

II. QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI PER LA COMPETITIVITÀ E LA FRUIZIONE DEI TERRITORI

L'attrattività di un territorio e la possibilità di utilizzare in modo adeguato le sue risorse naturali, culturali e identitarie sono fortemente influenzate dalla diffusione e qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese. Il livello di disponibilità di questi servizi e la loro adeguatezza sono oggetto specifico delle politiche di sviluppo territoriale ed è sulla base di un'analisi sempre più puntuale e documentata territorialmente che è possibile derivare indicazioni circa la capacità delle politiche di sviluppo di contribuire all'obiettivo di accrescere la competitività dei territori nelle regioni con ritardi di sviluppo. Nei paragrafi che seguono si sviluppano analisi circa la qualità dei servizi offerti, spesso con dettaglio territoriale subregionale; l'analisi non si limita a commentare il livello di dotazione infrastrutturale osservato ma mira a considerare i servizi offerti da quelle infrastrutture anche in relazione alla modifica delle forme organizzative e di gestione del servizio e alle riforme in atto per la regolazione dei servizi nei settori considerati.

A differenza degli anni precedenti il Paragrafo II.1, oltre a presentare dati e informazioni circa i servizi per la valorizzazione e fruizione del capitale naturale e culturale, contiene anche un'analisi dei livelli qualitativi dell'offerta turistica in rapporto con le esigenze della domanda. Il Paragrafo II.2 sui servizi di trasporto e di logistica, presenta una prima analisi del commercio internazionale e nazionale in volume e delle variabili rilevanti per i servizi di logistica. Il Paragrafo II.3 si concentra sull'offerta di servizi per la gestione delle risorse idriche, dei rifiuti e dell'energia, con riguardo sia agli aspetti di riforma e regolazione dei settori, sia all'effettivo stato di avanzamento della realizzazione degli interventi finanziati con risorse aggiuntive. Il Paragrafo II.4 analizza, infine, alcuni servizi caratteristici della dimensione territoriale urbana rilevanti ai fini della competitività e della lotta al disagio sociale; quest'anno si affronta inoltre il tema dei servizi per la ricerca e l'innovazione per il sistema produttivo agro-alimentare, approfondimento che segue quello relativo ai servizi per l'irrigazione presentato nel Rapporto del 2005.

II.1 Servizi per la fruizione del capitale naturale e culturale

Le politiche di protezione della biodiversità avviate in Europa negli anni Ottanta sono state rafforzate negli anni Novanta con la proposta di costituzione di Natura 2000¹. Nel 2004 un nuovo rilancio a livello europeo si è avuto con l'iniziativa promossa dall'Unione Mondiale per la Conservazione della Natura (IUCN) denominata "countdown 2010". L'iniziativa, a cui l'Italia ha aderito nel 2005, impegna tutti i governi europei a prendere le misure necessarie a fermare la perdita di

¹ Natura 2000 è la rete europea di aree destinate alla conservazione di habitat e specie di interesse comunitario e comprende i Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e le Zone di Protezione Speciale (ZPS).

biodiversità entro il 2010. Allo stesso tempo, a livello europeo è stata riconosciuta l'importanza di una specifica tutela del paesaggio e, sulla base della Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, è stato sancito l'interesse generale e comune verso la sua salvaguardia².

In Italia, sia il patrimonio naturale, sia il patrimonio culturale hanno una presenza consistente e diffusa a livello territoriale³ e il loro valore di "patrimonio dell'umanità" è riconosciuto anche a livello internazionale⁴. Le politiche di sviluppo sociale, culturale ed economico possono far leva sul valore del patrimonio naturale e culturale orientando l'azione a trasformare le "qualità territoriali" in "attrattività territoriali". Si tratta cioè di operare massimizzando le opportunità economiche dei territori nel rispetto dei particolari regimi di vincolo ai quali sono sottoposte le risorse da tutelare.

Con queste finalità, sono state promosse, e in parte realizzate, politiche di valorizzazione (ambientale e culturale) volte a favorire la diffusione delle conoscenze e la fruizione da parte delle popolazioni residenti e dei turisti e a promuovere attività produttive e di servizio che, in un'ottica di sostenibilità dello sviluppo, costituiscono fattori di rafforzamento della stessa tutela e di coinvolgimento attivo delle popolazioni residenti.

Le risorse naturali e culturali sono, al contempo, i principali *asset* su cui rilanciare politiche efficaci di sviluppo turistico sostenibile. In un contesto internazionale di forte pressione competitiva la sola presenza di risorse non è tuttavia sufficiente; occorre confrontarsi con i mercati, introdurre innovazioni di prodotto, di promozione e di marketing, assicurare livelli qualitativi dell'offerta turistica in linea con le esigenze della domanda. Politiche pubbliche finalizzate a innalzare qualità territoriale e qualità dei servizi infrastrutturali, da un lato, e rafforzamento dell'industria turistica, dall'altro, costituiscono i due fattori su cui agire per far fronte all'elevata concorrenza esercitata dalle mete turistiche internazionali.

II.1.1 Valorizzazione, fruizione e gestione delle aree protette

Estensione e tipologia di aree

Le aree protette, come definite dalla legge 394/1991, costituiscono il cardine delle politiche di conservazione della biodiversità: secondo i dati del quinto Elenco Ufficiale delle Aree naturali Protette (EUAP)⁵, circa 2,9 milioni di ettari di terri-

² Cfr. Convenzione Europea del Paesaggio (articolo 5).

³ Nel Rapporto Annuale del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo 2004 è stata proposta una rappresentazione grafica che sovrappone, a livello comunale, la superficie naturale protetta e i beni culturali (limitatamente al patrimonio statale e al patrimonio della Regione Siciliana) che ben evidenzia il carattere estensivo del patrimonio nel suo complesso (cfr. cap. II, par. I.1.1, pagg. 77-79).

⁴ L'Unesco ha individuato in Italia 35 dei 5.864 siti attualmente iscritti nella lista del "patrimonio dell'umanità", pari al 6 per cento del totale riferito a 125 paesi nel mondo. Questi siti sono presenti in quasi tutte le Regioni italiane, con una concentrazione in Campania, Sicilia, Lazio e Toscana.

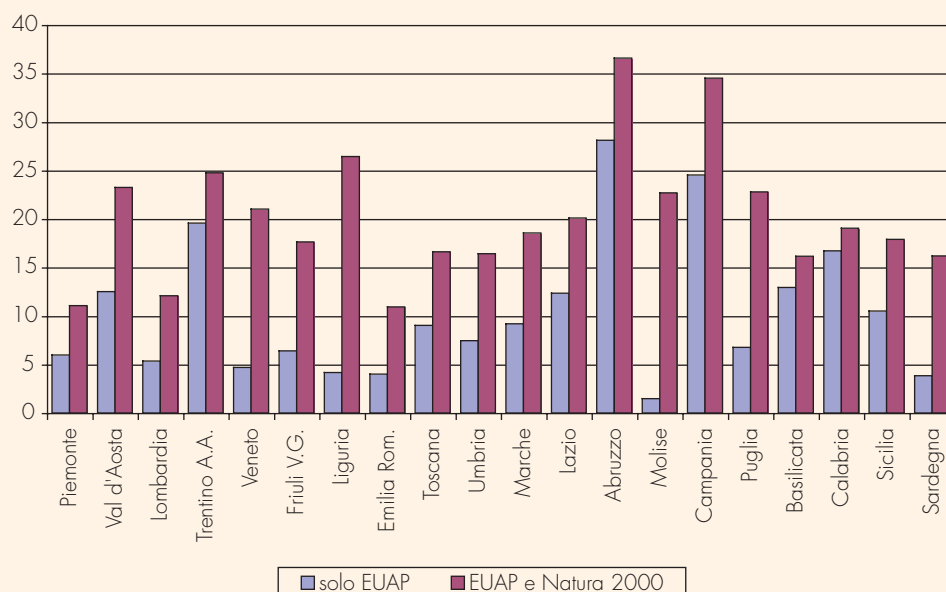
⁵ L'Elenco Ufficiale delle Aree Naturali Protette (EUAP) rappresenta in Italia "il Sistema delle Aree Naturali Protette", il cui ultimo aggiornamento è del 2003. Risultano escluse dall'elenco alcune aree protette effettivamente istituite, ma per cui è mancata la richiesta di inserimento, oppure è stata effettuata una valutazione di non soddisfacimento dei requisiti. L'elenco non include, inoltre, le aree di più recente istituzione, tra cui il Parco Nazionale dell'Alta Murgia istituito con il DPR del 10 marzo 2004 (GU 152/2004).

torio italiano sono interessati da regimi di protezione ambientale (il 52 per cento nel Mezzogiorno) che rappresentano il 9,7 per cento del territorio nazionale. Se si considerano anche i siti Natura 2000 - solo in parte sovrapposti alle aree protette dell'elenco ufficiale - e altre zone di connessione (zone cuscinetto, aree contigue alle aree protette, corridoi ecologici) si raggiunge un'estensione pari a circa il 19 per cento del territorio nazionale.

I Parchi Nazionali occupano le estensioni più vaste: in Italia rappresentano il 47 per cento del territorio protetto; seguono i Parchi Regionali con il 40 per cento (in totale parchi nazionali e regionali assommano l'87 per cento del territorio). Molto più ridotte le estensioni delle riserve naturali, nazionali e regionali, e di altre tipologie di aree che assieme coprono l'11 per cento della superficie protetta.

A livello regionale, secondo l'elenco ufficiale, la quota parte di territorio protetta è molto differenziata: in Abruzzo, Campania e Trentino almeno un quinto del territorio regionale è protetto, mentre in Liguria, Emilia-Romagna e Sardegna la quota di superficie protetta è circa del 4 per cento. Se però si considerano anche i siti Natura 2000 ne emerge un quadro sostanzialmente modificato: per il Friuli, la Liguria, il Molise, la Puglia, la Sardegna e il Veneto il contributo dei siti Natura 2000 esterni alle aree protette è nettamente superiore al territorio delle aree protette dell'elenco ufficiale (cfr. fig. II.1).

Figura II.1 - SUPERFICIE PROTETTA PER REGIONE (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Elenco ufficiale aree protette EUAP-MATT

Un aspetto di rilievo è l'estensione media delle aree protette, per le sue implicazioni in termini di strumenti di tutela del territorio, di capacità di gestione e di politiche attive per la loro valorizzazione. In Italia, le singole aree protette sono mediamente poco estese, ad eccezione dei Parchi Nazionali.

La dimensione media complessiva è di circa 3.900 ettari, a cui corrisponde un 72 per cento di aree con superficie inferiore a 1.000 ettari e appena un 6 per cento con estensione superiore a 15.000 ettari. I Parchi Nazionali occupano le aree più vaste: circa 61.000 ettari, superficie ben superiore alla media europea (37.000 ettari), vicina a quella dei grandi parchi norvegesi (75.000 ettari). I Parchi Regionali hanno, al contrario, una superficie media molto più piccola (circa 11.300 ettari) e nettamente inferiore alla media europea (40.000 ettari); le altre aree hanno dimensioni molto contenute (in media circa 625 ettari).

In questo quadro generale assumono maggiore rilievo le politiche di sviluppo per i grandi parchi territoriali (nazionali e regionali), dove la popolazione insediata è maggiore e le opportunità di valorizzazione delle attività economiche vanno coniugate con la tutela e la conservazione delle risorse.

Le aree protette in Italia sono inserite in contesti con vario grado di urbanizzazione e antropizzazione; coesistono infatti aree con una densità media di popolazione per ettaro più elevata (generalmente parchi regionali, con una media di 1,3 abitanti per ettaro) e aree con popolazione più rarefatta (generalmente parchi nazionali con una media di 0,8 abitanti per ettaro⁶). Sulla base delle statistiche demografiche la popolazione complessiva dei comuni il cui territorio ricade interamente in aree protette e dei comuni con una quota di superficie protetta almeno pari al 10 per cento, ed escludendo i residenti nelle aree compattamente urbanizzate dei comuni capoluoghi di aree metropolitane⁷, è nel 2004 pari a circa 6,3 milioni di persone⁸ (cfr. tav. II.1).

Attrattività
e dinamiche
demografiche nelle
aree protette

Tavola II.1 - SUPERFICIE E COMUNI IN AREE PROTETTE CON RELATIVE TENDENZE DEMOGRAFICHE. ANNI 2002-2004 (quote percentuali)

Macroarea	quota percentuale di superficie protetta EUAP	quota percentuale di superficie protetta EUAP e Natura 2000	var % popolazione 2002-2004	quota percentuale di comuni interamente o parzialmente in aree protette	comuni con almeno 10% di superficie protetta		
					quota percentuale di comuni interessati	popolazione residente (in milioni) 31.12.2004	var % popolazione 2002-2004
Nord	7	15,8	3,5	18,1	9	1,8	2,5
Centro	9,8	17,9	3,1	37,5	20,5	1,7	3,4
Sud	12,3	22	1,2	30	21	2,7	1,2
ITALIA	9,7	18,7	2,6	24,2	14,2	6,3	2,2

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat e Elenco ufficiale aree protette EUAP- MATT

⁶ Fa eccezione il Parco Nazionale del Vesuvio con quasi 19 abitanti per ettaro; tra i parchi nazionali con densità molto bassa (2 abitanti per ettaro) si distinguono l'Aspromonte e l'Arcipelago de La Maddalena.

⁷ In particolare sono stati esclusi i comuni di Roma, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Venezia, Napoli, Palermo, Catania, Bari e Cagliari.

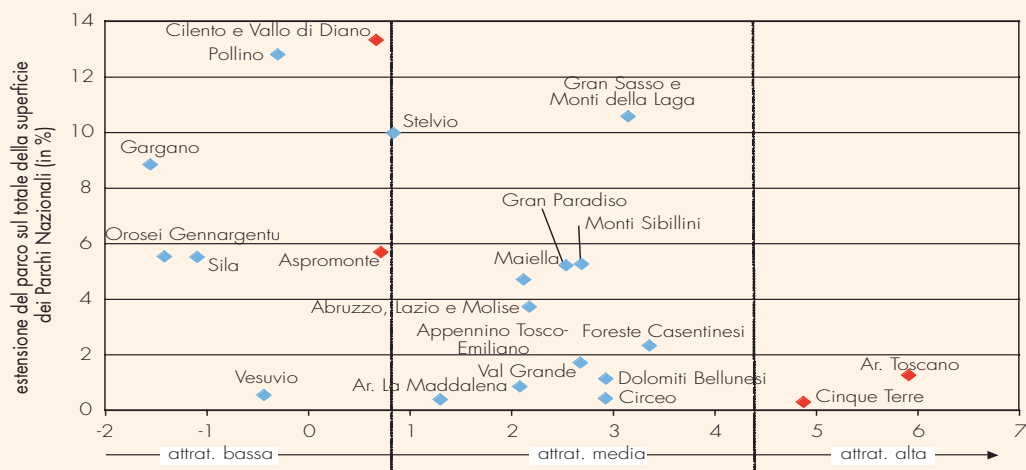
⁸ L'unità di analisi proposta non è l'area protetta ma i comuni che ne sono parte, in quanto unità amministrative e istituzionali rilevanti sia per finalità di gestione. Vengono sempre esclusi dall'analisi i comuni capoluogo di aree metropolitane e i comuni con una quota di superficie protetta maggiore del 10 per cento. Nello studio "Il sistema nazionale delle aree protette nel quadro europeo: classificazione, pianificazione e gestione" (novembre 2003), Politecnico di Torino-Ministero per l'Ambiente e la Tutela del Territorio si stima, attraverso la sovrapposizione delle sezioni censuarie, che circa un terzo delle aree protette sono abitate, all'interno del loro perimetro o a ridosso, da circa 2 milioni di individui, e che nel raggio di due km dal perimetro la popolazione supera i 6,6 milioni di abitanti.

Nel triennio 2002-2004 la popolazione dei comuni in aree protette è aumentata meno della popolazione complessiva del Paese, ciò è dovuto soprattutto all'evoluzione demografica meno intensa dei comuni con superficie naturale protetta del Centro-Nord. Al contrario, in alcune Regioni del Mezzogiorno, come la Sicilia, il Molise, la Puglia, le dinamiche demografiche dei comuni con territori protetti sono state più intense e positive rispetto alla media regionale.

L'analisi dei saldi migratori della popolazione fornisce interessanti indicazioni sull'attrattività delle aree naturali protette. La permanenza di popolazione in tali aree e la capacità di attrarre nuovi residenti possono essere considerati segnali di una valorizzazione efficace delle potenzialità economiche, occupazionali e di qualità della vita. La presenza di popolazione, associata ad un uso compatibile delle risorse naturali, genera una migliore tutela grazie a un coinvolgimento attivo negli obiettivi di conservazione del territorio.

Il movimento della popolazione, misurato attraverso i saldi migratori, verso i comuni ricompresi in aree protette segnala, nel triennio 2002-2004, una dinamica positiva ma non generalizzata. I Parchi Regionali si distinguono per la maggiore quota di aree mediamente o altamente attrattive: ben il 30 per cento degli aggregati comunali che gravitano attorno al loro perimetro hanno registrato tra il 2002 e 2004 saldi migratori positivi ed elevati e appena il 14 per cento ha visto saldi migratori più bassi, ma sempre positivi. I Parchi Nazionali attraggono relativamente

Figura II.2 - ATTRATTIVITÀ DEI PARCHI NAZIONALI: MOVIMENTO DELLA POPOLAZIONE



Legenda:

Attrattività bassa: saldo migratorio minore o uguale a 0,82 individui per cento residenti (valore dell'indice inferiore o uguale al primo quartile della distribuzione).

Attrattività media: saldo migratorio compreso tra 0,82 e 4,36 individui per cento residenti (valori dell'indice compresi tra il primo e il quarto quartile)

Attrattività alta: saldo migratorio con valore superiore a 4,36 individui per cento residenti (valori dell'indice superiori al quarto quartile).

Nota: l'indice di attrattività è calcolato come rapporto tra il saldo migratorio complessivo (iscritti meno cancellati) nel periodo 2002-2004 e la popolazione media residente nello stesso periodo per cento. I dati si riferiscono a tutti i comuni interessati da aree protette ad esclusione dei comuni capoluogo di aree metropolitane. Nel primo grafico e tra parentesi viene riportato il peso delle diverse categorie di aree naturali protette in base alla loro superficie. Nel secondo grafico vengono segnalati in rosso i parchi nazionali più attrattivi rispetto al loro contesto di riferimento, ossia che presentano saldi migratori maggiori dei saldi della regione o dell'insieme delle Regioni corrispondenti (nel caso dei parchi interregionali).

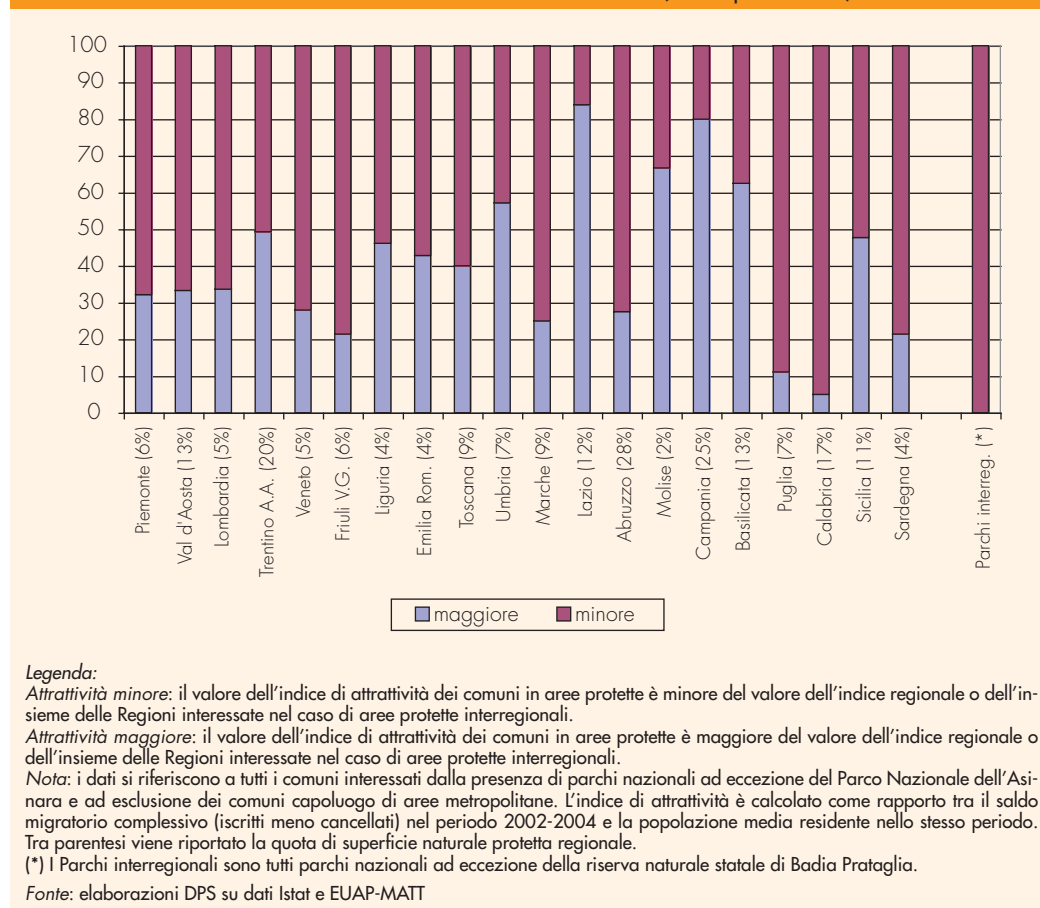
Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat e EUAP-MATT

meno popolazione: 5 parchi su 21⁹ hanno presentato un saldo migratorio negativo. Ciononostante, non mancano territori che hanno visto arrivare nuovi residenti in numero superiore di quanti ne hanno persi e, fatto più significativo, i territori circostanti ai quattro Parchi Nazionali (Arcipelago Toscano, Cinque Terre, Cilento e Vallo di Diano e Aspromonte, segnalati in rosso nella figura II.2) sono risultati più attraenti rispetto al loro contesto di riferimento.

I parchi nazionali interregionali mostrano una capacità di attrazione minore dei contesti in cui sono inseriti, mentre più della metà delle aree protette laziali, campane, lucane, molisane e umbre sono risultate più attraenti della corrispondente regione in generale.

D'altra parte, in Calabria e Puglia dove il saldo migratorio complessivo è leggermente negativo o quasi stabile (rispettivamente -0,2 e 0,6 per cento), i territori che gravitano attorno alle aree protette sono risultati in quasi tutti i casi ancora meno attraenti. Le Regioni del Nord presentano una situazione abbastanza omogenea mentre nel Centro e nel Sud c'è una maggiore variabilità (cfr. fig. II.3).

Figura II.3 - ATTRATTIVITÀ DELLE AREE PROTETTE RISPETTO AL CONTESTO REGIONALE IN CUI SONO INSERITE (valori percentuali)

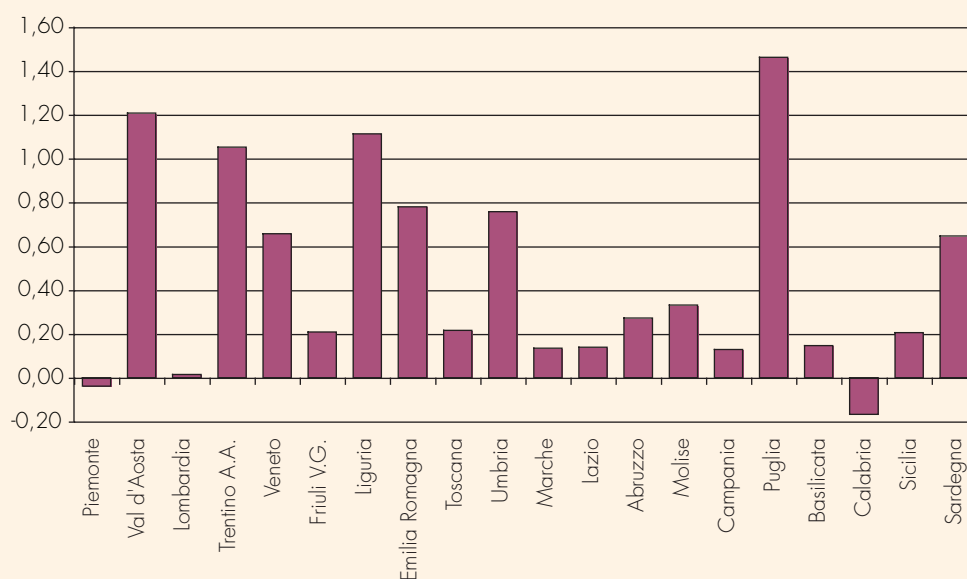


⁹ Nell'analisi non è incluso il Parco Nazionale dell'Asinara dove, a parte pochi nuclei familiari, non c'è popolazione stabilmente residente.

L'attrattività demografica dei territori dipende, oltre che dalla qualità della vita e da una presenza soddisfacente di servizi pubblici e privati, anche, come già detto, dalle opportunità occupazionali. Le fonti statistiche disponibili non consentono una precisa valutazione dei settori produttivi più dinamici nelle aree protette, ma, date le caratteristiche dei territori "protetti" e i regimi di vincolo esistenti, si può certamente affermare che il turismo rappresenta un'attività di rilievo per i parchi nazionali e regionali. Infatti, pur se la dotazione di strutture ricettive è, in molte aree, ancora modesta, le dinamiche recenti segnalano un significativo ampliamento dell'offerta.

Ma, ciò che è più interessante segnalare, è la quota di domanda turistica che si rivolge ai comuni ricadenti in aree protette, pari in media nazionale a circa il 20 per cento del totale delle presenze turistiche (il 23 per cento nel Mezzogiorno) nelle strutture ricettive esistenti e ufficialmente rilevate¹⁰.

Figura II.4 - SPECIALIZZAZIONE OCCUPAZIONALE DEI COMUNI IN AREE PROTETTE IN ATTIVITÀ E SERVIZI PER IL TURISMO¹



¹ La specializzazione dei comuni in aree protette è calcolata in base alla quota di addetti nelle "attività di interesse" (cfr. oltre) confrontata con la stessa quota a livello regionale. I dati sono relativi al Censimento dell'Industria e dei Servizi (CIS) 2001 e si riferiscono ai comuni che hanno almeno il 10 per cento di superficie in area protetta, escludendo i comuni capoluogo di aree metropolitane. Nel grafico, per meglio evidenziare le Regioni in cui la specializzazione delle aree parco risulta superiore a quella del contesto medio regionale, al rapporto tra quote di addetti nelle aree parco e quella regionale viene sottratto 1. Le categorie di "attività di interesse" prese in esame sono: *A servizi ricettivi*: Alberghi e motel, con ristorante; Alberghi e motel, senza ristorante; Ostelli della gioventù; Rifugi di montagna; Campeggi ed aree attrezzate per roulotte; Villaggi turistici; Colonie, case per ferie e case di riposo (senza cure); Affittacamere, case per vacanze; Agriturismo; Altri esercizi alberghieri complementari; Locazione di beni immobili - *B somministrazione cibi e bevande*: Ristoranti, trattorie, bar, gelaterie ecc.; - *C servizi culturali, ricreativi e sportivi*: Attività delle agenzie di viaggi e turismo; guide e accompagnatori turistici; Noleggio di altri beni per uso personale e domestici; Organizzazione di convegni; Gestione di sale di spettacolo e attività connesse; parchi di divertimento; musei e conservazione dei luoghi; orti botanici e giardini zoologici; Gestione di piscine; Gestione di campi da tennis; Stabilimenti balneari; Stabilimenti idrotermali; Commercio al dettaglio di oggetti d'arte, di culto.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, CIS 2001

¹⁰ Cfr. Rapporto Annuale DPS del 2004, Cap. II, par. II.1.2, pagg. 81-85.

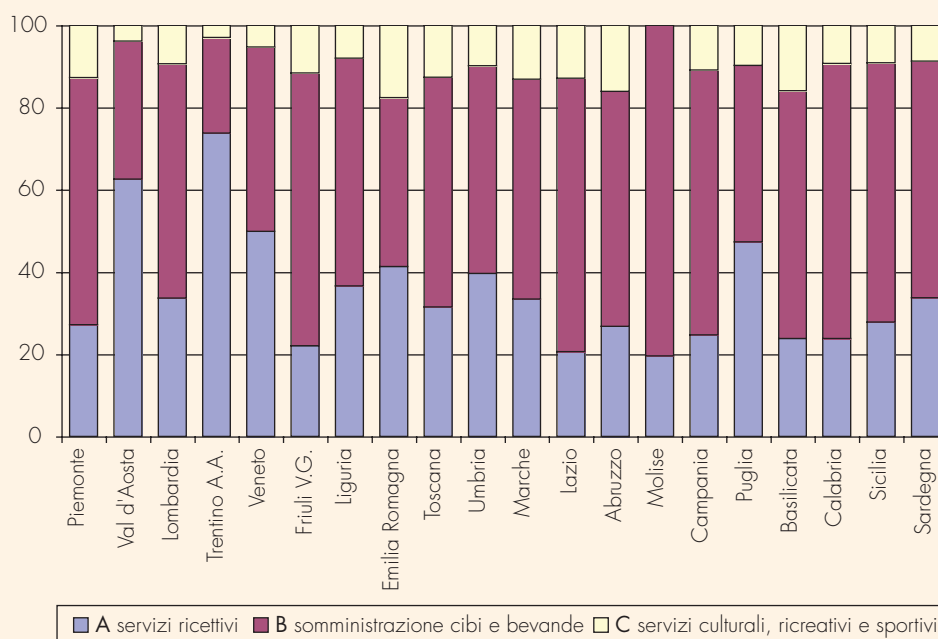
Indagini e studi recenti¹¹ dimostrano che la domanda turistica in generale, e dunque anche quella che si rivolge ad aree protette pur nella specificità delle motivazioni di visita e soggiorno, è molto sensibile alla disponibilità e qualità dei servizi offerti.

Allo scopo di evidenziare come i territori che gravitano attorno alle aree protette siano caratterizzati rispetto al contesto regionale in attività e servizi per il turismo, è stato calcolato un indice di specializzazione (in termini di addetti) dei comuni che sono integralmente o parzialmente interessati.

In tutte le Regioni, ad eccezione del Piemonte, della Lombardia e della Calabria, i territori delle aree protette hanno chiaramente una maggiore concentrazione di attività connesse al turismo rispetto alla media regionale. In Valle d'Aosta, Trentino, Liguria e Puglia la vocazione turistica dei comuni in aree protette è più del doppio della specializzazione regionale (cfr. fig. II.4). Guardando alla concentrazione di unità locali invece che dei loro addetti, la situazione rimane in larga parte invariata con l'eccezione dei comuni in aree protette del Molise e del Lazio, che in termini di unità locali risultano leggermente meno specializzate delle corrispondenti Regioni.

In termini di composizione dei servizi per il turismo, sebbene la somministrazione di cibi e bevande rappresenti una parte importante di attività nei comuni in aree protette di tutte le Regioni, si possono individuare nove casi in cui almeno il 10 per cento degli addetti sono impiegati in servizi culturali, ricreativi e sportivi. In Molise i territori che gravitano attorno alle aree protette ne sono invece totalmente privi (cfr. fig. II.5).

Figura II.5 - COMPOSIZIONE DELL'OCCUPAZIONE IN ATTIVITÀ E SERVIZI PER IL TURISMO NEI COMUNI IN AREE PROTETTE (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, CIS 2001

¹¹ Si vedano, ad esempio, i contributi al Seminario tematico del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 "Risorse Naturali e Culturali" organizzato dal MEF-DPS-UVAL a Roma il 28 settembre 2005, sul sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_seminari.asp. Si veda rimanda inoltre al "Rapporto sul Turismo Italiano 2005-2006", Mercury s.r.l., Firenze 2005.

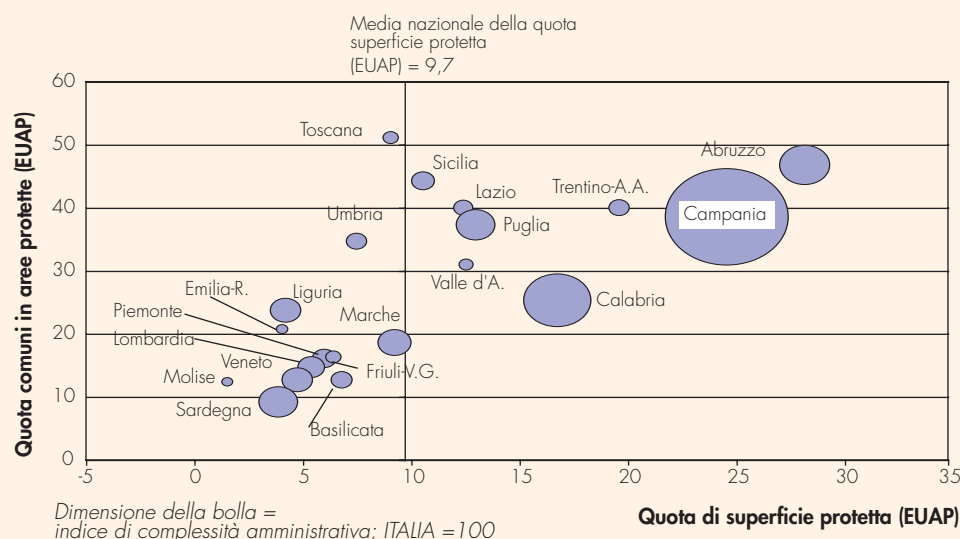
In generale si osserva un'offerta di servizi molto sbilanciata a favore della ricettività (posti letto) e della somministrazione di cibi e bevande, mentre l'offerta di servizi culturali, ricreativi e sportivi è ancora molto limitata.

La domanda e il comportamento di consumo dei turisti segnalano con evidenza come la durata della permanenza in una località, così come il livello di spesa turistica sostenuta a livello locale, siano direttamente correlate alle opportunità di intrattenimento. L'ampliamento dei servizi offerti, costituisce, quindi, un fattore determinante per aumentare l'attrattiva turistica e le ricadute economiche nelle aree protette.

Un aspetto rilevante per sostenere lo sviluppo locale delle aree protette riguarda la struttura, l'organizzazione e la capacità operativa degli enti preposti alla gestione, in quanto giocano un ruolo fondamentale in termini di creazione e miglioramento dei servizi, indispensabili per sviluppare attività di fruizione compatibili con le aree stesse e rafforzare nel medio-lungo periodo l'interesse delle comunità locali alla cura del territorio. In termini gestionali, il compito di una regione è tanto più difficile quanto maggiore è la quota di superficie da proteggere e quanto maggiore è il numero di unità amministrative - in assoluto e per singola area protetta - coinvolte nella gestione e nelle scelte di programmazione e attuazione degli interventi. Per le Regioni con quota di superficie protetta superiore alla media nazionale, la complessità della sfida può essere molto diversa: si passa da un caso come la Valle d'Aosta, in cui, in base al numero di attori coinvolti per area protetta, la situazione è valutata cinque volte più semplice che nella media italiana, ad un caso come la Campania - in assoluto il più complesso - cento volte più difficile rispetto a quanto lo è mediamente in Italia, a causa dell'elevato numero di amministrazioni comunali coinvolte. Anche per Abruzzo, Calabria e Sardegna l'indice di complessità amministrativa risulta superiore alla media Italia (cfr. fig. II.6).

