

1. ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA

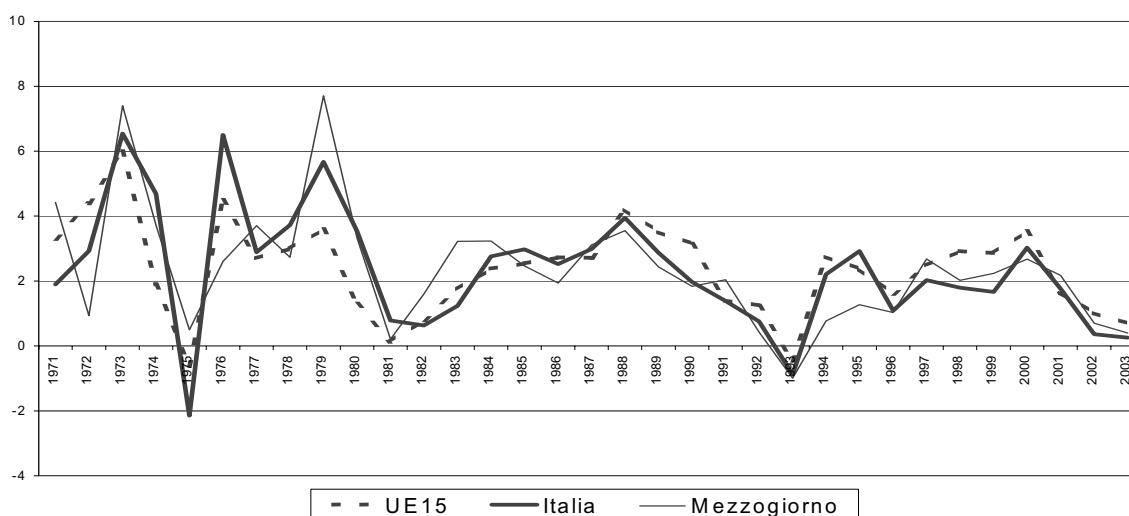
L'analisi originaria della situazione di partenza, riferita agli anni 1999-2000, è stata integrata, in occasione della revisione di metà periodo, considerando le revisioni statistiche intercorse e con l'aggiornamento dei dati relativi al periodo 2000-2003. Per quanto possibile, si è mantenuta distinta l'evidenziazione dei due periodi, al fine di una maggiore comprensione dell'evoluzione recente.

1.1. Considerazioni sull'economia del Mezzogiorno

1.1.1. Situazione socioeconomica e divari regionali

A partire dalla metà degli anni novanta l'economia del Mezzogiorno ha preso a crescere più di quella del Centro Nord, trainata da investimenti, esportazioni, turismo e da una forte natalità imprenditoriale. Dalla metà degli anni '90 il tasso di crescita medio annuo nel Mezzogiorno è stato al di sopra di quello medio nazionale, sia nel periodo fino al 1999, sia nel periodo successivo, fino al 2003. Si è così assistito alla ripresa della convergenza interna tra Mezzogiorno e resto del Paese. Tra il 1996 e il 1999 la crescita media annua del PIL meridionale è stata, infatti, pari al 2,0 per cento, contro 1,5 a livello nazionale, mentre nel periodo 2000-2003 – pur di complessiva minore crescita – si registra un tasso di crescita dell'1,6 per cento contro lo 0,8 per cento dell'Italia. Le conseguenze degli andamenti più favorevoli si rilevano nelle dinamiche dei differenziali di reddito. Dal 1995, i redditi pro-capite delle regioni meridionali sono aumentati di 2 punti rispetto alla media nazionale. Come conseguenza di questi andamenti, in Italia nel periodo recente i divari economici interni, fra le regioni, si sono ridotti.

Tassi di crescita del Pil: Italia, Mezzogiorno e UE-15



Tuttavia, nonostante la migliore performance in termini nazionali, la crescita del Mezzogiorno è rimasta inferiore a quella media europea: 1,7 contro 2,5 per cento nel periodo 1994-99; 1,5 contro 1,7 per cento nel periodo 2000-2003. Parallelamente, il PIL procapite in standard di potere d'acquisto (SPA) si è contratto rispetto alla media UE, anche se quello di alcune regioni dell'area è cresciuto, tanto da spingerle oltre (o ai limite del) la soglia fissata per la qualifica di "regione arretrata".

La situazione del mercato del lavoro in Italia ha mostrato un miglioramento nel 1999, che ha riguardato l'area centro-settentrionale del paese, registrando un tasso di crescita dell'occupazione pari all'1,3% (simile all'Unione Europea) e una riduzione della disoccupazione all'11,4% (contro il 9,2% nell'UE). Tuttavia, per la gran parte, gli anni '90 hanno segnato un periodo caratterizzato da riduzione o da tassi modesti di sviluppo dell'occupazione e da un aumento della disoccupazione. La disoccupazione di lunga durata permaneva in effetti a un livello elevato, pari al 67,9% del totale dei disoccupati nel 1998 (rispetto al 49,3% nell'UE).

