** |              | Peso Esportazioni Alimentare** |              | Peso Unità Locali dell'Industria Alimentare *** |              | Spesa in Ricerca e Sviluppo nelle Aziende Alimentari |              |
|                                                  | 2003                         | %            | 2003                        | %            | 2003                         | %            | 2003                           | %            | 2001                                            | %            | 2003                                                 | %            |
| Nord-Ovest                                       | 5.968                        | 22,6         | 6.686                       | 32,7         | 807                          | 19,5         | 5.289                          | 35,5         | 16.395                                          | 22,3         | 25                                                   | 24,0         |
| Nord-Est                                         | 6.498                        | 24,6         | 5.342                       | 26,1         | 1.598                        | 38,6         | 5.323                          | 35,7         | 14.969                                          | 20,3         | 52                                                   | 49,9         |
| Centro                                           | 3.459                        | 13,1         | 3.084                       | 15,1         | 524                          | 12,6         | 1.715                          | 11,5         | 11.738                                          | 15,9         | 18                                                   | 17,5         |
| Mezzogiorno                                      | 10.441                       | 39,6         | 5.323                       | 26,0         | 1.213                        | 29,3         | 2.568                          | 17,2         | 30.578                                          | 41,5         | 9                                                    | 8,5          |
| <b>Italia</b>                                    | <b>26.365</b>                | <b>100,0</b> | <b>20.435</b>               | <b>100,0</b> | <b>4.142</b>                 | <b>100,0</b> | <b>14.895</b>                  | <b>100,0</b> | <b>73.680</b>                                   | <b>100,0</b> | <b>105</b>                                           | <b>100,0</b> |

\* Fonte: elaborazione DPS su dati Istat.

\*\* Fonte: elaborazioni su dati Istat, Statistiche del Commercio estero.

\*\*\* Fonte: elaborazioni dati Censimento Istat 2001 Industria e servizi.

#### **II.4.2.2 Evoluzione dei consumi e strategie di innovazione delle aziende alimentari**

Applicazione di nuove tecnologie per la produzione, tracciabilità, informazione

L'applicazione di strategie di innovazione da parte delle aziende agro-alimentari è una risposta alle evoluzioni nel comportamento e nelle preferenze dei consumatori. Alla luce di tali evoluzioni, diventa importante la capacità delle aziende, sia agricole che alimentari di optare per strategie di innovazione, e più in generale per il

<sup>100</sup> Fonte Istat, i dati sono attribuiti alle diverse regioni attribuendo la spesa secondo la localizzazione dell'attività di ricerca. Quindi se un'azienda è localizzata al Centro Nord, ma fa attività di ricerca in un laboratorio localizzato nel Mezzogiorno, la spesa è attribuita al Mezzogiorno.

perseguimento di strategie di differenziazione. A livello di produzione primaria può essere determinante l'utilizzo e l'applicazione di nuove tecnologie che, ad esempio, permettono la *tracciabilità* della produzione e dei metodi produttivi<sup>101</sup>; l'informazione e la capacità di utilizzare *inputs* che permettono il miglioramento qualitativo della produzione; innovazioni di processo, come ad esempio l'adozione di specifici disciplinari di produzione. A livello di industrie alimentari l'innovazione può essere legata all'utilizzo di nuove tecnologie, allo sviluppo di nuovi prodotti, grazie a miglioramenti che possono ad esempio riguardare il *packaging*; speciali tecniche produttive in grado di migliorare la capacità di conservazione del prodotto<sup>102</sup>; ma anche all'adozione di innovazioni di processo (applicazione di nuove tecnologie di produzione alimentare, come ad esempio le *nanotecnologie*). Gli studi disponibili sulle strategie di innovazione dell'industria alimentare italiana sono limitati.

Brevetti  
attribuibili  
all'Italia  
nell'Europa a 15

Per quanto riguarda le performance dell'Italia in termini di brevetti<sup>103</sup>, nel 2003 all'Italia sono attribuibili rispettivamente il 9 per cento e il 14 per cento del totale delle domande di brevetti nell'Europa a 15 per l'agricoltura e per l'alimentare. La Germania detiene le quote più importanti di domande di brevetti (per l'agricoltura e l'alimentare), mentre il nostro Paese ha una quota, nell'alimentare, superiore a quella francese. E' da rilevare come l'importanza dell'Italia in termini di brevetti agro-alimentari sia decisamente superiore rispetto alla sua performance sulle domande di brevetti in generale (7 per cento). Del totale delle domande di brevetto registrate dall'*European Patent Office* per il nostro Paese nel 2003, l'agro-alimentare costituisce il 2 per cento, in linea con la media dell'Unione Europea a quindici e con gli Stati Uniti. All'interno dell'Unione Europea ci sono tuttavia Paesi per cui il peso dei brevetti nell'agro-alimentare è molto più importante (Danimarca, 7 per cento e Spagna, 6 per cento). D'altra parte, il peso limitato delle domande di brevetto in questo settore non è pienamente indicativo dell'importanza di questo fenomeno, dal momento che per quanto riguarda l'agricoltura, le innovazioni non sono sempre brevettabili ed esistono appositi registri per le innovazioni che riguardano varietà

<sup>101</sup> Esistono oggi dei sistemi di software collegati alle macchine agricole, che permettono di ricostruire le diverse scelte colturali dell'agricoltore; il livello e la qualità di *inputs* utilizzati; le quantità raccolte e il monitoraggio dello stato colturale dei diversi appezzamenti agricoli.

<sup>102</sup> Alcune imprese alimentari, ad esempio stanno sperimentando il latte capace di conservarsi, senza perdere le sue caratteristiche organolettiche, fino a dieci giorni in frigorifero.