Complessità gestionale e interventi realizzati nelle Regioni Obiettivo 1

Figura II.6 - COMPLESSITÀ AMMINISTRATIVO-GESTIONALE DELLE AREE PROTETTE PER REGIONE



Nota: il grafico raffigura le Regioni per quota di superficie protetta e quota totale di comuni interessati. L'indice di complessità amministrativo-gestionale è stato calcolato per le singole aree protette in base alla distanza tra il numero di comuni coinvolti e il caso più semplice dal punto di vista amministrativo-gestionale (un solo comune coinvolto). È stata aggiunta una penale per le aree protette interregionali in quanto sono coinvolte unità amministrative aggiuntive. L'indice regionale è ottenuto come somma delle distanze dal caso più semplice di tutte le aree protette diviso il numero di aree protette di ciascuna regione.

Fonte: elaborazioni DPS su dati EUAP-MATT

Un'idea dello stato di avanzamento dell'adeguamento normativo delle aree protette è possibile, limitatamente alle Regioni dell'Obiettivo 1, grazie ad una ricognizione sistematica su aspetti normativi, assetti istituzionali e strutture gestionali condotta dalla Rete delle Autorità Ambientali nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)¹². Gli adempimenti monitorati includono l'istituzione dell'ente gestore, l'adozione e approvazione di un piano del parco, di un piano pluriennale economico e sociale, la nomina degli organi gestionali e amministrativi. A fine 2004, la Sardegna appare particolarmente in ritardo a causa delle difficoltà riscontrate dal Parco Nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu, che copre la più grande quota di superficie protetta della regione (mentre altri parchi nazionali sardi hanno uno stato più avanzato, ma minore estensione). La Puglia e la Campania registrano entrambe una quota non trascurabile di superficie protetta con avanzamento normativo insoddisfacente, ma la seconda presenta al contempo una quota pari a circa il 50 per cento del totale con un avanzamento medio-alto (cfr. fig. II.7).

Figura II.7 - SUPERFICIE PROTETTA PER STATO DI AVANZAMENTO DEGLI ADEMPIMENTI NORMATIVI E REGIONE AL 31.12.2004 (valori percentuali)



Legenda:
 Stato di avanzamento basso: quando il valore dell'indice è inferiore a 50 per cento; medio-basso: tra 50 per cento e 75 per cento, medio-alto: tra 75 per cento e 90 per cento; alto: quando è superiore al 90 per cento.
 Nota: l'elaborazione si riferisce alla Rete Natura 2000. Ad ogni area protetta è stato assegnato un punteggio pari a 1 per ciascun adempimento previsto e realizzato entro il 31.12.2004, pari a 0,5 per ciascun adempimento previsto e da realizzare entro il 31.12.2006 e un punteggio pari a 0 altrimenti. La somma dei punteggi è stata divisa dal numero di adempimenti previsti per cento. Lo stato di avanzamento è considerato basso.
 Fonte: elaborazioni DPS su dati della Rilevazione Gruppo Rete Ecologica della Rete delle Autorità Ambientali del Quadro Comunitario di Sostegno Regioni Obiettivo 1 - 2000-2006

¹² La ricognizione è realizzata dal Gruppo Rete Ecologica che opera nell'ambito delle Rete delle Autorità Ambientali del Quadro Comunitario di Sostegno Regioni Obiettivo 1 - 2000-2006.

Nell'attuale ciclo di programmazione comunitaria le Regioni Obiettivo 1 hanno previsto nei rispettivi Programmi Operativi interventi per la Rete ecologica per circa 865 milioni di euro di risorse pubbliche totali, per aiuti alle imprese, azioni di protezione del patrimonio naturale e culturale, servizi di accompagnamento al turismo nelle aree protette, sistemi di monitoraggio, comunicazione e ricerche di settore. Le politiche intraprese hanno incontrato difficoltà di attuazione, come testimoniano i bassi livelli degli impegni di spesa: al 31 ottobre 2005 erano presenti nel sistema di monitoraggio (MONIT) 697 progetti relativi alla rete ecologica a cui corrispondono circa 219 milioni di euro impegnati e i pagamenti effettuati erano il 15 per cento del costo ammesso a rendicontazione¹³. La maggiore parte dei progetti riguardano servizi di accompagnamento al turismo e azioni di protezione del patrimonio.

La lentezza dell'attuazione è in buona parte dovuta al ritardo nella predisposizione degli strumenti di gestione indispensabili per mobilitare e coinvolgere a livello locale gli interessi di imprese e residenti attorno ad obiettivi di tutela delle risorse naturali.

Allo stesso tempo, resta ancora debole l'integrazione delle politiche di valorizzazione e la capacità di sfruttare pienamente le potenzialità di crescita economica delle aree protette, soprattutto in un settore, come quello turistico, ancora troppo appiattito su attività tradizionali e meno orientato, come dovrebbe, al rafforzamento della filiera dei servizi ricreativi, culturali e sportivi.

II.1.2 Valorizzazione, fruizione e gestione delle risorse culturali

In Italia, nel 2004 il numero dei visitatori ha raggiunto i 36,8 milioni¹⁴, con un aumento del 6,1 per cento rispetto al 2003, mostrando un'accelerazione rispetto agli anni precedenti (cfr. tav. II.2).

Fra le quattro regioni nelle quali si concentra l'80 per cento dei visitatori (Lazio, Campania, Toscana e Sicilia), la Toscana vive una situazione di relativa difficoltà nell'attrattività del proprio patrimonio culturale regionale. A fronte di una politica di tariffazione finalizzata a massimizzare gli introiti per lo Stato¹⁵, le dinamiche dei visitatori in Toscana risultano inferiori sia alla media nazionale, sia al Lazio, alla Campania e alla Sicilia; ciò, fra altri fattori, è dovuto a fenomeni di congestione nelle città d'arte toscane e a una situazione complessivamente critica nel turismo.

Un andamento relativamente non positivo nel quinquennio, ma in recente ripresa, emerge per l'Emilia Romagna, il Trentino Alto Adige e la Puglia, mentre in difficoltà resta la valorizzazione del patrimonio culturale statale in Calabria, Sardegna e Molise.

Dinamiche della domanda: visitatori e introiti degli istituti di antichità e d'arte

¹³ Si consideri che al 31 ottobre 2005 per l'intero Asse 1 "Risorse naturali" i pagamenti effettuati erano pari al 36 per cento del contributo totale.

¹⁴ Il numero di visitatori si riferisce al patrimonio statale e al patrimonio della Regione Siciliana.

¹⁵ L'introito lordo per visitatore in Toscana è pari a 3,9 euro, a fronte di una media nazionale di 2,8 euro. La quota dei visitatori non paganti è la più bassa fra le Regioni italiane, pari al 29 per cento del totale dei visitatori contro il 53 per cento nazionale.

Tavola II.2 - VISITATORI E INTROITI LORDI DA BIGLIETTERIA

	Anno 2004		Visitatori variazioni percentuali		Introiti lordi variazioni percentuali	
	Visitatori totali (milioni)	Totale introiti lordi (milioni di euro)	Variazione totale 2004/2003	Variazione media annua 2000-2004	Variazione 2004/2003	Variazione media annua 2000-2004
Centro-Nord	24,2	64,39	6,5	1,8	5,6	3,5
Mezzogiorno	12,6	37,01	5,3	2,1	7,2	5,3
ITALIA	36,8	101,41	6,1	1,9	6,2	4,2

Fonte: elaborazioni DPS su dati MiBAC-Sistan, Regione Sicilia

Nel confronto fra l'andamento della domanda nelle macroaree geografiche del Mezzogiorno e del Centro-Nord, le differenze sono da imputare principalmente ai diversi andamenti di Campania e Sicilia che, pur decisamente positivi, risultano comunque inferiori alle dinamiche dei visitatori nel Lazio, di eccezionale intensità.

Fra il 2000 e il 2004 l'ammontare degli introiti è cresciuto a tassi significativamente superiori rispetto al numero dei visitatori. Nelle tre regioni dove si concentrano i maggiori flussi di visitatori, ciò è interamente dovuto all'aumento del prezzo medio dei biglietti di ingresso per i visitatori paganti: la quota dei visitatori non paganti nel 2004 è infatti complessivamente aumentata rispetto al 2000 (cfr. tav. II.3).

Non si rileva, comunque, una corrispondenza fra variazione della quota di visitatori paganti e variazione dell'ammontare complessivo degli introiti regionali, in quanto tali variabili sono condizionate sia dalle dinamiche dei visitatori totali, sia dal numero di nuovi siti¹⁶. L'analisi non offre inoltre evidenza di un'elasticità del comportamento dei visitatori al prezzo del biglietto¹⁷.

L'introito medio lordo per visitatore pagante è aumentato fra il 2000 e il 2004 in misura significativa in Campania¹⁸, Lazio e, in misura inferiore, in Toscana, mentre in tutte le altre regioni è rimasto stazionario o addirittura in flessione, riflettendo, laddove è aumentata la quota dei paganti, una più articolata modulazione dei prezzi di ingresso in funzione delle diverse fasce di utenza.

¹⁶ La variazione della quota dei visitatori non paganti può dipendere anche dall'apertura al pubblico di siti dove, in coerenza con il regolamento del Ministero per i Beni e le Attività Culturali 507/1997, è previsto l'ingresso gratuito in quegli istituti di arte e cultura i cui introiti siano inferiori alle spese di riscossione. Con esclusione della Sicilia, nel 2004, su un totale di 402 siti aperti al pubblico, 177 risultano gratuiti; tali siti, pari al 44 per cento del totale, rappresentano, nella maggior parte dei casi, realtà "minori", in quanto richiamano solo il 26 per cento del totale dei visitatori, paganti e non paganti, del patrimonio culturale statale.

¹⁷ Fra le Regioni che hanno ridotto la quota relativa dei non paganti, la Sardegna, il Molise e la Calabria hanno subito una riduzione degli introiti (dovuta alla riduzione del numero totale di visitatori), mentre nelle altre Regioni, e in particolare in Basilicata, Puglia e Umbria, si è registrato un aumento degli introiti complessivi. Nelle Province autonome del Trentino Alto Adige e nel Friuli Venezia Giulia, la politica di tariffazione del patrimonio statale applica un modello che prevede l'ingresso a titolo prevalentemente gratuito.

¹⁸ Sull'aumento degli introiti nei siti della Campania pesa in misura significativa l'aumento del costo del biglietto di ingresso al sito di Pompei, passato da 6,20 euro nel 1999 a 10 euro a partire dal 2002.

Tavola II.3 - INTROITI LORDI PER VISITATORE, COMPOSIZIONE PER MACROAREA DEGLI INTROITI E QUOTA DI VISITATORI NON PAGANTI, 2004

	Introito lordo per visitatore nel 2004 (euro)		Composizione percentuale visitatori e introiti lordi 2004		Visitatori non paganti sul totale	
	per visitatore pagante	per visitatore	Visitatori	Introiti lordi	Quota percentuale 2000	Quota percentuale 2004
Centro-Nord	5,64	2,67	65,6	63,5	47,9	52,8
Mezzogiorno	5,76	2,93	34,4	36,5	45,7	49,2
ITALIA	5,69	2,76	100,0	100,0	47,1	51,5

Fonte: elaborazioni DPS su dati MiBAC- Sistan, Regione Sicilia

Le attività di valorizzazione dei beni culturali ad iniziativa pubblica possono essere gestite in forma diretta o indiretta¹⁹, quest'ultima attuata tramite: a) affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica competente; b) concessione a terzi.

L'esternalizzazione delle attività per la gestione dei beni culturali risponde a tre principali obiettivi pubblici, di pari importanza e non necessariamente coincidenti:

- il miglioramento della quantità e qualità della fruizione e quindi della piena disponibilità del bene culturale per la collettività;
- il recupero di efficienza delle attività di gestione dell'Amministrazione;
- il contributo alla copertura finanziaria dei costi sostenuti dall'Amministrazione per la tutela e manutenzione del bene.

La recente normativa prevede un complesso di disposizioni volte a favorire la gestione e valorizzazione del patrimonio culturale attraverso forme indirette, realizzate tramite l'affidamento delle attività a soggetti partecipati dalla Amministrazione (fondazioni, associazioni, società di capitali) oppure mediante concessione a soggetti terzi. Le esperienze realizzate di gestione indiretta sono tuttavia numericamente contenute e tuttora in fase sperimentale²⁰.

I "servizi aggiuntivi di assistenza culturale e ospitalità per il pubblico", così come disciplinati dall'articolo 117 del "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (d.lgs. 42/2004)²¹, rappresentano l'unica esperienza che, pur con le criticità più avanzate analizzate, ha raggiunto un consolidamento significativo nell'affidamento a soggetti privati di attività relative alla gestione e valorizzazione dei beni culturali²².

¹⁹ Articolo 115 del d.lgs. 42/2004.

²⁰ Per quanto riguarda la partecipazione del Ministero a associazioni, fondazioni o società finalizzate alla gestione e valorizzazione del patrimonio, l'unica esperienza significativa resta quella del Museo Egizio di Torino. E' rimasta tuttavia non attuata la facoltà del Ministero (legge 368/98) a dare in concessione la gestione complessiva di un bene culturale.

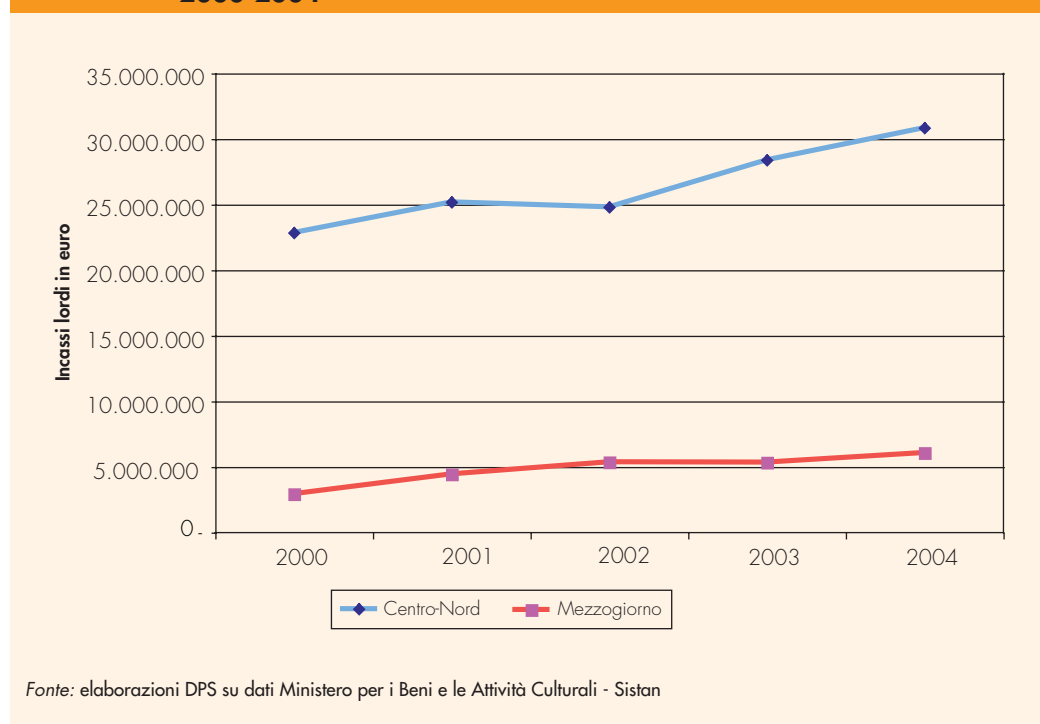
²¹ L'articolo 117 recepisce, con diverse modifiche, l'impianto introdotto per la prima volta agli inizi degli anni 90 con la Legge Ronchey.

²² La tipologia di "servizi aggiuntivi" esternalizzabili attualmente prevista dalla Legge è eterogenea e comprende sia attività istituzionali e di manutenzione in capo all'Amministrazione pubblica (biglietteria, servizi di vigilanza, pulizia, ecc.), sia attività di natura commerciale (caffetteria e ristorazione, bookshop, ecc.). Sul piano finanziario, per la Amministrazione ne consegue che le relative convenzioni possono prevedere sia entrate (da concessioni), sia spese.

**Servizi di
assistenza culturale
e ospitalità per il
pubblico**

Il 2004 è significativo per affinare l'interpretazione dell'andamento di un mercato dei servizi di accoglienza che negli anni precedenti mostrava un rallentamento, analogo, ma anticipato di un anno fra il Centro-Nord e il Mezzogiorno²³ (cfr. fig. II.8). Il dato al 2004 mostra una netta ripresa, che conferma la tendenza in crescita dal 2000, in maniera particolarmente intensa al Mezzogiorno.

Figura II.8 - INCASSI LORDI DA SERVIZI AGGIUNTIVI PER MACROAREA - ANNI 2000-2004



Elementi di criticità

Il dato sul valore degli incassi nasconde, tuttavia, un elemento di criticità già anticipato nel Rapporto Annuale DPS 2004. Nel 2004, per la prima volta dall'anno di "avvio" (1997), il numero dei servizi attivati diminuisce invece di aumentare: a fronte di 6 nuovi servizi attivati, si sono verificati 9 casi in cui il contraente privato non ha manifestato interesse al rinnovo della concessione (cfr. tav. II.4). Mentre il rallentamento negli anni dell'espansione dei servizi aggiuntivi è fisiologico e dovuto anche alla progressiva copertura dei siti storico-artistici ed archeologici²⁴, con un numero di visitatori sufficiente ad attivare una massa critica di domanda, la netta riduzione del 2004 è dovuta a fattori legati alle condizioni di concessione dei servizi stessi e alla difficoltà, da parte dell'operatore privato, di mantenere una

²³ L'analisi dei servizi aggiuntivi è limitato all'ambito di competenza statale e non include il patrimonio della Regione Siciliana. Si avvale di diverse fonti e degli esiti di una recente e interessante indagine della Corte dei Conti ("Indagine sui servizi di assistenza culturale e d'ospitalità per il pubblico negli istituti e luoghi di cultura dello Stato", Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, dicembre 2005).

²⁴ Lo sviluppo dei servizi aggiuntivi in riferimento a archivi e biblioteche, pure previsto dalla normativa, resta complessivamente poco diffuso e interessa un numero molto contenuto di siti (22 biblioteche e 5 archivi).

convenienza finanziaria. Le condizioni di economicità per l'impresa privata sono rese difficili non tanto dalle caratteristiche della domanda²⁵, ma dal grado di flessibilità nelle convenzioni di concessione²⁶ e dai criteri per la definizione di alcuni parametri finanziari, quali, ad esempio, le soglie minime di aggio per i servizi di biglietteria e le modalità di versamento degli introiti nella Tesoreria dello Stato.

Tavola II.4 - ATTIVAZIONE DEI SERVIZI AGGIUNTIVI NEGLI ISTITUTI STATALI, 1997-2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Numero di servizi attivati	39	78	137	206	258	300	309	306
Variazione assoluta rispetto all'anno precedente	-	39	59	69	52	42	9	-3
Numero di siti con servizi attivati	13	36	64	82	110	117	124	120
Numero di siti aperti al pubblico	377	386	403	421	435	444	454	458
Percentuale di siti con servizi attivati	3	9	16	19	25	26	27	26

Fonte: elaborazioni DPS su dati Corte dei Conti e MiBAC- Sistan

Le dinamiche regionali dei servizi aggiuntivi attivati si riferiscono ai siti di interesse storico-artistico ed archeologico, e sono state analizzate tramite la rilevazione dei dati relativi alle somme incassate dai concessionari al lordo dei proventi per l'Amministrazione a titolo di canone *e/o royalties*; a livello aggregato, l'entrata finanziaria per le Soprintendenze derivante dalle attività esternalizzate si attesta sul 15 per cento di tali somme.

Prima di passare ad approfondire le dinamiche regionali di questo particolare settore, è necessario evidenziare, a livello aggregato, il contributo relativo dei servizi aggiuntivi alle entrate finanziarie del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBAC). I dati rielaborati dalla Corte dei Conti per il 2004 evidenziano infatti come gli introiti da biglietti restino comunque la componente principale delle entrate del Ministero, mentre circa il contributo finanziario dei servizi aggiuntivi resta necessario e da incrementare (cfr. tav. II.5).

Valore del mercato dei servizi aggiuntivi

Tavola II.5 - INTROITI DELL'AMMINISTRAZIONE GENERATI DAI BIGLIETTI DI INGRESSO E DAI SERVIZI AGGIUNTIVI, ANNO 2004

	Introiti (milioni di euro)
Biglietti	30,55
Servizi aggiuntivi	8,24
Totale introiti versati in Tesoreria	38,79
Soprintendenza archeologica di Pompei	20,51
Soprintendenza archeologica di Roma	21,30
Soprintendenza per il polo museale fiorentino	20,86
Totale introiti nei bilanci dei 3 Istituti	62,66
Totale introiti per l'Amministrazione	101,45

Fonte: Corte dei Conti su dati Ragioneria Generale dello Stato e Sistan-MiBAC

²⁵ Fra i servizi venuti meno nel 2004, rientra ad esempio anche il bookshop della Galleria Nazionale di Arte Moderna di Roma, la cui domanda, seppure in flessione, si è mantenuta nel 2004 superiore ai 100.000 visitatori.

²⁶ Con riferimento ad esempio alla disciplina delle proroghe e rinnovi o alle tipologie di servizi esternalizzabili e alla possibilità di integrazione verso il modello del *global service*.

La legge dispone che i proventi dei biglietti d'ingresso e dei servizi aggiuntivi generati nei singoli siti entrino nel bilancio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali – tramite la Tesorerie del Ministero dell'Economia – quali “entrate di scopo”, da riassegnare nel rispetto dei vincoli di legge²⁷; fanno eccezione a tale meccanismo le Soprintendenze speciali²⁸, nelle quali tali proventi affluiscono direttamente nel bilancio della Soprintendenza stessa, per contribuire al finanziamento degli interventi di tutela e valorizzazione nei siti di sua competenza. Nel 2004, ad esempio, le entrate del bilancio della Soprintendenza di Pompei si sono composte per l'82 per cento di risorse provenienti dai biglietti di ingresso e dai servizi aggiuntivi, e per il 16 per cento di trasferimenti del Ministero per i Beni e le Attività Culturali²⁹.

Sul totale degli introiti generati per l'Amministrazione dai biglietti e dai servizi aggiuntivi, il 62 per cento si concentra nelle tre Soprintendenze di Roma (21 per cento), Pompei (20 per cento) e del polo museale fiorentino (21 per cento), mentre il rimanente 38 per cento viene versato in Tesoreria.

Il regime di autonomia consente significativi guadagni di flessibilità ed efficienza nelle procedure di acquisizione ed utilizzo dei proventi; dall'altra parte, riduce le risorse destinate alle esigenze generali dell'Amministrazione e ai provvedimenti di riequilibrio delle entrate.

Tornando a considerare il valore del mercato dei servizi aggiuntivi, a livello regionale esso riflette la concentrazione della domanda in termini di visitatori. Non emerge tuttavia una corrispondenza diretta fra visitatori e valore degli incassi da servizi aggiuntivi: i comportamenti delle Soprintendenze da una parte, e le strategie di mercato degli operatori del settore dei servizi di accoglienza dall'altra, differenziano infatti significativamente il mercato, evidenziando diverse potenzialità e criticità, nonché un deciso dualismo fra Mezzogiorno e Centro-Nord (cfr. tav. II.6).

In Toscana, Campania e Lazio si concentra oltre l'80 per cento dei ricavi da servizi aggiuntivi; è interessante notare come, rispetto al numero dei visitatori, si inverte l'ordine delle tre regioni e la Toscana, che è solo la terza regione italiana per numero di visitatori, diviene la prima per incassi da servizi aggiuntivi. La Campania, seconda

²⁷ Gli introiti da servizi aggiuntivi sono destinati, in misura non inferiore al 50 per cento, ai siti di provenienza; gli introiti da biglietti di ingresso alle esigenze trasversali dell'Amministrazione.

²⁸ Soprintendenza archeologica di Pompei e, a partire dal 2004, Soprintendenza archeologica di Roma e Soprintendenze speciali dei Poli museali fiorentino, romano, napoletano e veneziano. Le Soprintendenze speciali sono state istituite con decreto Ministeriale 11 dicembre 2001 e godono di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile ai sensi del DPR 441 del 2000. La Soprintendenza speciale di Pompei è istituita in precedenza, ai sensi dell'art. 9 della legge 8 ottobre 1997, n. 352.

²⁹ I fondi attribuiti alle Soprintendenze speciali dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali provengono, come per tutte le altre Soprintendenze, dall'insieme delle risorse ordinarie o aggiuntive destinate alle spese in conto capitale. Le risorse destinate alle spese in conto capitale (investimenti e trasferimenti) del Ministero per i Beni e le Attività Culturali sono: il Fondo Unico per gli Investimenti (FUI), che comprende il 50 per cento delle risorse di cui all'art. 3, comma 83 della legge 662/1996 (fondi Lotto), il rimanente 50 per cento dei fondi Lotto che vengono riassegnati nel corso dell'esercizio dal MEF, parte del Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS), le risorse per l'impiantistica sportiva, i finanziamenti, per lo più a destinazione vincolata, disposti nell'ambito delle leggi finanziarie o di altri provvedimenti legislativi. Rientrano in queste ultime categorie le risorse derivanti da varie disposizioni di legge, quali la L. 289/02, che destina il 3 per cento, poi innalzato al 5 per cento, degli stanziamenti previsti per tutte le Grandi Opere infrastrutturali alla spesa a favore di interventi sui beni e le attività culturali, e le risorse derivanti dal Fondo Aree Sottoutilizzate, ripartite dal Cipe e programmate prevalentemente tramite Accordi di Programma Quadro.

regione dopo il Lazio per numero di visitatori, con una domanda superiore di 1,2 volte quella della Toscana, scende al terzo posto per incassi da servizi aggiuntivi, con un valore pari a poco più di un terzo di quello registrato in Toscana: il fenomeno è spiegato dalla bassa capacità di consumo che emerge nei siti e nei musei localizzati nelle Regioni meridionali, misurata sia dal valore della spesa media dei clienti dei servizi aggiuntivi, significativamente inferiore rispetto alla media del Centro-Nord, sia dalla bassa propensione alla spesa del complesso dei visitatori.

Per quanto riguarda il grado di espansione dell'offerta di servizi aggiuntivi rispetto alle potenzialità della domanda, le regioni più attive sembrerebbero la Lombardia, la Sardegna e l'Abruzzo; in Umbria e Basilicata, a fronte di un'attivazione dei servizi aggiuntivi relativamente recente (dal 2001 in Umbria e solo dal 2003 in Basilicata), si assiste ad una crescita accelerata sia dell'offerta sia della domanda di servizi aggiuntivi.

Tavola II.6 - PROPENSIONE ALLA SPESA PER SERVIZI AGGIUNTIVI ED ENTRATE DELLE SOPRINTENDENZE, 2004

	Numero di scontrini emessi ogni 100 visitatori	Incasso medio per visitatore (euro)	Entrate delle Soprintendenze	
			Milioni di euro	Quota percentuale media su totale incassi
Centro-Nord	27	1,28	4,33	14
Mezzogiorno	15	0,75	1,17	19
ITALIA	24	1,14	5,50	15

Fonte: elaborazione DPS su dati Sistan-MiBAC

Tavola II.7 - COMPOSIZIONE DEGLI INCASSI LORDI PER TIPOLOGIA DI SERVIZIO E MACROAREA, 2004

Composizione percentuale degli incassi lordi da servizi aggiuntivi per tipologia di servizio							
	Audioguide	Bookshop Vendita Gadget	Caffetteria	Prenotazione Prevendita	Ristorante Self-service	Visite Guidate	Totale
Centro-Nord	5,0	55,6	13,9	16,7	3,7	5,1	100,0
Mezzogiorno	12,5	50,9	14,5	1,5	5,0	15,6	100,0
ITALIA	6,2	54,8	14,0	14,2	3,9	6,9	100,0
Composizione percentuale degli incassi lordi da servizi aggiuntivi per macroarea geografica							
Centro-Nord	67,1	84,8	83,0	98,3	78,8	62,6	83,6
Mezzogiorno	32,9	15,2	17,0	1,7	21,2	37,4	16,4
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione DPS su dati Sistan-MiBAC

Fra Centro-Nord e Mezzogiorno emergono differenze significative anche per quanto riguarda le tipologie di servizi aggiuntivi attivati. Nel Centro-Nord è molto diffuso il servizio di prenotazione e prevendita dei biglietti di ingresso, il cui valore, pari a 5,2 milioni di euro, rappresenta in media il 17 per cento dei ricavi da servizi aggiuntivi, con una punta di quasi il 30 per cento in Toscana. Nel Mezzogiorno invece, specificatamente in Campania, il servizio di prevendita ha trovato difficoltà ad affermarsi, mentre relativamente più diffuso è il servizio di audioguide e il servizio *labour intensive* di visite guidate (cfr. tav. II.7).

Una fotografia al 2004 della struttura degli operatori del mercato dei servizi aggiuntivi consente alcune riflessioni sulla cui base trarre indicazioni per il futuro.

Il ricavato per le imprese concessionarie di servizi aggiuntivi è risultato pari nel 2004 a quasi 37 milioni di euro³⁰, generati dall'esercizio di concessioni prevalentemente integrate, ovvero estese a diverse combinazioni delle tipologie di servizi aggiuntivi previste dalla legge.

L'analisi qui presentata si riferisce a 157 concessioni attive in 120 siti³¹; per facilitare l'uso incrociato delle diverse fonti, si è proceduto ad una riaggregazione in 5 classi³² delle diverse tipologie e combinazioni di servizi aggiuntivi attivati³³.

La frequenza delle diverse combinazioni delle cinque principali categorie di servizi aggiuntivi si concentra verso le combinazioni caratterizzate da un maggior grado di integrazione, per consentire semplificazioni amministrative e sinergie aziendali.

I principali elementi che nel 2004 hanno caratterizzato il mercato sono i seguenti:

- oltre l'80 per cento del valore di tale mercato si concentra nelle tre regioni principali (il 36 per cento nella sola Toscana, il 32 per cento nel Lazio e solo il 14 per cento in Campania);
- il 56 per cento del valore degli incassi si concentra nelle Associazioni Temporanee di imprese cui fanno da capofila 2 sole società, in un mercato composto da circa 100 diverse imprese;
- sui 120 siti dove risultano attivate una o più tipologie di servizi aggiuntivi, soltanto in 25 siti risultano attive più di una concessione;
- soltanto 4 imprese capogruppo risultano concessionarie di servizi aggiuntivi in più di una regione, mentre l'impresa capogruppo i cui raggruppamenti raccolgono oltre un terzo del valore degli incassi lordi totali è attiva in un'unica regione;
- la composizione delle Associazioni Temporanee di Imprese evidenzia come su 42 imprese che svolgono funzione di capogruppo, solo 10 si associano con più di due imprese diverse, in combinazioni che tendono a ripetersi.

³⁰ Il valore è approssimato per difetto in quanto in diversi casi il dato relativo ai ricavi non è disponibile.

³¹ L'analisi si basa sui dati forniti dal Sistema Statistico Nazionale e dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

³² Servizio editoriale e di vendita; audioguide; visite guidate; biglietteria; servizio caffetteria; servizio guardaroba.

³³ L'analisi non include invece i servizi e i relativi incassi generati dall'uso degli spazi per attività temporanee da parte di soggetti terzi privati, dai diritti di fotoreproduzione e dai servizi aggiuntivi attivati negli archivi e nelle biblioteche.

In sintesi, l'analisi del mercato dei servizi aggiuntivi evidenzia un'estrema concentrazione non solo a livello regionale, ma anche in un numero assai contenuto di imprese, con una forte caratterizzazione locale e regionale e la tendenza verso una sempre maggiore integrazione dei servizi.

In conclusione, l'attivazione dei servizi aggiuntivi conferma una buona capacità di integrare le entrate finanziarie generate dai biglietti di ingresso e mantiene, in base all'analisi delle recenti dinamiche della domanda, una potenzialità di consolidamento ed espansione.

Tuttavia, nel corso degli anni più recenti sono emerse diverse criticità che rendono non ottimale il rapporto fra pubblico e privato e che, da una parte, impediscono il raggiungimento delle condizioni di equilibrio finanziario per gli imprenditori e, dall'altra, rendono insoddisfacente il grado di conseguimento degli obiettivi pubblici, non solo in termini finanziari, ma anche e soprattutto per quanto riguarda la qualità della fruizione e dei servizi resi al pubblico³⁴ e, in prospettiva, della manutenzione del bene.

Le difficoltà del settore sono dovute prevalentemente a fattori di regolamentazione, di capacità della Pubblica Amministrazione e, in parte quale conseguenza a ciò, alle caratteristiche di un mercato fortemente oligopolistico, dove i fattori amministrativi tendono a distorcere le regole della competizione fra imprese e a favorire posizioni dominanti³⁵.

Dal punto di vista dell'Amministrazione, le difficoltà principali sono riconducibili a tre problematiche:

- modalità di esternalizzazione e espletamento delle procedure di gara;
- esercizio della funzione di controllo sui servizi esternalizzati;
- definizione degli standard qualitativi e dei parametri finanziari.

L'attivazione dei servizi aggiuntivi impatta, infatti, anche sull'organizzazione interna delle strutture ministeriali, esigendo competenze e funzioni di tipo innovativo, in particolare per quanto riguarda la stesura dei capitolati di gara³⁶ e la capacità di effettuare controlli per garantire il rispetto degli standard quali/quantitativi previsti dalle concessioni.

Per quanto riguarda le difficoltà degli imprenditori, si rende necessaria un'analisi critica della recente normativa in riferimento ai contenuti dei servizi esternalizzabili e delle condizioni che regolano il rapporto fra pubblico e privato. Su questo punto, è da segnalare, in riferimento ai soli servizi di biglietteria, la recente introduzione di condizioni più favorevoli ai concessionari privati per quanto riguarda sia l'aggio sugli incassi, sia le modalità del versamento al bilancio dello Stato dei proventi relativi dalla vendita dei biglietti.

In prospettiva, il raggiungimento degli obiettivi pubblici, nei confronti dei quali è strumentale il coinvolgimento delle imprese, richiede un netto rafforzamento della capacità e dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione e una maggiore comprensione del funzionamento del mercato e dei meccanismi di incentivi da applicare per far convergere interesse pubblico e privato.

³⁴ Per quanto riguarda la qualità della fruizione, particolarmente delicata è ad esempio la competenza delle risorse umane messe a disposizione dai concessionari dei servizi di visite guidate.

³⁵ Per alcune valutazioni, si rimanda alla già citata indagine della Corte dei Conti.