Il mercato del lavoro ha mostrato un miglioramento assai deciso nel periodo 2000-2003, che ha riguardato l'intero paese, registrando un tasso di crescita dell'occupazione pari all'1,6% (rispetto all'1,1% nell'Unione Europea) e una riduzione della disoccupazione all'8,7% (contro il 18,0% nell'UE). Gli anni 2000-2003 hanno visto una significativa riduzione della disoccupazione. La disoccupazione di lunga durata è peraltro ancora a un livello elevato, pari al 50,6% del totale dei disoccupati nel 2002 (rispetto al 40,2% nell'UE15). Secondo le previsioni della Commissione Europea, il miglioramento potrà essere confermato nel periodo 2004-2005 anche se a livelli inferiori.

Indicatori macroeconomici in Italia 1993-2003

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crescita del PIL variazione % annua	-0,9	2,2	2,9	1,1	1,8	1,5	1,4	2,7	1,8	0,4	0,3
PIL pro capite SPA (UE=100)	104,1	103,5	104,2	104,0	102,5	103,2	101,9	101,3	100,1	98,4	98,2
Occupazione variazione % annua	-2,5	-1,5	-0,1	0,3	0,4	1,0	0,6	1,7	1,6	1,3	0,4
Disoccupazione % della forza lavoro	10,2	11,2	11,6	11,7	11,7	11,8	11,3	10,6	9,4	8,7	8,6
Prezzi al consumo (indice armonizzato) variazione % annua	4,5	4,2	5,4	4,0	1,9	2,0	1,7	2,6	2,7	2,6	2,8

Fonte: ISTAT e Commissione Europea –

Per quanto riguarda le finanze pubbliche, l'indebitamento netto ha mostrato una riduzione dal 7,7 per cento del PIL nel 1995 al 2 per cento nel 1999. Successivamente, nel periodo 2000-2003, tale rapporto è lievemente risalito fino al 2,4 per cento del 2003, nonostante il contributo alla riduzione delle spese della contrazione dal 2001 della voce "spesa in conto capitale". Il livello del debito pubblico, diminuito dal 120,2 per cento del PIL nel 1997 al 114,7 per cento nel 1999, ha proseguito, pur rimanendo elevato, la sua discesa nel periodo successivo fino a raggiungere il 106,2 per cento del PIL nel 2003.

Le finanze delle amministrazioni pubbliche (valori espressi in % del PIL)

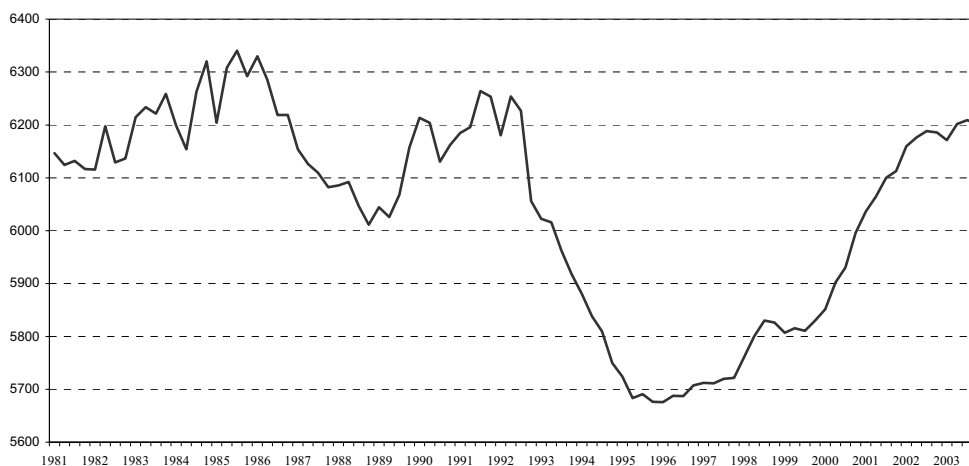
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Totale entrate	48,1	46,5	46,7	46,3	45,8	45,2	45,8	45,1
Spese in conto capitale	3,5	3,7	4,0	4,0	3,9	2,8	3,6	3,2
Spese correnti (al netto degli interessi)	38,0	37,6	37,9	37,3	36,9	36,0	36,3	36,1
Spesa per interessi	9,5	8,0	6,9	6,5	6,5	5,8	5,3	5,1
Indebitamento netto	-2,8	-2,7	-2,0	-1,8	-2,6	-2,3	-2,4	-2,9
Debito pubblico	120,2	116,8	114,7	111,2	110,6	108,0	106,2	105,9