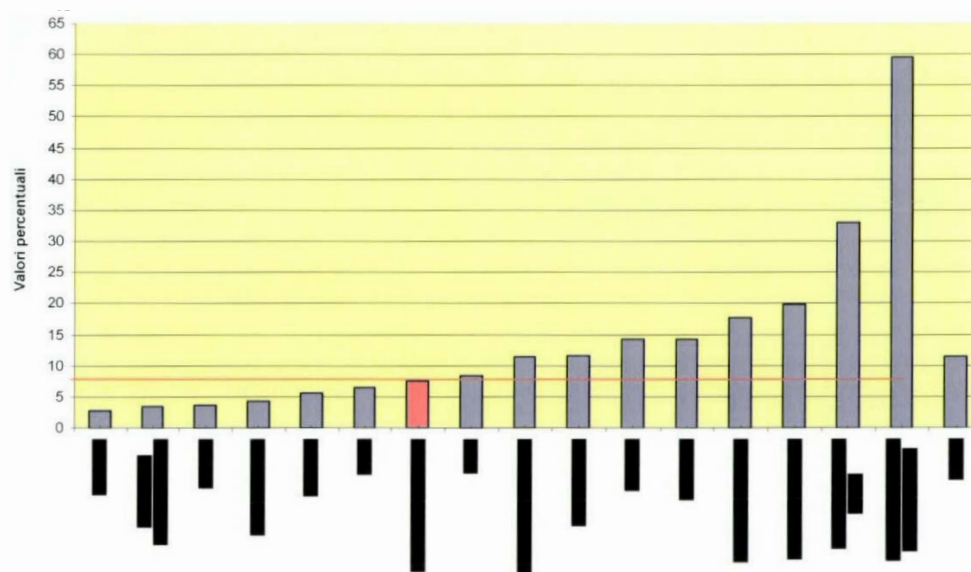
<sup>103</sup> Dati su Domande di Brevetti, Fonte European Patent Office.

vegetali (i cosiddetti *plant breeders right*)<sup>104</sup>; per quanto riguarda i prodotti alimentari, le caratteristiche di maturità del settore fanno sì che raramente le aziende ricorrano alla protezione dei brevetti, mentre il valore incorporato dal *know how* accumulato e le innovazioni di tipo incrementale vengono protette soprattutto attraverso il ricorso alla marca (*branding policy*).

La spesa per  
l'innovazione ...

Dal punto di vista dell'adozione di strategie di innovazione<sup>105</sup>, l'agro-alimentare, con un totale di spesa in innovazione di 1.135 milioni di euro si colloca ad un livello di spesa al di sopra del valore medio dei diversi settori manifatturieri (807 milioni di euro). Il settore alimentare si attesta su livelli di spesa in innovazione superiori rispetto a quelli realizzati da altri settori comunemente definiti "tradizionali" ed "indifferenziati" quali quello dell'industria tessile; del vestiario e del legno, ma che resta comunque lontana dal livello di spesa dei settori più innovativi.

Figura II.30 - SPESA IN INNOVAZIONE PER SETTORI INDUSTRIALI  
(Per addetti) (anno di riferimento 2000)



Fonte: Istat, Statistiche sull'innovazione delle imprese 1998-2000.

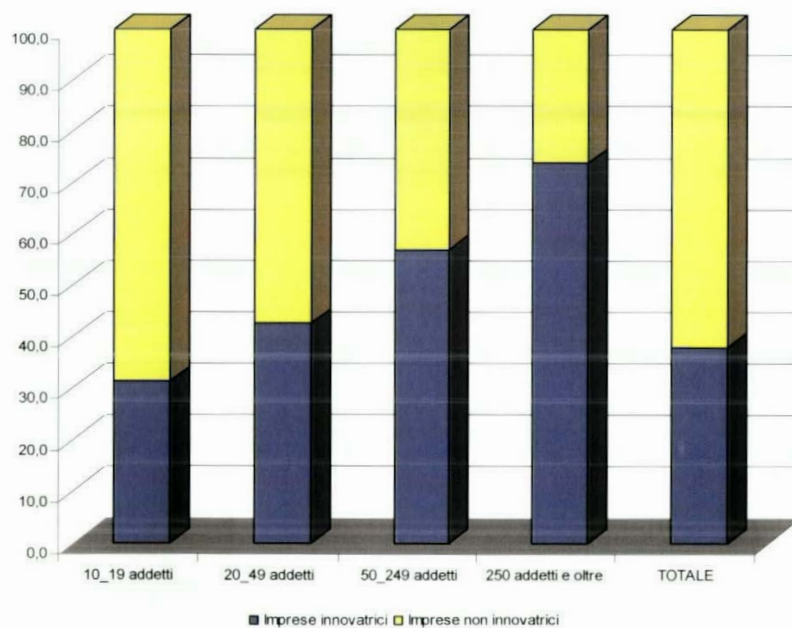
<sup>104</sup> Si tratta di una materia in continua evoluzione. Fino agli anni 80, le piante o gli animali, interi o nelle loro parti non erano brevettabili. Negli USA, negli anni 80 la brevettabilità è stata estesa alle innovazioni riguardanti la materia vivente, con lo svilupparsi dell'industria biotecnologica. Per un'analisi completa della tematica vedi: Fonte, M (Dicembre 2005), Diritti di proprietà intellettuale ed erosione del dominio pubblico nel futuro della produzione alimentare, in Agriregionieuropa.

<sup>105</sup> L'analisi che segue si basa sulla rilevazione che l'Istat ha svolto, su base campionaria, nel corso del 2002 sulle attività di innovazione tecnologica effettuate dalle imprese italiane nel triennio 1998-2002. Per spesa sostenuta per l'introduzione di innovazione tecnologica si intende: spesa per attività di ricerca e sviluppo; spesa per l'acquisto di servizi di R&S dall'esterno; spese per l'acquisizione di macchinari e attrezzature finalizzate al miglioramento dei processi di produzione.

... è proporzionale  
alle dimensioni  
delle imprese

Del totale delle aziende alimentari incluse nel campione, il 38,2 per cento risulta come innovatrice<sup>106</sup>, in linea con il valore medio registrato dall'insieme del settore industriale<sup>107</sup>. Il peso delle aziende alimentari che innovano cresce al crescere della dimensione delle aziende: si passa infatti dal 28 per cento delle aziende di piccola dimensione innovatrici, a circa il 70 per cento delle grandi (cfr. fig. II.31). Se si considera l'importanza percentuale in Italia delle PMI in questo settore (54 per cento in Italia e circa 70 per cento nel Mezzogiorno) è evidente che il problema è come riuscire a coinvolgere le piccole e medie imprese nei processi di innovazione. Da questo punto di vista è particolarmente preoccupante che solo il 5 per cento delle aziende alimentari innovatrici risulti aver definito accordi di cooperazione per l'innovazione (contro una media comunque bassa dell'8 per cento dell'industria in generale).