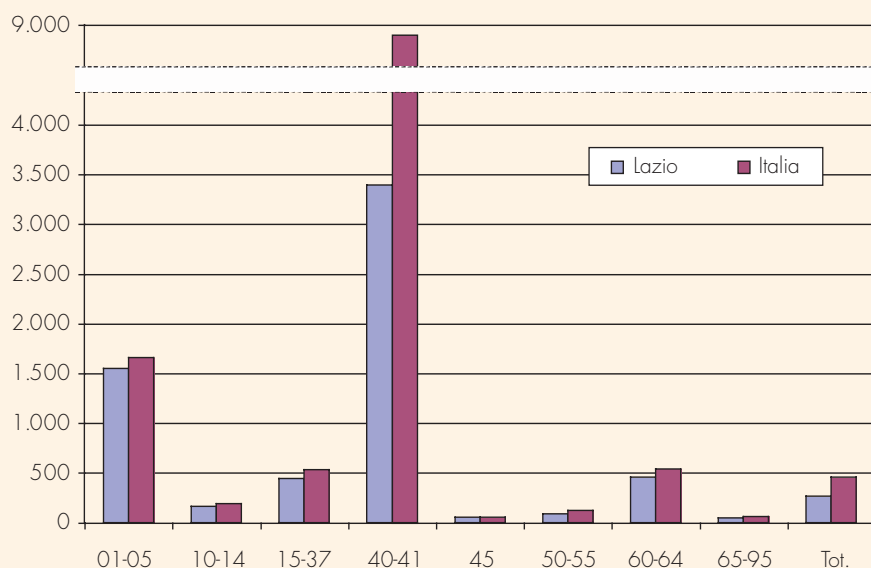
³⁶ Dall'indagine della Corte dei Conti risulta che oltre il 15 per cento del totale delle gare espletate è andato deserto; inoltre, il 25 per cento circa degli atti di esternalizzazione attivi nel 2004, è stato stipulato a trattativa privata.

RIQUADRO J - CONTABILITÀ AMBIENTALE SU SCALA REGIONALE E POLITICHE DI SVILUPPO

Per favorire la considerazione di criteri di sostenibilità ambientale nell'ambito della programmazione e pianificazione di interventi di sviluppo socio-economico sul territorio è necessario poter disporre di strumenti conoscitivi che consentano di analizzare in modo congiunto sia le criticità ambientali sia i fenomeni economici che costituiscono la "causa" o talvolta la "risposta" alle criticità ambientali stesse.

Questa possibilità è offerta dalla Contabilità Ambientale, branca dell'informazione statistica ufficiale che – grazie alla connessione con i conti economici nazionali, assicurata da un sistema coerente di definizioni e classificazioni – descrive in modo sistematico e comprensivo le interrelazioni tra economia e ambiente attraverso una pluralità di conti, standardizzati in ambito internazionale. Quattro i principali tipi di conti ambientali: i Conti fisici dei flussi di materia a livello di intera economia; i Conti dei flussi di tipo NAMEA (conti economici nazionali integrati con conti fisici ambientali); i Conti delle spese per la tutela dell'ambiente del sistema SERIEE; i conti patrimoniali fisici delle risorse naturali¹. Per l'Italia si dispone di dati di contabilità ambientale, aggiornati annualmente, per un sottoinsieme di conti

Figura J.1 - INTENSITÀ DI EMISSIONE DI GAS A EFFETTO SERRA (CO₂, CH₄ E N₂O), PER RAGGRUPPAMENTO DI ATTIVITÀ ECONOMICA (TONNELLATE DI CO₂ EQUIVALENTE PER MILIONI DI EURO DI VALORE AGGIUNTO). LAZIO E ITALIA, 2000



Legenda:

01-05 Agricoltura, silvicoltura e pesca; 10-14 Estrazione di minerali; 15-37 Attività manifatturiere; 40-41 Energia elettrica, gas e acqua; 45 Costruzioni; 50-55 Commercio, alberghi e ristoranti; 60-64 Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni; 65-95 Altri servizi

Fonte: Istat

¹ Utilizzi e confronti internazionali dei conti ambientali sono stati brevemente descritti nel Rapporto Annuale DPS 2003 e 2004.

ambientali. Questi dati, allo stato attuale, restituiscono un'immagine delle pressioni generate e delle risposte dei diversi soggetti economici per l'intero territorio nazionale. Tuttavia, per fornire indicazioni utili per le politiche di sviluppo in un paese in cui la struttura economica, l'avanzamento tecnologico e il patrimonio naturale sono diversificati e disomogenei sul territorio, è importante poter identificare le differenze territoriali nei fenomeni di interazione tra economia e ambiente.

Nel contesto di una prima sperimentazione realizzata nel quadro di un accordo di collaborazione DPS-Istat sono stati prodotti i conti NAMEA delle emissioni atmosferiche della Regione Lazio per l'anno 2000; i dati riguardano le emissioni di dieci inquinanti atmosferici da parte delle diverse attività economiche e di consumo.

Dalla figura J.1 emerge, in particolare, che in Italia per ogni Meuro di valore aggiunto sono state generate in media circa 450 tonnellate di gas ad effetto serra mentre nel Lazio l'intensità di emissione è stata significativamente inferiore (pari a circa 260 tonnellate per Meuro). La migliore efficienza dell'economia laziale in termini di intensità di emissione vale per tutti i principali settori di attività produttiva e, in particolare, per la 'produzione di energia elettrica, gas e acqua' la cui intensità di emissione è pari a meno del 40 per cento della corrispondente media nazionale.

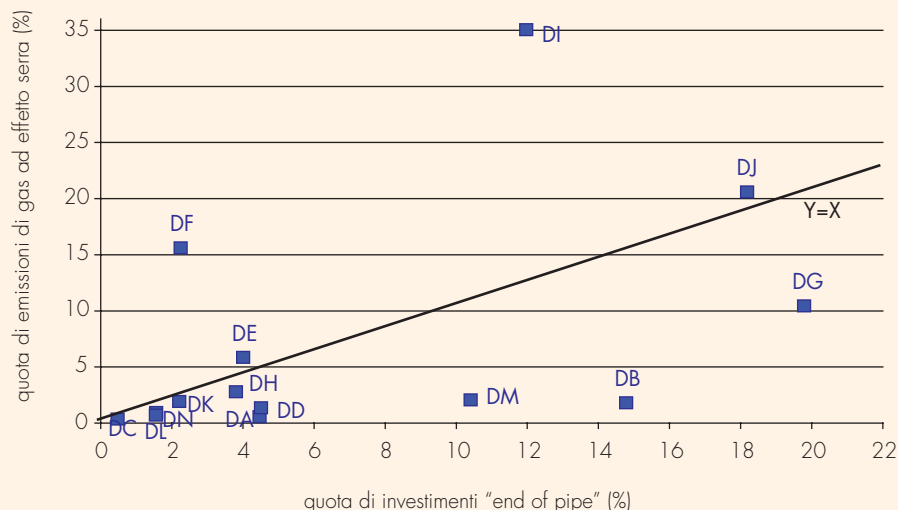
Queste differenze possono essere dovute alla diversa composizione dei settori produttivi ma anche alla diversa eco-efficienza delle tecnologie utilizzate.

Un altro esempio di utilizzo di dati di contabilità ambientale per effettuare analisi a supporto di scelte di policy è riportato nella successiva figura J.2 e si basa, in questo caso, su una combinazione di dati dei conti delle emissioni atmosferiche e dei conti delle spese delle imprese per la protezione dell'ambiente (l'analisi è a scala nazionale in quanto al momento non sono disponibili a scala regionale dati sulla spesa delle imprese).

Il grafico confronta il contributo percentuale di ciascuna industria manifatturiera al totale degli investimenti di tipo "end-of-pipe" per la prevenzione e l'abbattimento delle emissioni atmosferiche e al totale delle emissioni di gas ad effetto serra generate dal settore manifatturiero. In una situazione di bassa diffusione di tecnologie a ridotto impatto ambientale, può essere utile individuare le attività economiche il cui contributo agli investimenti per la protezione dell'ambiente è minore del corrispondente contributo al problema ambientale sotto esame (i punti al di sopra della diagonale nella figura J.2) e ipotizzare di avviare proprio a partire da queste l'incremento di investimenti in tecnologie più favorevoli per l'ambiente attraverso, ad esempio, politiche di incentivazione mirate.

Questi esempi suggeriscono come l'analisi su scala regionale di dati di contabilità ambientale possa orientare l'allocazione delle risorse per lo sviluppo dei diversi territori in modo da tener conto di criteri connessi alla situazione ambientale ed economica specifica dei territori stessi e da quantificare i trade-off tra comparti economici e ambientali, indotti direttamente o indirettamente dalle politiche di investimento ed incentivazione. Ciascun tipo di conto, specialmente se disaggregato territorialmente, consente di rispondere, come nessun altro strumento statistico, a domande sulle dinamiche che legano le politiche di sviluppo e l'ambiente - effetti negativi sull'ambiente, retroazione negativa sull'economia, interventi

Figura J.2 - INVESTIMENTI "END OF PIPE" PER LA PROTEZIONE DELL'ARIA E CLIMA E EMISSIONI DI GAS AD EFFETTO SERRA PER ATTIVITÀ ECONOMICA DEL SETTORE MANIFATTURIERO (CONTRIBUTO PERCENTUALE AL TOTALE DEL SETTORE). ITALIA, 2001



Legenda:

DA. Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco; DB. Industrie tessili e dell'abbigliamento; DC. Industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari; DD. Industria del legno e dei prodotti in legno; DE. Fabbricazione della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta; stampa e editoria; DF. Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari; DG. Fabbricazione di prodotti chimici e di prodotti chimici artificiali; DH. Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche; DI. Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi; DJ. Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo; DK. Fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici, compresi l'installazione, il montaggio, la riparazione e la manutenzione; DL. Fabbricazione di macchine elettriche e di apparecchiature elettriche e ottiche; DM. Fabbricazione di mezzi di trasporto; DN. Altre industrie manifatturiere.

Fonte: Istat

Tavola J.1 - "DOMANDE" DI POLICY E "RISPOSTE" DEI CONTI AMBIENTALI: ALCUNI ESEMPI

Possibili "domande" del policy maker	Conti ambientali che offrono "risposte"
<ul style="list-style-type: none"> In che misura lo sviluppo dell'economia del territorio necessita di un crescente fabbisogno di risorse naturali? In che misura per soddisfare tale fabbisogno il sistema dipende da altri territori? 	Conti dei flussi di materia dell'intera economia
<ul style="list-style-type: none"> Quali sono i settori produttivi e i consumi dei cittadini che contribuiscono maggiormente all'inquinamento o al consumo delle risorse naturali? Si tratta dei settori e dei consumi che "trainano" l'economia del territorio oppure no? 	Conti dei flussi di tipo NAMEA
<ul style="list-style-type: none"> Quante risorse economiche vengono mobilitate nel territorio per tutelare l'ambiente? Quanto pesano in particolare la spesa pubblica e quella privata sul complesso delle risorse economiche destinate alla tutela dell'ambiente? 	Conti delle spese ambientali del SERIEE
<ul style="list-style-type: none"> Lo sforzo economico sostenuto per la tutela dell'ambiente è sufficiente o si può fare di più? Chi potrebbe o dovrebbe fare di più? 	Conti delle spese ambientali del SERIEE combinati con i conti fisici della NAMEA e i conti patrimoniali delle risorse naturali

di tutela ambientale - tipiche della fase di programmazione degli interventi (e in qualche modo importanti anche nella fase di valutazione), come esemplificato nella tavola².

Questi sono solo alcuni esempi di domande che possono essere soddisfatte con l'ausilio dei conti ambientali. L'avvio della produzione di conti ambientali regionali su base regolare, potrà offrire un concreto supporto al disegno di politiche di sviluppo in cui economia e ambiente siano ambiti integrati piuttosto che paralleli³.

² Un quadro metodologico per la selezione e l'utilizzo dei dati di contabilità ambientale di interesse per le politiche di sviluppo regionali è oggetto del volume *Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio* - Materiali UVAL n. 5 - Anno 2005, prodotto dalla collaborazione tra il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione e l'Istat nell'ambito del Programma Diffusione delle Conoscenze (disponibile su <http://www.dps.tesoro.it/materialiuvall/ml.asp>).

³ Questo riquadro è stato realizzato in collaborazione con C. Costantino, F. Falcitelli, A. Tudini, G. Vetrella (Istat, Direzione Centrale della Contabilità Nazionale - Contabilità Ambientale).

II.1.3 Servizi per la fruizione turistica

Il settore turistico svolge, all'interno del sistema economico italiano, un ruolo importante. Una stima, relativa all'anno 2004, del valore aggiunto attivato dalla spesa turistica (effetti diretti e indiretti) indica nel 5,4 per cento circa la quota del settore sul totale del valore aggiunto nazionale. Se si tiene conto però della cosiddetta "economia allargata dei viaggi e del turismo"³⁷ si giunge a valutare in circa il 12 per cento il rapporto tra fatturato del settore e Pil³⁸, stima da considerarsi errata per difetto, ma che fornisce un punto di riferimento per apprezzare l'importanza del settore nel sistema economico nazionale. Peraltro, va sottolineato che l'importanza economica del settore, misurata in termini di valore aggiunto, raggiunge livelli nettamente superiori alla media nazionale in molte regioni del Nord (Trentino Alto Adige, Veneto, Val d'Aosta), del Centro (Toscana) e del Sud (Sardegna). Su questi aspetti, per l'importanza che rivestono nelle politiche regionali di sviluppo si tornerà più avanti, dopo un breve cenno alle dinamiche internazionali del settore e alle prospettive di medio periodo.

Il turismo italiano sta attraversando, secondo molti osservatori, una fase di difficoltà di natura strutturale, e non solo congiunturale, come indicano con chiarezza le statistiche dell'Organizzazione Mondiale del Turismo (WTO)³⁹ relative alle quote di mercato internazionali. Dal 1990 al 2004 il movimento turistico internazionale è aumentato del 71,2 per cento, ovvero ad un tasso medio annuo del 3,9 per cento. L'Italia, che per tutti gli anni Novanta ha mantenuto il proprio

Ruolo economico del turismo e posizionamento sul mercato internazionale

³⁷ Si veda la definizione del *World Travel and Tourism Council* (WTTC) che, oltre ai consumi dei turisti, considera gli investimenti delle aziende in beni capitali e le spese per il settore sostenute da autorità governative.

³⁸ Tali stime non includono tutte le attività produttive coinvolte dal turismo e gran parte degli investimenti infrastrutturali direttamente funzionali all'attività turistica (ad esempio, gli investimenti in porti turistici). Cfr. Rapporto sul turismo italiano, anni vari. Le stime sul Valore Aggiunto del settore turistico sono prodotte annualmente dal Ciset di Venezia.

³⁹ Le statistiche sono diffuse tramite il *World Tourism Barometer*, pubblicazione regolare curata dal *Market Intelligence and Promotion Department* del WTO, tesa a monitorare l'evoluzione di breve periodo del turismo.

posizionamento sul mercato, con una quota pari a circa il 6 per cento del totale del movimento turistico internazionale, a partire dal 2001 ha visto progressivamente ridotta la sua capacità di attrazione e, nel 2004, la quota di mercato mondiale si è attestata sul 4,9 per cento; il dato è ancor più significativo se si considera che, nello stesso periodo, un'analoga difficoltà si è registrata rispetto ai concorrenti europei: la quota di arrivi internazionali in Italia sul totale Europa si è ridotta dal 10,6 per cento del 2000 all'8,9 per cento del 2004 (cfr. tav. II.8).

Tavola II.8 - ARRIVI DI TURISTI INTERNAZIONALI PER DESTINAZIONE, 1990-2004
(milioni di persone e valori percentuali)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Europa	270,4	316,4	389,6	387,8	397,3	396,2	416,4
Americhe	92,8	109,0	128,2	122,2	116,6	113,1	125,7
Medio Oriente	9,8	13,8	24,3	24,0	27,9	30,0	35,4
Africa	15,2	20,7	28,6	29,2	29,9	30,8	33,2
Asia e Pacifico	57,7	85,0	114,9	120,5	131,1	119,3	152,6
Totale Mondiale	445,8	544,9	685,5	683,8	702,8	689,4	763,3
Italia	26,7	31,1	41,2	39,6	39,8	39,6	37,1
Quota Italia su Europa	9,9	9,8	10,6	10,2	10,0	10,0	8,9
Quota Italia su Mondo	6,0	5,7	6,0	5,8	5,7	5,7	4,9

Fonte: elaborazioni DPS su dati World Tourism Barometer, WTO

Le difficoltà dell'Italia nel settore si sono manifestate soprattutto nelle destinazioni turistiche più mature (turismo balneare, turismo montano invernale, alcune città d'arte), che corrispondono ai pochi poli di concentrazione dei flussi turistici nazionali. La distribuzione sul territorio delle presenze turistiche non è equilibrata, ma ha poche aree di addensamento: le prime dieci province italiane per numero di presenze turistiche concentrano oltre il 45 per cento del totale nazionale (cfr. fig. II.9). Tra le aree a maggior concentrazione turistica si possono segnalare: mete culturali e città d'arte (Venezia, Firenze, Verona), località montane (Trento e Bolzano), balneari (Rimini con tutti i lidi adriatici e Salerno con la costiera amalfitana), mete del turismo d'affari (Milano) e la realtà di Roma che coniuga il turismo culturale con quello *business*. In questo contesto, le principali aree turistiche del Mezzogiorno evidenziano un *gap* rispetto al resto d'Italia. Se si escludono le province di Napoli e Salerno, che figurano tra le prime dieci province italiane per attrazione turistica, sono poche le aree che raccolgono quote significative di mercato (la provincia di Sassari si colloca intorno al 20° posto, Foggia al 22° posto e Messina al 24° posto per numero di presenze).

A livello di singole località, la concentrazione del mercato turistico italiano assume contorni ancora più nitidi: Roma, Venezia e Caorle⁴⁰ raccolgono rispettivamente il 5,0, il 3,3 e il 2,6 per cento delle presenze nazionali (in totale oltre il 10 per cento); l'area costiera prossima a Rimini raggiunge da sola il 4,5 per cento delle presenze (cfr. fig. II.9).

⁴⁰ La circoscrizione turistica di Caorle include 8 comuni marini, che beneficiano anche della prossimità con Venezia.

Figura II.9 - DISTRIBUZIONE DELLE PRESENZE PER LE PRIME 10 PROVINCE ITALIANE PER LE PIÙ IMPORTANTI CIRCOSCRIZIONI TURISTICHE, 2003
(quote percentuali sul totale nazionale)

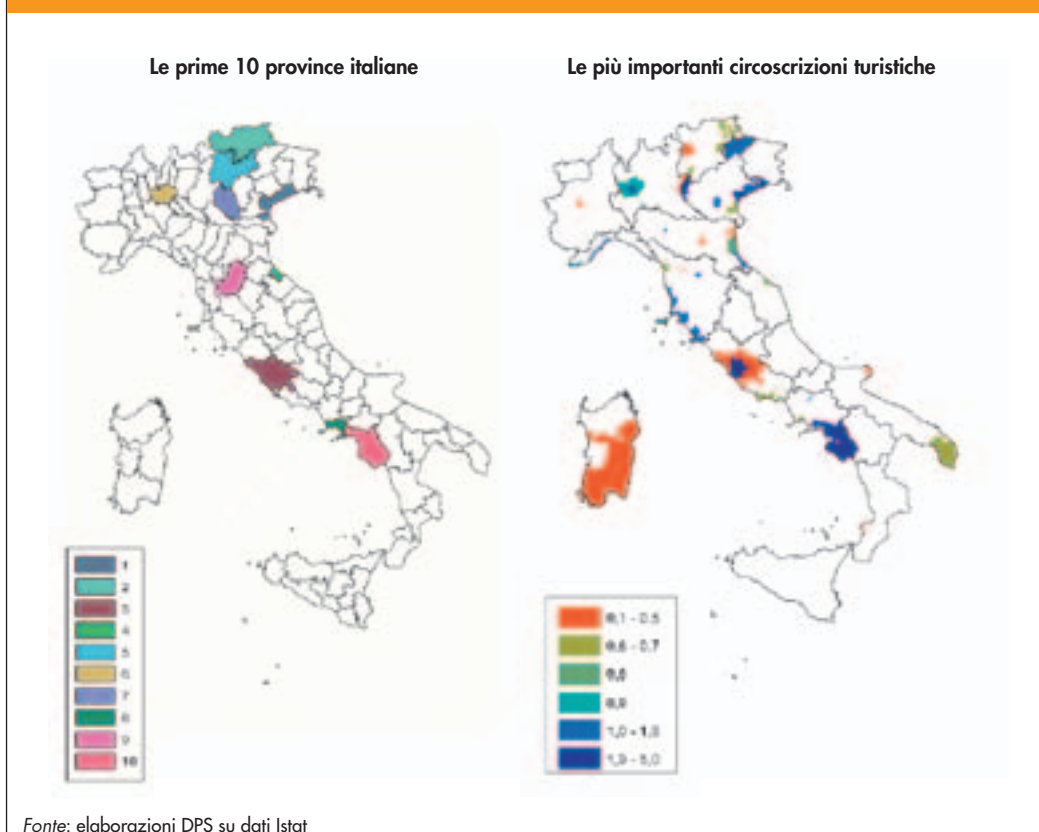


Tavola II.9 - ARRIVI E PRESENZE DI ITALIANI E STRANIERI IN STRUTTURE ALBERGHIERE ED EXTRALBERGHIERE, 2004 (milioni di persone)

Arrivi	Italiani			Stranieri			Totale
	Alberghi	Extra Alberghi	Totale	Alberghi	Extra Alberghi	Totale	
Nord	20,98	3,97	24,95	16,46	4,27	20,73	45,68
Centro	9,67	2,67	12,34	9,52	1,87	11,39	23,73
Sud	6,63	1,19	7,82	2,11	0,39	2,5	10,32
Isole	3,48	0,64	4,12	1,83	0,28	2,11	6,23
Italia	40,77	8,47	49,24	29,92	6,8	36,72	85,96

Arrivi	Italiani			Stranieri			Totale
	Alberghi	Extra Alberghi	Totale	Alberghi	Extra Alberghi	Totale	
Nord	73,98	32,67	106,65	56,43	29,11	85,54	192,19
Centro	26,91	19,58	46,49	25,38	10,28	35,66	82,16
Sud	23,99	11,56	35,55	8,81	3,26	12,07	47,61
Isole	11,97	3,79	15,76	6,55	1,35	7,9	23,65
Italia	136,84	67,6	204,44	97,17	43,99	141,16	345,62

Fonte: elaborazioni DPS su Statistiche del Turismo, Istat

Il posizionamento turistico delle Regioni del Mezzogiorno, pur se migliorato negli ultimi cinque anni e con dinamiche di crescita positive (anche in controtendenza con gli andamenti nazionali), resta molto al di sotto delle proprie potenzialità. Nel 2004 soltanto il 20 per cento circa degli arrivi e delle presenze si è rivolto al territorio del Mezzogiorno su un totale nazionale di 85,9 milioni di arrivi e 345,6 milioni di presenze (cfr. tav. II.9); la quota era pari a circa il 18 per cento nel 1996.

Nel Mezzogiorno si sono registrati infatti, secondo i dati Istat del 2004, 16,5 milioni di arrivi e 71,3 milioni di presenze di cui circa il 72 per cento provenienti dall'Italia (con un aumento medio annuo, tra il 1995 e il 2004, rispettivamente pari al 3,6 per cento e 3,2 per cento). Altro elemento positivo, è la tendenza alla crescita della domanda internazionale (la quota di turisti stranieri passa dal 22 per cento del 1995 al 28 per cento nel 2004), ancora molto al di sotto rispetto alla media italiana (41 per cento circa la quota di turisti stranieri). Tra le Regioni del Sud, la più forte presenza di turisti stranieri si registra in Campania e Sicilia (nel 2004, rispettivamente 41,4 per cento e 38,0 per cento sono i turisti stranieri sul totale delle presenze). Sardegna e Puglia sono le Regioni in cui più netta è la tendenza alla crescita dei turisti stranieri.

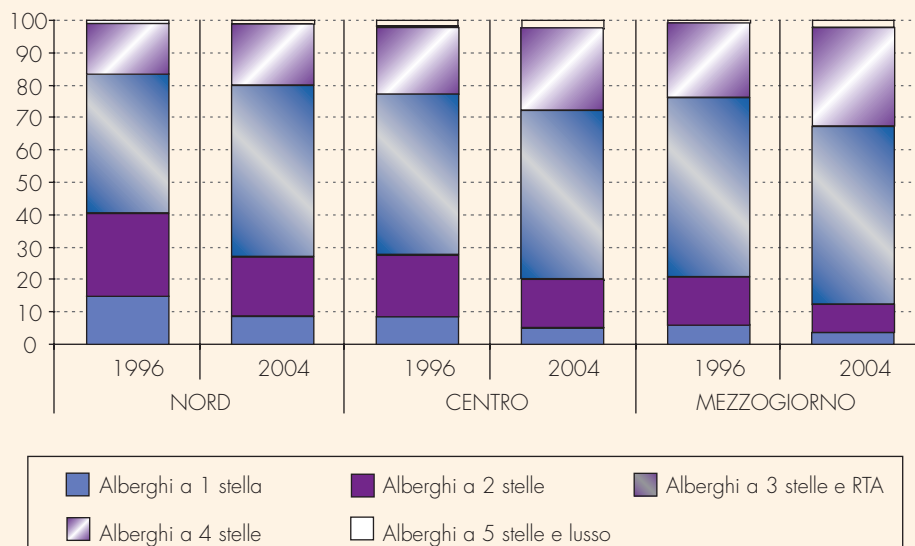
Il fenomeno turistico nel Mezzogiorno assume tuttavia un peso ancor più significativo se si considera il flusso di presenze legato alle seconde case (non rilevate dalle statistiche ufficiali). Secondo stime recenti⁴¹ il valore complessivo dei flussi turistici italiani, considerando le presenze nelle seconde case, si triplica e il Mezzogiorno ne assorbe oltre il 44 per cento (circa 320 milioni di presenze, pari a quasi 4,5 volte le presenze turistiche ufficiali).

**Qualità
dell'offerta,
filiera turistica
e attivazione
economica del
Mezzogiorno**

La qualità dell'offerta ricettiva turistica nel Mezzogiorno, misurata dalla composizione per tipologia di struttura (peso relativo del comparto alberghiero ed extralberghiero) e secondo la classificazione degli esercizi alberghieri per numero di stelle⁴² è molto disomogenea. Nel Mezzogiorno, soltanto due regioni (Sicilia e Sardegna) registrano una maggiore quota relativa di strutture alberghiere, mentre nelle altre Regioni prevale la ricettività complementare. Nel periodo 1996-2004 nel Mezzogiorno si è registrato un netto innalzamento nel livello di classificazione delle strutture alberghiere per numero di stelle: si sono ridotti infatti i posti letto in alberghi a 1 e 2 stelle a vantaggio di strutture di lusso ed extralusso che coprono oggi oltre il 30 per cento dei posti letto disponibili (cfr. fig. II.10).

⁴¹ Cfr. Confturismo, Fimaa, Rescasa, "Il turismo italiano negli appartamenti" a cura di Mercury, 2005.

⁴² Si tratta di indicatori parziali in quanto non considerano l'insieme dei servizi al turismo che costituiscono parte integrante della qualità dell'offerta turistica. I sistemi di classificazione della qualità dell'offerta ricettiva riguardano esclusivamente il comparto alberghiero (assegnazione del numero di stelle), mentre per il comparto extra-alberghiero si rilevano alcune sperimentazioni su base regionale e locale. Infine è da segnalare l'esistenza di una forte differenziazione regionale circa i criteri utilizzati per assegnare le strutture (anche alberghiere) alle diverse categorie di qualità. Ciò di fatto non consente una piena comparazione a livello territoriale ma, ancor più grave, non permette ai consumatori-turisti di conoscere preventivamente l'effettiva qualità dell'offerta disponibile.

Figura II.10 - COMPOSIZIONE DELL'OFFERTA ALBERGHIERA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E CATEGORIA, ANNI 1996-2004 (valori percentuali)

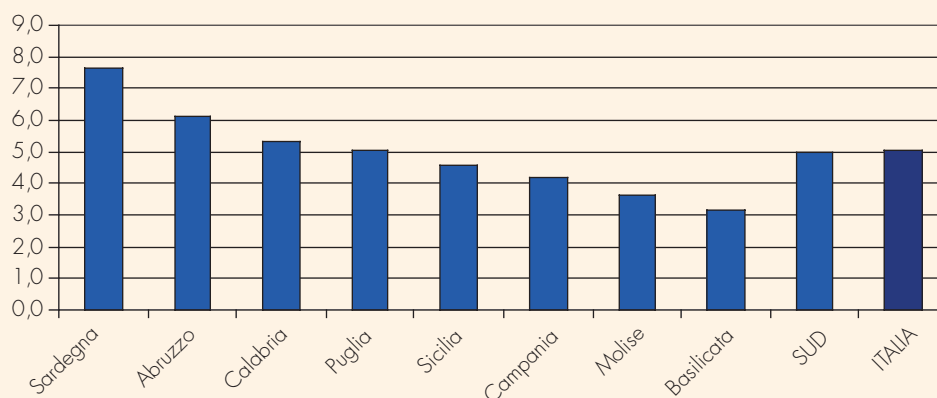
Fonte: elaborazioni DPS su Statistiche del Turismo, Istat

La classificazione delle strutture alberghiere per numero di stelle non esprime però pienamente l'effettiva qualità dei servizi offerti al turista e, soprattutto, nulla dice riguardo all'insieme dei servizi che costituiscono l'effettiva offerta turistica di un territorio. Considerando i mutamenti che stanno caratterizzando le motivazioni e i comportamenti di consumo dei turisti, la loro diversa capacità di spesa (e la loro disponibilità a pagare) e la crescente attenzione alla varietà e alla qualità complessiva dei soggiorni è più utile fare riferimento al rapporto qualità prezzo. Secondo molti osservatori⁴³ la perdita di competitività del turismo italiano, e con le sue specificità del Mezzogiorno, è anche una conseguenza del peggioramento del rapporto qualità prezzo, che interessa in particolare i comparti più maturi (quali il turismo balneare), dove la concorrenza internazionale è più intensa, e non investe soltanto l'accoglienza ricettiva (posti letto), ma l'intera filiera dei servizi.

La debolezza della filiera dei servizi si riflette peraltro negativamente sulla capacità del settore di attivare l'economia locale. In termini di benefici economici il turismo ufficiale al Sud genera un valore aggiunto diretto (derivante dalla spesa turistica) pari a circa 10 miliardi di euro (stime 2004 a prezzi correnti). Se si sommano anche gli effetti indiretti, il valore aggiunto attivato dalla domanda turistica sale a circa 16 miliardi di euro (moltiplicatore pari a 1,50 contro un moltiplicatore pari a 1,54 in media nazionale). Il peso sul valore aggiunto totale regionale è pari in media al 5 per cento, ma assume un valore più elevato, anche rispetto alla media nazionale, in Sardegna, Abruzzo e Calabria (cfr. fig. II.11).

⁴³ Si vedano, ad esempio, i contributi al Seminario tematico del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 organizzato a Roma dall'UVAL DPS-MEF il 28 settembre 2005 "Risorse naturali e culturali come attrattori" disponibili sul sito www.dps.tesoro.it.

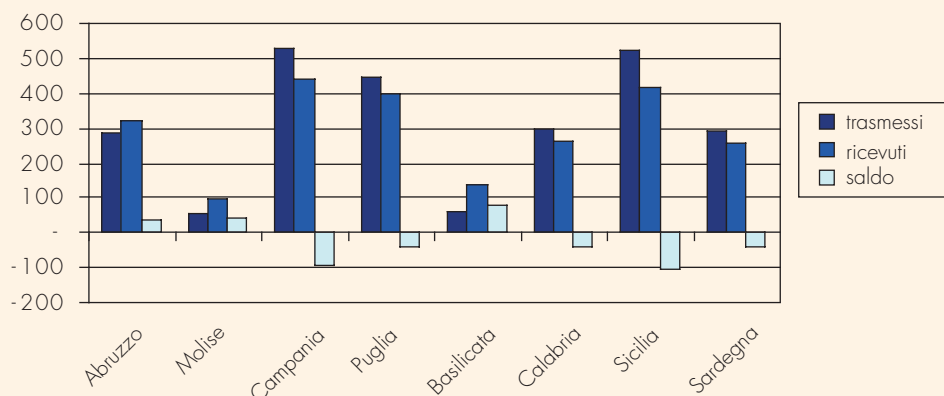
Figura II.11 - VALORE AGGIUNTO ATTIVATO DIRETTAMENTE E INDIRETTAMENTE DALLA SPESA TURISTICA NEL MEZZOGIORNO, 2004 (peso percentuale sul valore aggiunto regionale)



Fonte: Ciset

Tuttavia, nella maggior parte delle regioni del Mezzogiorno, la composizione della spesa turistica vede ancora una forte incidenza di beni prodotti fuori regione e si determina così un saldo negativo tra effetti economici ricevuti ed effetti trasmessi (il saldo è positivo soltanto per Abruzzo, Molise e Basilicata). Se per Calabria e Sardegna, si conferma, al 2004, un dato strutturale, per Campania, Puglia e Sicilia si tratta di un'inversione di tendenza rispetto al passato che annulla i benefici generati dal turismo in queste aree (cfr. fig. II.12). In generale gli effetti di dispersione restano elevati e soltanto attraverso la creazione di un forte filiera turistica e produttiva si possono massimizzare le ricadute a favore dell'economia locale del Mezzogiorno.

Figura II.12 - VALORE AGGIUNTO TURISTICO: EFFETTI TRASMESSI, EFFETTI RICEVUTI E SALDO NEL MEZZOGIORNO, 2004 (milioni di euro)



Fonte: Ciset

Le politiche regionali comunitarie e nazionali nel Mezzogiorno in corso di realizzazione hanno assegnato un grosso peso allo sviluppo del settore turistico con un ammontare di risorse finanziarie programmate pari a circa 10 miliardi di euro⁴⁴ più o meno equidistribuite tra politiche di valorizzazione del contesto territoriale (risorse culturali, aree naturali protette e città) e politiche settoriali (sostegno alle imprese e infrastrutture turistiche). Gli interventi realizzati – circa un terzo delle risorse programmate era speso a fine 2004 – non hanno ancora prodotto i risultati attesi in termini di incremento delle presenze turistiche e quindi dei consumi turistici.

Occorre dunque rafforzare l'efficacia delle politiche in corso, attraverso una maggiore attenzione alla quantità e alla qualità dei servizi per il turismo, tenendo nella massima considerazione le indicazioni provenienti dai mercati. In questa direzione la valorizzazione a fini turistici delle risorse naturali e culturali, soprattutto se promossa a scala interregionale e con adeguata "massa critica", potrebbe con più efficacia rispetto al passato, permettere di affrontare i sempre più competitivi mercati turistici internazionali.