Fonte: Programma di Stabilità dell'Italia, aggiornamento novembre 2003 e marzo 2004

Nota: Dati effettivi per il periodo 1997-2003; stime per il 2004

Nei primi cinque anni del decennio novanta, l'occupazione si era ridotta in Italia di oltre un milione di unità, di cui la metà nel Mezzogiorno. Nella seconda metà del decennio, l'occupazione ha mostrato in Italia una ripresa molto significativa, e anche l'occupazione meridionale ha mostrato segni di ripresa e una crescita particolarmente sostenuta dal 2000. Nel Mezzogiorno, l'occupazione complessiva al 2003 rimane solo di poco inferiore ai livelli raggiunti all'inizio degli anni novanta, mentre l'occupazione nel comparto dell'industria e dei servizi si mostra assai al di sopra di quei livelli. La composizione attuale della forza lavoro occupata appare infatti diversa da quella precedente. Ha perso notevolmente peso l'agricoltura, mentre aumenta il peso relativo dell'industria manifatturiera, del commercio, del turismo e dei servizi alle imprese.

Andamento dell'occupazione nel Mezzogiorno
(migliaia di persone, dati trimestrali destagionalizzati)
1981-2003



Fonte: Banca d'Italia (serie ricostruita 1981-1992) e Istat, RTFL (serie 1993-2003).

La struttura produttiva del Mezzogiorno si è, infatti, profondamente modificata a partire dalla metà degli anni novanta. La quota dell'occupazione agricola è scesa dall'11 per cento del 1997 all'8,4 per cento del 2003, anche se rimane assai elevata rispetto alla media nazionale (5 per cento) e alla media UE (4 per cento). Il peso dell'industria, in cui forte è il peso relativo del settore edile, rimane però significativamente inferiore alla elevata media nazionale. Nel settore dei servizi, il cui peso sul totale è relativamente in linea con la media UE, ancora elevato è il peso della Pubblica

Amministrazione (che nel passato aveva assolto un ruolo improprio di sostegno dei redditi), ma rispetto alla metà degli anni novanta in crescita è la quota dei servizi privati (per i soli servizi immobiliari e imprenditoriali la quota in unità di lavoro sul totale dei servizi è passata dall'11,4 del 1995 al 14,4 del 2001).

Struttura dell'occupazione al 1997 (*)				
	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale
Mezzogiorno	11,0	24,2	64,8	100,0
Italia	6,2	33,0	60,9	100,0
UE15	5,0	29,8	65,2	100,0

Struttura dell'occupazione al 2003 (*)				
	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale
Mezzogiorno	8,4	24,6	67,0	100,0
Italia	4,9	31,8	63,3	100,0
UE15(**)	4,0	28,2	67,8	100,0

(*) Rilevazioni sulle forze di lavoro. Fonti: Istat, Ocse.

(**) I dati sono relativi al 2002

La struttura dell'industria manifatturiera risulta polarizzata, con una carenza di impresa di media dimensione. Molto forte è l'incidenza delle unità di piccola dimensione (secondo i dati del Censimento dell'industria e dei servizi del 2001, gli stabilimenti con meno di 10 occupati raccolgono ancora circa il 33,4% degli addetti manifatturieri complessivi), che determinano una dimensione media complessiva sensibilmente minore che nel Centro-Nord (5,8 addetti contro 9,1). Come effetto dell'intenso processo di localizzazione di grandi impianti pubblici e privati sino alla prima metà degli anni '70, il peso delle unità di grandi dimensioni (500 e più addetti) resta maggiore che nel resto del Paese (rispettivamente 12,2 per cento nel Mezzogiorno e 9,1 nel Centro-Nord). Il quadro di frammentazione della struttura industriale del Mezzogiorno appare ancora maggiore in confronto alla media europea. Nell'UE a 15 paesi, le imprese industriali con meno di 10 addetti raccolgono solo il 14% del totale degli occupati del settore¹.

L'adozione di nuovi indirizzi di politica economica generale improntati a una riduzione quantitativa dei trasferimenti, al decentramento amministrativo, all'utilizzo di strumenti di valutazione dell'opportunità economica e sociale per la selezione degli investimenti, i decisi segni di cambiamento nella gestione e nel controllo del territorio (principalmente una maggiore capacità di governo delle città e un più efficace contrasto della presenza criminale nelle aree) hanno consentito, nella seconda metà degli anni novanta, l'emergere di nuovi ed importanti elementi di vitalità economica e sociale, in massima parte da ricondurre a scelte di investitori privati.