Figura II.31 - AZIENDE ALIMENTARI CHE INNOVANO PER CLASSI DI DIMENSIONI ( per cento) (anno di riferimento 2000)



Fonte: Istat, Statistiche sull'innovazione delle imprese 1998-2000.

<sup>106</sup> L'indagine definisce quali innovatrici quelle imprese che, nel triennio 1998-2000 hanno introdotto sul mercato almeno un prodotto (bene o servizio) tecnologicamente nuovo o significativamente migliorato, oppure hanno adottato un processo di produzione o distribuzione tecnologicamente nuovo o migliorato.

<sup>107</sup> I settori con le percentuali più alte di aziende che innovano sono quello della fabbricazione macchine per ufficio; apparecchi radio e tv e telecomunicazione e apparecchi di precisioni, con percentuali intorno all'80 per cento. Ma anche settori quali quello chimico e farmaceutico hanno percentuali oltre il 50 per cento.

Tipologia della  
spesa

Guardando alla “tipologia” di spesa per innovazione, trattasi nella maggioranza dei casi di innovazioni di processo o miste, mentre sono residuali quelle di prodotto. Prevalgono inoltre forme alquanto semplici di innovazione, quali l’acquisto di macchinari e impianti innovativi finalizzati al miglioramento dei processi di produzione<sup>108</sup>. Da questo punto di vista l’industria alimentare si comporta come le industrie indifferenziate e a basso livello di diversificazione. Si conferma infatti il basso livello di investimento in ricerca, sia interna che acquisita<sup>109</sup> come anche il basso investimento per l’acquisto di *know how* tecnologico sotto forma di brevetti e/o licenze. Inaspettato, infine, è il basso investimento nel marketing di prodotti tecnologicamente nuovi (9 per cento) e nella formazione del personale resa necessaria dall’adozione di nuovi processi produttivi. Sembrano dunque esistere margini di miglioramento, non solo riguardo al livello di spesa in innovazione (che se misurato per addetto è ancora su livelli insoddisfacenti) ma soprattutto sul tipo di innovazione nel quale le aziende investono.

Le statistiche non permettono di analizzare il comportamento innovativo delle aziende agricole<sup>110</sup>. Nell’ambito di questa analisi si è deciso di considerare la diffusione dell’applicazione delle tecnologie informatiche in campo agricolo come *proxy*. Soltanto l’1,7 per cento delle aziende agricole del Paese sono informatizzate, e queste sono localizzate prevalentemente nel Centro Nord (62 per cento), mentre il rimanente si divide equamente tra le aziende localizzate nel Centro e nel Mezzogiorno. La stessa disparità territoriale si riscontra nell’utilizzo della rete internet effettuato dalle aziende agricole<sup>111</sup>. La scarsissima informatizzazione delle aziende agricole sembra abbastanza preoccupante alla luce dell’importanza che gli scambi di informazioni rivestono oggi nel rapporto, già difficile, tra l’azienda agricola e gli altri livelli della filiera alimentare (si pensi in particolare al controllo della qualità e la pretesa, sempre più pressante, del consumatore di avere informazioni sul prodotto e sul processo di produzione). Tali tecniche si rivelano fondamentali anche in un’ottica di organizzazione integrata della

<sup>108</sup> Bisogna dire però che questa voce di investimento in innovazione prevale anche nell’insieme dei settori dell’industria del Paese.

<sup>109</sup> Le attività di ricerca sono un’attività innovativa chiave nel settore di apparecchi di precisione, in quello chimico ed in quello farmaceutico. Particolarmente interessante il caso di questi due settori, dai quali ci si attendono affetti di *spill-over* e di diffusione delle conoscenze sull’agro-alimentare.

<sup>110</sup> Eppure l’innovazione di processo può essere una strategia interessante anche per le aziende agricole, e non solo per il settore della trasformazione. Fanno innovazione di processo le aziende che producono rispettando particolari disciplinari di produzione; adattandosi a *standards* pubblici o privati di qualità; facendo uso di *high tech*.

<sup>111</sup> Per maggiori informazioni vedi: Platania M., Privitera D., L’Applicazione delle Tecnologie Informatiche in Campo Agricolo: un’analisi in Calabria, presentato a Firenze, Università degli Studi di Firenze, Convegno Agristat: Verso un Nuovo Sistema di Statistiche Agricole.

Aspetti di  
politica  
economica

commercializzazione, alla luce dei più moderni sistemi logistici. D'altra parte, se si considera che diversi studi hanno mostrato come i principali fattori a favore dell'adozione di nuove tecnologie in agricoltura siano prevalentemente legati alle caratteristiche socio-economiche dell'imprenditore agricolo (che deve essere di giovane età e di livello culturale medio alto), è comprensibile che il nostro Paese con uno dei più alti tassi di senilizzazione in Europa, e con gravi arretratezze in termini di livello di scolarizzazione degli imprenditori agricoli, sconti un simile ritardo.

La capacità di un Paese di produrre ricerca ed innovazione che sia strumentale alle aziende agro-alimentari, ma più in generale alle strategie di riduzione dei costi (e alle scelte più efficienti) a tutti i livelli della filiera (incluso quello dei trasporti e della logistica)<sup>112</sup> è ormai elemento fondamentale della competitività del settore. Si può affermare che la capacità di un Paese di creare ricerca strumentale alla natura e alla specializzazione del proprio sistema agro-alimentare, oppure di adottare strategie "adattive" che permettano alle sue imprese di utilizzare ricerca prodotta altrove, adattandola alle specificità del proprio sistema agro-alimentare e dei propri territori, è di assoluta rilevanza. La scelta di utilizzare e adattare ricerca prodotta altrove, d'altra parte, può avvenire optando per strategie *adattive* attive o strategie *adattive* passive<sup>113</sup>.