La destinazione turistica Mezzogiorno va letta in prospettiva nel quadro dei mutamenti che stanno caratterizzando la geografia mondiale del turismo. Secondo le previsioni al 2020 dell'Organizzazione Mondiale del Turismo gli arrivi turistici mondiali dovrebbero raggiungere e superare 1,5 miliardi, il 30-40 per cento dei quali concentrato nel Mediterraneo, che rimane in posizione ancora dominante nel medio periodo. Tale opportunità, tuttavia, va necessariamente considerata assieme alla sempre più netta segmentazione delle motivazioni di viaggio, ovvero alla necessità di rispondere alle articolate e differenziate richieste di consumo turistico, e alla forte concorrenza esercitata dalle destinazioni mature della riva Nord da un lato, e dalle nuove destinazioni della riva Sud, dall'altro.

Il Mezzogiorno, oltre alle naturali relazioni con il Mediterraneo, può fare riferimento, nella costruzione delle sue strategie, alla vicinanza ai principali bacini di domanda dell'Europa continentale. A tal fine occorre, tuttavia, una riflessione strategica e un affinamento degli strumenti di intervento e delle politiche pubbliche per il settore e per migliorare l'attrattività dei contesti territoriali⁴⁵.

II.2 Servizi di trasporto e logistica

II.2.1 Le grandi reti di trasporto: i servizi in Italia e in Europa

Le grandi reti europee sono quelle che l'Unione Europea ha scelto per allargare i propri confini e mercati (i corridoi paneuropei) e per dare accessibilità ai suoi territori con sicurezza e puntualità. La politica dei trasporti europea, che le governa, mira al perseguimento dell'efficienza dei sistemi di trasporto quale elemento essen-

⁴⁴ La ricostruzione delle risorse finanziarie programmate per il turismo è stata effettuata a cura dell'UVAL in *Politiche territoriali per il turismo: risorse finanziarie aggiuntive programmate e spese al 2004*, XIV Rapporto sul turismo italiano, Mercury 2005. Il contributo aggiorna quanto riportato nel Rapporto Annuale DPS 2004, Cap. IV Riquadro T.

⁴⁵ Cfr. a riguardo il Documento Strategico Preliminare Nazionale, cap. 4, disponibile sul sito www.dps.tesoro.it.

ziale per la competitività dell'Europa; al contempo la politica comune dei trasporti deve contribuire alla coesione economica e sociale fornendo servizi accessibili anche nelle aree più periferiche, favorendo così occasioni di impiego. Nel confronto fra i modi di viaggiare o movimentare merci, è rilevante considerare le diverse configurazioni del trasporto e dell'accessibilità per poter procedere a raffronti omogenei fra aree dello spazio europeo.

La rete ferroviaria

Per le ferrovie si può osservare che poco è cambiato nell'estensione delle reti con riguardo agli ultimi anni di rilevazione disponibili per un confronto fra tutti i paesi europei. L'Italia ha avviato un programma di trasformazione della rete con uno sforzo di rinnovo sotto il profilo della qualità della rete per servizi regionali e intercity. Sono in previsione o in costruzione quasi mille nuovi chilometri di linea ad alta velocità che metteranno in collegamento diretto la penisola fino a Napoli. Nelle tavole seguenti viene indicata rispettivamente l'estensione della rete ferroviaria al 1990 e al 2003 (cfr. tav. II.10) e la densità territoriale delle linee ferroviarie nei Paesi europei a fine periodo (chilometro di rete ferroviaria per chilometro quadrato al 2003, cfr. tav. II.11).

Le due tavole evidenziano come le reti ferroviarie non abbiano subito modifiche rilevanti in termini di estensione soprattutto nei paesi più "maturi" (cfr. tav. II.10) che presentano, e presentavano già nel '90, densità di dotazione ferroviaria elevate; in questi ultimi le reti sono state oggetto di *up-grading*, di trasformazione o di razionalizzazione con una riduzione della rete esistente e nuove configurazioni per velocità più elevate. In Italia la rete ferroviaria si è attestata, tra il 1990 e il 2003, sui 16 mila chilometri.

Tavola II.10 - ESTENSIONE DELLA RETE FERROVIARIA IN EUROPA: 1990 E 2003

Paese	Km nel 1990	Km nel 2003
Germania	41.000	36.000
Francia	34.000	30.000
Regno Unito	19.000	17.000
Italia	16.000	16.000
EU 15	201.000	209.000

Fonte: Union Internationale Chemins de fer - Eurostat

Tavola II.11 - DENSITÀ TERRITORIALE DELLA RETE FERROVIARIA IN EUROPA NEL 2003 (chilometri di rete ogni 1000 chilometri²)

Paese	Aree a densità media 30-60	Aree a alta densità (>60)	Aree a bassa densità (<30)
UE15	47	Germania 101	Spagna 28
UE25	50	Regno Unito 69	Finlandia 17
Italia	54	Centro Nord 65	Mezzogiorno 24

Fonte: Union Internationale Chemins de fer - Eurostat

L'Italia presenta una dotazione leggermente superiore alla media europea con ampi divari interni dovuti in parte alla morfologia del territorio, in parte alla vicinanza geografica del nord con il centro dell'Europa, in parte alle scelte della politica dei trasporti del paese. Nel Sud pendenze, raggi di curvatura e dimensione della domanda comportano costi di realizzazione elevati per offrire servizi simili alle ferrovie del Centro-Europa; questa opzione può essere frutto solo di una esplicita scelta in tal senso della politica nazionale o stimolo per la ricerca di alternative di servizio sostenibili anche se non sempre ugualmente comparabili in termini di qualità.

Tavola II.12 - LA RETE PER L'ALTA VELOCITÀ: 2003 E 2010

Paese	Km linee AV al 2003	Km linee AV al 2010
UE15	3.750	6.150
Francia	1.520	1.920
Spagna	1.031	1.680
Germania	796	880
Italia	259	1.060
Mezzogiorno	0	120

Fonte: Union Internationale Chemins de fer - Eurostat

La dotazione di linee ad alta velocità del continente europeo al 2010 sarà concentrata in Francia, Germania, Italia e Spagna (cfr. tav. II.12); è nella qualità del resto della rete ferroviaria e dei suoi buoni collegamenti alle linee ad alta velocità che si gioca l'effettiva capacità di costruire una rete ferroviaria efficiente come indicato negli obiettivi europei. L'incremento dell'estensione della rete ad alta velocità di cui beneficerà in particolare l'area centro-nord del Paese al 2010 e i dati relativi alla bassa densità ferroviaria del Mezzogiorno al 2003 suggeriscono la necessità di ricercare soluzioni intermodali adeguate all'orografia e economia del Mezzogiorno per non ampliare il divario esistente e per dare accesso in senso europeo ai territori meridionali.

A partire dagli anni novanta le strade italiane hanno subito trasformazioni importanti e intense anche se di segno diverso rispetto a quelle registrate in Spagna, Francia e Danimarca, paesi che hanno esteso significativamente la propria rete autostradale (cfr. tav. II.13). L'Italia, presentando in quel periodo un indice di densità

Tavola II.13 - RETE AUTOSTRADALE DEI PAESI EUROPEI, AL 1990 E 2003
(chilometri di lunghezza)

Paese	1990	2003
Spagna	4.700	9.910
Francia	6.820	10.220
Danimarca	600	1.000
Italia	6.193	6.468

Fonte: Eurostat

delle autostrade (misurato in chilometri di autostrade su chilometro quadrato di superficie) superiore alla media europea, ha infatti operato per l'ampliamento delle infrastrutture esistenti (circa mille chilometri di terze corsie), il miglioramento di

raccordi e tangenziali e la qualità del servizio, mentre ha mantenuto sostanzialmente invariata l'estensione della sua rete nel rispetto della normativa di settore⁴⁶.

L'Italia in Europa è tuttavia fra i primi paesi per numero di autovetture per abitante, che già è assai elevato nella media europea (una vettura ogni due abitanti). Essa presenta inoltre la più elevata densità della circolazione misurata in termini di veicoli per chilometro di rete stradale (110 veicoli/km contro una media UE di 47) oltre a detenere il record europeo dello stock di motocicli e ciclomotori: dieci milioni in tutto. I dati rivelano ancora una forte prevalenza dell'uso del mezzo di trasporto privato su quello pubblico con conseguenze importanti in termini ambientali, di congestione e affollamento delle strade, di sicurezza e rischi per la salute.

**Costi del trasporto,
adeguatezza e
qualità del servizio**

L'Italia concorrendo sui mercati esteri con i propri beni e servizi, talvolta in condizioni critiche di competitività, è doppiamente interessata ai corridoi e alle connessioni europee, e alle grandi infrastrutture di trasporto: (a) per rendere più vicini i mercati di commercializzazione dei prodotti, (b) per migliorare la competitività anche agendo sui margini di trasporto.

I trasporti al Sud sono ancora oggi assai meno efficienti (in media) di quelli del resto del paese. Diversa è la varietà, il prezzo e il volume di domanda. Le ragioni sono da ritrovare nel poco interesse dei grandi enti di trasporto e nell'insoddisfatta attenzione e domanda delle amministrazioni locali e regionali, che solo di recente hanno incominciato a impostare programmi, piani e tavoli di chiarimento e accordo con i grandi enti. Sicuramente anche il reddito medio inferiore alla media europea, la scarsa presenza di industria, il più limitato volume e paniere dei consumi delle famiglie, la stessa orografia hanno reso più incerta la predisposizione di reti e servizi di livello almeno pari alla media italiana.

Per quanto riguarda le ferrovie, ad esempio, i treni vanno più lenti, sono meno confortevoli, meno frequenti. Nemmeno i treni Eurostar offrono servizi confrontabili al Sud e al Nord, se non nel prezzo: sotto Napoli la velocità media è di 73 chilometri all'ora, sopra Roma di 95 chilometri. Colmare il gap non significa necessariamente portare anche al Sud l'intera gamma di servizi di trasporto del Nord: diversa è la struttura economica, diverse le relazioni fra le città, diversa la capacità di spesa delle famiglie. Le tavole dei consumi delle famiglie mostrano infatti con chiarezza che il trasporto aereo riguarda al Sud una quota limitata della popolazione anche se trasporta quote sempre più rilevanti di turisti; che il consumo di trasporto è assai differente fra nord e sud e fra famiglie di reddito differente. Ciò significa tuttavia adeguare le infrastrutture e i servizi di trasporto ad un rapporto costo-qualità del servizio reso comparabile fra aree del paese e a orientare il sistema dei trasporti del Mezzogiorno al servizio della sua struttura economica e delle sue prospettive di sviluppo, riducendo alcuni limiti strutturali, avvicinando le sue città (mediamente più lontane fra loro rispetto al nord del paese), accompagnando l'articolazione settoriale della produzione (minore peso dell'industria) sostenendo

⁴⁶ Il riferimento è al Piano decennale delle infrastrutture di grande comunicazione del 20 luglio 1983, redatto secondo quanto disposto dalla legge n. 531 del 12.8.1982.

l'evoluzione che si attende potrà venire da un ruolo nuovo del Mezzogiorno nella logistica dei flussi di merci dal Mediterraneo e dall'estremo l'Oriente.

Le grandi reti e nodi di trasporto di cui il Mezzogiorno ha bisogno sono dunque reti e nodi attrezzati. Nessun manufatto è grande infrastruttura solo per questioni dimensionali. Ciò che differenzia oggi Gioia Tauro da altri porti non sono le infrastrutture, tenuto conto che il porto ha un bacino di evoluzione ridotto e che obbliga le navi a un percorso non sempre agevole, ma l'automazione e l'organizzazione. Si tratta di innovazioni e trasformazioni che devono far crescere le potenzialità del territorio come nel caso del nodo agro-alimentare e turistico di Pachino-Ragusa-Pozzallo, dove ferrovia aeroporto e porto offrono servizi di trasporto integrato, (logistica, appunto) e potenzialità di sviluppo che solo nuove strategie e strumenti adattati ai vari casi possono sfruttare appieno.

II.2.2 Servizi per la logistica merci

II.2.2.1. L'impatto della mondializzazione degli scambi e i servizi logistici

L'aspetto più importante della mondializzazione degli scambi è quello di un imponente cambiamento dei flussi e delle caratteristiche delle merci in entrata e in uscita da ciascuna economia regionale, nel caso italiano dal Centro-Nord e dal Mezzogiorno d'Italia.

Variazione
dei flussi
import-export

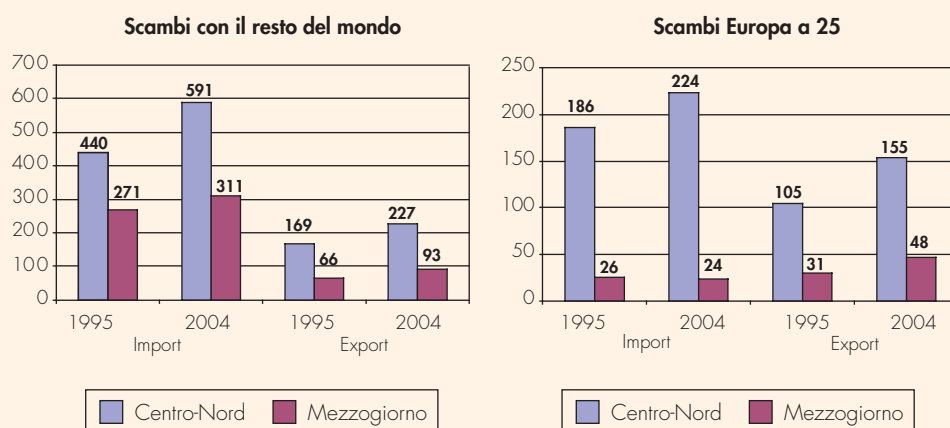
Inserite in un contesto mondiale e continentale (l'Unione Europea) aperto ai commerci, le economie del Centro-Nord e del Sud sono notevolmente mutate. Le politiche economiche possono influenzare la capacità delle economie di esportare, o la propensione ad importare. Ma nel periodo medio e lungo tutte le economie nazionali e le loro suddivisioni territoriali, Centro-Nord e Sud nel caso italiano, sono destinate ad inserirsi nel circuito di scambi internazionali di merci, con una riduzione dell'importanza dei fattori come il tempo e la distanza nel determinare il dove e il che cosa si scambia, tanto maggiore è il ritmo dell'innovazione tecnologica, che riduce la rilevanza competitiva dei differenziali di costo del lavoro, e l'equiparazione delle capacità di trasporto su scala continentale e mondiale.

In questo paragrafo si osservano gli effetti della mondializzazione degli scambi nell'arco temporale 1995-2004. In particolare, si osserva l'impatto della mondializzazione sui due sottosistemi economici, una cartina di tornasole degli effetti combinati sui sistemi produttivi della varietà di politiche pubbliche adottate, e della capacità competitiva, su ampia scala, delle produzioni locali. Si tratta di effetti in termini di:

- dimensioni dell'interscambio, in importazione e in esportazione;
- direzioni dell'interscambio, con l'Europa, e con il mondo intero.

La figura II.13 e la tavola II.14 descrivono la situazione all'inizio e alla fine del periodo 1995-2004, valutando le quantità (in milioni di tonnellate) delle merci importate ed esportate nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno (per le tendenze delle esportazioni in valore cfr. par.I.1). In entrambe le ripartizioni geografiche il decennio ha visto crescere l'interscambio commerciale in quantità da e verso il resto del mondo e, in particolare, verso l'Europa a 25.

Figura II.13 - SCAMBI CON IL RESTO DEL MONDO E L'EUROPA A 25, CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO (milioni di tonnellate)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Situazione del Mezzogiorno

Le economie di entrambe le aree sono importatrici nette di merci: le merci importate, infatti, sono decisamente superiori alle merci esportate. Ma l'economia del Mezzogiorno ha accresciuto notevolmente le sue esportazioni in quantità verso il resto del mondo (40 per cento complessivamente nel periodo) e l'EU-25 (56 per cento), mentre l'economia del Centro-Nord evidenzia variazioni simili nei flussi import-export globali e saldi meno favorevoli a quelli del Sud negli scambi con i paesi europei.

Tavola II.14 - QUANTITÀ IMPORTATE ED ESPORTATE: 1995-2004 (variazioni percentuali)

	Scambi con il Mondo		Scambi con l'Europa a 25	
	Import	Export	Import	Export
Centro-Nord	34	35	20	47
Mezzogiorno	15	40	-8	56

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Il maggiore vantaggio sulla bilancia commerciale in quantità è dovuto alla composizione settoriale delle merci prodotte ed esportate dal Sud, con un ruolo importante dell'ortofrutta, dell'agro-industria e della quota parte di trasformazione industriale che ha saputo mantenere competitiva.

Molti degli scambi in importazione e – soprattutto – in esportazione, dal Mezzogiorno ai mercati europei, attraversano l'intera penisola italiana, o parti di questa, a seconda che avvengano a mezzo di camion, di treno, di trasporto marittimo o, in una parte minima, di trasporto aereo.

D'altra parte gli scambi con il resto del mondo hanno invece una caratterizzazione molto forte per lo sviluppo del trasporto marittimo, che per il Mezzogiorno ha rappresentato e rappresenta un importante fattore competitivo di tipo geo-economico, raf-

forzato da alcuni importanti investimenti avvenuti sui porti principali negli anni novanta, dalla riduzione dei costi dei noli, conseguenti alla privatizzazione delle banchine portuali e dagli accordi stipulati tra autorità portuali e grandi operatori multinazionali di logistica multimodale⁴⁷, che hanno accresciuto i volumi di traffico merci dei porti italiani, soprattutto per il *transshipment*, scarico e reimbarco delle merci in transito⁴⁸.

Il Sud conferma quindi di poter svolgere, economicamente, un importante ruolo di cerniera nel Mediterraneo: un'area importatrice da tutto il mondo e allo stesso tempo un territorio capace di affermare le proprie esportazioni di merci all'interno del continente europeo. Ma è necessario individuare le condizioni e gli interventi che consentano al Sud di cogliere questa opportunità.

II.2.2.2 Come si muovono le merci: Centro-Nord e Mezzogiorno

Rispetto alla globalizzazione degli scambi, che determina una crescita dei trasporti e può danneggiare gli ecosistemi ambientali, favorire l'internazionalizzazione significa ridurre gli impatti ambientali che questa crescita dei trasporti comporta, attraverso la selezione strategica degli investimenti e una mitigazione degli impatti che questi comportano.

Si deve tenere presente, infatti, che muovere grandi quantità, su grandi distanze, rende relativamente più conveniente un processo di concentrazione dei soggetti che operano nel mondo dei trasporti e della logistica. Questa concentrazione degli operatori, che si dedicano spesso a servizi di logistica multimodale - utilizzando più modalità di trasporto per fare sì che le merci arrivino alla loro destinazione finale - ha in sé la forza di semplificare e razionalizzare notevolmente l'utilizzo delle risorse dedicate ai trasporti: sia in termini energetici, di unità di energia necessarie a consentire gli scambi, sia in termini di consumo dell'ambiente fisico, rafforzando *pochi importanti nodi principali di interscambio* (snodi ferroviari, porti, piattaforme intermodali, punti di grande distribuzione) dai quali si dipartono trasporti di corto raggio per le mete più prossime alle destinazioni finali delle merci.

Non è affatto scontato quindi che l'esito di una maggiore apertura commerciale delle molte economie regionali debba determinare un incremento senza limiti dei fattori di danno ambientale. In gran parte l'effetto finale dell'apertura commerciale sull'ambiente dipende dalle scelte di politica economica e di politica infrastrutturale messe in campo dagli Stati, dai nuovi soggetti statuali in formazione, come l'Unione Europea, e dai singoli governi.

L'impatto
ambientale dei
trasporti

⁴⁷ Cfr. CNEL, Il trasporto internazionale di container, la portualità italiana, la logistica, Atti del convegno, Roma, marzo 2001.

⁴⁸ I movimenti complessivi di merci nei Porti italiani, in tonnellate, comprensivi del *transshipment*, sono riportati nella tavola 5. Valutando l'evoluzione della sola movimentazione di container, nel periodo dal 1995 al 2001, l'incremento di TEU movimentati è stato pari al 667 per cento (da 486.225 TEU a 3.730.976 TEU) nel Mezzogiorno e al 48 per cento (da 2.555.444 TEU a 3.804.458 TEU) nel Centro-Nord. I dati sulla movimentazione dei container sono diffusi dal Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, edito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La tendenza mondiale a spostare grandi quantità di merci, e a raggrupparle attraverso canali di grande distribuzione, è di per sé un fattore estremamente favorevole allo sviluppo di trasporti intermodali e combinati, che uniscono trasporto su gomma e trasporto marittimo, trasporto ferroviario e marittimo, trasporto ferroviario e trasporto su gomma.

D'altro canto, per le piccole quantità ad elevato valore aggiunto, si creano opportunità di mercato importanti per i vettori aerei.

I dati più recenti sul movimento delle merci in Italia, per le tre principali modalità di trasporto (strada, ferrovia, nave), rispecchiano la diversità nelle direzioni e nell'entità dei flussi di merci in attraversamento e in ingresso/uscita dal Paese.

Modalità di trasporto nel Centro-Nord ...

Nel trasporto con l'estero di superficie, nel Centro-Nord la ferrovia ha un'importanza notevole per le merci in entrata (31 milioni di tonnellate, il 10 per cento degli arrivi) e per le merci in uscita (14 milioni di tonnellate, il 13,4 per cento delle spedizioni). L'autotrasporto, conto terzi, è la seconda modalità di trasporto, considerando arrivi e spedizioni (il 15 per cento per le spedizioni all'estero; il 4,7 per cento delle merci in ingresso). Allo stesso modo della ferrovia, il trasporto navale internazionale è molto più utilizzato per gli arrivi (circa il 50 per cento di tutte le merci in ingresso nell'area), e molto meno per le spedizioni (il 27,4 per cento) (cfr. tav. II.15).

... e nel Mezzogiorno

Nel Mezzogiorno, la movimentazione merci internazionale per nave costituisce la modalità di gran lunga più utilizzata per le esportazioni e le importazioni. Ben 44 milioni di tonnellate (il 95,8 per cento delle spedizioni) vengono movimentate dai porti del Mezzogiorno verso destinazioni estere, a fronte di 105 milioni di tonnellate di merci in ingresso (il 97,8 per cento) (cfr. tav. II.15).

Il trasporto ferroviario e il trasporto stradale, per il Sud, hanno importanza simile rispetto alle destinazioni internazionali: il trasporto ferroviario, come per il Nord, è molto più significativo per l'importazione, dove è pari al trasporto su strada (per entrambe l'1,1 per cento degli arrivi); il trasporto stradale costituisce invece la principale modalità di spedizione di superficie delle merci all'estero (15 per cento nel Centro-Nord, 3,4 per cento nel Mezzogiorno) (cfr. tav. II.15).

La movimentazione interna di merci costituisce la quota di trasporto dove primeggia il trasporto stradale e in cui la quota preponderante di spostamenti delle merci è rappresentata da quelli entro i 50 chilometri. Una importante quota dei trasporti su gomma interni (circa il 60 per cento nel Centro-Nord, circa il 51 per cento nel Mezzogiorno), avviene attraverso il modello dell'affidamento dei trasporti in conto terzi. Gran parte di queste movimentazioni conto terzi avviene a sua volta all'interno delle due grandi ripartizioni geografiche italiane, tra quei sistemi di piccola e media impresa, e di punti di distribuzione, che rappresentano il tessuto produttivo diffuso dell'economia italiana, soprattutto nella parte settentrionale del Paese. Il trasporto conto terzi verso il Centro-Nord costituisce una parte importante della mobilità delle merci su strada del Mezzogiorno (il 20,4 per cento dell'intero trasporto conto terzi localizzato nel Sud).

Tavola II.15 - PERCENTUALI DI ARRIVI E SPEDIZIONI DI MERCE, NAZIONALI E INTERNAZIONALI, PER STRADA, FERROVIA E NAVE, CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO (anni 2003 per la strada e ferrovia, e 2002 per i porti)

		Nazionale		Internazionale	
		Arrivi	Spedizioni	Arrivi	Spedizioni
Strada	Centro-Nord	78,7	78,8	4,7	15
	Mezzogiorno	84,8	78,9	1,1	3,4
Ferrovia	Centro-Nord	1,7	1,7	10,1	13,4
	Mezzogiorno	2,1	1,8	1,1	0,9
Nave	Centro-Nord	2,5	1,2	50,2	27,4
	Mezzogiorno	13,1	19,3	97,8	95,8

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Nonostante l'internazionalizzazione degli scambi comporti una crescita imponente delle relazioni di trasporto di lunga percorrenza su tutte le direzioni di traffico, la particolare vocazione evidenziata dal Mezzogiorno rispetto alle sue importazioni e alle sue esportazioni porta a formulare le seguenti osservazioni:

- la competitività logistica del Mezzogiorno, data soprattutto dalla posizione geo-economica e dalla dotazione di porti di buona qualità ed efficienza, costituisce un vantaggio soprattutto per i flussi di merce in transito (*transshipment*);

- la capacità di esportazione verso i ricchi mercati europei, che il Mezzogiorno ha saputo costruire in quest'ultimo decennio, costituisce insieme una opportunità per il sistema dei trasporti e della logistica che opera in Italia, in tutte e tre le sue componenti: stradale, ferroviaria e navale.

Sul valore delle diverse opzioni, alcune alternative, altre complementari, per risalire e attraversare la penisola, giocano un ruolo determinante le grandi scelte di investimento infrastrutturale e di servizio, che riguardano, in primo luogo, la modernizzazione del sistema dei trasporti, soprattutto ferroviari e intermodali, del Mezzogiorno; per altro verso, tuttavia, indipendentemente dalle scelte di politica infrastrutturale, saranno sempre più determinanti per la competitività dei territori meridionali le strategie degli operatori di logistica e di trasporto merci che, come si accenna nell'ultimo sottoparagrafo, hanno avviato importanti processi di fusione, acquisizione e ristrutturazione in tutto il continente europeo.

II.2.2.3. Lo sviluppo dei servizi logistici: una chiave interpretativa

La crescita del ruolo e del valore delle attività di trasporto, logistica e distribuzione delle merci, che ha origine nel fenomeno della globalizzazione degli scambi, nel tempo ha determinato, in Europa, una razionalizzazione degli operatori del settore. Le riviste specialistiche riportano infatti da anni, con una certa frequenza, insieme alle notizie relative alle innovazioni tecnologiche che possono influenzare i costi unitari delle operazioni di carico e scarico, di stoccaggio e di immagazzinamento delle merci, le informazioni sui processi di fusione e acquisizione tra medi e grandi gruppi di trasporti e di logistica.

Effetti delle innovazioni tecnologiche e dei processi di fusione delle imprese di trasporti e logistica

Le tavole II.16 e II.17 offrono alcune informazioni in merito al processo di concentrazione in corso.

Nella tavola II.16 si riporta la sintesi di uno studio sui processi di acquisizione e fusione delle prime imprese logistiche europee, che evidenzia come la gran parte delle acquisizioni abbia consentito la fusione tra un operatore specializzato nella logistica e un'impresa specializzata nei trasporti stradali, tra due operatori di logistica, tra due operatori di trasporti stradali.

Tavola II.16 - FUSIONI E ACQUISIZIONI NEL SETTORE LOGISTICA E TRASPORTO MERCI IN EUROPA¹ (1999/2001)

Acquirente \ Acquisita	Trasportatore stradale	Spedizioniere-Trasportatore espresso	Operatore specializzato nella logistica	Operatore postale	Totale
Trasportatore stradale	11	5	10	0	26
Spedizioniere-Trasportatore espresso	0	4	1	0	5
Operatore specializzato nella logistica	3	2	19	0	24
Operatore postale	1	2	15	0	18
Totale	15	13	45	0	73

¹ Dallo studio "Perspectives stratégiques et financières des prestataires logistiques en Europe", realizzato da Valentina Carbone e edito da Les Echos-Eurostat, Parigi.

Fonte: Isfort, Osservatorio Logistica, Le caratteristiche degli operatori presenti sul mercato, 2005

La tavola II.17 riporta invece le principali acquisizioni di imprese logistiche, da parte di imprese di Poste europee, la terza più importante nuova categoria di operatori del settore, oltre ai trasportatori e alle aziende specializzate di logistica, interessata al processo di concentrazione di capacità aziendali sul territorio continentale.

Tavola II.17 - PRINCIPALI ACQUISIZIONI EFFETTUATE DALLE POSTE EUROPEE IN SEGMENTI DIVERSI DAL SEGMENTO "SERVIZI POSTALI"

Anno	Acquirente	Società rilevata	Attività prevalente della società rilevata	Paese
1996	TNT Post Group	TNT	Integratore	Australia
1998	Deutsche Post	Securicor	Trasporto di valori	Gran Bretagna
1999	Deutsche Post	Guipuzcoana	Distribuzione	Spagna
1999	Deutsche Post	Nedlloyd	Logistica	Paesi Bassi
1999	Deutsche Post	ITG	Logistica	Germania
1999	Deutsche Post	ASG	Espresso	Danimarca
1999	Deutsche Post	Danzas	Spedizioniere/logistica	Svizzera
1999	TNT Post Group	Tecnologica	Logistica	Italia
1999	La Poste	Eurodispatch	Logistica materiale promozionale	Francia
2000	Deutsche Post	AEI (Air Express International)	Trasporto aereo internazionale	Stati Uniti
2000	TNT Post Group	CTI Logistx	Logistica	Stati Uniti
2000	TNT Post Group	Taylor Barnard	Logistica	Gran Bretagna
2000	TNT Post Group	Schrader	Logistica	Germania
2000	TNT Post Group	Barlatier	Logistica	Francia

Fonte: Isfort, Osservatorio Logistica, Le caratteristiche degli operatori presenti sul mercato, 2005, dati Eurostat

Alla luce delle linee di tendenza del processo di ristrutturazione e concentrazione degli operatori della logistica, si può classificare il comportamento degli operatori italiani di trasporto merci e logistica conto terzi secondo due dimensioni⁴⁹:

- il numero di servizi logistici che le imprese sono in grado di offrire (etichettatura, magazzino, stoccaggio, trasporto, distribuzione, etc.);
- il numero di filiere di prodotto che le imprese sono in grado di “coprire”, o presso le quali possono operare.

Si osserva una tendenza, ancora non del tutto affermata, verso la costituzione di operatori logistici di dimensioni medie e grandi capaci di offrire servizi integrati, sia in termini di fasi, sia in termini di filiere.

Non si può dire che questa tendenza, tuttavia, sia ancora tanto forte e univoca da sopravanzare i vantaggi di specializzazione territoriale e di filiera di molti operatori piccoli e medi che lavorano nell'autotrasporto conto terzi. Questi operatori costituiscono una peculiarità organizzativa dei trasporti italiani, coerente con le tipicità dell'attuale modello produttivo del Paese caratterizzato da una struttura industriale al cui interno le piccole unità produttive, più o meno raggruppate per fasi e territorio, hanno un peso notevole: queste caratteristiche valgono sia per quanto riguarda i distretti industriali settentrionali, sia per alcune importanti realtà di filiera, ad esempio agro-alimentare, del Mezzogiorno.

II. 3 Servizi per la gestione delle risorse idriche, dei rifiuti e dell'energia

II.3.1 Il servizio idrico integrato

Il 2005 ha visto il sostanziale compimento del percorso di riordino istituzionale del settore idrico in Italia.

Informazioni rilevate dall'Istat presso le Autorità d'ambito⁵⁰ permettono di comporre un quadro esaustivo della situazione del settore sul territorio a oltre dieci anni dal varo della riforma, attuata con la legge n. 36/04 (“Galli”). A metà 2005 l'insediamento delle Autorità d'ambito – i soggetti pubblici espressione degli enti locali con compiti di programmazione, vigilanza e regolazione tariffaria nei 91 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) in cui è suddiviso il Paese – poteva ritenersi sostanzialmente concluso: erano insediati 88 Ambiti Territoriali Ottimali sui 91 previsti, i 3 restanti tutti localizzati nell'Italia settentrionale (cfr. tav. II.18)⁵¹.

Bilancio del riordino istituzionale del settore idrico in Italia

⁴⁹ Politecnico di Milano – DIAP, 2003. La verifica del comportamento degli operatori secondo le due suddette dimensioni è effettuata su un'indagine, ripetuta ogni anno per tre anni, su un campione di imprese iscritte all'associazione di rappresentanza di interessi delle imprese, private e a partecipazione pubblica, di logistica e trasporto merci che operano in Italia.

⁵⁰ Si tratta dell'*Indagine sui servizi idrici: ricognizione sullo stato di attuazione del Servizio idrico integrato al 30 giugno 2000*, i cui risultati sintetici per Regione e per Ambito territoriale ottimale sono stati diffusi dall'Istat il 4 novembre 2005 e resi disponibili in rete all'indirizzo Web: http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20051103_00/testointegrale.pdf. Relativamente alle regioni Abruzzo, Puglia e Basilicata, l'Istat si è valso della collaborazione di Sogesid SpA.

⁵¹ Questo quadro è sostanzialmente confermato dall'estesa ma meno aggiornata ricognizione contenuta nella *Relazione annuale per il 2004 sullo stato del comparto* presentata in Parlamento nel dicembre 2005 dal *Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche*, il CoViRi – l'organismo di vigilanza recentemente rinnovato nella composizione dopo il compimento del mandato settennale del precedente collegio. La relazione è consultabile all'indirizzo Web: http://www2.minambiente.it/Wai/cvri/relazioni_annuali/relazioni_annuali.asp.

Tavola II.18 - ATTUAZIONE DELLA LEGGE GALLI NEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI

	Ambiti Territoriali Ottimali previsti	Autorità di Ambito Territoriale Ottimale insediate	Ambiti Territoriali Ottimali con Servizio Idrico Integrato affidato	in % ATO degli previsti
ITALIA	91	88	54	59,3
Nord	44	41	25	56,8
Centro	19	19	17	89,5
Sud	28	28	12	42,9

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Indagine sui servizi idrici (nov. 2005)

Più problematica appare la situazione degli affidamenti. Nei 54 Ambiti Territoriali Ottimali con servizio integrato affidato al 30 giugno del 2005, che corrispondono al 59 per cento di quelli previsti, ricade poco più della metà dei Comuni italiani; vi risiede circa il 65 per cento della popolazione del Paese. Il percorso di assegnazione del servizio integrato appare avanzato nell'Italia centrale - dove riguarda l'85 per cento dei Comuni e il 95 per cento dei residenti - mentre risulta altrove più arretrato. Nel Mezzogiorno vi ha anche concorso la scelta coraggiosa di ricorrere a procedure di selezione più avanzate sul piano dell'apertura concorrenziale, ma di più complessa gestione operativa: ne sono scaturiti esiti al momento interlocutori, testimoniati dai ritardi osservati nelle due maggiori regioni che danno conto della bassa quota di popolazione oggi servita nell'area da gestioni integrate (circa la metà dei residenti, ovvero quasi 11 milioni di abitanti; cfr. tav. II.19).