Un'importante indicazione di trend positivo si rileva nell'aumento della capacità di esportazione del Sud. Negli anni novanta il valore totale dell'export è più che raddoppiato, dai 9,9 milioni di euro del 1992 ai quasi 23 milioni del 1999. Negli anni 2000 e 2001 si assiste a un altro incremento significativo che porta il valore delle esportazioni a oltre 29 milioni di euro, dal 2002 – in

¹ Cfr. ISTAT, Rapporto Annuale 1998.

corrispondenza della crisi internazionale e del forte valore dell'euro - si assiste ad una contrazione dell'export (28 milioni nel 2003). Si tratta comunque di valori di circa tre volte superiori a quelli dell'inizio del decennio '90. Inizialmente favorita dalla svalutazione della lira nel 1992, la maggiore propensione all'esportazione si è, quindi, dimostrato un fenomeno stabile nel tempo anche dopo il successivo recupero del cambio "reale".

La crescita delle esportazioni si accompagna ad un processo di trasformazione del modello di specializzazione. L'aumento dell'export si concentra oggi in alcuni beni tradizionali di consumo (alimentari, abbigliamento, calzature, mobili, prodotti principalmente da imprese meridionali concentrate in alcuni distretti produttivi), nella meccanica e nei mezzi di trasporto, cioè in alcuni dei settori di successo del Made in Italy; minore è, invece, diventato il contributo all'export meridionale dei prodotti agricoli e dell'industria di base.

Anche nel settore dei servizi, e in particolare nel turismo, vi sono segnali di un miglioramento competitivo del Mezzogiorno. A partire dal 1992 il numero di presenze turistiche straniere nelle regioni meridionali cresce in misura apprezzabile: dal 12,8% del totale nazionale al 13,4% del 1998 e fino al 14,1% nel 2003. Tuttavia, mentre fino al 2000 le regioni del Mezzogiorno hanno registrato tassi di crescita delle presenze straniere stabilmente più elevati della media nazionale (9,6% medio annuo contro il 7% nazionale), negli ultimi tre anni (2001-2003) si è registrata una lieve flessione (-0,6% medio annuo, contro 0,2% di crescita nel Centro-Nord).

Segnali di forte vitalità emergono anche sul versante della demografia imprenditoriale. Nel periodo 1994-1999 il tasso di natalità delle imprese segna una variazione positiva dell'1,6%, rispetto all'1,3% della media italiana, e ha avuto una ulteriore accelerazione nel periodo successivo 2000-2003 (3,0 per cento medio annuo nel Mezzogiorno, contro 2,2 per cento nazionale).

Si manifesta quindi una crescente capacità di crescita autonoma, anche con la creazione di un tessuto industriale diffuso in alcune aree. Ampie appaiono peraltro le differenziazioni interne, a testimonianza della forte natura locale dei processi di sviluppo. Su 365 sistemi locali del lavoro identificati dall'Istat nel Mezzogiorno (a specializzazione manifatturiera o meno), nel 2001, rispetto al 1996, 128 registrano un aumento dell'occupazione complessiva² a un ritmo più elevato della media nazionale (6,5%), 11 di essi con incrementi superiori al 20%, tra cui Maierato (Calabria), Custonaci (Sicilia), Orosei (Sardegna). Con riferimento al settore dell'industria, inoltre, i sistemi locali del lavoro del Mezzogiorno con una crescita dell'occupazione del settore superiore alla media nazionale (2,4 %) sono 213.

Anche valutata sull'intero decennio (1991-2001) – e quindi all'interno di due cicli dell'occupazione assai diversi, il primo di caduta e il secondo di espansione – l'analisi per sistema locale mostra ampie differenziazioni.

Sistemi locali del lavoro nel Mezzogiorno (2001-1996)		
<i>(numero; quote percentuali sul totale dell'occupazione per il settore dell'industria nel 2001)</i>		
	<i>numero</i>	<i>%</i>
Sistemi locali con crescita dell'occupazione industriale (2001-1996)	231	67,1
<i>di cui, crescita superiore alla media nazionale (2,4%)</i>	<i>213</i>	<i>63,6</i>
Sistemi locali con diminuzione dell'occupazione industriale (2001-1996)	134	32,9

Fonte: Istat

² La metodologia adottata procede all'individuazione dei sistemi locali del lavoro a partire dall'aggregazione dei comuni sulla base dei dati relativi agli spostamenti quotidiani della popolazione (pendolarismo) per lavoro e applicando ad essi un algoritmo di "autocontenimento" dei flussi.

Dalla metà degli anni novanta si sono registrati segnali di interesse da parte delle imprese multinazionali per investimenti nel Mezzogiorno. Tra il 1996 e il 1998 si osservano 38 nuovi investimenti di imprese multinazionali estere nell'area, di cui 30 nell'industria e 8 nei servizi. In 19 casi si tratta di investimenti *greenfield*. Ventuno nuovi investimenti sono venuti da imprese dell'UE, in particolari tedesche e francesi. Sei nuovi investimenti sono arrivati dagli Stati Uniti; tre dall'Asia. Tra il 1998 e il 2002 si osserva una crescita media annua del 17,2% degli investimenti diretti esteri nel Mezzogiorno. Tuttavia, la destinazione prevalente rimane il Centro-Nord che, nello stesso periodo, segnala una variazione del 47,8%.