Strategie  
"adattive e  
attive"

Per quanto riguarda le specializzazioni del Paese, si rileva che, fatti salvi alcuni settori forti in cui l'Italia ha ancora un ruolo trainante (ad esempio quello dei macchinari agricoli e dell'enologia), in generale la ricerca del nostro Paese in questo settore è principalmente "adattiva", limitandosi spesso a trasferire - ed adattare ai diversi contesti territoriali - conoscenza prodotta in altri Paesi<sup>114</sup>. Questo potrebbe rilevarsi preoccupante se si considera che i risultati della ricerca sono importati prevalentemente da Paesi Nord Europei e Stati Uniti, che hanno una specializzazione produttiva differente dalla nostra. Questo limite si aggrava in un periodo in cui la trasformazione del settore agricolo da settore fortemente sussidiato, in settore maggiormente orientato al mercato, implicherà un'ulteriore specializzazione del settore agricolo secondo i nostri vantaggi comparati. Le produzioni della "dieta mediterranea" e prodotti a più alto valore aggiunto giocheranno un ruolo sempre più importante. Sembra doveroso chiedersi se i servizi in ricerca attualmente esistenti nel

<sup>112</sup> Strategia questa che legata al mercato d'origine e di destinazione del bene e all'ottimale sfruttamento di flussi di merci già esistenti.

<sup>113</sup> Vedi Esposti, "Scelte di Ricerca Pubblica Agricola in presenza di spill in tecnologici. Un modello dinamico", Rivista di Economia Agraria LV, n. 4, Dicembre 2000.

<sup>114</sup> Esposti presentazione su "Ricerca Pubblica in agricoltura: risultati, tendenze e prospettive", Seminario su Ricerca e Innovazione in agricoltura: tendenze e prospettive", INEA 16 Dicembre 2005.

nostro Paese sono in grado di accompagnare questa trasformazione. Se si stanno selezionando le filiere, i territori e il corrispondente capitale umano capace di creare ricerca, applicarla sui nostri territori ed eventualmente esportarla. Questo potrebbe rivelarsi particolarmente interessante in un'ottica di sviluppo ulteriore degli scambi dell'area europea col Mediterraneo, verso paesi che hanno una specializzazione agricola simile alla nostra. E' oggi, infatti, che si decide se il nostro Paese sarà in grado di giocare un ruolo trainante e di trasferimento di tecnologie e di conoscenza in queste aree.

Molte delle produzioni destinate a giocare un ruolo sempre più importante, anche come peso sul totale delle esportazioni del nostro Paese (ad esempio vini di qualità; prodotti tipici) essendo tuttora caratterizzate da dimensioni produttive limitate, implicano che continui a essere fondamentale il ruolo della ricerca pubblica, e che siano incentivate iniziative di *ricerca secondo network* che permettano ad aziende operanti negli stessi settori, o in settori sinergici (come ad esempio quello chimico e quello alimentare) di creare ed utilizzare ricerca in comune. Questo è particolarmente vero in aree del Paese dove l'agricoltura non solo è importante in termini di valore aggiunto e di creazione di ricchezza, ma anche in termini di contributo all'attrattività del territorio. In tale ottica di integrazione di questo settore col territorio in un senso più ampio, sembra essenziale assumere strategie di ricerca adattiva attiva, in cui il trasferimento tecnologico avvenga tenendo conto della specificità dei territori. E' pur vero che le opportunità legate all'*upgrading* dei servizi di ricerca in favore del settore agro-alimentare non dipendono soltanto dall'ammontare dell'investimento pubblico, ma anche da altri due importanti fattori: la capacità degli Enti di ricerca di produrre ricerca di qualità; e la capacità di creare opportuni meccanismi di trasferimento e di effettiva utilizzazione dei risultati di tale ricerca da parte degli operatori privati. Rilevante è anche lo sforzo di creare meccanismi che, a livello locale, ma non soltanto, agevolino l'incontro tra offerta e domanda di ricerca<sup>115</sup>. Infine va valorizzato l'apporto che può venire dal settore privato in senso allargato (imprese agricole, imprese alimentari, ed imprese di settori la cui ricerca può avere ricadute importanti sul sistema agro-alimentare).

Per quanto riguarda le strategie di innovazione, anch'esse sembrano ancora sottoutilizzate. La spesa in termini assoluti è relativamente elevata, quella per addetto si posiziona a circa la metà della spesa in ricerca e sviluppo degli altri settori

---

<sup>115</sup> Si pensi ad Enti di intermediazione di Ricerca già esistenti in alcune regioni.

industriali. Miglioramenti sono necessari anche in relazione alla spesa in innovazione, concentrata prevalentemente in forme tradizionali di innovazioni, quali l'acquisto e l'utilizzazione di macchinari nuovi. Spese più sofisticate, come quelle in favore della ricerca o quelle per il marketing di prodotti innovativi, risultano ancora decisamente insoddisfacenti. D'altra parte, considerando la parcellizzazione del settore agro-alimentare del Paese e il fatto che rilevanti sono gli effetti, in termini di fatturato, dell'adozione di strategie di innovazione sulle imprese di piccole dimensioni<sup>116</sup>, è necessario "inventare" e migliorare forme di associazionismo e di modi di innovare in rete. L'investimento nell'*upgrading* del capitale umano, infine, è indispensabile per rivitalizzare un settore in cui le strategie di innovazione scontano livelli di istruzione particolarmente carenti e un livello di invecchiamento decisamente preoccupante.

#### *RIQUADRO M - DISAGIO SOCIALE NELLE AREE URBANE*

*Una recente ricerca ha affrontato nel massimo dettaglio possibile la geografia sociale del disagio<sup>117</sup>. I dati del censimento del 2001 sono stati analizzati alla scala delle sezioni censuarie<sup>118</sup> nelle province contenenti le 23 maggiori aree metropolitane<sup>119</sup> con l'obiettivo di individuare le dimensioni comuni del disagio.*

*L'analisi riguarda indicatori medi disponibili per sezione censuaria, un ambito spaziale omogeneo spesso coincidente con pochi abitanti ospitati in isolati contigui di limitata estensione. Tali indicatori sono ridotti tramite un'analisi delle*

*componenti principali a due dimensioni riconducibili rispettivamente al disagio lavorativo e a quello socio-relazionale.*

*La prima dimensione è rappresentata da fenomeni consistenti tipici della crisi post industriale: il tasso di occupazione, il tasso di attività, la percentuale di persone che giornalmente si muovono (dentro o fuori il comune), variabili che possono essere complessivamente interpretate come indicatori di partecipazione al mercato del lavoro.*

*La seconda dimensione è rappresentata da variabili che esprimono la tendenza alla disgregazione della famiglia (famiglie senza nucleo e persone divorziate, separate o vedove) e che, pur non evocando necessariamente l'isolamento sociale, indicano l'assenza di quotidiana condivisione affettiva e dello spazio abitativo.*

<sup>116</sup> Vedi Istat, Indagine sull'innovazione delle imprese, Impatto dell'innovazione sui risultati economici e sull'attività aziendale, 1998-2000.