Tavola II.19 - COMUNI CON AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO EFFETTUATO AL 30 GIUGNO 2005

	Valori assoluti		Valori percentuali	
	Numero	Popolazione residente (migliaia)	Numero	Popolazione residente (migliaia)
ITALIA	4.469	38.912	55,2	66,6
Nord	2.311	18.061	50,9	68,2
Centro	855	10.704	85,2	95,2
Sud	1.303	10.148	51,0	48,9
<i>di cui:</i> Abruzzo	305	1.299	100,0	100,0
Molise	0	0	-	-
Campania	220	2.227	39,9	38,5
Puglia	258	4.068	100,0	100,0
Basilicata	131	597	100,0	100,0
Calabria	0	0	-	-
Sicilia	12	307	3,1	6,1
Sardegna	377	1.650	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Indagine sui servizi idrici (nov. 2005)

La modalità di affidamento del servizio che i concedenti hanno in prevalenza scelto fra quelle ammesse dalla normativa⁵² è la società mista, alle quali hanno fatto ricorso nel

⁵² Il riferimento è all'art. 113, modificato, del Testo Unico sugli Enti Locali (o TUEL, il D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

65 per cento dei casi; segue l'affidamento a un soggetto direttamente controllato (cd. affidamento "in house"). La selezione del soggetto gestore con gara competitiva ha svolto un ruolo marginale: fino allo scorcio del 2005, tale modalità ha avuto esito compiuto nei soli casi degli ambiti provinciali di Frosinone, Enna e Siracusa.

Nel periodo compreso fra il 1998 e il novembre scorso, 22 Ambiti Territoriali Ottimali sono ricorsi alla selezione mediante gara: sia per affidare il servizio (10 gare bandite), sia per selezionare il *partner* privato in una società mista (12 gare). Solo 12 gare si sono finora concluse: 9 riguardanti la ricerca del partner privato, 3 l'affidamento a terzi (nei tre ambiti sopra menzionati).

Nel Mezzogiorno si è registrato un notevole impulso verso la selezione del gestore con modalità competitive. Nell'area sono state bandite 9 delle 10 procedure concorsuali avviate in Italia; vi ha influito la pressione istituzionale proveniente dalle regole comunitarie legate all'uso dei fondi della politica di coesione. Le gare – incluse le 5 per la ricerca del *partner* privato – hanno riguardato Ambiti Territoriali Ottimali dove risiedono quasi 11 milioni di abitanti. La modesta partecipazione dei contendenti alle gare (attestata a poco più di un'offerta valida per gara) risente degli esiti non conclusivi nei bacini più popolosi (cfr. tav. II.20).

Sul deludente esito concorrenziale del processo ha influito l'erratica evoluzione della legislazione del settore e, più in generale, dei servizi pubblici locali, che si sommata all'assenza di un clima culturale e politico favorevole all'aumento del livello di concorrenza.

Tavola II.20 - GARE SVOLTE NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO AL 30 NOVEMBRE 2005 NEL MEZZOGIORNO

TIPO DI GARA	numero	Popolazione residente nell'ATO (migliaia)	anni di concessione		numero di offerte	
			media semplice	media ponderata con la popolazione residente	media semplice	media ponderata con la popolazione residente
Ricerca del socio privato	5	6.329	29,0	27,8	1,11	0,46
Affidamento a terzi	9	4.506	27,8	28,1	1,13	0,61
TOTALE SUD	14	10.835	28,4	27,9	1,12	0,52

Fonte: elaborazioni DPS su dati Federutility (novembre 2005)

A plasmare il contesto normativo del settore idrico era intervenuto il legislatore fin dagli anni settanta e ottanta⁵³. L'approvazione di una legge organica di riforma (la n. 36/94) mirava a colmare lo squilibrio tra le esigenze di modernizzazione del settore e le sue carenze infrastrutturali. Il consolidamento dimensionale dell'offerta, da realizzarsi cogliendo le economie di scala (tramite l'aggregazione orizzontale fra operatori di ridotta dimensione) e di scopo (con l'integrazione verticale della filiera idrica), mirava ad affermare un modello di gestione su area vasta.

Normativa del settore idrico

⁵³ Al 1976 risale infatti la legge Merli (n. 319/76) che considera in maniera pianificata le risorse idriche. Nello scorcio del decennio seguente viene emanata la legge sulla difesa del suolo (n. 183/89) che prevede la creazione delle Autorità e dei Piani di bacino

Il successivo D.lgs. n. 152/99, nel rivedere la legge “Merli” e recepire le Direttive comunitarie n. 91/271 e n. 91/676, affermava il principio di tutela integrata della risorsa idrica sulla scala del bacino idrografico. Una più intensa integrazione fra aspetti gestionali e profili di tutela ambientale è alla base della cd. Struttura direttiva⁵⁴, in via di recepimento nell’ordinamento italiano, che impone agli Stati Membri una rimodulazione delle tariffe affinché riflettano i costi e benefici ambientali riconducibili all’utilizzo della risorsa.

Una forte incertezza normativa ha peraltro influito sulle modalità di affidamento e di gestione del servizio nel decennio in corso. Mentre l’art. 4, comma 234, della legge n. 350/03 salvaguardava gli affidamenti diretti effettuati nei confronti di società quotate, una tassonomia delle possibili modalità di affidamento nei servizi pubblici locali (che includeva norme specifiche per il settore idrico) veniva definita nell’art. 35 della legge finanziaria per il 2002 (n. 448/01); vi facevano seguito le revisioni operate con il D.L. n. 269/03 (poi convertito nella legge n. 326/03) e con l’art. 14 della legge n. 350/03 (la finanziaria per il 2004) che, nel disciplinare i meccanismi di affidamento diretto, modificava l’art. 113 del Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti Locali (TUEL)⁵⁵.

Disposizioni e problemi

Tratti salienti delle innovazioni normative disposte nel 2003 sono i seguenti:

- modifica delle norme sugli affidamenti della gestione dei servizi locali di mercato basata sulla rigida individuazione di tre modalità compatibili con il diritto comunitario di gestione: a) società di capitali individuate con gara ai sensi della normativa sugli appalti; b) società a capitale misto il cui socio privato sia scelto mediante gara; c) società a capitale interamente pubblico, purché caratterizzate da “delega inter-organica” fra il soggetto pubblico titolare e il gestore, che deve realizzare la parte maggiore dell’attività con l’ente controllante (c.d. affidamento *in house*);
- decadenza al 31 dicembre 2006 degli affidamenti non conformi al nuovo ordinamento (con alcune eccezioni);
- esclusione dei settori dell’elettricità e del gas dalla nuova disciplina, in quanto già soggetti alla norme attuative delle direttive settoriali di liberalizzazione.

Per il settore idrico la legge n. 326/03 ha precisato due aspetti di rilievo: a) esaurirsi al 31 dicembre 2006 del regime transitorio delle concessioni rilasciate senza gara, con proroga alla fine del 2007 se il bacino di utenza sia raddoppiato⁵⁶; b) divieto di partecipazione alle gare per l’affidamento del servizio per società non selezionate mediante procedure a evidenza pubblica nell’ambito originale.

Ulteriori, pregnanti modifiche del quadro normativo avranno luogo in esito al complesso *iter* di approvazione dello schema di Decreto legislativo recante “*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche*”, recentemente predisposto dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio (MATT) e approvato dal Consiglio dei Ministri⁵⁷.

⁵⁴ Direttiva n. 2000/60/CE.

⁵⁵ Sulle modalità di affidamento del servizio sono anche intervenute, alla fine del 2004, due circolari del MATT del 6 dicembre 2004: la prima stabilisce le modalità per ricorrere agli affidamenti *in house*, la seconda fissa quelle relative agli affidamenti alle società miste in partenariato.

⁵⁶ È prevista un’ulteriore proroga di 12 mesi nel caso, aggiuntivo al precedente, di raddoppio dell’estensione territoriale servita.

⁵⁷ Tale atto attua la delega contenuta nella legge n. 308/04, recante: “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione” (cd. Delega Ambientale), con specifico riferimento all’art. 1, c. 1, lett. b) e c), e c. 9, lett. b) e c).

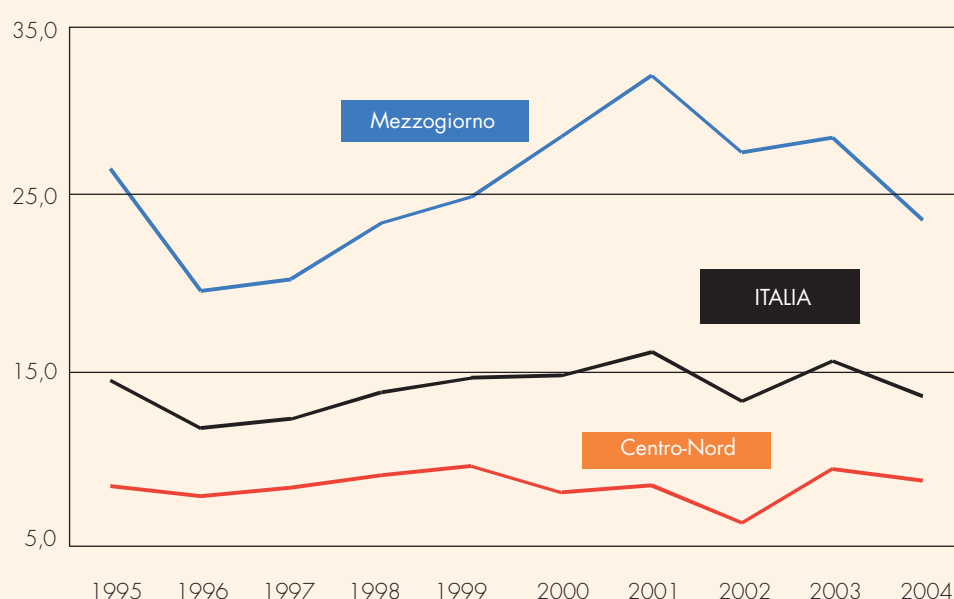
Da un lato, lo schema di decreto torna ad agire sulla normativa degli affidamenti di servizi pubblici locali, sebbene quella in vigore sia stata definita in accordo con la Commissione Europea; dall'altro, ridefinisce il contesto di regolazione, creando un'Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti in sostituzione dell'attuale Comitato di Vigilanza per le Risorse Idriche (CoViRi) senza tuttavia dotarla dello status di autonomia e dei poteri di regolazione tipici di una vera autorità indipendente, come la definizione delle metodologie tariffarie e dei meccanismi di promozione della qualità del servizio, nonché dei connessi poteri sanzionatori. Lo schema di decreto è inoltre silente sulla revisione dell'attuale meccanismo tariffario – il Metodo Normalizzato, introdotto dal DM. LL. PP. del 1° agosto 1996 – cui si addebita una parte consistente della responsabilità per il mancato decollo industriale del settore.

L'incertezza normativa e la mancata approvazione di misure di adeguamento tariffario nella transizione alla gestione integrata stanno frenando gli investimenti di sostituzione e influenzando sulla qualità del servizio, sia in termini oggettivi, sia come percepita dall'utenza.

Se ne trae conferma dalle ricognizioni sul gradimento del servizio idrico svolte dall'Istat nell'ambito della cd. *Indagine Multiscopo*, basata su un campione di oltre 22.000 famiglie. Da un sessennio l'indicatore nazionale oscilla attorno a una quota prossima al 15 per cento. La marcata tendenza riflessiva che ha ridotto la distanza del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese dai circa 25 ai circa 15 punti percentuali dall'inizio del decennio non è tuttavia ancora sufficiente a colmare lo svantaggio nella percezione di affidabilità del servizio, espressa dalla percentuale di famiglie meridionali che lamentano irregolarità di fornitura (cfr. fig. II.14).

Gradimento del servizio idrico

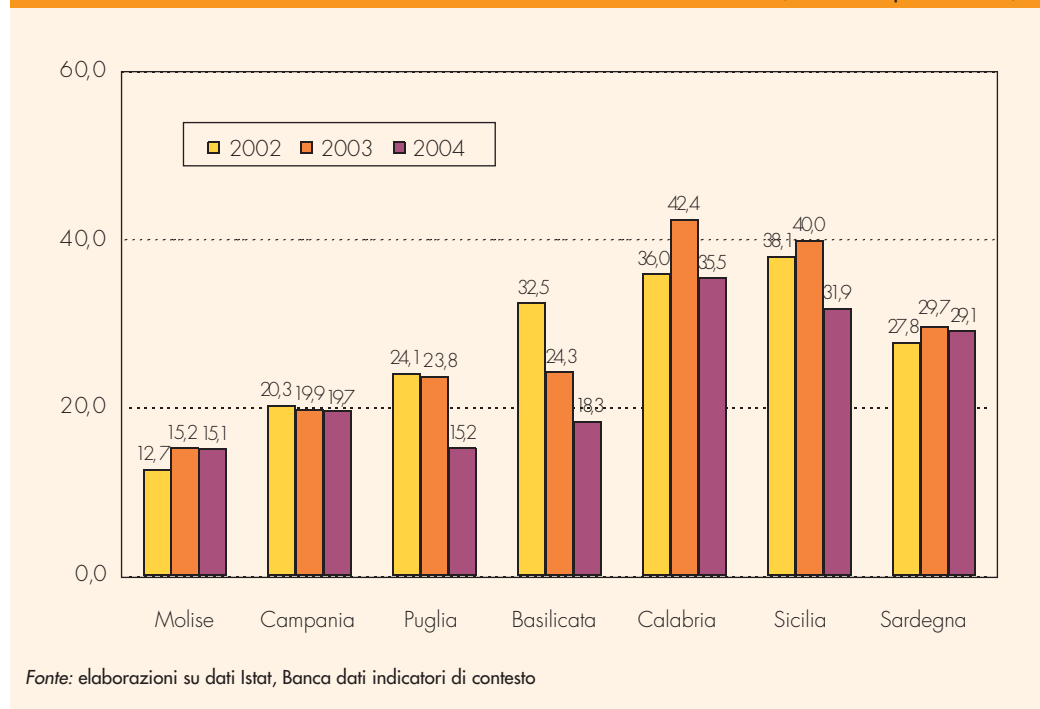
Figura II.14 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA (quote percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo

Tale andamento interessa concordemente le regioni dell'Obiettivo 1; è più accentuato in Puglia e Basilicata, le due regioni del Mezzogiorno in cui il gestore unico è organizzato in forma societaria e opera sull'intero territorio regionale (cfr. fig. II.15).

Figura II.15 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA NELLE REGIONI DELL'OBIETTIVO 1 (incidenza percentuale)



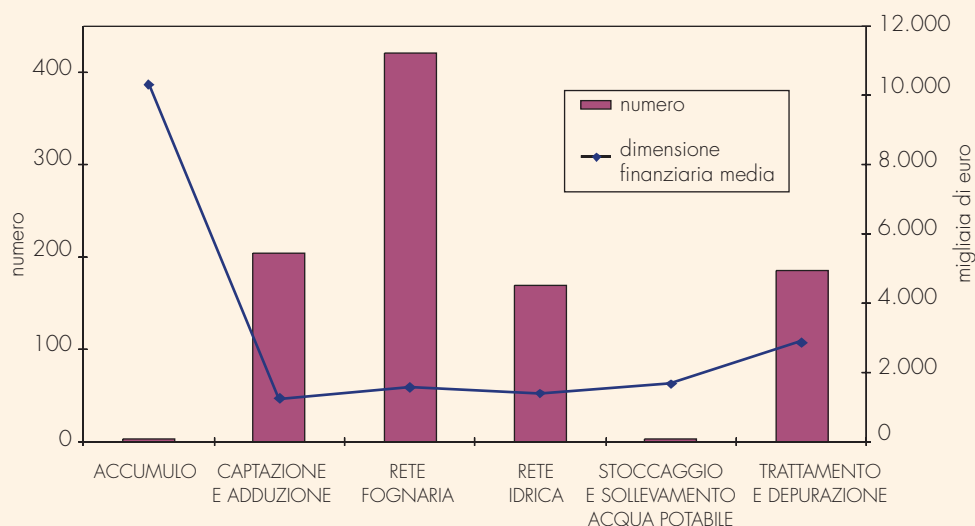
I pur lenti miglioramenti che si stanno registrando nelle condizioni di fornitura del servizio idrico nel Mezzogiorno di Italia sono da porre in relazione con i meccanismi di sostegno finanziario agli investimenti nel ciclo integrato delle acque apprestati dall'attuale ciclo di programmazione per i territori dell'Obiettivo 1. Il monitoraggio dei flussi finanziari e degli avanzamenti degli investimenti del Quadro Comunitario di Sostegno (cd. MONIT) permette di ricavare alcune evidenze quantitative al riguardo.

Progetti e finanziamenti

Al 31 ottobre 2005 il sistema censiva quasi 1.000 progetti dedicati al servizio idrico, in larghissima parte inerenti allo smaltimento e al trattamento dei reflui, alla captazione e adduzione primaria e alle reti locali; appariva invece marginale il peso delle opere di accumulo, stoccaggio e sollevamento. Risultavano essere effettuati pagamenti per un ammontare di circa 1,1 Meuro, pari al 54,5 per cento della quota di costo assistita da finanziamento pubblico.

La dimensione dell'intervento finanziario (in termini di impegno di spesa) per i progetti censiti è in media dell'ordine di 2,1 Meuro, con una marcata polarizzazione fra gli interventi di captazione, stoccaggio, distribuzione e smaltimento dei reflui (il cui impegno medio oscilla fra 1,3 e 2,9 Meuro) e i non numerosi progetti di invaso (10,3 Meuro). Dai dati traspare una correlazione inversa fra il numero dei progetti finanziati con contributi pubblici e la rispettiva entità unitaria (cfr. fig. II.16).

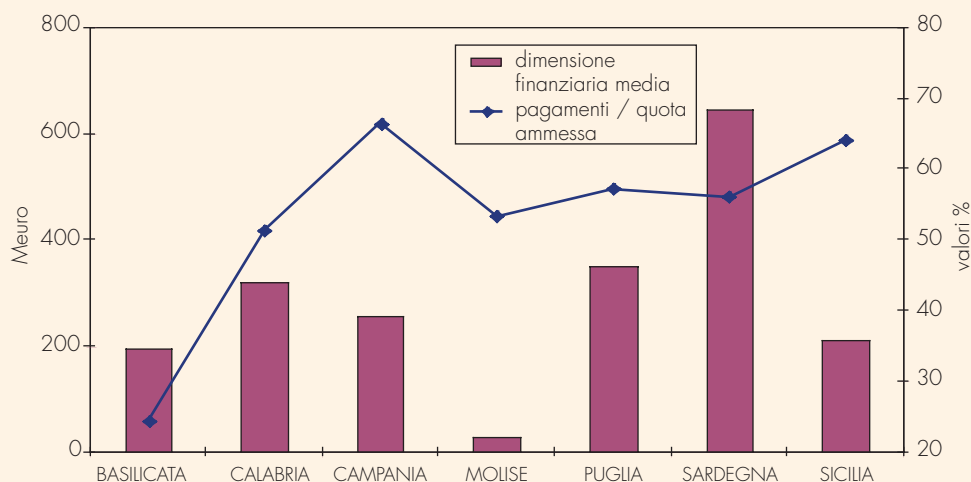
Figura II.16 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 - CICLO INTEGRATO DELLE ACQUE. NUMERO E DIMENSIONE FINANZIARIA MEDIA DEGLI INTERVENTI PER TIPOLOGIA PROGETTUALE



Fonte: elaborazioni DPS su dati MONIT (dati al 31 ottobre 2005)

Un'omologa ricognizione su base regionale rivela che i progetti assistiti da finanziamenti pubblici di maggiore importo unitario si situano in Sardegna e, nell'ordine, in Puglia e Campania. L'evoluzione della spesa – approssimata dal rapporto fra erogazioni di cassa e quota finanziata del costo dell'opera ammessa – segnala l'arretratezza relativa dei programmi operativi di Basilicata e Calabria, con valori dell'indicatore fermi al 24 e al 51 per cento, rispettivamente. I corrispondenti indicatori di esborso per le altre quattro Regioni considerate ricadono fra il 55 e il 65 per cento (cfr. fig. II.17).

Figura II.17 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 - DIMENSIONE FINANZIARIA MEDIA DEGLI INTERVENTI DI EROGAZIONE DEI PAGAMENTI PER REGIONE (percentuale)



Fonte: elaborazioni DPS su dati MONIT (dati al 31 ottobre 2005)

II.3.2 Gestione dei rifiuti solidi urbani

La rilevanza assegnata ad una corretta gestione dei rifiuti, nell'ambito delle politiche di tutela e miglioramento della qualità ambientale, riconosciuta a livello europeo a partire dall'inizio degli anni Novanta, è stata confermata e progressivamente rafforzata nell'ultimo decennio. In un quadro ricco e articolato di interventi normativi e di indirizzo strategico, sia in sede europea che in sede nazionale, e che ancora oggi non può essere considerato del tutto consolidato, le azioni da sviluppare sono, tuttavia, abbastanza definite: a) prevenire e ridurre al minimo la produzione di rifiuti; b) rafforzare quanto più possibile il riutilizzo, il riciclo e l'uso di materiali alternativi innocui per l'ambiente.

La sfida posta nella strategia di sviluppo sostenibile adottata dal Consiglio europeo a Göteborg nel 2001 e ribadita nella Comunicazione della Commissione europea "Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti" nel 2003 è di spezzare il nesso tra crescita economica, consumo di risorse naturali e produzione dei rifiuti.

Tuttavia, nei Paesi europei, con poche eccezioni, la correlazione tra produzione di rifiuti e livello dei consumi rimane elevata, le stime per il prossimo decennio tendono a confermare una ulteriore crescita e il tasso di crescita dei rifiuti prodotti rimane più sostenuto del tasso di crescita dei consumi⁵⁸.

Gli obiettivi di riduzione quantitativa dei rifiuti, per essere effettivamente raggiungibili, richiederebbero significative trasformazioni nei modelli economici di produzione e di consumo. Occorre, dunque, nel breve periodo prioritariamente agire sulla capacità di riutilizzo e riciclaggio e sulla riduzione della pericolosità dei rifiuti, introducendo nuovi strumenti normativi e di incentivazione per i consumatori e i produttori. Parallelamente, occorre rendere efficaci ed efficienti i sistemi di gestione riducendo il ricorso alla discarica e promuovendo, oltre al recupero di materiali, la produzione di energia da trattamento di rifiuti.

Nel corso degli ultimi cinque anni l'Italia ha ridotto il ricorso alla discarica a favore di altre modalità di gestione; si è passati infatti da oltre il 70 per cento di rifiuti smaltiti in discarica nel 2000 a circa il 57 per cento del 2004⁵⁹. Tuttavia, il tasso di riduzione dello smaltimento in discarica appare rallentato negli ultimi due anni rispetto a quello registrato negli anni precedenti e il divario con altri Paesi europei appare ancora molto ampio. Infatti, secondo gli ultimi dati Eurostat relativi al 2003, nell'EU25 viene smaltito in discarica circa il 49 per cento dei rifiuti urbani, ma tale valore deriva da comportamenti molto diversi: mentre tutti i Paesi di nuova adesione, ad eccezione della Repubblica Ceca e della Repubblica Slovacca, hanno percentuali intorno all'80 per cento, altre nazioni quali Belgio, Danimarca e Paesi Bassi hanno ridotto il ricorso alla discarica a valori intorno al 10 per cento.

⁵⁸ Il coefficiente di correlazione tra rifiuti urbani prodotti e consumi finali negli anni 1998-2003 varia tra 0,8 (Svezia e Regno Unito) e 0,99 di Francia e Grecia; il valore dell'Italia è 0,96.

⁵⁹ I dati relativi all'Italia sono tratti dal Rapporto Rifiuti dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT) del 2005 o precedenti dove non diversamente specificato; i dati europei sono di fonte Eurostat.

Tra le altre modalità di gestione dei rifiuti nell'ultimo quinquennio in Italia si registra una lieve crescita dell'incenerimento, (sebbene la percentuale attuale sia ancora molto distante dalla media europea), e del compostaggio. Ancora limitato è il recupero energetico che ricopre importanza soprattutto per il contributo che può fornire alla riduzione di emissioni nette di gas serra in atmosfera, attraverso la sostituzione di fonti energetiche non rinnovabili.

In termini di recupero e di riciclaggio di tutti i rifiuti di imballaggio prodotti, l'Italia registra negli anni recenti segnali di recupero rispetto agli altri paesi europei: nel 2004 è stato recuperato il 63 per cento circa dell'immesso al consumo a fronte di un obiettivo posto dalla normativa europea compreso tra il 50 e il 65 per cento previsto per il 2001⁶⁰; mentre la percentuale di imballaggi riciclati è pari a poco meno del 54 per cento a fronte di un obiettivo, sempre per il 2001, compreso tra il 25 e il 45 per cento. Tuttavia si può osservare che circa metà dei Paesi dell'UE15 avevano già nel 1999 raggiunto gli obiettivi.

La raccolta differenziata dei rifiuti urbani nel 2004 non segnala novità rilevanti rispetto all'anno precedente; le regioni del Nord si attestano in media a oltre il 35 per cento del totale dei rifiuti urbani, con la sola eccezione della Liguria la cui raccolta non arriva al 17 per cento, raggiungendo e, in alcuni casi, superando gli obiettivi posti dalla normativa. Le altre regioni seguono a grande distanza: nel Centro la percentuale si ferma al 18 per cento (con comportamenti lontani dalla media in positivo per Toscana – 31 per cento – e, in negativo, Lazio – 9 per cento). Nel Mezzogiorno la raccolta differenziata è pari all'8 per cento (solo l'Abruzzo raggiunge il 14 per cento).

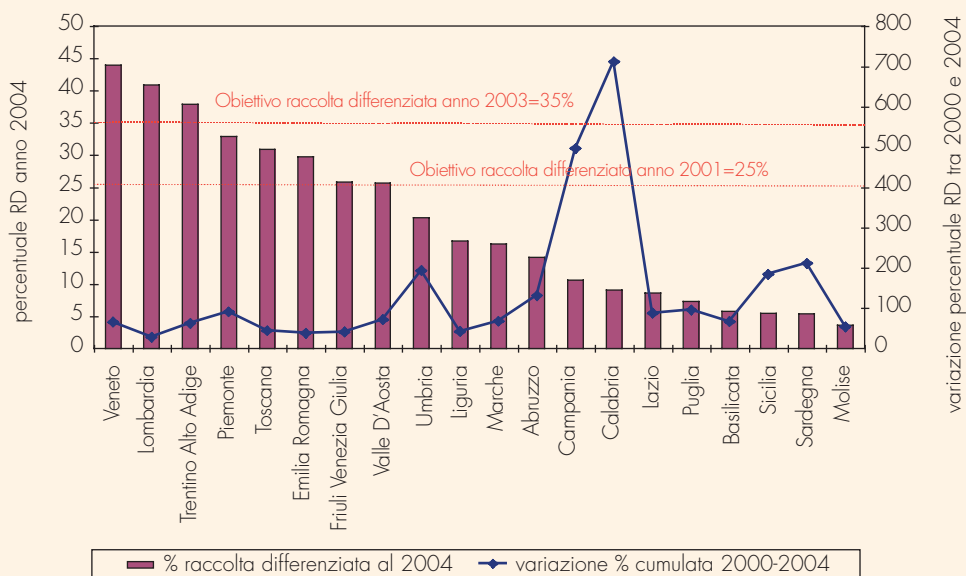
La figura II.18 mostra come la raccolta differenziata fosse cinque anni fa un fenomeno praticamente irrilevante nel Sud del Paese e invece già ad uno stadio quantitativamente importante nel Nord; allo stesso tempo la crescita nella raccolta differenziata realizzata negli ultimi anni (asse di destra della figura II.18) evidenzia la possibilità di margini di crescita consistenti.

La composizione della raccolta differenziata per tipo di materiale (cfr. fig. II.19), vede una prevalenza della carta in entrambe le macroaree, (intorno al 30 per cento seppure per quantità raccolte notevolmente diverse), e invece un certo ritardo nella raccolta differenziata di plastica, legno e metallo. Nelle regioni dove più alta è la percentuale di raccolta differenziata è molto elevata la quantità di frazione umida e verde, (modalità organico e sfalci e potature in figura II.19); nel Mezzogiorno,

Sistemi di raccolta differenziata e materiali

⁶⁰ Vedi Direttiva 94/62/94 sugli "Imballaggi e i rifiuti da imballaggio" e Direttiva di modifica 2004/12/CE. Quest'ultima Direttiva (art.6) innalza gli obiettivi di recupero e riciclaggio come segue: a) entro il 30 giugno 2001 almeno il 50 per cento e fino al 65 per cento in peso dei rifiuti di imballaggio sarà recuperato o incenerito in impianti di incenerimento con recupero di energia; b) entro il 31 dicembre 2008 almeno il 60 per cento in peso dei rifiuti di imballaggio sarà recuperato o sarà incenerito in impianti di incenerimento di rifiuti con recupero di energia; c) entro il 30 giugno 2001 sarà riciclato almeno il 25 per cento e fino al 45 per cento in peso di tutti i materiali di imballaggio contenuti nei rifiuti di imballaggio, con un minimo del 15 per cento e fino all'80 per cento in peso dei rifiuti; d) entro il 31 dicembre 2008 sarà riciclato almeno il 55 per cento e fino all'80 per cento in peso dei rifiuti di imballaggio; e) entro il 31 dicembre 2008 saranno raggiunti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio per i materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio: i) 60 per cento in peso per il vetro; ii) 60 per cento in peso per la carta e il cartone; iii) 50 per cento in peso per i metalli; iv) 22,5 per cento in peso per la plastica, tenuto conto esclusivamente dei materiali riciclati sotto forma di plastica; v) 15 per cento in peso per il legno.

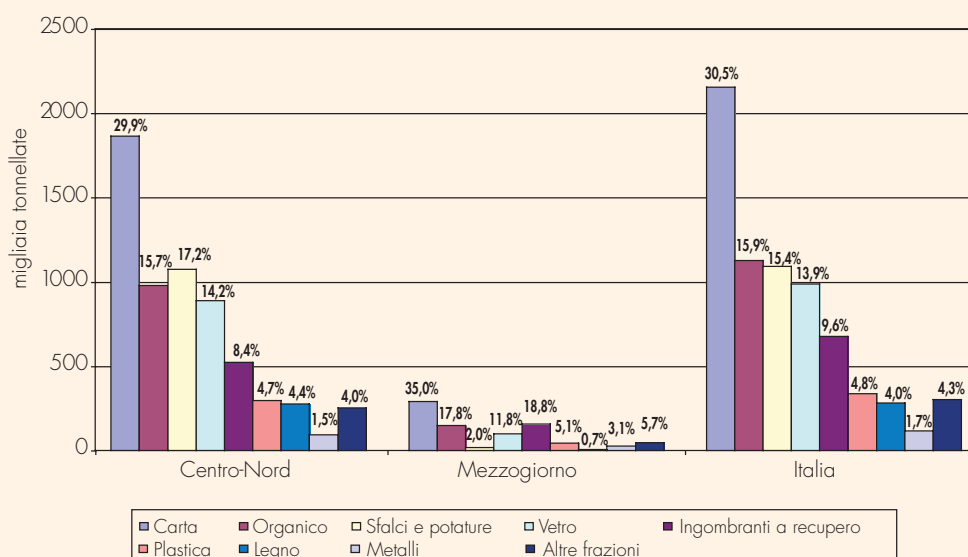
Figura II.18 - PERCENTUALI DI RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI URBANI NEL 2004 E TENDENZA 2000-2004



Fonte: elaborazioni DPS su dati APAT (2005)

invece, risultano oramai avviate le raccolte di carta e vetro, materiali considerati più tradizionali, e degli ingombranti. Positiva è anche la quota di rifiuti organici

Figura II.19 - COMPOSIZIONE DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA PER TIPO DI MATERIALE E PERCENTUALI RISPETTO ALLA RACCOLTA DIFFERENZIATA DELLA MACROAREA, 2004



Fonte: elaborazioni DPS su dati APAT (2005)

raccolti, mentre si registrano ancora difficoltà nella raccolta differenziata di altri materiali (legno, plastica, metallo) per i quali le Direttive comunitarie prevedono obiettivi quantificati di recupero e riciclaggio⁶¹.

In Italia, il sistema impiantistico per la gestione dei rifiuti urbani, pur se modificato nel periodo 2000-2004, soprattutto grazie alla dinamica positiva registrata nel Nord del Paese, mostra ancora ritardi e forti differenze territoriali.

La quantità di rifiuti inviata a discarica, che secondo l'obiettivo normativo dovrebbe divenire residuale rispetto ad altre forme di smaltimento finale, come si è detto, è ancora molto elevata: nel Mezzogiorno è pari a circa il 73 per cento, pur se è significativa la diminuzione rispetto al 2000, quando era pari al 93 per cento circa.

Il fabbisogno teorico di discarica⁶², decresce nel tempo a conferma di un lento ma progressivo cambiamento strutturale del sistema di gestione dei rifiuti, ma continua ad essere, in molte regioni del Mezzogiorno, molto elevato (cfr. fig. II.20). La media nazionale nel 2004 è pari, nell'ipotesi minima⁶³, al 56 per cento del totale dei rifiuti urbani prodotti (equivalenti a 17,5 milioni di tonnellate - il 77,5 per cento di rifiuto indifferenziato e il restante 22,5 per cento di residui da trattamento) e pari, nell'ipotesi massima⁶⁴, al 66 per cento. Ma è il Mezzogiorno che in media registra il fabbisogno teorico di discarica più elevato: con una quota sul totale dei rifiuti prodotti che si stima variabile tra il 72 per cento (ipotesi minima) e l'84 per cento (ipotesi massima).

Il processo di riduzione del fabbisogno teorico di discarica nelle regioni del Mezzogiorno sta quindi procedendo, per quanto non ancora alla velocità auspicabile: rispetto al 2003⁶⁵ soltanto la Sicilia è rimasta su una quota superiore al 90 per cento, la Calabria vede significativamente ridotto il suo fabbisogno, la Sardegna, grazie all'incenerimento dei rifiuti, riduce ulteriormente il suo già basso fabbisogno, rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno. La Campania, che dal punto di vista teorico ha il minor fabbisogno di discarica del Mezzogiorno, nell'ultimo anno ha subito un aumento di incertezza dovuto anche ad una composizione impiantistica fortemente orientata alla produzione di Combustibile Derivato dai Rifiuti (CDR), il quale, in assenza di impianti per il suo utilizzo finale, deve essere stoccato, in attesa di trattamento⁶⁶.

Il valore regionale del fabbisogno teorico di discarica va letto come risultato del livello di raccolta differenziata e come conseguenza della dotazione e composizione impiantistica per il trattamento dei rifiuti.

⁶¹ Cfr. nota 69.

⁶² Il Fabbisogno Teorico di Discarica (FTD) è calcolato con la seguente formula: FTD = Totale Rifiuti Urbani - Raccolta Differenziata + 5 per cento di residui Raccolta Differenziata - Totale Rifiuti Urbani inceneriti + 20 per cento di residui da incenerimento - Rifiuti trattati in impianti di Biostabilizzazione e CDR + quota percentuale di residui dei Rifiuti trattati in impianti di Biostabilizzazione e CDR, ovvero Frazione Organica Stabilizzata (FOS). La quota percentuale di FOS è stimata in due quantità: pari al 40 e 80 per cento. Cfr. Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, Rapporto (2005).