Paralleli ai cambiamenti di taglio strettamente economico, si riscontrano nel Mezzogiorno evoluzioni significative anche negli assetti sociali e istituzionali. Appare oggi maggiore la capacità di governo delle città, grazie anche al sistema di elezione diretta dei sindaci che si è tradotto in una maggiore stabilità politica delle amministrazioni locali.

Dopo l'evoluzione negativa avutasi negli anni '80, i dati sulla criminalità hanno mostrato miglioramenti nel corso degli anni '90; in particolare nella prima parte del decennio la criminalità era diminuita rispetto ai livelli raggiunti all'inizio del decennio nelle quattro grandi regioni del Mezzogiorno (Campania, Calabria, Sicilia, Puglia), in cui il fenomeno ha maggiore rilevanza. Alla fine degli anni '90 si osserva peraltro una recrudescenza dei fenomeni di criminalità violenta in alcuni territori. La percezione di insicurezza legata al rischio di criminalità è peraltro calata progressivamente tra 1995 e 2002. Questi risultati appaiono dovuti non solo all'efficace azione di contrasto delle forze dell'ordine, ma anche alla maggiore fiducia nella capacità di combattere il crimine organizzato (segnalata dall'aumento del rapporto tra persone denunciate e totale dei delitti) e anche alla maggiore disponibilità a collaborare a difesa delle condizioni di sicurezza-legalità.

1.1.2. Gli andamenti demografici e il mercato del lavoro

Il permanere di una forte sottoutilizzazione del potenziale produttivo dell'economia meridionale si manifesta ancora – malgrado il significativo miglioramento realizzatosi dalla fine degli anni novanta – nella contestuale presenza di un basso tasso di attività, di un'alta disoccupazione, di un'elevata quota di economia sommersa. L'andamento dell'occupazione è risultato storicamente insufficiente ad assorbire le dinamiche demografiche che si erano mostrate più rapide che nel resto del Paese.

L'analisi dei dati demografici (registrazioni anagrafiche) evidenzia però come ci sia stata una inversione nella tendenza nella dinamica: mentre nella prima metà degli anni '90 la popolazione meridionale ha continuato a crescere con saggi superiori alla media italiana (1,8 contro 1,0%), nella seconda metà del decennio ha rallentato (0,0% nel Mezzogiorno contro 0,8%) e, nell'ultimo triennio, ha avuto una contrazione più forte di quella italiana (-1,4% contro -0,7%) . Questa dinamica trova origine in una riduzione dei saldi naturali non compensata da fenomeni migratori (immigrazione di non residenti) che ha coinvolto in maniera maggiore le altre aree del Paese.

Nel corso del 2002, in Italia, è stato varato un provvedimento per la regolarizzazione del lavoro extracomunitario irregolare (Lg. 189/2002), con modalità differenziate per il lavoro domestico e per quello subordinato. Nelle regioni Obiettivo 1 si concentra solo il 17,3% delle domande di regolarizzazione. Oltre la metà delle richieste sono attribuibili alla Campania. Tale differente distribuzione delle domande di regolarizzazione sul territorio nazionale, non può che avvalorare l'ipotesi di un ricorso al lavoro extracomunitario, soprattutto laddove la domanda di lavoro è più ampia.

Va sottolineata, inoltre, la differente distribuzione “professionale” delle domande di regolarizzazione all’interno del paese. Se nelle regioni Obiettivo 1 si può osservare una maggiore concentrazione di richieste concernenti il lavoro a domicilio (oltre il 55%), a livello nazionale prevalgono quelle relative alla regolarizzazione di lavoratori subordinati (oltre il 51%).

Domande di regolarizzazione nel 2002 di lavoratori extracomunitari secondo il tipo di richiesta e la regione

	Tipo di richiesta					
	Badanti (1)		Lavoro subordinato (2)		Totale	
	Domande	%	Domande	%	Domande	%
Molise	455	0,1	600	0,2	1.055	0,2
Campania	40.201	11,8	27.477	7,6	67.678	9,6
Puglia	5.632	1,7	8.464	2,3	14.096	2,0
Basilicata	1.039	0,3	1.361	0,4	2.400	0,3
Calabria	8.541	2,5	7.145	2,0	15.686	2,2
Sicilia	10.020	2,9	7.669	2,1	17.689	2,5
Sardegna	1.628	0,5	1.537	0,4	3.165	0,5
Ob. 1	67.516	19,8	54.253	15,0	121.769	17,3
Totale Italia	341.121	100,0	361.035	100,0	702.156	100,0