<sup>117</sup> Il già citato studio "Politiche economiche e per la competitività di città e di reti urbane nella futura programmazione comunitaria in Regioni Ob2", ibidem, nota n. 45.

<sup>118</sup> Complessivamente le sezioni ammontano a 141353. In esse vivono più di 26 milioni di abitanti ripartiti in modo diseguale: la popolazione media è di circa 187 abitanti, ma per la maggior parte hanno scarsa o nulla popolazione.

<sup>119</sup> Le province considerate sono Torino, Genova, Milano, Brescia, Verona, Venezia, Padova, Trieste, Parma, Modena, Bologna, Firenze, Prato, Livorno, Perugia, Roma, Napoli, Foggia, Taranto, Palermo, Messina, Catania, Cagliari. All'epoca della ricerca i dati per Bari non erano disponibili.

*Quest'ultima condizione può essere soggetta a diverse interpretazioni, ma può essere intesa come un indicatore di vulnerabilità tipico della qualità di vita metropolitana.*

*Le variabili sono risultate fortemente associate tra loro e, ai fini di questa sintesi, sono riassunte in otto classi di disagio crescente (cfr. tav. M.1). Le componenti del disagio socio-lavorativo e socio-relazionale mostrano una distribuzione analoga. I quattro gruppi nelle peggiori condizioni (dalla quinta all'ottava classe) riguardano nell'insieme il 18 per cento circa della popolazione. Essi mostrano valori elevati dell'indice di dipendenza (con punte elevatissime nelle due classi estreme), quote molto basse di diplomati e di partecipazione femminile al mercato del lavoro. L'indice del disagio elaborato risulta inoltre correlato significativamente alla condizione abitativa. Maggiore il disagio, peggiore è lo stato di conservazione delle abitazioni: nelle sezioni censuarie a maggior disagio sono facilmente presenti abitazioni più vecchie, non in buone condizioni, prive degli impianti di base (telefono, riscaldamento, acqua calda), e spesso alloggi vuoti; nelle classi estreme risulta elevata la quota di abitazioni di proprietà.*

*Le classi dove gli indici di disagio presentano valori molto bassi sono invece anche caratterizzate dalla presenza elevata di diplomati e donne occupate, due variabili legate al capitale culturale e alla diffusione di una visione egualitaria della ripartizione dei ruoli in base al genere, normalmente connessi con lo sviluppo socio-economico.*

**Tavola M.1 - CARATTERISTICHE DEL DISAGIO SOCIALE NELLE 23 PROVINCE METROPOLITANE- VALORI MEDI PER CLASSI DI AGGREGAZIONE DI SEZIONI CENSUARIE - 2001**

| Classi di disagio                                                                  | 1    | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7     | 8     | media |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Valori medi di classe per gli indicatori sintetici di disagio: (quote percentuali) |      |      |      |      |      |      |       |       |       |
| Indice di disagio socio-lavorativo                                                 | 19,9 | 27,3 | 31,5 | 35,4 | 39,3 | 44,7 | 57,2  | 88,1  | 33,3  |
| Indice di disagio socio-relazionale                                                | 8,0  | 11,7 | 15,2 | 19,0 | 22,3 | 26,6 | 41,0  | 82,7  | 17,4  |
| Valori medi di classe per alcune variabili: (quote percentuali)                    |      |      |      |      |      |      |       |       |       |
| Attivi                                                                             | 65,0 | 53,1 | 48,0 | 44,1 | 39,5 | 32,6 | 22,6  | 5,1   | 46,7  |
| Diplomati                                                                          | 29,6 | 27,1 | 26,5 | 26,3 | 24,7 | 21,6 | 18,0  | 10,6  | 26,0  |
| Indice di dipendenza                                                               | 39,3 | 42,9 | 47,5 | 53,9 | 61,2 | 75,1 | 121,4 | 226,9 | 53,6  |
| Tasso di disoccupazione                                                            | 5,5  | 9,1  | 11,2 | 12,7 | 14,4 | 14,8 | 12,8  | 23,8  | 11,2  |
| Tasso di occupazione femminile                                                     | 52,3 | 38,7 | 33,4 | 30,4 | 26,2 | 20,8 | 13,7  | 2,3   | 33,3  |
| Capofamiglia non forza lavoro                                                      | 21,2 | 33,1 | 38,5 | 43,3 | 47,7 | 53,8 | 60,4  | 74,3  | 39,8  |
| Abitazioni costruite ante 1945                                                     | 24,5 | 21,6 | 27,5 | 36,4 | 42,8 | 48,4 | 55,0  | 60,8  | 32,6  |
| Edifici in buono od ottimo stato                                                   | 70,5 | 74,1 | 71,3 | 68,5 | 64,2 | 59,8 | 55,7  | 49,6  | 68,7  |
| Disponibilità di telefono                                                          | 75,2 | 76,3 | 74,2 | 72,8 | 68,9 | 62,7 | 51,0  | 44,6  | 72,0  |
| Abitazioni senza riscaldamento                                                     | 14,5 | 14,5 | 18   | 21,6 | 27,3 | 32,8 | 41,5  | 46,6  | 21,0  |
| Abitazioni senza acqua calda                                                       | 2,9  | 2,9  | 3,5  | 4,0  | 5,7  | 8,7  | 14,8  | 19,7  | 4,5   |
| Abitazioni vuote nell'area                                                         | 12,1 | 10,9 | 11,8 | 12,9 | 16,0 | 22,0 | 33,5  | 38,8  | 14,0  |
| Abitazioni in affitto                                                              | 12,4 | 14,2 | 17,5 | 20,8 | 22,3 | 21,4 | 16,7  | 11,6  | 17,9  |
| Incidenza di ciascuna classe ( per cento)                                          | 7,6  | 23,2 | 27,0 | 24,3 | 12,4 | 5,0  | 0,4   | 0,1   | 100,0 |

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, censimento 2001.