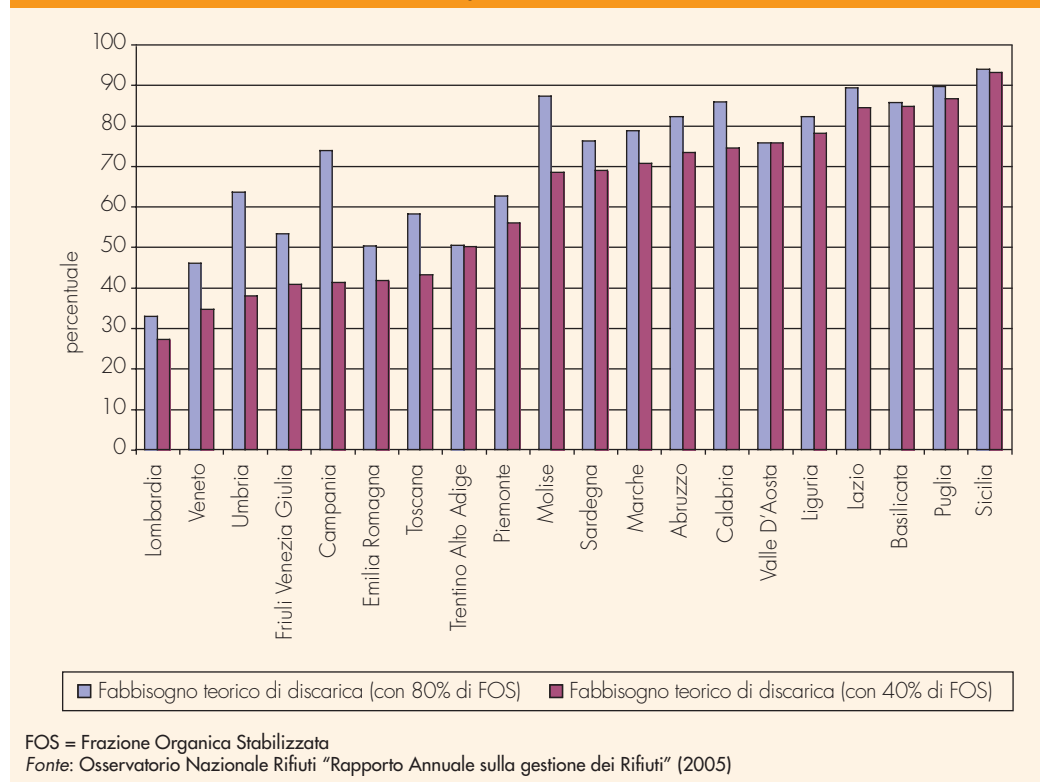
⁶³ Ovvero con una quota Frazione Organica Stabilizzata stimata dall'ONR pari al 40 per cento dei rifiuti trattati in impianti di Biostabilizzazione e CDR; cfr. nota 69.

⁶⁴ Ovvero con una quota Frazione Organica Stabilizzata stimata dall'ONR pari al 80 per cento dei rifiuti trattati in impianti di Biostabilizzazione e CDR; cfr. nota 69.

⁶⁵ Cfr. MEF-DPS, Rapporto Annuale 2004, Cap. II, par. II.2.2.3, pag. 119.

⁶⁶ L'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT) stima per il 2004 che la quantità di rifiuti stoccati in Campania ammonta a circa 50 mila tonnellate e che circa 129 mila tonnellate di rifiuti siano state inviate in impianti situati in Germania.

Figura II.20 - FABBISOGNO TEORICO DI DISCARICA PER REGIONE IN BASE AL SISTEMA DI GESTIONE, 2004



Gli indicatori che meglio rappresentano il livello di “maturazione” del sistema di gestione, insieme alla quota di raccolta differenziata, sono la potenzialità di trattamento e le quantità trattate per tipologia di impianto (compostaggio da frazioni selezionate; biostabilizzazione e produzione di Combustibile Derivato dai Rifiuti⁶⁷; incenerimento e termovalorizzazione dei rifiuti).

La capacità degli impianti di compostaggio è aumentata in Italia, dal 2000 al 2004, del 78 per cento superando 5 milioni di tonnellate/anno, mentre le quantità di rifiuti trattati sono aumentate soltanto del 40 per cento circa; la differenza dinamica tra potenzialità di trattamento e quantità trattate è imputabile sostanzialmente alle regioni del Centro dove, a fronte di una crescita di circa tre volte della potenzialità di trattamento le quantità trattate sono aumentate soltanto del 20 per cento circa. Nel Mezzogiorno si registra la maggiore crescita, sia assoluta che percentuale, della capacità degli impianti e del rifiuto trattato, ad indicare il significativo sforzo compiuto di infrastrutturazione per la gestione dei rifiuti. Il dato positivo rischia, però, di essere parzialmente vanificato se non si accelera l’organizzazione della raccolta differenziata; infatti, la percentuale di frazione organica di rifiuti urbani raccolta separatamente che viene trattata dagli impianti esistenti rimane ancora troppo bassa (18,5 per cento del totale nel 2004), contro

⁶⁷ Questa tipologia di impianti comprende sia il trattamento biologico di rifiuti indifferenziati sia impianti destinati in via esclusiva alla produzione di Combustibile Derivato dai Rifiuti che trattano rifiuti selezionati alla raccolta (frazioni secche).

quote nettamente superiori nelle altre aree del Paese (39,4 per cento in media nazionale). La produzione di compost da rifiuti organici selezionati a monte (di qualità elevata) ha un mercato che ne garantisce l'assorbimento, e quindi il riutilizzo finale, mentre il compost di qualità più bassa trova impieghi più limitati (ad esempio, nella copertura delle discariche) che può ridurre considerevolmente l'effettivo riutilizzo, fino all'estremo del conferimento in discarica, con costi totali elevatissimi (cfr. tav. II.21).

Tavola II.21 - COMPOSTAGGIO DI RIFIUTI SELEZIONATI: CAPACITÀ DEGLI IMPIANTI E QUANTITÀ TRATTATE, 2000-2004

MACROAREE	Potenzialità autorizzata (t/a)		Rifiuto trattato (t/a)		% rifiuti urbani frazione organica selezionata su totale rifiuto trattato	
	anno 2000	anno 2004	anno 2000	anno 2004	anno 2000	anno 2004
Nord-ovest	911.094	1.456.554	649.869	981.772	22,0	39,8
Nord-est	1.234.915	1.395.280	848.626	1.019.825	31,5	43,0
Centro	440.978	1.177.950	301.729	361.387	24,2	46,1
Centro-Nord	2.586.987	4.029.784	1.800.224	2.362.984	26,8	42,1
Mezzogiorno	379.250	1.248.800	98.479	305.625	21,5	18,5
Italia	2.966.237	5.278.584	1.898.703	2.668.609	26,6	39,4

Fonte: elaborazioni DPS su dati APAT

La potenzialità degli impianti di biostabilizzazione dei rifiuti urbani e di produzione di Combustibile Derivato dai Rifiuti, tra il 2000 e il 2004, in Italia è più che raddoppiata, grazie ad un significativo contributo delle regioni del Mezzogiorno: a fronte di un incremento totale di potenzialità autorizzata di trattamento, pari a circa 7 milioni di tonnellate/anno, oltre 4 milioni sono stati realizzati nelle regioni meridionali. La crescita della potenzialità impiantistica è stata peraltro accompagnata, nello stesso periodo, da un aumento ancora più consistente delle quantità di rifiuti trattati (oltre 3 milioni di tonnellate nel 2004, rispetto al valore irrisorio di circa 300 mila tonnellate nel 2000). Il dato estremamente positivo registrato nel Mezzogiorno deve essere considerato, tuttavia, anche alla luce dell'ancora contenuta capacità di incenerimento e recupero di energia: in assenza di un'adeguata dotazione di quest'ultima tipologia di impianti il sistema di gestione resta incompleto, e con rischi di un aumento dei costi (per il trattamento prima e lo stoccaggio e smaltimento finale poi) non compensati da benefici ambientali (cfr. tav. II.22).

Per quanto riguarda, infine, la potenzialità di inceneritori e termovalorizzatori dei rifiuti il quadro al 2004 segnala i progressi registrati in Italia. Il recupero di energia elettrica si è triplicato tra il 2000 e il 2004, mentre stenta ancora ad affermarsi il recupero di energia termica, cresciuto soltanto del 20 per cento circa nello stesso periodo⁶⁸.

⁶⁸ Secondo i dati di fonte dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT) in Italia il recupero energetico elettrico è passato da circa 810 mila MWe del 2000 a 2,4 milioni di MWe del 2004; il recupero termico è invece passato nello stesso periodo da 470 mila MWt a 575 mila MWt.

Tavola II.22 - BIOSTABILIZZAZIONE E PRODUZIONE DI COMBUSTIBILE DERIVATO DAI RIFIUTI: CAPACITÀ DEGLI IMPIANTI E QUANTITÀ TRATTATE, 2000-2004

MACROAREE	Potenzialità autorizzata (t/a)		Rifiuto trattato (t/a)		Variazioni percentuali 2004-2000	
	anno 2000	anno 2004	anno 2000	anno 2004	Potenzialità autorizzata	Rifiuto in ingresso all'impianto
Nord-ovest	1.717.600	1.742.360	1.079.705	1.145.373	1,4	6,1
Nord-est	1.271.220	2.222.300	522.042	1.388.430	74,8	166,0
Centro	1.486.970	3.567.455	1.206.510	1.799.008	139,9	49,1
Centro-Nord	4.475.790	7.532.115	2.808.257	4.332.811	68,3	54,3
Mezzogiorno	585.000	4.332.589	310.431	3.093.965	640,6	896,7
Italia	5.060.790	11.864.704	3.118.688	7.426.776	134,4	138,1

Fonte: elaborazioni DPS su dati APAT

La disparità territoriale ancora nel 2004 resta molto elevata: il recupero di energia elettrica è concentrato per il 95 per cento nelle regioni del Centro-Nord e il recupero di energia termica nel Mezzogiorno è assente (cfr. tav. II.23).

Tavola II.23 - INCENERIMENTO E TERMOVALORIZZAZIONE DEI RIFIUTI: CAPACITÀ DEGLI IMPIANTI ED ENERGIA PRODOTTA, ANNO 2004

Macroaree	Potenzialità autorizzata (t/a)	Rifiuto trattato (t/a)	Percentuale di rifiuto urbano sul totale del rifiuto trattato	Recupero energetico termico MWhe	Recupero energetico termico MWht
Nord-ovest	2.467.850	2.071.808	77,5	1.431.376,0	478.043,0
Nord-est	1.307.759	1.134.120	85,3	489.507,0	97.170,0
Centro	597.800	529.936	46,6	342.459,0	0,0
Centro-Nord	4.373.409	3.735.864	75,5	2.263.342,0	575.213,0
Mezzogiorno	471.800	344.997	75,6	113.309,0	0,0
Italia	4.845.209	4.080.861	75,5	2.376.651	575.213,0

Fonte: elaborazioni DPS su dati APAT

Gli interventi realizzati nelle regioni dell'Obiettivo 1

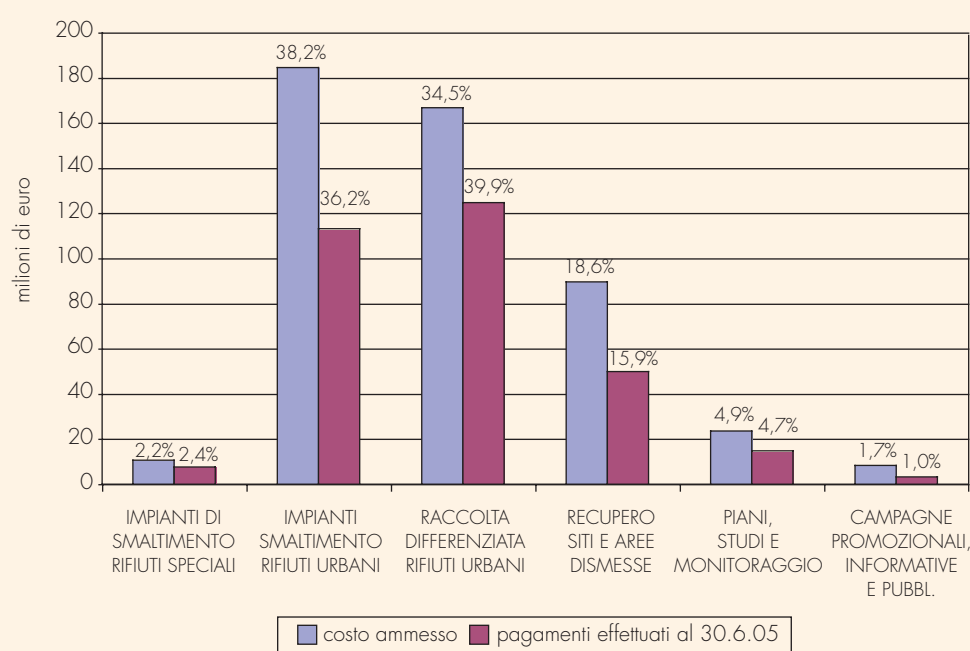
Nell'attuale ciclo di programmazione comunitaria le sei regioni Obiettivo 1 hanno previsto nei rispettivi Programmi Operativi interventi per il ciclo integrato dei rifiuti per oltre 700 milioni di euro di risorse pubbliche totali, a cui si aggiungono circa 400 milioni di euro per la bonifica di siti inquinati⁶⁹. Le azioni previste riguardano impianti di smaltimento e sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani ma anche impianti per lo smaltimento dei rifiuti speciali, bonifiche dei siti contaminati e il recupero di aree dismesse; a questi vanno aggiunti gli studi e progetti di monitoraggio nonché le campagne promozionali e informative.

⁶⁹ Si fa qui riferimento alle misure esplicite per la bonifica dei siti inquinati presenti nei Programmi Operativi di Calabria, Campania e Sicilia. Tuttavia progetti di bonifica sono contenute anche nelle misure relative al ciclo integrato dei rifiuti degli altri Programmi Operativi Regionali come si vede oltre.

Al 31 ottobre 2005 sono presenti nel sistema di monitoraggio del Quadro Comunitario di Sostegno delle Regioni Obiettivo 1 (MONIT), 884 progetti relativi ai rifiuti e alle bonifiche per un costo ammesso al finanziamento pari a circa 483 milioni di euro; i pagamenti effettuati alla stessa data ammontano a circa il 65 per cento del costo ammesso a rendicontazione.

Le tipologie di progetto più importanti per costo sono gli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani e sistemi di raccolta differenziata (cfr. fig. II.21).

Figura II.21 - TIPOLOGIE DI INTERVENTO DEL SETTORE RIFIUTI NEI PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI DEL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 2000-2006 (percentuali sul costo ammesso totale e pagamenti totali)



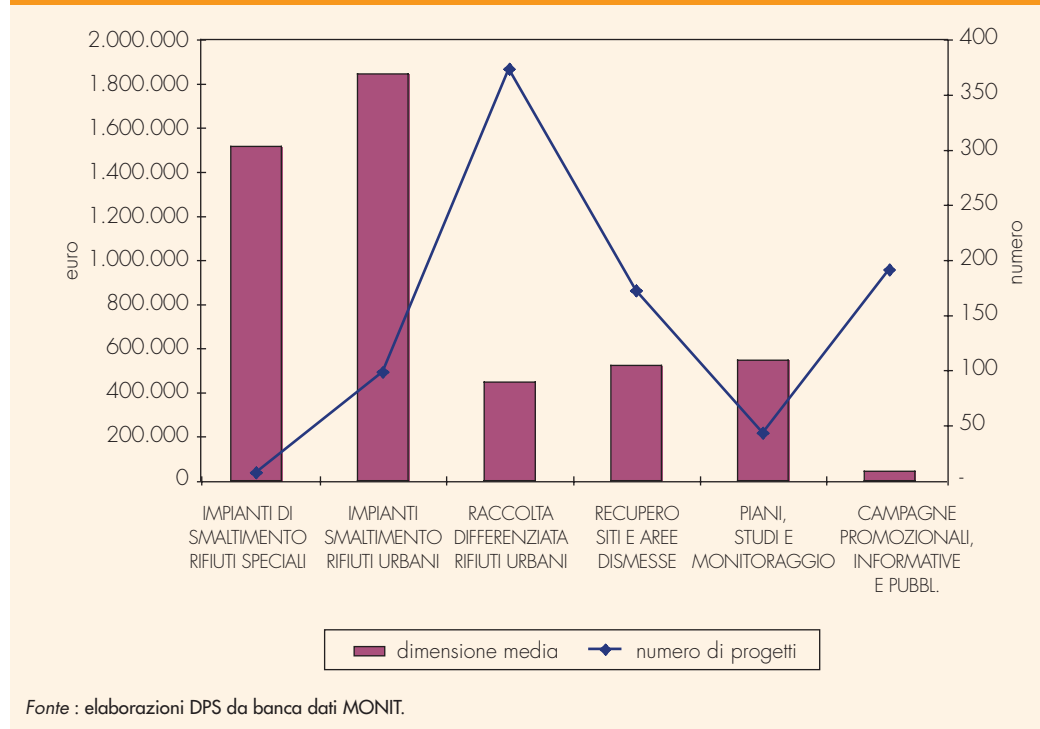
Fonte: elaborazioni DPS da banca dati MONIT

La numerosità dei progetti e la dimensione finanziaria media⁷⁰ sono molto varie tra Programmi Operativi, in parte a causa di scelte diverse riguardo alla tipologia di progetti finanziati. Campania e Sardegna hanno una dimensione media di progetto molto elevata rispetto alle altre regioni (cfr. fig. II.22).

Per quanto riguarda invece i progetti per la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, la raccolta della plastica è la più importante dal punto di vista finanziario. Da considerare un segnale positivo i 13 progetti relativi alla raccolta dell'organico (di dimensione media pari a circa 1,4 milioni di euro), sebbene i pagamenti effettuati segnalano ancora una certa difficoltà delle regioni del Sud a mettere a regime la raccolta di questo materiale; i numerosi progetti relativi alla raccolta della carta sono di dimensione finanziaria molto contenuta (circa 210 mila euro) e i pagamenti raggiungono quasi il 70 per cento del costo ammesso.

⁷⁰ Rapporto tra costo ammesso a finanziamento e numero di interventi.

Figura II.22 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 - NUMERO E DIMENSIONE FINANZIARIA MEDIA DEGLI INTERVENTI PER TIPOLOGIA PROGETTUALE



Per il recupero di siti contaminati e aree dismesse sono ammessi a rendicontazione circa 90 milioni di euro e sono stati effettuati pagamenti per circa 50 milioni di euro; per le attività di studi e monitoraggio i costi ammessi superano i 23 milioni di euro; infine, per campagne pubblicitarie e informative i costi sono circa 8 milioni di cui quasi il 40 per cento i pagamenti effettuati.

L'Italia nel periodo 2000-2005 ha registrato progressi nell'organizzazione del ciclo integrato di gestione dei rifiuti, tuttavia il ritardo nell'adeguamento del sistema, rispetto agli obiettivi normativi nazionali e alle sfide poste dai nuovi orientamenti comunitari in materia, rende indispensabile un'accelerazione nella definizione/affinamento degli strumenti di pianificazione e nella capacità di realizzazione degli interventi infrastrutturali, per fornire adeguati servizi ai cittadini e alle imprese.

Si tratta di intraprendere con maggiore determinazione il cammino verso la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti; del riutilizzo e riciclaggio, con particolare attenzione agli imballaggi e al recupero di energia.

Al raggiungimento di questi obiettivi e per razionalizzare il sistema di gestione occorre rafforzare le forme di coordinamento istituzionale avviate e integrare l'utilizzo di tutte le risorse finanziarie disponibili, secondo un percorso già intrapreso.

Le priorità della politica regionale e in particolare delle regioni del Mezzogiorno il cui ritardo è grave, dovranno nel prossimo futuro essere improntate innanzitutto al completamento delle attività di pianificazione di settore e definizione delle

Risultati raggiunti e prospettive

competenze e responsabilità dei vari livelli di governo. D'altra parte l'accelerazione della realizzazione degli interventi individuati nei piani di settore richiede la definizione di strumenti e di meccanismi di incentivazione coerenti con la tutela delle risorse naturali, paesaggistiche e culturali dei territori, in grado di favorire l'introduzione di tecnologie a basso impatto ambientale. E' altresì indispensabile assicurare informazione e consultazione delle popolazioni residenti in merito alla localizzazione degli impianti.

II.3.3 I servizi energetici

I consumi di energia dell'Italia – elettricità e gas – evolvono da alcuni anni a ritmi superiori a quelli del prodotto. Incrementi relativamente elevati si sono riproposti anche nel 2005, anno in cui l'energia elettrica richiesta sulla rete è cresciuta – secondo il preconsuntivo su base omogenea elaborato da Terna S.p.A., il nuovo gestore della rete nazionale⁷¹ – a un tasso dell'1,5 per cento, con incrementi superiori al 3 per cento in Lombardia e nel Mezzogiorno continentale⁷².

L'aumento della penetrazione che ne deriva riflette fattori strutturali, legati alle modifiche nella composizione del valore aggiunto, nei modi di produrre e negli stili di vita, tendenze che non paiono risentire dei recenti aumenti dei corsi petroliferi da cui fortemente dipendono i prezzi interni dell'energia primaria impiegata in Italia.

Confronti internazionali indicano che l'Italia è relativamente efficiente nel consumo di energia, con fabbisogni per unità di valore aggiunto a parità di potere d'acquisto di circa un terzo inferiori a quelli europei e divari analoghi nei consumi pro capite.

Permangono tuttavia nel settore problemi strutturali. Il tono concorrenziale dei mercati è ancora modesto stante l'alta concentrazione dell'offerta e nonostante l'ampliamento delle possibilità di scelta del fornitore nell'elettricità e nel gas. Ritardi si registrano anche nel contesto europeo a motivo di un'insufficiente armonizzazione delle politiche settoriali, fiscali e ambientali.

Affinché la crescita registrata dai consumi energetici non pregiudichi la sicurezza e la qualità delle forniture è indispensabile potenziare la dotazione e la diffusione delle infrastrutture di rete. L'esigenza di investire tanto nel settore del gas, costruendo nuovi rigassificatori e potenziando le condotte in alta pressione per completare la metanizzazione, segnatamente nelle Regioni meridionali, quanto in quello elettrico, sbloccando la realizzazione di connessioni cruciali per fluidificare la rete interna e mettere in sicurezza le importazioni, stenta a concretarsi, soprattutto per le difficoltà di acquisire il consenso dei territori.

Sebbene gli interventi necessari a superare lo stallo attuale si situino prevalentemente sulla scala nazionale (dove si colloca il governo delle reti energetiche di più alto livello, interconnesse a monte della fase di distribuzione, articolata su base

Crescita dei consumi energetici

Infrastrutture di rete: dotazione e diffusione

⁷¹ Subentrata in queste funzioni al Grtn S.p.A. a far tempo dal 1° novembre dello scorso anno.

⁷² Si rimanda al Rapporto Annuale del DPS del 2003 per un approfondimento di questi aspetti.

locale in entrambi i settori), il processo di liberalizzazione e la persistente espansione dei consumi stanno producendo esiti differenziati fra i territori.

Servizio elettrico

Nel servizio elettrico, fra gli aspetti di rilievo per la dimensione locale tre sono meritevoli di considerazione: la qualità della fornitura, i prezzi all'ingrosso, le condizioni della rete in alta tensione⁷³.

I notevoli divari territoriali nei prezzi all'ingrosso dell'elettricità, avvertiti dai generatori che percepiscono prezzi di vendita diversi a seconda della zona in cui viene generata l'elettricità immessa in rete, sono artificialmente eliminati dal lato della domanda attraverso un meccanismo perequativo che equalizza i prezzi pagati dai consumatori che si approvvigionano sulla cd. "Borsa Elettrica", sede di contrattazioni standardizzate di elettricità per forniture *spot* dall'aprile 2004. Ne derivano distorsioni allocative che attenuano il ruolo di stimolo agli investimenti e di modulazione della domanda che di norma svolgono i prezzi di mercato.

Prezzi

Nella figura II.23 si osserva la tendenza accrescitiva dei prezzi dell'energia scambiata sulla Borsa elettrica, frutto dei rialzi delle quotazioni petrolifere. Vi fa riscontro un maggior livello dei prezzi zionali percepiti dai generatori nell'Italia continentale centro-meridionale, riflesso di un deficit di offerta locale: nel 2005 lo scarto rispetto alla zona a prezzo più basso (il Centro-Nord) è stato dell'ordine del 10 per cento. Questa circostanza segnala le opportunità di profitto che offrirebbe lo sviluppo di nuova capacità di generazione in quelle zone – stanti i minori costi di impianto permessi dalle tecnologie oggi disponibili – ovvero gli equivalenti effetti di razionalizzazione che deriverebbero dal realizzare tratti di rete in alta tensione per alimentare i consumi locali e allentare gli attuali vincoli di offerta.

Infrastrutture

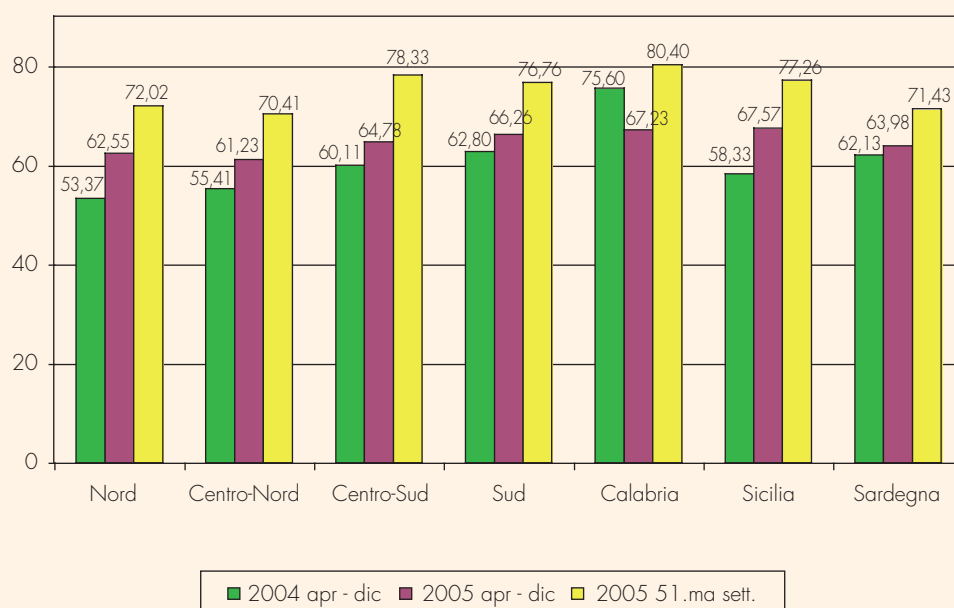
La fragilità delle infrastrutture e la carenza di offerta, segnalata dai più alti prezzi corrisposti agli impianti di generazione del Mezzogiorno continentale, si traducono in livelli di qualità del servizio inferiori a quelli di altre parti del Paese. Nonostante i miglioramenti registrati negli ultimi anni, ai quali hanno concorso i meccanismi di premio e di sanzione attuati dal regolatore di settore, la continuità della fornitura elettrica per gli utenti domestici rimane ancora insoddisfacente nella parte più debole del Paese. I dati rilevati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas per l'anno 2004 segnalano infatti un numero medio di interruzioni circa doppio nel Mezzogiorno rispetto al Nord (3,4 contro 1,8), nonostante la convergenza in atto dal 1998 fra le diverse aree del Paese (cfr. fig. II.24). Una situazione più omogenea caratterizza la durata media dei distacchi (97 minuti persi per utente nel Mezzogiorno contro gli 88 del Centro-Nord).

La rete elettrica non si presenta omogenea sul territorio nazionale. Le strozzature si riflettono in divari nella qualità del servizio e nei prezzi pagati dai consumatori (pur se, come detto, temporaneamente sterilizzati da meccanismi perequativi). Esempi significativi di questi "colli di bottiglia" si registrano nell'area attorno a Firenze, nella connessione fra la Sardegna e il continente, nella dorsale adriatica e negli effetti del mancato completamento della connessione fra la Puglia e l'area campana.

⁷³ Un ulteriore, rilevante aspetto, la generazione a mezzo di fonti rinnovabili e il suo impatto sullo sviluppo territoriale è oggetto di uno specifico approfondimento in questo Rapporto.

Le analisi del Gestore di rete indicano un tasso di utilizzazione della rete nazionale in alta tensione (definito dal rapporto fra i consumi e i chilometri di rete) molto superiore rispetto ai partner europei⁷⁴. Gli interventi previsti dal Piano di sviluppo presentato nel 2005 mirano ad aumentare la consistenza della rete (con oltre 3.100 km di nuovi elettrodotti e 57 nuove stazioni elettriche) e la capacità di trasformazione (per circa 15.000 MVA). Gli interventi la cui realizzazione riveste maggiore importanza per garantire nel medio periodo condizioni di affidabilità ed efficienza alla rete, sono rappresentati nella figura II.23. Essi appaiono urgenti, visto anche il succedersi di picchi storici nella potenza richiesta sulla rete elettrica, circostanza che sottolinea lo stress cui è soggetta l'infrastruttura trasmissiva del Paese⁷⁵.

Figura II.23 - PREZZI DI VENDITA SULLA BORSA ELETTRICA SUL "MERCATO DEL GIORNO PRIMA" (EURO/MWH)*



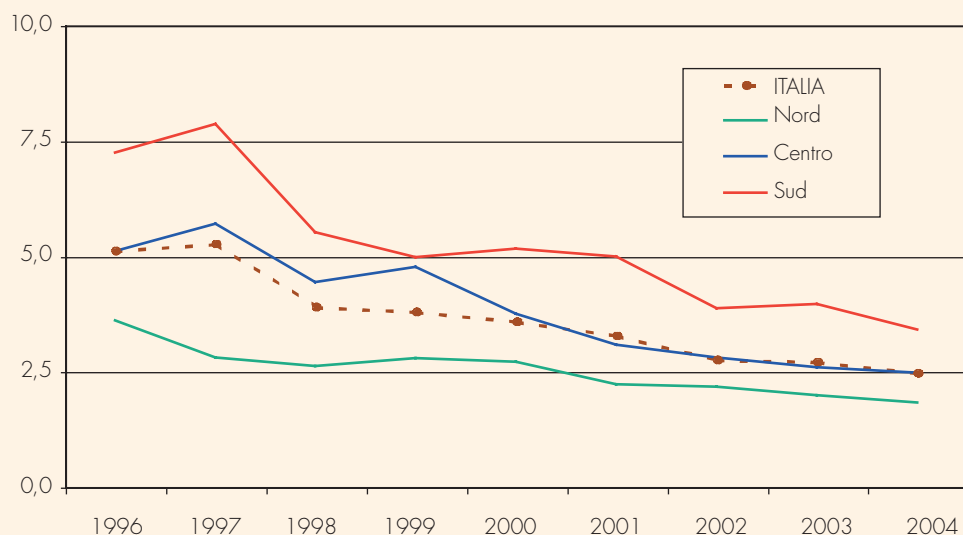
* Il Mercato del Giorno Prima, o MGP, è la sede di negoziazione delle offerte di acquisto e vendita di energia elettrica per ciascuna ora del giorno successivo; è gestito dal GME. Al MGP hanno facoltà di partecipare tutti gli operatori elettrici. Le offerte sono accettate dal GME in ordine di merito compatibilmente con il rispetto dei limiti di transito comunicati da Terna. Le offerte accettate determinano i programmi preliminari di immissione e prelievo di ciascun punto di offerta per il giorno successivo

Fonte: Gestore del Mercato Elettrico (GME), Rapporto Annuale 2004 e successivi rapporti periodici (<http://www.mercatoelettrico.org/GmewebItaliano/Default.aspx>). La definizione delle ripartizioni zonali è quella adottata dal fornitore dei dati: in particolare il Centro-Nord comprende le Regioni Toscana, Umbria e Marche, il Centro-Sud il Lazio, l'Abruzzo e il Molise, il Sud la restante parte del Mezzogiorno continentale

⁷⁴ A fronte di una crescita dei consumi interni di elettricità del 3,1 per cento nel periodo 1975-2003, si è avuto in Italia uno sviluppo dell'estensione della rete a 220/380 kV del solo 1,3 per cento; i corrispondenti valori per i paesi europei con reti interconnesse associate all'UCTE sono stati del 2,9 e del 2,8 per cento, rispettivamente. Dati tratti da GRTN SpA, *Rapporto sulle attività*, aprile 2004 – marzo 2005, fig. 35, pag. 117.

⁷⁵ Il nuovo massimo storico, pari a 55.015 MW, si è registrato il 20 dicembre 2005, un valore superiore del 2,6 per cento alla precedente punta invernale (16 dicembre 2004) e dell'1,6 a quella omologa estiva (28 giugno 2005).

Figura II.24 - SERVIZIO ELETTRICO: NUMERO MEDIO DI INTERRUZIONI LUNGHE SENZA PREAVVISO SUBITE DAGLI UTENTI ENEL IN BASSA TENSIONE



Fonte: elaborazioni su dati *Autorità per l'energia elettrica e il gas* (dati parzialmente ricostruiti per gli anni 1996-97; <http://www.autorita.energia.it/index.htm>). L'area Sud comprende le tradizionali 8 Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna)

Figura II.25 - INTERVENTI PRIORITARI PER IL SISTEMA ELETTRICO



Fonte: Gestore della rete di trasmissione nazionale, *Rapporto sulle attività*, apr. 04 - mar. 05 (<http://www.grtn.it/ita/chisiamo/rapportoattivadocs2005.asp>)

RIQUADRO K - ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI E RISPARMIO ENERGETICO

Come più volte affermato a livello europeo, gli investimenti nelle fonti rinnovabili di energia¹ e nel risparmio energetico possono contribuire non solo al raggiungimento di obiettivi di tutela ambientale², tra i quali spiccano gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, ma anche alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici necessaria alla crescita e alla competitività del sistema Paese.

I processi energetici sono i maggiori responsabili delle emissioni di gas ad effetto serra – il principale dei quali è l'anidride carbonica (CO₂) – e di numerosi inquinanti atmosferici³. Mentre per questi ultimi è in atto in Italia, a partire dagli anni '90, una tendenza alla riduzione delle emissioni generalmente in linea con gli obiettivi previsti dalla normativa, le tendenze relative alle emissioni di gas serra destano maggiore preoccupazione. Sebbene nel 2002 le emissioni di gas serra si siano mantenute sostanzialmente costanti rispetto all'anno precedente, sono aumentate nel periodo 1990-2002 di circa l'8,8 per cento. In particolare, le emissioni da processi energetici rappresentano oltre l'83 per cento delle emissioni totali. Il settore trasporti e le industrie energetiche (produzione e trasformazione di energia) – all'origine di oltre il 60 per cento delle emissioni di gas serra da processi energetici – hanno fatto registrare gli incrementi più elevati. Decisamente più contenuto l'incremento prodotto dal raggruppamento dei settori terziario, residenziale e agricolo. L'unico settore in controtendenza è quello dell'industria manifatturiera e costruzioni (-3,2 per cento), a causa sia del miglioramento tecnologico e dell'efficienza energetica, sia della crisi produttiva di alcuni comparti industriali.