1) Lg. 189/2002

2) Dlg 195/2002

Fonte: Ministero dell'interno

La più rapida dinamica demografica storica non si è comunque completamente riflessa nei dati dell’offerta di lavoro. Il tasso di attività per la popolazione tra 15 e 64 anni è nelle regioni del Mezzogiorno assai più basso rispetto alla media europea (circa 15 punti in meno nel 1998 e ancora oltre 15 punti nel 2003), e rispetto alla pur contenuta media italiana (4 punti in meno nel 1998, 7 punti nel 2003) che però dalla fine degli anni '90 ha recuperato in parte il divario nei confronti del livello UE.

Tassi di attività, 1998			
	UE15	Italia	Mezzogiorno
15 - 24	45,9	37,9	32,5
25 - 34	82,5	74,4	63,1
35 - 54	83,7	72,2	66,4
55 - 64	40,1	28,6	33,0
<i>Totale 15-64</i>	<i>68,1</i>	<i>58,7</i>	<i>52,8</i>
Maschi	77,8	73,1	71,2
Femmine	58,3	44,6	34,8

Tassi di attività, 2002			
	UE15	Italia	Mezzogiorno
15 - 24	47,5	35,0	29,9
25 - 34	83,2	76,5	64,7
35 - 54		75,3	67,1
55 - 64	43,6	30,2	34,7
<i>Totale 15-64</i>	<i>69,5</i>	<i>61,0</i>	<i>54</i>
Maschi	78,2	74	71,4
Femmine	60,8	47,9	36,8

Fonte: Eurostat e Istat

Lo scarto nei tassi di attività è particolarmente forte per le donne e per le classi di età giovanili (nella classe d'età 25-34 anni è quasi 20 punti inferiore rispetto alla media europea).

Tassi di disoccupazione in Europa, Italia e Mezzogiorno					
	UE15		Italia		Mezzogiorno
1990 (*)	7,9		9,1		17,4
1995	11,2		11,6		20,3
1998	10,5		11,8		21,9
1999	8,7		11,4		22,0
2000	7,8		10,6		21,0
2001	7,3		9,5		19,3
2002	7,8		9,0		18,3
2003	8,7		8,7		17,7

Fonte: Ocse e Istat (*) dati stimati per Italia e Mezzogiorno

All'inizio degli anni novanta la situazione del mercato del lavoro era peggiorata. Avevano pesato fortemente su questo risultato la ristrutturazione e il risanamento di molte grandi imprese. La caduta dell'occupazione si è interrotta solo alla fine del 1996.

Il tasso di disoccupazione meridionale, dopo essersi costantemente accresciuto dai primi anni novanta, ha però manifestato negli anni recenti una significativa flessione (passando da circa il 22 per cento del 1998, al 21 per cento nel 2000 e riducendosi ulteriormente successivamente fino al 17,7 per cento nel 2003).

Rispetto ai dati di inizio periodo (nel 2000), la situazione ha mostrato dunque una evoluzione positiva; tuttavia i principali indicatori relativi alla dimensione e alla composizione della disoccupazione rimangono molto critici. Malgrado il calo, il tasso rimane infatti molto elevato in confronto alla media europea (superiore ancora di 9 punti percentuali nel 2003, se pur in miglioramento dalla differenza di circa 12 punti nel 2000). Ancora molto consistente è la disoccupazione di lunga durata: nel 2003 tra i disoccupati, circa il 66% lo è da oltre dodici mesi (nel 2000 erano pari al 75%). La disoccupazione raggiunge ancora tassi elevatissimi per i giovani (nella classe di età fino a 24 anni è di circa il 49 (nel 2000 erano il 56,6%) e per le donne (circa il 25,3% nel 2003 dal 30,4 % del 2000), che più di altri gruppi risentono nell'area, oltreché della effettiva scarsa disponibilità di occasioni, anche dell'inadeguatezza delle informazioni sulle opportunità di impiego.

I tassi di disoccupazione permangono relativamente elevati anche per i gruppi tradizionalmente forti sul mercato del lavoro (i maschi e gli scolarizzati). E' soprattutto questo connotato a caratterizzare la disoccupazione meridionale. I disoccupati di lunga durata del Mezzogiorno sono ancora soprattutto giovani che trovano enormi difficoltà a inserirsi nella prima esperienza di lavoro significativa.

Il fenomeno della disoccupazione nelle regioni meridionali si intreccia in modo complesso con il persistere di una larga quota di lavoro sommerso. Le unità di lavoro non regolari³ del Mezzogiorno vengono misurate dall'Istat in 1,5 milioni al 2001.