*Questa situazione media, presenta forti differenza tra le diverse province metropolitane. La provincia di Napoli mostra ad esempio (tav. M.2) un indice di*

disagio socio-lavorativo (34,2) superiore sia alla media delle 23 province metropolitane che a quello di Roma e Milano. Questo è però frutto dell'andamento divergente dei due sotto indicatori: il tasso di partecipazione al mercato del lavoro vede Napoli in posizione penalizzata (37,8) rispetto a Milano (52,4) e Roma (47,8)<sup>120</sup>; invece, è la sfera delle relazioni familiari ad apparire più stabile: la percentuale di soggetti che vivono una 'frattura' è inferiore a quella di Milano, così come lo è la percentuale di famiglie senza nucleo. La situazione romana si colloca in una posizione intermedia, ma più vicina a quella di Milano che a quella di Napoli.

Tavola M.2 - MEDIE PER PROVINCIA SULLE COMPONENTI DELL'INDICE DI DISAGIO

|                        | Indice di disagio socio-lavorativo | Indice di disagio socio-relazionale | Tasso di partecipazione al mercato del lavoro |
|------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Milano                 | 31,1                               | 17,9                                | 52,4                                          |
| Roma                   | 32,7                               | 17,4                                | 47,8                                          |
| Napoli                 | 34,2                               | 11,9                                | 37,8                                          |
| Province metropolitane | 32,4                               | 16,4                                | 47,3                                          |

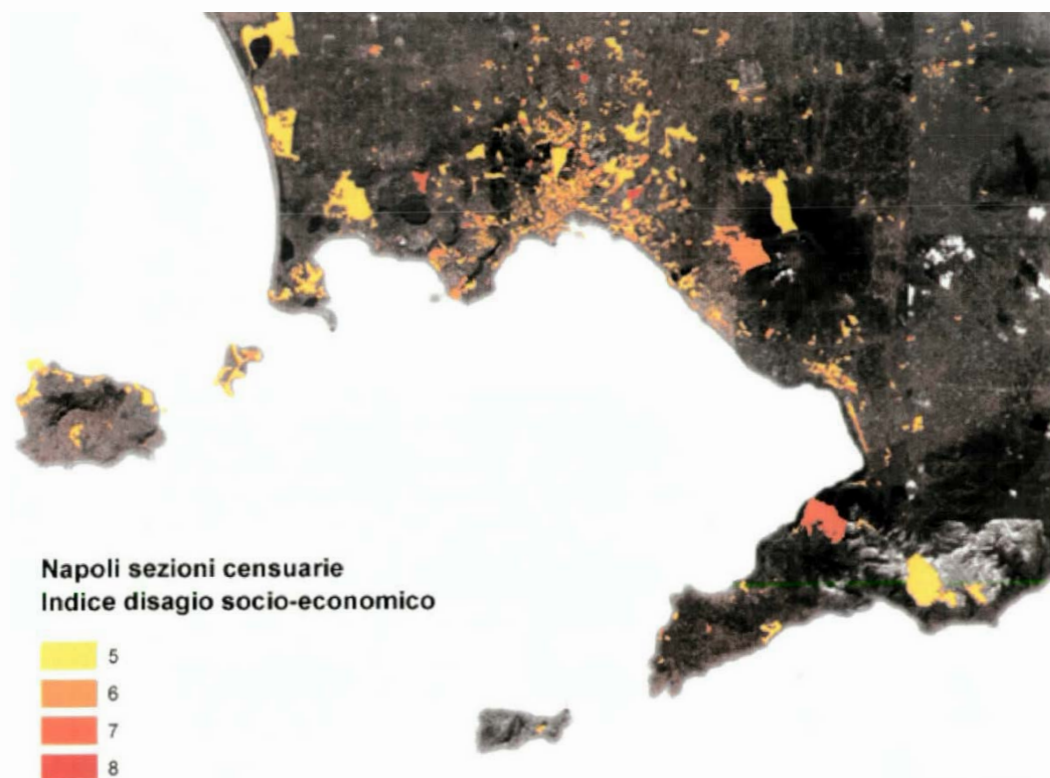
Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, censimento 2001.

La diversità tra le situazioni delle diverse aree metropolitane e soprattutto, la struttura spaziale del disagio, emergono chiaramente dalle rappresentazioni cartografiche dove si illustra la collocazione sul territorio di ciascuna delle sezioni classificate secondo le classi di disagio crescente. La configurazione territoriale - di cui si riporta come esempio solo la provincia di Napoli (fig. M.1) - presenta alcuni tratti distintivi. In generale in tutte le aree metropolitane appare chiaramente la presenza di sacche di disagio in alcuni quartieri, ma variano in modo consistente da area ad area la consistenza e la distribuzione. In Italia, a differenza di quanto avviene in molti paesi europei, il cuore metropolitano ospita solitamente, in particolare al Nord, i ceti più elevati. Ciononostante, in tutte le aree si registra la dispersione dei gruppi sociali più elevati nelle zone di cintura metropolitana, ai margini dei territori provinciali; e, viceversa, la frammentazione dei cuori metropolitani con l'emergere di zone residuali di concentrazione dei disagi.

Nel caso di Napoli la struttura delle aree di disagio è evidente, anche rispetto ad altre aree metropolitane. Nella mappa (fig. M.1, Napoli) le sezioni censuarie sono indicate diversamente a seconda dell'appartenenza alle classi di disagio, evidenziando le realtà a maggior disagio (classi da 5 a 8). La colorazione rende evidente la presenza di molte delle situazioni gravi anche nel centro città; la commistione tra situazioni diverse, dovuta anche al disegno minuto delle sezioni censuarie urbane; la concentrazione infine in alcuni ambiti e settori della prima periferia, tra cui molti quartieri pubblici, di sacche consistenti.

<sup>120</sup> Nella rilevazione anche il tasso medio di attività per sezione censuaria è inferiore a quello di Milano di dieci punti percentuali, quello di occupazione di venti punti.

Figura M 1. - *NAPOLI E PROVINCIA, SEZIONI CENSUARIE CLASSIFICATE PER GRUPPI DI DISAGIO SOCIALE*



Fonte: Sezioni censuarie Censimento Istat 2001.