Il trend complessivo risulta quindi ben lontano dal target di riduzione delle emissioni totali di gas serra del 6,5 per cento rispetto ai livelli del 1990 a cui l'Italia si è impegnata per il periodo 2008-2012 nell'ambito del Protocollo di Kyoto e dell'accordo europeo di "burden sharing"⁴. In base al "Piano nazionale per la riduzione delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra 2003-2010"⁵, gli interventi volti alla crescita della produzione dell'energia da fonti rinnovabili e da cogenerazione e al miglioramento dell'efficienza energetica nell'industria, in agricoltura e nel settore civile, produrranno il 44 per cento delle riduzioni annuali di gas serra associate alle misure nazionali (esclusi i cosiddetti meccanismi flessibili) previste dal Piano stesso.

¹ Energia idroelettrica e quella generata dalle fonti rinnovabili non tradizionali: vento, sole, geotermia, biomasse, maree e moto ondoso.

² Ad esempio, si veda la Comunicazione della Commissione Europea COM (2005) 299 su "Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013".

³ Nel 2002, i processi energetici hanno generato la quasi totalità delle emissioni nazionali di biossido di zolfo (SO₂) e di ossidi di azoto (NO_x), alla base dei fenomeni di acidificazione ed eutrofizzazione. La combustione a fini energetici, soprattutto nel settore trasporti, contribuisce anche a buona parte delle emissioni di composti organici non metanici (COVNM), particolato, monossido di carbonio, metalli pesanti e composti organici persistenti.

⁴ Legge n. 120 del 1/6/2002.

⁵ Il Piano è stato approvato con Delibera Cipe 123/2002. Le previsioni qui citate tengono conto del Piano Nazionale di Assegnazione delle quote di emissione dei gas a effetto serra in attuazione della Direttiva 2003/87/CE (approvato con Decisione della Commissione Europea del 25 maggio 2005), che aggiorna le stime indicate nella Delibera Cipe 123/2002.

Le normative europea e nazionale fissano target quantitativi relativamente alla produzione di energia rinnovabile e al risparmio energetico. In particolare, la Direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili, recepita dal D.Lgs. 387/2003, indica come obiettivo per l'Italia al 2010 una quota di produzione di elettricità da fonte rinnovabile del 22 per cento rispetto al consumo interno lordo. Inoltre, i produttori e importatori di energia elettrica hanno l'obbligo di immettere annualmente una quota di energia rinnovabile pari al 2,7 per cento di quanto prodotto e/o importato da fonti convenzionali nell'anno precedente⁶ o di detenere l'equivalente in Certificati Verdi. Questi ultimi sono titoli negoziabili (ognuno da 50 MWh) emessi dal GRTN a fronte della produzione di energia da fonti rinnovabili. Per quanto riguarda il risparmio energetico, i decreti del Ministro delle Attività Produttive (di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio) del 20 luglio 2004 si prefiggono l'obiettivo di conseguire nel periodo 2005-2009 un risparmio di energia pari a 2,9 MTep/anno (milioni di tonnellate equivalenti di petrolio), imponendo ai distributori di energia elettrica e gas (con più di 100.000 utenti) obblighi quantitativi di risparmio energetico a partire dal 2005. I distributori soggetti all'obbligo devono quindi realizzare progetti di risparmio energetico a favore dei consumatori finali, anche tramite le ESCO (Energy Service Companies), o detenere un ammontare equivalente di Titoli di Efficienza Energetica (TEE) o Certificati Bianchi. I TEE sono titoli negoziabili emessi dal Gestore del Mercato Elettrico (GME) a favore dei soggetti che hanno conseguito gli obiettivi di risparmio energetico⁷.

Come accennato nel testo, l'Italia presenta un buon livello di efficienza energetica, misurata dall'intensità energetica dell'economia (consumo totale di energia per unità di Pil). Tuttavia, la tendenza alla riduzione dell'intensità energetica dell'economia ha subito una battuta d'arresto e l'intensità energetica dell'economia nazionale, che è sempre stata al di sotto della media UE-15, è stata nel 2003 di 192,6 ktep/1000 euro di Pil (prezzi 1995), superando lievemente la media EU-15 (190,8 ktep/1000 euro). In particolare, si è avuto un rallentamento del trend decrescente dell'intensità energetica nei settori industriale e residenziale.

In merito alle fonti rinnovabili di energia, la potenza installata per la produzione di energia rinnovabile è aumentata dell'11,7 per cento nel periodo 2000-2004, raggiungendo i 20,5 GW, pari a circa il 24 per cento della potenza installata totale⁸. In particolare, nel periodo considerato, la potenza installata delle fonti rinnovabili nel Mezzogiorno è passata dal 13,8 per cento della potenza installata totale nell'area al 18,3 per cento, rimanendo comunque al di sotto della quota di potenza installata nel Centro-Nord (26,7 per cento della capacità installata nell'area). Tuttavia, se si considerano le fonti rinnovabili al netto dell'idroelettrico, le regioni meridionali hanno acquisito nel periodo considerato una posizione di vantaggio su quelle del Centro-Nord, come mostrato nella figura K.1. La risorsa idroelettrica resta la principale fonte rinnovabile, oltre che la più importante delle risorse energetiche interne con una potenza installata pari a oltre l'83 per cento della potenza

⁶ L'obbligo, previsto dal Decreto Bersani 79/99 a partire dal 2002, era inizialmente pari al 2 per cento ed è stato incrementato di 0,35 punti percentuali all'anno a partire dall'anno 2004 e fino al 2006. È prevista l'introduzione di ulteriori incrementi per gli anni successivi.

⁷ La definizione delle regole tecniche di funzionamento e la gestione del sistema per il conseguimento degli obiettivi di risparmio energetico sono affidate alla Autorità per l'energia elettrica e il gas.

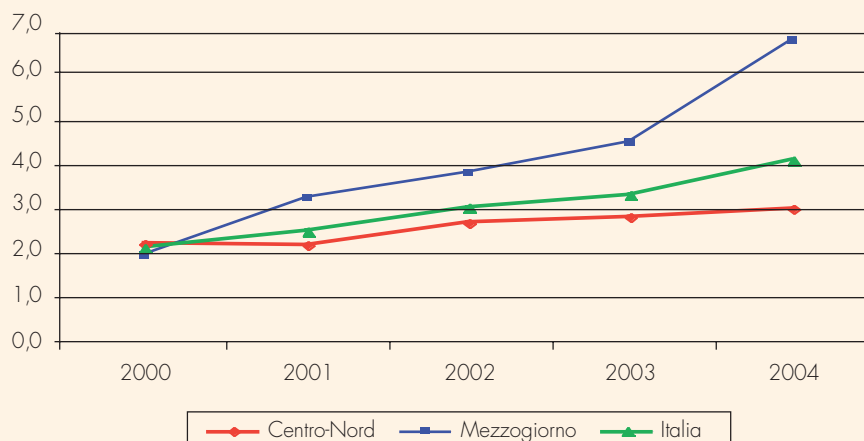
⁸ I dati fanno riferimento alla potenza efficiente lorda: massima potenza elettrica possibile in condizioni ottimali e di piena efficienza degli impianti.

delle fonti rinnovabili, seguita da biomasse (7,8 per cento), eolico (5,5 per cento), geotermia (3,3 per cento). La quota del fotovoltaico resta marginale. Tutte le fonti rinnovabili hanno fatto registrare aumenti nella potenza installata nel periodo considerato, soprattutto nel Mezzogiorno e, più in particolare, in Basilicata, Sicilia, Puglia e Sardegna⁹.

Relativamente all'idroelettrico, è cresciuta soprattutto la capacità installata degli impianti cosiddetti mini-hydro (+7,6 per cento) – con potenza inferiore ai 10 MW – che presentano minori impatti ambientali e paesaggistici. Gli aumenti più consistenti hanno riguardato la potenza eolica e delle biomasse, che hanno raggiunto livelli superiori al triplo e al doppio dei rispettivi livelli del 2000 (cfr. tav. K.1).

Nel 2004 la produzione lorda di energia elettrica rinnovabile era pari a 55,7 TWh, pari al 16 per cento del consumo interno lordo di energia elettrica – rispetto all'obiettivo citato del 22 per cento al 2010 – e a circa il 18,5 per cento della produzione lorda interna. Nel periodo 2000-2004 la produzione complessiva di energia da fonti rinnovabili ha avuto un andamento altalenante, dovuto esclusivamente alle variazioni della fonte idroelettrica, che risente dei fattori climatici. Al contrario, è aumentata ad un ritmo pressoché costante la produzione di tutte le fonti rinnovabili non tradizionali. All'incremento della produzione di energia rinnovabile si aggiunge quello della produzione di energia elettrica in cogenerazione¹⁰: la produzione lorda di energia elettrica da impianti di cogenerazione è aumentata di circa il 20 per cento tra il 2000 e il 2003 e rappresenta quasi il 30 per cento della produzione lorda di energia termoelettrica.

Figura K.1 - POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI* (ESCLUSO IDROELETTRICO) SU POTENZA EFFICIENTE LORDA TOTALE PER MACROAREE REGIONALI (per cento)



*Eolico, fotovoltaico, geotermia, biomasse.

Fonte: Banca dati DPS – Istat Indicatori regionali per le politiche di sviluppo

⁹ Nel periodo 2000-2004 solo Calabria e Friuli Venezia Giulia hanno presentato contrazioni della potenza installata delle fonti rinnovabili.

¹⁰ La cogenerazione è la generazione combinata di energia elettrica e calore, con conseguente impiego a fini produttivi o civili del calore che residua dalla produzione di energia elettrica. La cogenerazione consente un incremento dell'efficienza di utilizzo dell'energia primaria (generalmente combustibili fossili).

Tavola K.1 - POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI PER FONTE E MACROAREA REGIONALE (MW)

Fonte	Centro-Nord		Macroaree regionali Mezzogiorno		Italia	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Idrica	13.803,2	14.210,2	2.838	2.845,4	16.641,2	17.055,6
Eolica	5	11,5	358,5	1.119,9	363,5	1.131,4
Fotovoltaica	0	0,1	6,3	7,1	6,3	7,2
Geotermica	626,5	681	0	0	626,5	681,0
Biomasse	574,3	1.097,1	110,6	499,4	684,9	1.596,5
Totale	15.009,0	15.999,9	3.313,4	4.471,8	18.322,4	20.471,7

Fonte: Banca dati DPS – Istat Indicatori regionali per le politiche di sviluppo

II.4 Dimensione territoriale dei servizi: aree urbane e sistemi rurali

II.4.1 Dinamica demografica, produttiva e attrattività nelle città

Il concetto di aree urbane

Il “ritorno delle città” è oggi una formula ricorrente nel *policy discourse* europeo e nazionale sulle strategie e politiche di sviluppo. In tale dibattito, al concetto territoriale di area urbana viene spesso associato il desiderabile attributo della “competitività”, nel moltiplicarsi di analisi e esercizi di *benchmarking* che posizionano le città e reti urbane in graduatorie e classifiche nazionali ed europee⁷⁶.

La misurazione di fenomeni e concetti multi-dimensionali quali la competitività, l'attrattività, o la qualità della vita risulta spesso essere un esercizio difficile perché condizionato da disponibilità e affidabilità dei dati a livello sub-regionale. Peraltro, tali misurazioni scontano anche le complicazioni nella definizione stessa di città e area urbana: l'unità territoriale di riferimento per scopi analitico-conoscitivi o per l'impostazione di politiche è essa stessa non univoca o evidente. Se l'Inghilterra ha di recente circoscritto il suo importante sforzo di *policy analysis* su otto *core cities*, e la Francia ha promosso 15 grandi progetti metropolitani (pur sollecitando iniziative di cooperazione nelle 77 potenziali *aires métropolitaines*), in Italia l'assenza di definizioni uniformi (funzionali, tecniche o istituzionali) per identificare e classificare le aree urbane e metropolitane⁷⁷ rende difficile la programmazione di politi-

⁷⁶ Si veda, ad esempio, gli studi promossi dall'Office of the Deputy Prime Minister del Regno Unito tra cui *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?*, ODPM, 2004. Altro approccio invece quello di R. Florida e I. Tinagli (lavori vari dal 2004, 2005) le cui analisi misurano variabili di sviluppo urbano legate alla cosiddette industrie e classi “creative” al centro del modello di sviluppo proposto per le aree urbane dei paesi OECD.

⁷⁷ La legislazione vigente attribuisce rilievo costituzionale alle città metropolitane. (l'Art.1 Legge costituzionale 3/2001 di “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, in modifica dell'Art.114 della Costituzione, enuncia: ‘La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato...’) e identifica le aree territoriali che possono definirsi metropolitane Secondo la legge 142/90, sono “aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione...”), ma non vengono definiti i perimetri istituzionali e rimanda il procedimento di delimitazione alle regioni, su proposta degli enti locali. Il TU per gli EELL, D.lgs. 267/00, in aggiunta a quanto già previsto dall'art. 17 della legge 142/90, introduce il concetto di “stretta integrazione territoriale” tra il comune più grande e i centri limitrofi. Una recente iniziativa legislativa a fine 2005 (per adeguare la legislazione vigente alle modifiche apportate alla Costituzione), mirano a superare le difficoltà sia nel processo di formazione delle Città metropolitane che nelle procedure di individuazione delle funzioni fondamentali essenziali per il funzionamento delle stesse.

che complessive per investimenti e servizi che superino i confini amministrativi dei singoli comuni, attraverso un approccio inter-comunale e metropolitano, benché questo venga universalmente riconosciuto come una priorità.

L'analisi e la comparazione tra la realtà urbana italiana e europea è condizionata da tali differenze. Ad esempio, l'Urban Audit europeo del 2001, che compara alcuni tra i comuni con più di 50 mila abitanti, considerando tutti i comuni italiani al di sopra di questa soglia arriva a stimare la popolazione urbana nel 34 per cento. L'area metropolitana di influenza è invece difficilmente comparabile nei diversi paesi europei: il diffuso dato che sottolinea come il 40 per cento dei cittadini europei viva in città (Euricur 2004) fa riferimento alle aree metropolitane, entità eterogenee nei diversi paesi. Se consideriamo per area metropolitana un'area funzionale estesa oltre il comune capoluogo, abitualmente fatta coincidere con i Sistemi Locali del Lavoro (SLL)⁷⁸, e ci limitiamo alle 76 aree metropolitane con più di 150 mila abitanti, avremmo comunque in Italia una popolazione urbana del 57 per cento, grazie al contributo delle numerose e vivaci città intermedie che costituiscono – come in Germania e Olanda, e in parte Spagna e Inghilterra – l'ossatura della rete e della diffusione urbana nel nostro paese.

Un'ulteriore particolarità della rete urbana italiana riguarda il peso demografico e economico della capitale. La metà dei paesi europei concentra tra il 12 e il 50 per cento della popolazione nella capitale, spesso a detrimento appunto di altre città. Situazione certamente assai diversa da quella dell'Italia, dove, nel più estensivo dei conteggi, l'area metropolitana di Roma accoglie meno del 6 per cento della popolazione e, come vedremo, le città intermedie sono numerose e relativamente robuste.

La prima considerazione – che è possibile schematizzare con una semplice immagine gerarchica – è che la piramide urbana in Italia è più larga alla base e meno alta al vertice. Ne consegue che i fattori di competitività legati alla massa e alla scala urbana (che non sono gli unici, ma sono comunque rilevanti e privilegiati dalle misure e dagli studi) non favoriscono in modo particolare la posizione delle nostre città nella competizione internazionale.

Se i limiti amministrativi dei comuni italiani non permettono una lettura adeguata dei fenomeni socioeconomici e demografici, si può assumere una lettura diversa sulla base di dati e recenti elaborazioni analitiche⁷⁹: le aree urbane possono essere descritte da tre semplici criteri: il riferimento ad un'area funzionale estesa oltre il comune capoluogo, abitualmente fatta coincidere con i Sistemi Locali del Lavoro che misurano gli spostamenti casa-lavoro; la soglia demografica dei Sistemi

Realtà urbane
italiane ed europee

Criteri per definire
le aree urbane

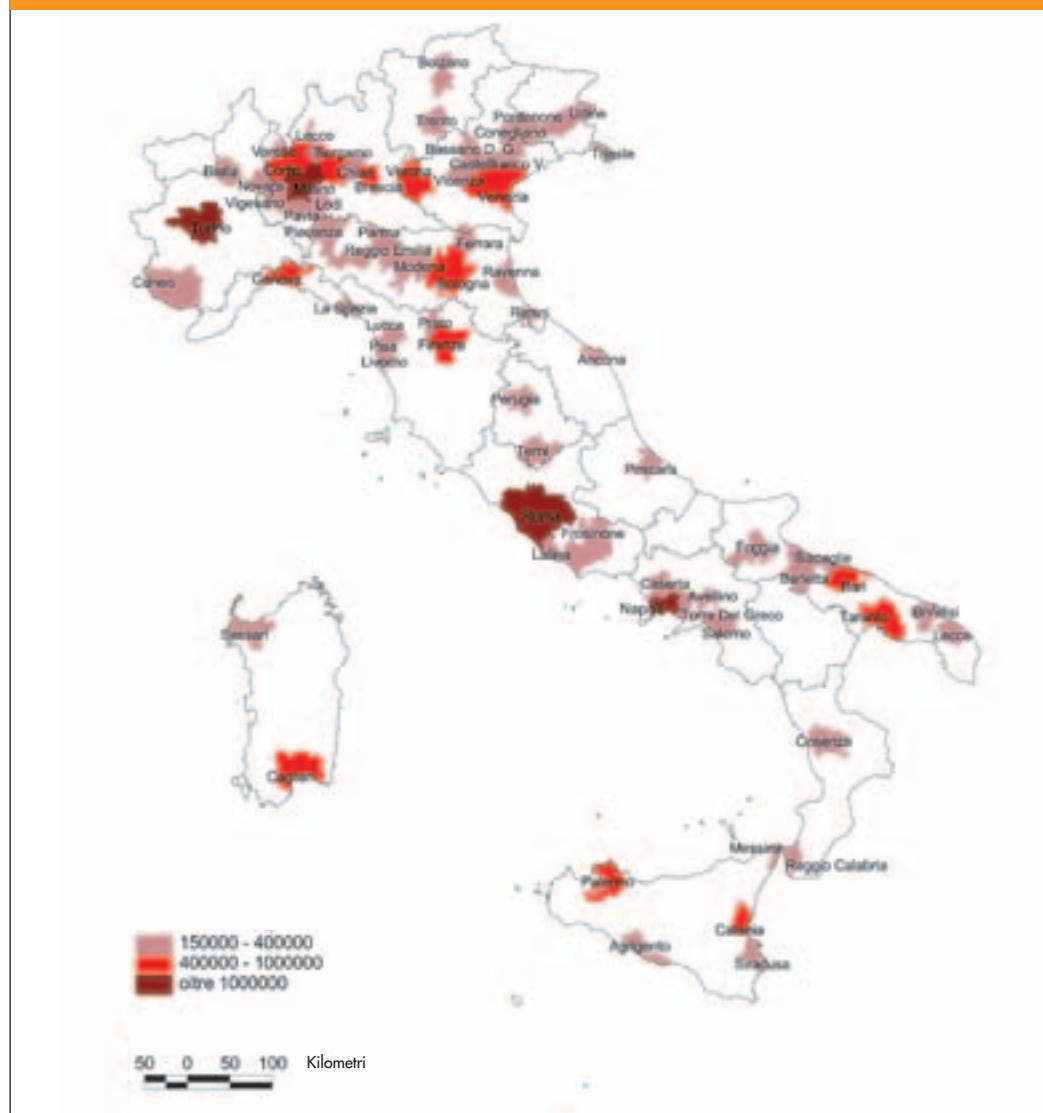
⁷⁸ L'area funzionale individuata dal bacino di pendolarismo (i Sistemi Locali di Lavoro rappresentano aggregazioni territoriali di due o più comuni contigui definiti in base all'autocontenimento dei flussi di pendolarismo giornaliero tra luogo di residenza e luogo di lavoro, desunti dai dati del Censimento della Popolazione) è ampiamente utilizzata nelle statistiche e nelle comparazioni internazionali per individuare l'area metropolitana. Da questo non deriva, però, una definizione né politica né amministrativa di area metropolitana.

⁷⁹ In particolare, la ricerca "Politiche economiche e per la competitività di città e di reti urbane nella futura programmazione comunitaria in Regioni Ob2", promossa dalla Regione Toscana in collaborazione con il DPS-UVAL, e affidata all'Istituto di Ricerche e Interventi Sociali di Prato (Iris), in collaborazione con le Università di Firenze e di Roma Tre.

Locali del Lavoro analizzati fissata a 150 mila abitanti nel 2001; ed i caratteri qualitativi della morfologia territoriale e della organizzazione conurbativa.

In tale modo, si identificano 76 Sistemi Locali del Lavoro intorno alle grandi città che ospitano, nel complesso, oltre 32 milioni di persone e 2.205 comuni (il 27 per cento del totale dei comuni italiani: in media, ogni Sistema Locale del Lavoro urbano comprende 16 comuni, ma i 20 maggiori ne comprendono almeno 48); molti Sistemi Locali del Lavoro urbani sono contigui e soggetti a importanti fenomeni conurbativi; ne risultano infine delle potenziali aree metropolitane di taglia e forma molto differente. Queste conurbazioni possono essere prese come riferimento per una riflessione su condizioni e progetti per città metropolitane. La figura II.26 visualizza i Sistemi Locali del Lavoro per classe demografica nel 2001.

Figura II.26. - CONCENTRAZIONE TERRITORIALE E POPOLAZIONE NEI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO CON OLTRE 150 MILA ABITANTI



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat 2001

Una seconda osservazione è che aggregati urbani importanti sono cresciuti, da un lato, intorno alle grandi città; ma dall'altro, la diffusione metropolitana ha investito territori più ampi, creando nuovi legami, almeno potenziali, tra aree vicine interessate da medesimi fenomeni. La tavola II.24 propone una classificazione di tali aggregazioni urbane, che risultano da un'ulteriore raggruppamento dei 76 Sistemi Locali del Lavoro urbani contigui.

Tavola II.24 - ARTICOLAZIONE E DINAMICA DEI SISTEMI URBANI

Tipologia metropolitana	Ambito territoriale	Popolazione residente 2001	Incidenza popolazione su tot. nazionale (per cento)	Variazione pop. 1991-2001	Addetti 2001	Incidenza addetti su tot. nazionale (per cento)	Variazione addetti 1991-2001 (per cento)
Le 'tre capitali'	Regione milanese	5.550.271	9,7	0,5	2.522.739	13,0	7,0
	<i>di cui comune di Milano</i>	1.256.211	2,2	-8,3	808.642	4,2	6,2
	Roma	3.374.511	5,9	-2,2	1.300.482	6,7	15,5
	<i>di cui comune di Roma</i>	2.546.804	4,5	-6,4	1.098.172	5,7	14,3
	Conurbazione napoletana	3.639.427	6,4	2,1%	813.198	4,2	8,8
	<i>di cui comune di Napoli</i>	1.004.500	1,8	-5,9	328.116	1,7	0,5
	totale	12.564.209	22,0	0,2	4.636.419	23,9	9,6
I 'quattro potenziali sistemi metropolitani'	Metropoli Emiliana	1.933.965	3,4	2,1	952.524	4,9	10,0
	Metropoli Veneta	1.861.930	3,3	3,0	811.332	4,2	13,4
	Metropoli Torinese	1.684.336	3,0	-4,4	724.413	3,7	1,2
	Metropoli Toscana	1.432.947	2,5	-3,5	627.909	3,2	6,0
	totale	6.913.178	12,1	-0,5	3.116.178	16,1	7,8
Le quattro agglomerazioni settentrionali	Genova, Bergamo, Verona, Brescia	2.378.145	4,2	1,3	1.018.416	5,2	12,2
Le cinque agglomerazioni meridionali	Palermo, Bari, Catania, Cagliari, Taranto	2.944.343	5,2	0,8	796.944	4,1	4,7
Altre aree urbane nel Centro Nord		4.521.808	7,9	1,8	1.801.626	9,3	9,5
Altre aree urbane nel Sud		2.982.711	5,2	0,1	757.342	3,9	5,4
Totale aree urbane		32.304.394	56,7	0,3	12.126.925	62,5	8,7
Italia		56.995.744	100	0,2	19.410.556	100	8,0

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat 1991 e 2001

Il quadro territoriale così disegnato permette di identificare:

- i fenomeni conurbativi o di aggregazioni metropolitane intorno alle tre "capitali": Milano, Roma e Napoli, dove gravitano rispettivamente 5,5, 3,3 e 3,6 milioni di persone, complessivamente oltre il 20 per cento della popolazione del paese (l'incidenza che da sola assume la capitale in metà dei paesi

Sistemi urbani in Italia

europei). Si tratta però di ambiti e territori molto diversi per morfologia, reddito e per articolazione amministrativa. Non è un caso, però, che in queste tre aree siano state avviate sia delle riflessioni sulla forma istituzionale che delle sperimentazioni di indirizzi comuni metropolitani. La provincia e la città di Milano sono coinvolte in un confronto dialettico sulla gestione dei servizi metropolitani; a Roma, questo dibattito coinvolge anche la regione, un tema oggetto anche della recente riforma costituzionale; a Napoli, gli investimenti del comune e della regione hanno tutti valenza metropolitana, tema di riflessione anche per il piano strategico in corso.

- quattro potenziali sistemi metropolitani, tra 1 e 2 milioni di abitanti, in Piemonte, Veneto, Emilia, Toscana. Si tratta di sistemi con assetti e configurazioni territoriali differenti (radiali, policentrici, lineari) e con caratteri territoriali specifici e eterogenei (ex monoindustria, PMI).
- altre nove aree metropolitane, superiori alla soglia dei 400 mila abitanti, in diverse regioni, tra cui Liguria, Sicilia, Puglia, Sardegna. Sono centri che potrebbero probabilmente migliorare i propri servizi e attrarre maggiori investimenti se fossero nelle condizioni di operare in modo unitario e con la formazione di *autorità metropolitane* (coordinamento degli attori pubblici, elaborazione di una agenda comune, finalizzazione di risorse comuni); si tratta delle aree industriali di base o di piccola impresa, e delle maggiori città amministrative del Mezzogiorno;
- infine, importanti aree urbane presenti in tutte le regioni, spesso coincidenti con centri vivaci di media dimensione, caratteristici della diffusa armatura urbana italiana.

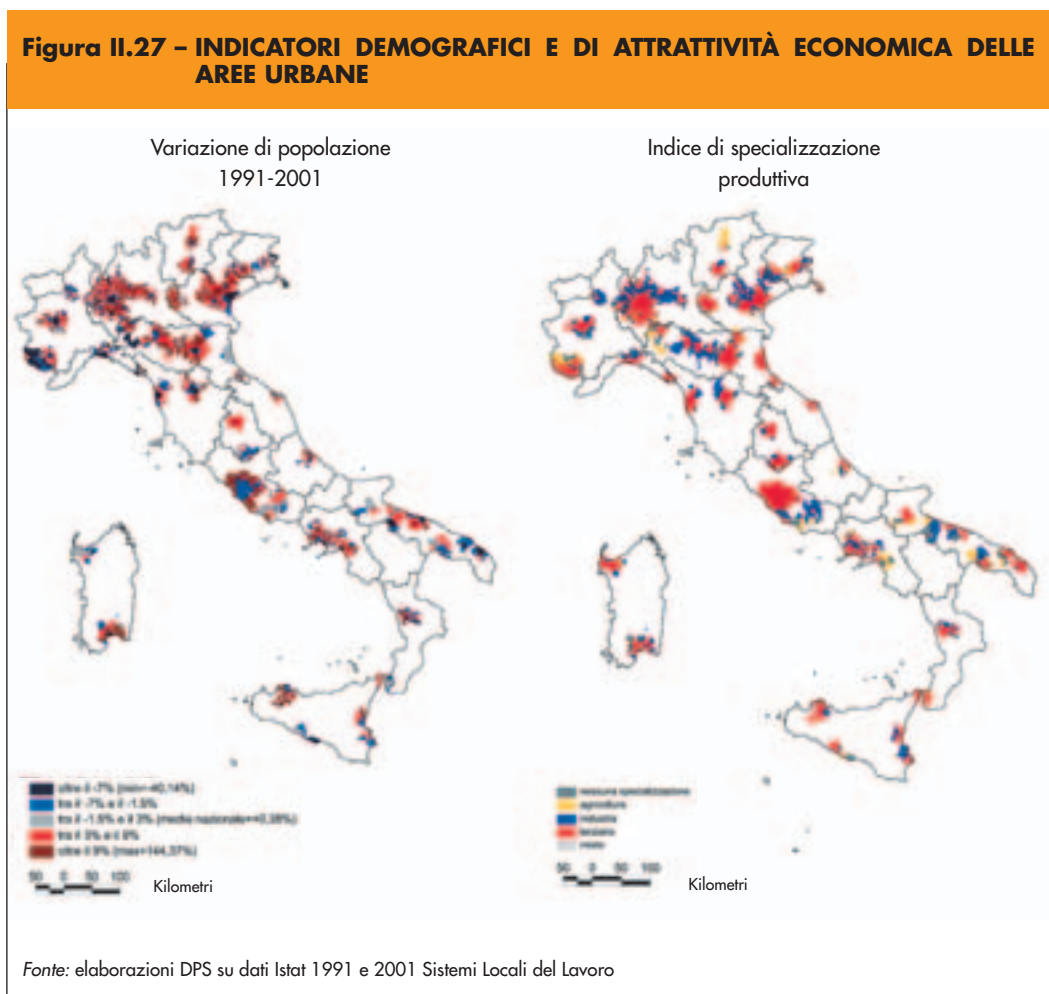
La composizione della realtà urbana in tale classificazione offre alcuni spunti di riflessione. Appare evidente, per esempio, la maturità e al tempo stesso problematicità dell'annosa ma irrisolta questione della governance istituzionale delle aree metropolitane.

**Dinamiche
demografiche e
attrattività delle
aree urbane in
Italia**

La tavola II.24 evidenzia che le dinamiche demografica ed economico-produttiva del complesso delle aree urbane non si discostano molto dalla media nazionale. Tuttavia, i comportamenti delle singole aree urbane risultano abbastanza differenziati tra loro. 'I quattro potenziali sistemi metropolitani' e 'le quattro agglomerazioni settentrionali' mostrano una capacità di attrazione degli addetti superiore al loro peso demografico, a differenza dei centri e delle aree metropolitane meridionali segnalando che, non solo gli assetti territoriali sono profondamente diversi, ma anche la capacità di attrazione economica.

Riguardo all'andamento demografico, la figura II.27 conferma che la popolazione urbana in Italia è complessivamente in diminuzione ma anche in recente intensa dispersione.

La mappa demografica mostra come aree "fredde", ovvero in calo di popolazione, la grande maggioranza dei comuni capoluogo che sono al centro delle aree metropolitane: i 12 maggiori comuni hanno complessivamente perso oltre il 7 per cento della popolazione negli ultimi dieci anni, che diventa il 17 per cento se si considerano l'intero periodo degli ultimi 30 anni, successivo alla fase del boom



postbellico⁸⁰. Tuttavia, la lettura combinata dell'andamento demografico e dell'attrattività economica urbana, evidenzia una forte differenziazione dei percorsi di sviluppo che riflette, da una parte, la congiuntura nazionale; dall'altra, l'intreccio tra le dinamiche dell'invecchiamento, dell'immigrazione e della dispersione insediativa che si combinano in specifiche dinamiche locali.

Vediamo, in particolare, alcuni esempi:

- il sistema di Roma, pur perdendo popolazione nel suo insieme, cresce in addetti in misura superiore alla media nazionale (a differenza delle altre due 'capitali');
- lo stesso si può dire dei sistemi urbani policentrici del Nord-Est, ma non degli altri due;

⁸⁰ Se i dati a livello mondiale indicano una popolazione urbana in crescita associata ad un aumento del fenomeno della 'diffusione insediativa', in Europa si registra una leggera inversione di tendenza e alcune città europee, grandi e intermedie, ricominciano a 'concentrare' popolazione. I *patterns* del cambiamento demografico sono diversi: in un confronto tra le città inglesi e quelle europee (nel succitato rapporto inglese: *Where do the Core Cities Stand*), si conferma che le città inglesi (Londra esclusa), tedesche e del mediterraneo sono ancora in decremento, mentre quelle in crescita economica -tipicamente quelle scandinave e del nord europa- attraggono popolazione.

- crescono in modo dinamico sia come peso demografico che come addetti gli agglomerati del Centro-Nord che gravitano nella pianura padana e sulla costiera adriatica;
- alcuni agglomerati urbani del Mezzogiorno crescono limitatamente e solo dal punto di vista demografico.

La complessiva diminuzione della popolazione insieme alla crescita degli addetti, fenomeni solo apparentemente in contraddizione, fornisce una buona rappresentazione delle pressioni alla peri-urbanizzazione che interessano i maggiori centri urbani.

Effetti sul sistema edilizio, sul settore manifatturiero e sulle industrie di servizi

Anche i dati disponibili sull'andamento dello stock abitativo indicano una consistente dispersione. Il generico incremento edilizio del decennio (quasi il 10 per cento in più nel numero delle abitazioni complessive) nasconde comportamenti difformi dei comuni, che riguardano in modo non ovvio le città e soprattutto alcune parti della cintura metropolitana. Senza entrare nel dettaglio degli indicatori, l'andamento complessivo è frutto della somma di diversi comportamenti. Il cuore delle aree metropolitane declina in termini demografici e cresce in modo limitato anche dal punto di vista edilizio. Alcuni settori metropolitani di seconda cintura, però, sono in espansione sia come popolazione che come abitazioni; altri invece crescono solo nel numero di abitanti (ma anche per opportunità legate ai vantaggi fiscali della residenza) registrando addirittura un recupero di alloggi sfitti. Al tempo stesso, numerosi comuni – per lo più turistici – permangono in declino demografico ma accolgono consistenti incrementi edilizi. La dinamica differenziale dei sistemi urbani introduce però un'altra caratteristica. Il profilo prevalente degli attivi di ciascun comune, commisurato rispetto a quello medio regionale, consente di caratterizzare il tipo di sistema produttivo (cfr. fig. II.27, indice di specializzazione produttiva). Non diversamente da quello che si riscontra sui distretti, tale misurazione rivela un'Italia dove il manifatturiero non è scomparso, neanche nei sistemi urbani che sono per natura in prevalenza terziari. Le aree funzionali urbane si allargano, seguendo la dispersione degli abitanti e dei percorsi pendolari, ma mostrano caratteri specifici.

I grandi sistemi territoriali manifatturieri sono evidenti nelle grandi e dinamiche aree urbane disposte lungo l'arco prealpino, ma anche nei sistemi minori dell'Italia centrale e del Mezzogiorno, che disegnano quasi delle trasversali transappenniniche all'altezza dell'Umbria e del Molise. Restano manifatturiere le corone urbane delle grandi metropoli. Appaiono inoltre, anche in ambito metropolitano, alcune piccole aree a specializzazione produttiva rurale presumibilmente di pregio e qualità. In definitiva, appare emergere una struttura metropolitana articolata e complessa, nella quale il manifatturiero non è scomparso.