³ Le unità di lavoro irregolari comprendono le seguenti tipologie di attività lavorative: a) continuative svolte senza il rispetto della normativa vigente; b) occasionali svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe o pensionati; c) degli stranieri residenti e non regolari; d) plurime non dichiarate alle istituzioni fiscali.

L'incidenza dell'economia sommersa nel Mezzogiorno è senz'altro molto maggiore rispetto alla media comunitaria. Secondo gli studi disponibili, infatti, il contributo delle attività sommerse è già a livello italiano fra i più elevati in ambito europeo; ciò vale ancor di più per il Mezzogiorno, per il quale si è documentata la diffusione particolarmente ampia del fenomeno nel confronto con il resto del paese. In termini di quota sull'input di lavoro complessivo, le unità non regolari rappresentano nel 2001 circa il 23 per cento (23,6 nelle sole regioni dell'Ob.1), una quota doppia rispetto al Centro-Nord (12,3 per cento).

Vi sono almeno tre tipologie distinguibili che presentano un diverso grado di estraniamento dall'economia regolare.

Innanzitutto vi è un sommerso da economia informale, discendente da attività discontinue e non organizzate in forma di impresa, talora esercitate nel contesto di una famiglia allargata, talora sul mercato. Questa parte del sommerso si caratterizza per non essere in generale la fonte principale di reddito dei soggetti che vi partecipano.

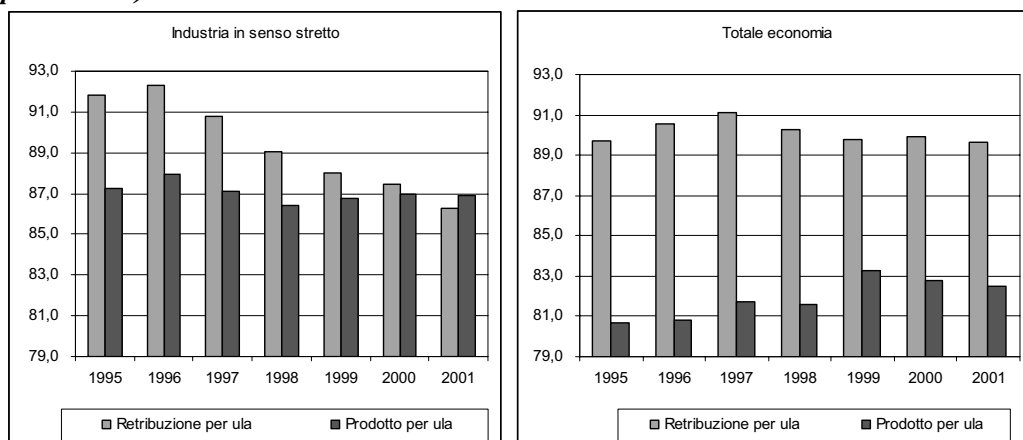
Vi è poi la quota, forse prevalente del sommerso (anche al Centro-Nord), che trova la sua origine nella difficoltà/impossibilità/non convenienza di mantenere l'attività emersa nel corrente contesto delle regole contributive e fiscali. Questo sommerso nasce da una scelta razionale dell'imprenditore e del lavoratore di rimanere al di fuori dell'economia regolata in maniera totale o di nascondere parte del valore aggiunto prodotto.

Un'ultima categoria racchiude il sommerso derivante dall'arretratezza dell'organizzazione produttiva e spesso culturale dell'imprenditore e dallo stato di necessità della forza lavoro, il cui potere contrattuale è molto basso. Accanto agli immigrati, partecipano a questa forma di sommerso anche molti lavoratori meridionali e soprattutto donne.

Dalla fine degli anni novanta, si hanno però evidenze frammentarie di tendenze all'emersione, rafforzate da alcune evidenze statistiche in ordine ai tassi di occupazione regolare in lieve aumento tra 1995 e 2001 anche nel Mezzogiorno.

Malgrado una dinamica più modesta nell'andamento delle retribuzioni rispetto al Centro-Nord, evidenziatasi dalla metà dello scorso decennio e che ha in parte compensato la sostanziale riduzione negli sgravi contributivi, i costi unitari del lavoro per unità di prodotto permangono più alti di quelli medi nazionali per il totale dell'economia. Il minore livello dei salari (circa 10 punti percentuali in meno rispetto alla media del Centro-Nord nel 2001) compensa solo in parte il differenziale negativo di produttività (circa 17 punti percentuali in meno). Nel settore dell'industria in senso stretto, invece, la significativa minore dinamica delle retribuzioni nel Mezzogiorno dal 1996, rispetto al Centro Nord, ha – nel 2001 - allineato il differenziale a quello della produttività.