*Una riflessione sistematica sulla struttura del disagio urbano, quale quella qui avviata, consentirebbe una migliore individuazione delle politiche sociali di quartiere e il controllo del cumulo locale degli effetti di interventi settoriali.*

### III. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO

Il raggiungimento di un adeguato volume di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno rappresenta, secondo la strategia di intervento in quest'area, un pre-requisito per la realizzazione degli obiettivi di crescita fissati. Assieme a un riequilibrio della spesa a favore di investimenti pubblici e a un aumento della sua qualità, tale obiettivo quantitativo è necessario per assicurare il miglioramento dei servizi collettivi che ancora frena lo sviluppo dell'area (cfr. cap. II).

Da diversi anni si è convenuto che una quota di spesa in conto capitale ordinaria nel Mezzogiorno superiore alla rispettiva quota di popolazione (e in particolare pari al 30 per cento, valore intermedio fra la quota di popolazione e di Pil) costituisca uno degli obiettivi di politica economica, operando anche come parziale correttivo di una spesa pubblica corrente assai squilibrata (27,7 per cento) a sfavore del Mezzogiorno (cfr. par. III.1.1).

**Tavola III.1- SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: INDICATORI DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI POPOLAZIONE, PIL E SPESA DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: ANNI 1996-2003 (Valori medi - quote sul totale Italia)**

|               | Popolazione | PIL        | Spesa pubblica |                                |
|---------------|-------------|------------|----------------|--------------------------------|
|               |             |            | Totale         | in conto capitale <sup>1</sup> |
| Centro Nord   | 64          | 75         | 72             | 64                             |
| Mezzogiorno   | 36          | 25         | 28             | 36                             |
| <i>Italia</i> | <i>100</i>  | <i>100</i> | <i>100</i>     | <i>100</i>                     |

<sup>1</sup> Coerente con la Contabilità nazionale Istat

Fonte: elaborazioni su dati Istat e DPS - Conti Pubblici Territoriali.

Nella strategia in essere da vari anni, a tali risorse ordinarie si aggiungono risorse pubbliche aggiuntive (cfr. par. III.2.1) alimentate da due principali fonti:

- le risorse nazionali del Fondo, dal 2003 denominato Aree Sottoutilizzate (FAS), determinate annualmente con le autorizzazioni iscritte (stanziato in tabella D della Legge Finanziaria) e successivamente ripartite con delibere CIPE sui vari strumenti e destinate al Mezzogiorno per l'85 per cento;

- le risorse provenienti dai Fondi strutturali comunitari e dal loro cofinanziamento nazionale, destinate al Mezzogiorno in base alle quote decise in sede comunitaria.

L'effetto redistributivo di tale spesa deriva dal fatto che essa è allocata territorialmente in base a criteri stabiliti *ex ante*, in funzione di un obiettivo riallocativo, in coerenza con quanto sancito dall'art. 119 comma 5 della Costituzione circa la necessità di un'azione di riequilibrio strutturale "speciale" che si affianchi a quella di perequazione ordinaria prevista al comma 3 del medesimo articolo (Fondo perequativo)(cfr. Riquadro T).

L'andamento degli ultimi anni e programmatico delle diverse componenti della spesa effettiva in conto capitale nel Mezzogiorno è illustrato in questo capitolo attraverso una pluralità di fonti informative.

La lettura strutturale del complesso della spesa pubblica e della sua distribuzione territoriale e l'analisi puntuale delle componenti della spesa, sono oggi possibili grazie alla disponibilità della serie storica dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), di recente completamente rivista. Nel paragrafo III.1.1 viene utilizzata, con riferimento al Settore Pubblico Allargato, l'intera serie storica dei Conti pubblici territoriali<sup>1</sup> per

<sup>1</sup> La natura dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) è di tipo finanziario: la ricostruzione dei flussi di spesa è effettuata nella maggior parte dei casi sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, tenendo cioè conto dei dati definitivi relativi a spese effettivamente realizzate. Ciascun ente viene considerato quale erogatore di spesa finale, attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo, operando quindi un processo di consolidamento degli stessi.

Le informazioni contenute nella banca dati CPT consentono di effettuare analisi su diversi universi di riferimento: Pubblica Amministrazione (PA) e Settore Pubblico Allargato (SPA). Molti dei dati riportati nel presente capitolo si riferiscono al SPA che comprende, oltre alla PA, imprese pubbliche a livello nazionale, quali ENEL, Ferrovie dello Stato, ENI e Poste Italiane, e locale, quali le aziende speciali e le società partecipate dagli Enti Locali, per le quali è possibile riscontrare un controllo (diretto o indiretto) da parte di Enti Pubblici. È su tale universo infatti che risulta di estrema rilevanza approfondire le analisi circa la dinamica della spesa per investimenti e trasferimenti di capitale (incentivi, sussidi, aiuti) e inoltre è proprio a questo aggregato di enti che si applica il principio programmatico - definito per la prima volta nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) 2000-2003, confermato annualmente e recentemente sancito dall'articolo 1, comma 17 della Legge n. 311/2004 (Legge Finanziaria per il 2005) - finalizzato ad assicurare al Mezzogiorno una quota di risorse ordinarie in conto capitale pari al 30 per cento del totale. In alcune tavole del presente capitolo, in analogia con i precedenti rapporti del DPS, viene però privilegiata la confrontabilità dei risultati con altre fonti ufficiali, in particolare con la Contabilità Nazionale. Per rispondere a tali esigenze si utilizza l'aggregato riferito alla PA: il dato CPT presenta però alcune differenze - derivanti dalla natura stessa dei Conti - rispetto a quanto pubblicato dalla Contabilità Nazionale (per dettagli circa il confronto CPT - ISTAT Contabilità Nazionale cfr. Appendice statistica, Nota metodologica CPT, paragrafo 6). Con riferimento all'aggregato di spesa è opportuno precisare come nelle elaborazioni settoriali presentate si utilizzi la Spesa connessa allo Sviluppo, che al totale delle spese in conto capitale aggiunge le spese correnti di formazione, considerate un investimento in capitale umano. Tale aggregato, da considerarsi il più vicino a finalità di sviluppo, è mutuato dalla definizione adottata dall'Unione Europea ai fini della verifica del principio di addizionalità da parte degli Stati membri e fa riferimento all'insieme delle decisioni politiche sulle scelte di spesa in conto capitale di tutti gli enti compresi nel SPA. A dicembre 2005 è stata ultimata la seconda fase della revisione delle serie storiche CPT, avviata nel 2004 a dieci anni dalla nascita del progetto. Per ulteriori dettagli cfr. Appendice statistica, Nota metodologica CPT del presente Rapporto, Riquadro N e quanto pubblicato all'indirizzo [www.dps.tesoro.it/cpt](http://www.dps.tesoro.it/cpt).

un arco temporale che copre gli anni dal 1996 al 2003; la serie viene utilizzata in valori costanti, deflazionata a prezzi 1999<sup>2</sup>.