Più che sui macro-settori riportati nella figura II.28, le teorie sul "ritorno delle città" in genere si concentrano su specifiche categorie di industrie di servizi e tecnologia caratterizzati, tra l'altro, da attributi quali: l'intensità conoscitiva e tecnologica, l'immaterialità e "creatività", l'alto valore aggiunto, e l'eco-compatibilità. Gli stessi dati Istat 1991 e 2001 segnalano che, nella dispersione residenziale, la popolazione con titoli di studio e mansioni qualificate tendono a concentrarsi nelle

aree metropolitane, secondo una tendenza comune nelle nazioni industrializzate e in cui alcune differenze tra paesi dipendono dalle caratteristiche specifiche dei percorsi di terziarizzazione e innovazione delle attività produttive.

La tavola II.25 evidenzia che le funzioni “superiori”⁸¹ (alta formazione e ricerca, editoria e cultura, produzione high-tech, servizi finanziari) si concentrano nelle città in Italia, come nel resto altri paesi europei⁸².

Le funzioni
“superiori”

Tavola II.25 - FUNZIONI URBANE SUPERIORI (SISTEMI LOCALI DEL LAVORO URBANI)¹

	Incidenza addetti a funzioni superiori su tot. addetti (%)	Variazione addetti a funzioni superiori 1991 -2001 (%)	Variazione totale addetti 1991-2001
Italia	16,5	43,2	8,0
Aree urbane	19,9	42,6	8,7
<i>di cui:</i>			
Aree urbane Centro-Nord	20,8	42,8	9,4
Aree urbane Sud	16,5	42,0	6,3
Milano	30,3	37,5	8,1
Roma	27,8	47,5	15,5
Napoli	19,6	36,4	5,1
Bologna	21,9	40,0	5,2
Torino	22,3	34,6	1,2
Firenze	21,0	27,6	4,2
Genova	20,1	25,5	0,4
Bergamo	15,4	47,9	16,6
Brescia	18,5	70,1	18,1
Verona	19,8	55,0	16,8
Palermo	18,3	25,7	-0,5
Bari	21,2	59,0	8,3
Catania	16,0	25,2	7,7
Cagliari	17,6	49,1	11,8
Taranto	12,3	41,1	-4,1

¹ I dati presentati si riferiscono ai sistemi urbani considerati nelle prime quattro categorie identificate in precedenza, ovvero: a) ‘le tre capitali’; b) quattro potenziali sistemi metropolitani; c) quattro agglomerazioni (>400 mila ab.) settentrionali; e (d) cinque agglomerazioni meridionali.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat 1991 e 2001

⁸¹ Nella già citata ricerca Iris-Roma Tre sono stati considerati in particolare gli addetti nei seguenti settori della classificazione delle attività economiche Ateco (Istat, 8° Censimento dell’Industria e dei Servizi, 2001): ricerca e sviluppo sperim. nel campo delle scienze naturali e ingegneria; ricerca e sviluppo sperim. nel campo delle scienze sociali e umanistiche; fabbricazione di macchine per ufficio, di elaboratori e sistemi informatici; costruzione di aeromobili e di veicoli spaziali; fabbric. prodotti farmaceutici, chimici e botanici per usi medicinali; editoria, stampa e riproduzione di supporti registrati; informatica e attività connesse; altre attività professionali ed imprenditoriali; intermediazione monetaria e finanziaria; produzioni e distribuzioni cinematografiche e di video; attività radiotelevisive; istruzione universitaria; altre attività dello spettacolo; attività di biblioteche, archivi, musei ed altre attività culturali; attività delle agenzie di stampa.

⁸² La definizione di funzioni superiori urbane si può prestare ad equivoci. In questo caso, a differenza dell’analogo studio francese, sono state evitate tutte quelle attività come il commercio, e i trasporti le poste e telecomunicazioni, l’energia e lo smaltimento rifiuti - che sono legati alla taglia demografica (per esempio, se fosse stato inserito il dato relativo alla Grande Distribuzione Organizzata, dove si è concentrato l’aumento più significativo degli addetti nelle maggiori aree metropolitane, sarebbe emerso un fattore di maggiore concentrazione; mentre, se fosse stato inserito il dato relativo al settore poste e telecomunicazioni o energia e smaltimento rifiuti, sarebbero stati inclusi, invece, anche gli uffici postali e i distributori di benzina) Datar, *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Éléments de diagnostic et orientations*, CIADT du 18 décembre 2003 2004.

Nel 2001 gli addetti nei settori citati in nota si localizzavano per il 75 per cento all'interno dei 72 Sistemi Locali del Lavoro urbani, e in particolare nei comuni capoluogo posti al centro delle agglomerazioni. L'insieme di queste funzioni – a buon diritto definibili urbane – è in crescita, rispetto al 1991, del 48 per cento, in modo simile nelle diverse ripartizioni geografiche, con un trend questo non diverso dalla media nazionale. Andamenti diversi si riscontrano invece nelle singole aree, con casi in particolare di vistoso recupero (Verona e Brescia, per esempio).

Tra le funzioni urbane, i settori della produzione “tecnologica” sono generalmente in calo di addetti (grosso modo il 10 per cento in meno rispetto al 1991), mentre aumentano quelli legati ai servizi e alla ricerca.

Tuttavia, le funzioni superiori conservano una forte concentrazione nelle aree urbane sia pur con andamenti diversi. Nelle principali aree urbane, soprattutto quelle del Nord, le funzioni superiori incidono di più sul totale degli addetti: nel sistema locale di Milano l'incidenza è addirittura del 30 per cento, ed è in generale più elevata della media nelle grandi aree metropolitane e al Nord. Fanno eccezione da un lato Bergamo, città solidamente industriale, e dall'altro lato, Bari dove tali attività registrano un evidente incremento. Vanno ancora segnalate Pisa e Trieste, altre due città sede di importanti università e poli di ricerca, dove l'incidenza delle funzioni superiori (rispettivamente 25,1 e 23,9) è significativamente più elevata della media.

In definitiva, nella riflessione sul ruolo delle città come motori di sviluppo occorre tenere presente la sovrapposizione di questi diversi schemi: una geografia complessa delle attività manifatturiere, che non si identificano più né con un settore privilegiato, né con un'attività di base, né con una regione in particolare; altre attività con profilo geografico, localizzativo e qualità diversificate, come il rurale di qualità e le attività di servizio specializzate e diffuse.

II.4.2 Servizi per ricerca e innovazione per la filiera agro-alimentare⁸³

Sempre di più il sistema agro-alimentare italiano perde la natura di settore indifferenziato, produttore di materie prime a basso valore aggiunto, acquisendo invece la natura di sistema produttore di beni a più alto valore aggiunto. L'agricoltura, nella sua natura di settore appartenente a filiere, siano esse filiere produttive come l'agro-alimentare, o filiere territoriali, di cui può rappresentare uno degli *asset* chiave (ad esempio agricoltura all'interno di un'area parco), oltre ad offrire prodotti agricoli e materia prima, offre anche, e sempre di più, “servizi”. Affinché l'agricoltura possa contribuire alla competitività di queste filiere, le strategie di ricerca e di innovazione hanno un ruolo fondamentale. Il rispetto di standard qualitativi precisi e la garanzia della sicurezza degli alimenti, ad esempio, implica livelli essenziali di modernizzazione del settore; uso di input dalle caratteristiche sempre

⁸³ Questo lavoro si è avvalso del contributo fornito da una serie di interviste libere ad attori chiave del sistema della ricerca agro-alimentare (Università di Ancona; INEA; Dipartimento dell'Agricoltura dell'OCSE; Rete Regionale per la Ricerca in agricoltura).

più precise e l'adozione di schemi di rintracciabilità. Tutti campi in cui la ricerca può e deve assicurare gli avanzamenti necessari.

La filiera agro-alimentare assicura il 7,4 per cento del totale delle esportazioni italiane, di cui ben il 5,8 per cento è costituito da beni alimentari a più alto valore aggiunto. Questo contributo è cresciuto nell'ultimo decennio, soprattutto grazie al contributo delle esportazioni a più alto valore aggiunto⁸⁴.

Inoltre la produzione di prodotti agricoli di qualità e il ruolo che l'agricoltura gioca nella caratterizzazione dei paesaggi, sono *asset* fondamentali per lo sviluppo locale. Ne consegue che il ruolo della ricerca e dell'innovazione come servizio per il miglioramento della competitività del sistema agro-alimentare può avere delle ricadute importanti sui territori locali. Queste ricadute dipenderanno dal livello di integrazione delle filiere (e il loro minore o maggiore attaccamento al territorio), dalla presenza, dalla qualità e dall'impatto dell'attività di ricerca su un territorio, e dall'esistenza di reti di attori che sappiano creare, diffondere ed utilizzare i risultati della ricerca stessa.

E' pur vero che l'investimento in ricerca e sviluppo soprattutto, ma anche l'adozione di strategie di innovazione, è particolarmente difficile in un Paese caratterizzato da imprese agricole di piccolissima dimensione⁸⁵ e da un tessuto di imprese alimentari di piccola e media dimensione⁸⁶. Le caratteristiche dimensionali della filiera agro-alimentare possono avere delle ricadute nella propensione all'adozione di strategie di innovazione. Scoraggiamento sul quale possono giocare anche altre variabili, quali l'invecchiamento del settore agricolo e il suo basso livello di istruzione. Tutti fattori, questi, che pongono in una posizione particolarmente critica il Mezzogiorno⁸⁷. Criticità amplificata dall'importanza del sistema agro-alimentare nell'economia di quest'area del Paese⁸⁸.

II.4.2.1 La ricerca a servizio dell'agro-alimentare in Italia

L'agro-alimentare è un settore a bassi livelli di intensità in ricerca e sviluppo, se comparato ad altri settori industriali⁸⁹. In Italia il ruolo della ricerca pubblica in favore dell'agro-alimentare sembra sostituirsi completamente all'assenza di ricerca nel settore primario⁹⁰, e ad un debole livello di investimento in ricerca delle aziende

⁸⁴ Queste ultime sono cresciute dal 1995 al 2003 ad un tasso medio annuo del 4,9 per cento contro un tasso medio annuo di crescita delle esportazioni agricole del 2,5 per cento.

⁸⁵ In Italia la dimensione media dell'azienda agricola è di 5,5 ettari di SAU contro una media comunitaria di 18,7 ettari (fonte Eurostat 2000).

⁸⁶ In Italia circa il 56 per cento delle aziende alimentari hanno tra 10 e 249 addetti, ovvero sono PMI.

⁸⁷ Infatti la dimensione media dell'azienda agricola è di 4,4 ettari nel Mezzogiorno, contro gli 8,1 ettari del Centro Nord. Se l'industria alimentare ha una percentuale di aziende di piccola-media dimensione (10-249 addetti) del 58,04 per cento, essa è del 70,34 per cento nel Mezzogiorno.

⁸⁸ In quest'area del Paese, l'agro-alimentare garantisce occupazione al 10,6 del totale degli occupati (contro il 5,4 per cento al Centro Nord); contribuisce al 7 per cento del valore aggiunto dell'area e, cosa molto rilevante, prodotti agro-alimentari provenienti da quest'area contribuiscono al 30 per cento delle esportazioni nazionali agricole e al 17 per cento di quelle alimentari.

⁸⁹ Vedi, Foresti G (2005) "Specializzazione Produttiva e struttura dimensionale delle imprese: come spiegare la limitata attività di ricerca dell'industria italiana", Rivista di Politica Economica, XCV (3-4), pp. 81-238.

⁹⁰ In realtà, benché presumibilmente attestata a livelli assai contenuti, la spesa in ricerca e sviluppo delle nostre aziende agricole non è statisticamente rilevata. Questo non ci permette di valutare, ad esempio, se forme di integrazione orizzontale (cooperative; consorzi; gruppi di produzione) o verticale (contratti tra diversi livelli della filiera) agevolano il ricorso alla ricerca stessa.

alimentari. La questione risulta ancora più complessa se si considera che l'agricoltura usa ricerca sviluppata in altri settori (ad esempio in aziende fornitrici, che possono essere aziende chimiche o farmaceutiche), l'azienda alimentare produce una rosa di prodotti per i quali l'investimento in ricerca non è distinguibile in modo specifico, e non è misurato l'uso di ricerca e tecnologie prodotte all'estero e utilizzate dalle aziende nazionali (cosiddetto effetto *spill-in*). Osservando le statistiche internazionali, e tenendo conto le statistiche sulla spesa pubblica dell'Italia in favore dell'agro-alimentare riportate nei database internazionali sono sottostimate, perché non includono la spesa in ricerca e sviluppo delle Università⁹¹, risulta che l'intensità di spesa in ricerca e sviluppo dell'Italia per l'agro-alimentare è pari, nel 2001, all'1 per cento del valore aggiunto agricolo, lontana dalla media dell'Unione a quindici (5,6 per cento), ed è relativamente costante negli ultimi dieci anni (cfr. tav. II.26). Solo la Grecia e l'Austria hanno un'intensità inferiore a quella dell'Italia. Inoltre, rispetto agli altri Paesi, e in linea con quanto accade più in generale rispetto alla spesa in Ricerca e Sviluppo del nostro Paese, risulta bassa la partecipazione dei privati a tale spesa⁹².

Tavola II.26 - SPESA IN RICERCA AGRO-ALIMENTARE (PUBBLICA E PRIVATA) SU VALORE AGGIUNTO AGRICOLO: CONFRONTO EUROPEO (valori percentuali)

PAESI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Austria	0,82	0,84	0,98	1,86	1,11	1,15	1,11	1,13	1,45	1,01	1,01	0,96
Belgio	2,44	2,30	4,55	4,07	4,32	3,97	4,42	4,28	4,33	4,77	5,31	6,79
Francia	3,16	3,54	3,09	3,49	3,39	3,06	3,01	3,03	3,21	2,75	2,80	2,94
Germania	n.d.	3,64	2,28	3,51	2,84	4,41	2,54	3,98	2,49	3,64	2,15	3,69
Grecia	n.d.	n.d.	n.d.	0,31	0,22	0,39	0,40	0,41	0,31	0,41	0,30	0,76
Italia	0,88	0,86	0,87	0,87	0,82	0,87	0,77	0,80	0,78	0,78	0,99	1,01
Paesi Bassi	0,34	0,36	0,49	0,41	0,35	0,44	0,52	0,74	0,75	0,78	0,92	1,11
Portogallo	0,86	0,90	1,48	1,50	1,29	1,57	1,73	2,42	2,82	2,60	3,24	3,85
Regno Unito	1,04	1,22	1,18	1,41	1,31	1,42	1,54	1,60	2,08	1,76	2,03	2,16
Spagna	1,30	4,24	1,42	5,12	1,02	3,75	1,26	1,59	0,94	3,37	1,03	3,33
Totale EU 15¹	3,12	4,42	3,14	5,12	3,21	4,33	3,57	3,92	3,81	4,44	3,74	5,61

(¹) al netto di Lussemburgo e Irlanda

Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT - OECD

In Italia, il totale della spesa in ricerca e sviluppo del settore pubblico e privato nel 2003 è di circa 345 milioni di euro, di cui 223 milioni di euro ricerca pubblica e 122 milioni di euro di spesa delle aziende alimentari⁹³. L'intensità di tale spesa corrisponde all'1,3 per cento del valore aggiunto in agricoltura.

⁹¹ A titolo comparativo, si consideri che della spesa effettuata in favore della Ricerca e Sviluppo in generale nel Paese nel 2003, circa il 34 per cento è attribuibile alle Università. Infatti sono diversi i dipartimenti delle Università che fanno ricerca in favore dell'agro-alimentare, e questi non appartengono necessariamente alle facoltà di agraria e di veterinaria. Particolarmente attivi possono essere dipartimenti appartenenti alle facoltà di Chimica; Farmacia; Medicina ed Ingegneria. Inoltre queste statistiche non includono neanche la spesa in ricerca e sviluppo sostenuta dalle aziende agricole, mentre tale investimento è rilevato da altri Paesi europei.

⁹² Nel 2002, la spesa in Ricerca e Sviluppo dell'Italia è di circa l'1,14 per cento del Pil, di cui almeno il 48 per cento è attribuibile ai privati (2003, Istat). Percentuale decisamente più bassa rispetto alla Europa a 15 (54 per cento) e notevolmente più bassa rispetto a quella degli Stati Uniti e del Giappone (63 e 74 per cento). Fonte: Eurostat.

⁹³ Questo dato include la spesa pubblica *intra-muros* in ricerca e sviluppo per obiettivo (inclusi enti pubblici di ricerca, Stato ed altri enti pubblici) e quella delle imprese agro-alimentari *intra-muros* (Fonte Istat). E' da notare che questo dato non include la spesa in ricerca e sviluppo in favore dell'agro-alimentare sostenuta dalle imprese.

RIQUADRO L – SPESA PUBBLICA E PRIVATA IN FAVORE DELL'AGRO-ALIMENTARE, UNA RICOSTRUZIONE COMPLESSIVA

Fino al 2000, l'Istituto Nazionale di Economia Agraria elaborava e pubblicava una stima del totale della spesa pubblica italiana in favore della ricerca agro-alimentare. Si tratta di una ricostruzione che si differenzia da quella possibile con dati Istat, perché si basa su stanziamenti (e non dati di spesa) e perché include anche le erogazioni dell'Università. Secondo tale ricostruzione, la spesa in ricerca e sviluppo in favore dell'agro-alimentare ammontava, nel 2000, a 429 milioni di euro. Di questa, circa l'80 per cento era ricerca pubblica e il rimanente ricerca privata.*

Si conferma dunque il basso livello di partecipazione dei privati a tale investimento pur registrandosi l'aumentare di tale componente privata, che è raddoppiata rispetto al 10 per cento dell'inizio degli anni novanta. Dal momento che la spesa privata aumenta ad un il tasso medio annuo decisamente superiore rispetto a quella pubblica, ed anche rispetto alla spesa totale, si segnala un effetto sostituzione. Distinguendo inoltre la spesa per enti finanziatori, nel 2000 i trasferimenti del Miur alle Università erano la voce più rilevante (46 per cento) seguita dalla spesa finanziata dal Mipaf e centri di ricerca collegati (30 per cento) e quella attribuibile alle regioni (28 per cento).

* Tale stima veniva effettuata utilizzando i bilanci dei diversi enti pubblici e di ricerca; le diverse relazioni dei programmi di finanziamento esistenti in favore della ricerca in agricoltura e stimando la spesa delle Università (soltanto per le facoltà di agraria e di veterinaria) in ricerca e sviluppo, utilizzando le indicazioni del Manuale di Frascati. Rispetto ai dati Istat che sono dati di spesa in ricerca e sviluppo, si tratta di una stima che può includere spesa di tipo differente, sia stanziata che erogata. Tale ricostruzione arriva fino all'anno 2000.

Del totale della spesa pubblica italiana in ricerca e sviluppo⁹⁴, quella in favore dell'agricoltura e dell'alimentazione assorbe un'importante percentuale (circa 8 per cento, media del periodo 2000-2003), inferiore solamente alla ricerca per la protezione della salute umana e a quella in favore delle strutture e delle relazioni sociali⁹⁵. Secondo i dati Istat, si spende per la ricerca in favore dell'agricoltura e dell'alimentazione una quota molto vicina a quanto si spende per la ricerca in produzione, distribuzione e uso di energia (cfr. fig. II.28).

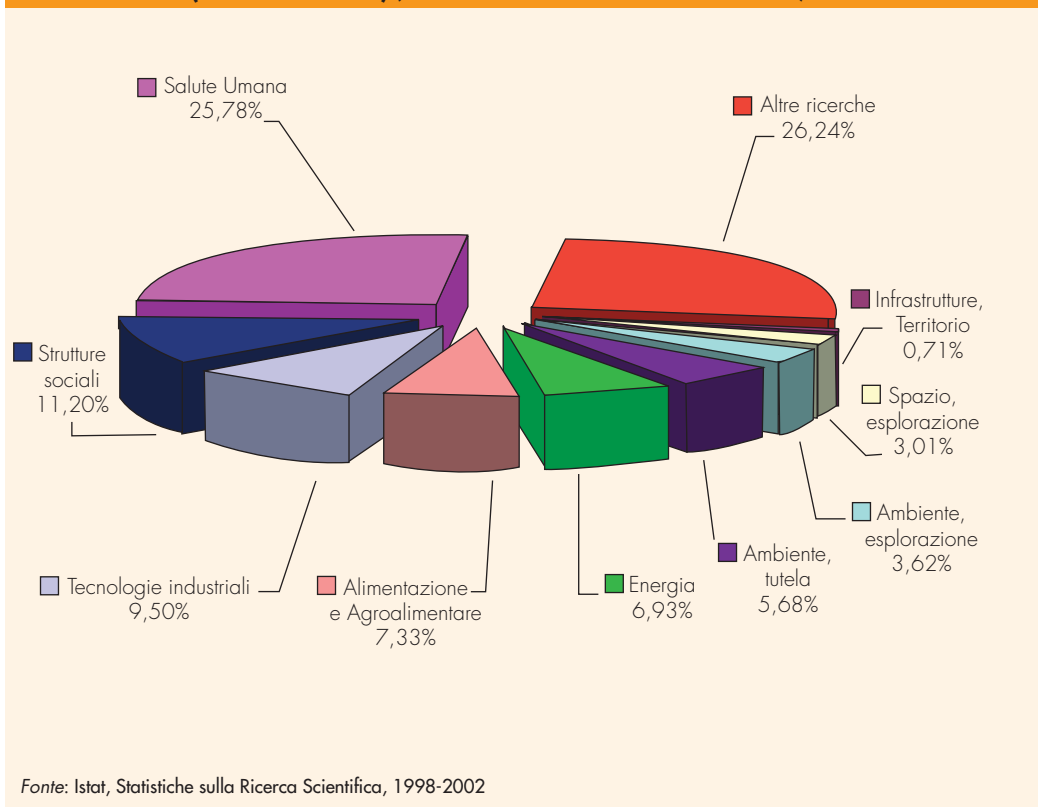
Per quanto riguarda la spesa delle aziende alimentari in ricerca e sviluppo⁹⁶, le aziende alimentari investono nel periodo 2000-2002, 104,3 milioni di euro in ricerca e sviluppo, l'insieme delle aziende (comprese quelle alimentari) dei diverse settori investe in ricerca e sviluppo su prodotti della filiera agro-ali-

⁹⁴ Dati Istat, Statistiche sulla Ricerca Scientifica, Rilevazioni Annuali (Rilevazione 1998-1999 e Consuntivo e Previsioni 2003). Questi dati non includono la spesa in Ricerca e Sviluppo delle Università.

⁹⁵ Nella voce Altre Ricerca è inclusa quella spesa in ricerca e sviluppo non orientata verso obiettivi socio-economici (matematica e scienze informatiche, scienze fisiche, scienze biologiche).

⁹⁶ Dati Istat, spesa in ricerca e sviluppo delle aziende alimentari intra-muros. Questi dati permettono di guardare sia la spesa in ricerca e sviluppo delle aziende alimentari e delle bevande, sia quella effettuata da altri settori in cosiddetti "prodotti di ricerca", che altro non sono che dei campi di specializzazione della ricerca stessa, ovvero indicano quanta parte di ricerca di un certo settore si traduce in investimenti di ricerca ed innovazione

Figura II.28 - SPESA PUBBLICA IN R&S PER OBIETTIVI SOCIO-ECONOMICI (INTRA-MUROS) (anno di riferimento: media 1998-2002)

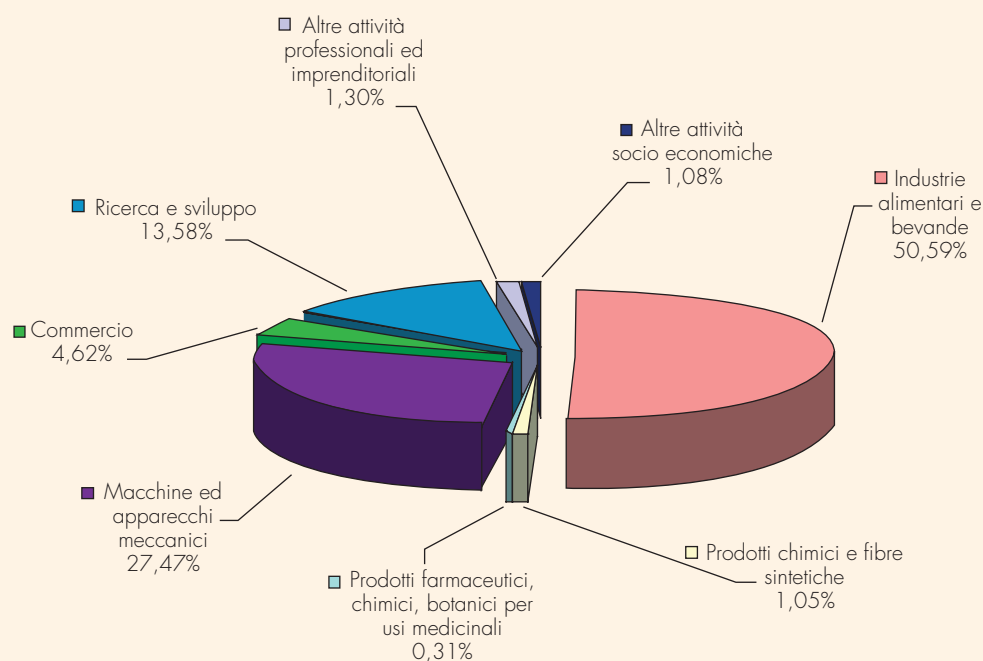


mentare⁹⁷ per un totale di 188 milioni di euro, ovvero l'investimento in ricerca e sviluppo proveniente da altri settori (con un peso importante di industria delle macchine, industrie specializzate in ricerca e sviluppo, commercio all'ingrosso e industrie chimiche, cfr. fig. II.29) provoca un incremento dell'80 per cento dell'investimento puramente settoriale⁹⁸. Infine il grosso della spesa in ricerca delle aziende alimentari è sviluppo sperimentale (60 per cento) e ricerca applicata (32 per cento).

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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.

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

Venendo alla situazione nelle diverse aree del Paese, e prendendo in considerazione la spesa in ricerca e sviluppo delle aziende alimentari⁹⁹, 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.

⁹⁹ 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.

Tavola II.27 - PESO DELL'AGRO-ALIMENTARE E SPESA IN R&S DELLE AZIENDE ALIMENTARI PER RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE (valori in milioni di euro prezzi costanti 1995)

	Valore Aggiunto agricoltura ¹		Valore Aggiunto alimentare ¹		Peso Esportazioni Agricole ²		Peso Esportazioni Alimentari ³		Peso Unità Locali dell'Industria Alimentare ²		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	26,1	1.213	29,3	2.569	17,2	30.578	41,5	9	8,5
Italia	26.365	100,0	20.435	100,0	4.142	100,0	14.896	100,0	73.680	100,0	105	100,0

¹ Fonte: Elaborazione DPS su dati Istat

² Fonte: Elaborazioni dati Censimento Istat 2001 Industria e servizi

³ Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Statistiche del Commercio estero

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 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 produttivi¹⁰⁰; 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 prodotto¹⁰¹; 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 brevetti¹⁰², 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,

¹⁰⁰ Esistono oggi dei sistemi di software collegati alle macchine agricole, che permettono di ricostruire le diverse scelte culturali dell'agricoltore; il livello e la qualità di *inputs* utilizzati; le quantità raccolte e il monitoraggio dello stato culturale dei diversi appezzamenti agricoli.

¹⁰¹ Alcune imprese alimentari, ad esempio stanno sperimentando il latte capace di conservarsi, senza perdere le sue caratteristiche organolettiche, fino a dieci giorni in frigorifero.

¹⁰² Dati su Domande di Brevetti, Fonte European Patent Office.

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 vegetali (i cosiddetti *plant breeders right*)¹⁰³; per quanto riguarda i prodotti alimentari, le caratteristiche di maturità del settore fanno sì che raramente le aziende ricorrono 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*).

Dal punto di vista dell'adozione di strategie di innovazione¹⁰⁴, 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.

Del totale delle aziende alimentari incluse nel campione, il 38,2 per cento risulta come innovatrice¹⁰⁵, in linea con il valore medio registrato dall'insieme del settore industriale¹⁰⁶. 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 Piccole e Medie Imprese 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

La spesa per l'innovazione...

... è proporzionale alle dimensioni delle imprese

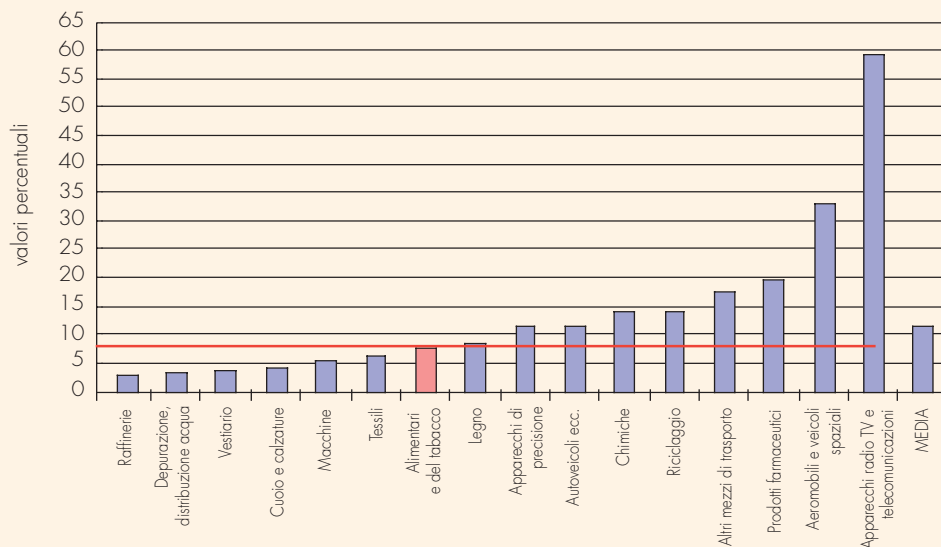
¹⁰³ Si tratta di una materia in continua evoluzione. Fino agli anni 80, le piante o gli animali, interi o nelle loro parti non erano brevettabili. Negli USA, negli anni 80 la brevettabilità è stata estesa alle innovazioni riguardanti la materia vivente, con lo svilupparsi dell'industria biotecnologica. 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*.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ 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.

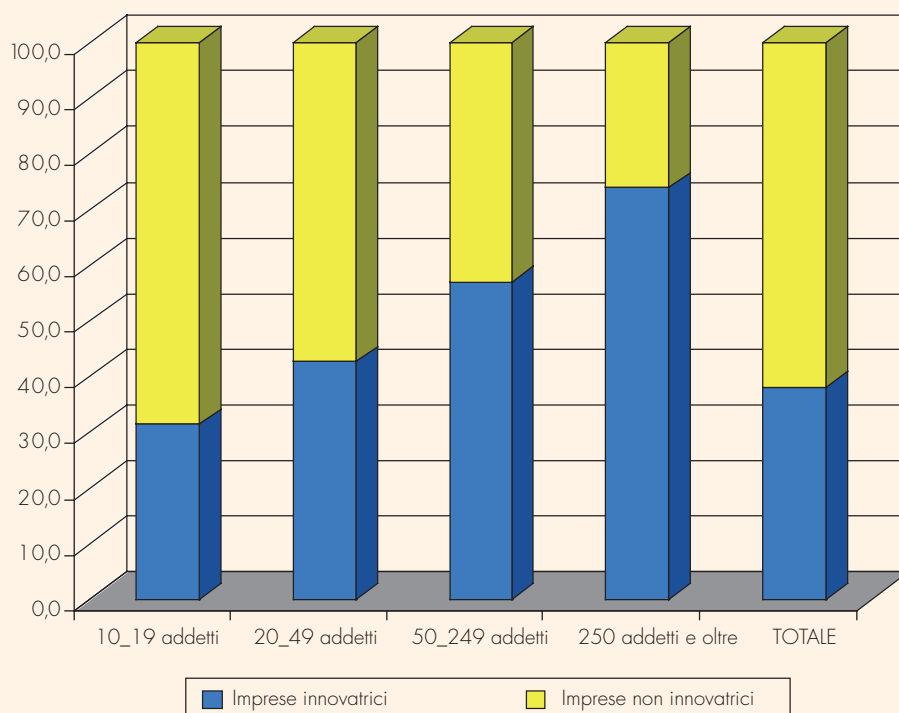
Figura II.30 - SPESA IN INNOVAZIONE PER SETTORI INDUSTRIALI (per addetti)
(anno di riferimento 2000)



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

che solo il 5 per cento delle aziende alimentari innovatrici risulti aver definito accordi di cooperazione per l'innovazione (contro una media comune 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

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 produzione¹⁰⁷. 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 acquisita¹⁰⁸ 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 agricole¹⁰⁹. 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 agricole¹¹⁰. 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 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

¹⁰⁷ Bisogna dire però che questa voce di investimento in innovazione prevale anche nell’insieme dei settori dell’industria del Paese.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ 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.

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.

Aspetti di politica economica

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)¹¹¹ 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* passive¹¹².

Strategie “*adattive attive*” e strategie “*adattive passive*”

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 Paesi¹¹³. 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 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.

¹¹¹ Strategia questa che legata al mercato d'origine e di destinazione del bene e all'ottimale sfruttamento di flussi di merci già esistenti.

¹¹² 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.

¹¹³ 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.

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 ricerca¹¹⁴. 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 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 dimensioni¹¹⁵, 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.

¹¹⁴ Si pensi ad Enti di intermediazione di Ricerca già esistenti in alcune regioni.

¹¹⁵ Vedi Istat, Indagine sull'innovazione delle imprese, Impatto dell'innovazione sui risultati economici e sull'attività aziendale, 1998-2000.

RIQUADRO M - DISAGIO SOCIALE NELLE AREE URBANE

Una recente ricerca ha affrontato nel massimo dettaglio possibile la geografia sociale del disagio¹. I dati del censimento del 2001 sono stati analizzati alla scala delle sezioni censuarie² nelle province contenenti le 23 maggiori aree metropolitane³ 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. 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.

¹ 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.

² Complessivamente le sezioni ammontano a 141.353. 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.

³ 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.

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	11,7	15,2	19	22,3	26,6	41	82,7	17,4
Valori medi di classe per alcune variabili: (quote percentuali)									
Attivi	65	53,1	48	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	10,6	26
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	60,8	32,6
Edifici in buono o 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	44,6	72
Abitazioni senza riscaldamento	14,5	14,5	18	21,6	27,3	32,8	41,5	46,6	21
Abitazioni senza acqua calda	2,9	2,9	3,5	4	5,7	8,7	14,8	19,7	4,5
Abitazioni vuote nell'area	12,1	10,9	11,8	12,9	16	22	33,5	38,8	14
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 (%)	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 differenze tra le diverse province metropolitane. La provincia di Napoli mostra ad esempio (cfr. 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)⁴; 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

⁴ 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.

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 (cfr. 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 (cfr. 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.

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.