L'andamento relativo agli anni più recenti della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e delle sue componenti (investimenti e trasferimenti a famiglie e imprese, pubbliche e private) è descritto utilizzando le informazioni dei CPT e le stime dell'Indicatore anticipatore<sup>3</sup> (cfr. par. III.1.2 e III.1.3), mentre l'articolazione della spesa in conto capitale per livelli di governo e per settori è analizzata nei par. III.1.4. e III.1.5.

Tutte le informazioni fin qui descritte, comprese quelle relative alle erogazioni aggiuntive originate dal Settore statale e indirizzate alle aree sottoutilizzate, sulla base del Conto Risorse-Impieghi (CRI)<sup>4</sup> integrate dai dati del monitoraggio dei fondi strutturali e da quanto diffuso dalla Contabilità Nazionale dell'ISTAT, concorrono alla definizione del Quadro finanziario unico pluriennale, presentato nel par. III.3<sup>5</sup>.

Infine un approfondimento è dedicato agli ultimi provvedimenti assunti con la Legge Finanziaria 2006 (cfr. par. III.4).

---

<sup>2</sup> I dati assoluti sono stati deflazionati utilizzando il deflatore del Pil, calcolato come rapporto tra il valore del Pil reale a prezzi 1999 e il valore del Pil corrente.

<sup>3</sup> L'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico elaborato dal DPS che fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento. Per dettagli metodologici cfr. "L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale", Materiali UVAl, Numero 1, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze (disponibile all'indirizzo [www.dps.tesoro.it /materialiuvai](http://www.dps.tesoro.it/materialiuvai)) e quanto pubblicato all'indirizzo [http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt\\_indicatore.asp](http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_indicatore.asp).

<sup>4</sup> Il CRI considera la spesa in conto capitale destinata specificamente alle aree sottoutilizzate del Paese generata dai flussi di cassa del settore statale (gestione bilancio + Tesoreria) sia nazionali che comunitari aggiuntivi rispetto ai flussi ordinari destinati a questi territori. La ricostruzione delle erogazioni di cassa del settore statale verso l'economia 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; in tal modo l'elaborazione permette di monitorare le erogazioni in una fase successiva al trasferimento da bilancio (o dai flussi provenienti dalla UE), quando cioè le risorse arrivate ai conti correnti di tesoreria degli enti decentrati, affluiscono all'economia, oppure verso i conti di altri enti pubblici. Si tratta di un indicatore che approssima il flusso finanziario sul livello territoriale decentrato. Di questo considera solamente la parte originata dal trasferimento dal bilancio dello Stato e dalla UE che successivamente si trasformerà in spesa dell'ente territoriale. Il paragrafo III.2.1 descrive l'andamento di tali erogazioni.

<sup>5</sup> Il CRI contribuisce per le risorse aggiuntive nazionali limitatamente al periodo 1998-2002. Per i successivi anni i dati relativi a tale componente derivano da stime effettuate sulla base di un monitoraggio presso gli enti attuatori.

### III.1 *La spesa in conto capitale totale nel Mezzogiorno e Centro-Nord: 1999-2003 e anticipazioni per il 2004*

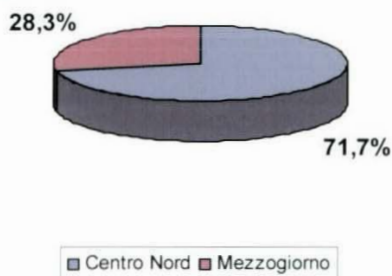
#### III.1.1 La spesa pubblica complessiva e la sua articolazione territoriale

La spesa

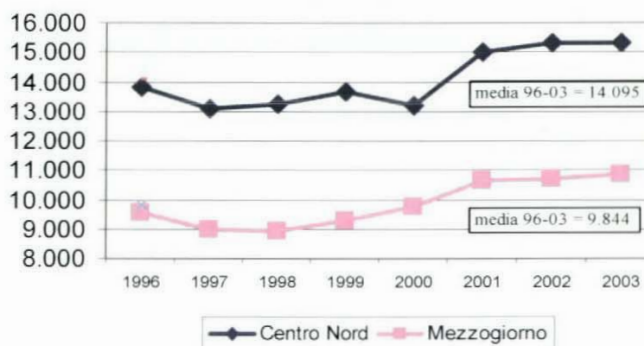
Facendo riferimento al complesso del Settore Pubblico Allargato e alla totalità della spesa pubblica regionalizzata, pari in media annua a circa 721 miliardi di euro a prezzi costanti nel periodo 1996-2003, il 71,7 per cento di tale ammontare è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, mentre il 28,3 per cento nel Mezzogiorno. Considerando la distribuzione territoriale della popolazione ciò significa che il cittadino del Centro Nord si avvale mediamente di un ammontare, calcolato in valori costanti, pari a 14.095 euro pro capite rispetto ai 9.844 euro del cittadino del Mezzogiorno (cioè circa il 43 per cento in più) (cfr. fig. III.1).

Figura III.1 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA PUBBLICA TOTALE

Media 1996-2003 (valori percentuali)



Pro capite - anni 1996-2003 (euro costanti 1999)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali.

In termini evolutivi, l'andamento della spesa pro capite appare simmetrico nelle due aree in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 4.251 euro pro capite tra il cittadino del Centro-Nord e quello del Mezzogiorno. Tale distribuzione si accompagna a una positiva correlazione della spesa complessiva con il grado di sviluppo, che conferma un generale effetto antidistributivo: a un basso PIL pro capite si accompagna una ridotta spesa complessiva pro capite e viceversa (cfr. fig. III.2).