Retribuzione lorda per dipendente e produttività: rapporto tra Mezzogiorno e Centro-Nord (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

La persistente disoccupazione ha comunque influito sull'atteggiamento dell'offerta di lavoro. Le indagini statistiche registrano una crescente disponibilità dell'offerta di lavoro all'impiego in condizioni flessibili: è in costante aumento la quota delle persone in cerca di lavoro che si dichiarano disponibili a lavorare a qualsiasi orario e fuori dal comune di residenza. Le modifiche al regime regolamentare dei rapporti di lavoro, intervenute con diversi provvedimenti dalla fine degli anni novanta in poi, hanno aumentato la flessibilità potenziale del mercato del lavoro, segnalata dal ricorso crescente al part-time, e soprattutto ai contratti a tempo determinato o atipici. Dal 1994, l'incidenza percentuale degli occupati "part-time" sull'occupazione dipendente è salita dal 5 al 7,5% del 1999, per poi successivamente oscillare intorno a quest'ultimo valore, rimanendo comunque inferiore alla media nazionale. Valori superiori alla media nazionale si registrano invece per l'incidenza degli occupati dipendenti a termine. Complessivamente l'incidenza dell'occupazione dipendente a termine non si è molto modificata dal 1999-2000 (in cui il dato era di circa il 15%), nei dati più recenti, relativi al 2003, si è anzi lievemente ridotta, fino al 13,5%, ma permane comunque di 3,6 punti percentuali superiore alla media nazionale. La maggiore incidenza del lavoro a termine rispetto alla media nazionale non dipende peraltro dal maggior peso del settore agricolo – in cui è alta la quota del lavoro stagionale – ma rimane superiore anche nel complesso dell'industria e servizi (nel 2003 11,2 contro il 9,1 per cento).

1.1.3. L'agricoltura e lo sviluppo rurale

Il comparto agricolo continua a rivestire un ruolo importante nell'ambito dell'economia della regioni dell'Obiettivo 1 in Italia. Il settore primario, infatti, contribuisce ancora per il 4,5% alla formazione del valore aggiunto totale del Mezzogiorno, rispetto ad una media a livello nazionale per l'agricoltura del 3,0% nel 2002; nel 1999 l'incidenza era di un punto percentuale più elevata (5,5% contro il 3,4% dell'Italia)⁴. Per alcune regioni, quali la Calabria, la Basilicata e la Puglia, l'agricoltura rappresenta ancora rispettivamente il 7%, il 6,6% e il 6,3% del valore aggiunto regionale. In termini di occupazione- misurata in termini di unità di lavoro -, pur avendo subito una significativa riduzione dai valori di circa l'11% per cento del 1999 (poco meno del doppio del valore medio nazionale del 6% in quell'anno), l'agricoltura nel sud impiega ancora il 9,7% circa degli occupati totali contro una media nazionale del 5,5% nel 2002⁵.

⁴ Fonte: ISTAT, Conti Economici Regionali.

⁵ Fonte: INEA, Annuario dell'Agricoltura Italiana, Volume LVI, 2002.

Nelle regioni dell'Obiettivo 1 troviamo il 56,8% delle aziende agricole operanti in Italia, per un totale di 1,4 milioni di unità⁶. La superficie agricola utilizzata (SAU) rappresenta il 44,5% del totale nazionale a fronte di una superficie globale del 39%. Di questa superficie una gran parte è situata nelle zone svantaggiate e di montagna (ex direttiva CE n° 268/75), che nelle regioni dell'Obiettivo 1 rappresentano il 76% circa del totale, contro una media nazionale del 67,5%. In alcune regioni, peraltro, tali valori sono sensibilmente superiori come in Basilicata (99,6%), Sardegna (90,4%), Calabria (86%) e Molise (85%).

Nel periodo 1990-1996 il valore aggiunto del settore agricolo delle regioni dell'Obiettivo 1 è aumentato a tassi superiori (in media del 2,4% annuo) a quelli medi nazionali (+1,8%). In tale periodo, inoltre, pur in presenza di un aumento della produttività del lavoro e della terra superiore alla media italiana, il valore aggiunto per unità di lavoro nell'agricoltura risulta nel Mezzogiorno ancora nettamente inferiore a quello realizzato nelle restanti regioni. In media tale valore nelle regioni Obiettivo 1 rappresenta l'80% circa della media nazionale ed il 70% circa delle regioni del Centro-Nord. Nel periodo 2000-2002 c'è stata un'inversione di tendenza: il settore primario ha segnato un andamento sfavorevole a livello nazionale, in media del 3,3%, e questa tendenza è stata ancora più consistente nel Mezzogiorno, con una diminuzione del 3,2% nel 2001 e del 4,4% nel 2002. Inoltre il divario tra le regioni Obiettivo 1 ed il resto del Paese è aumentato, dal momento che nel 2001 il valore aggiunto per unità di lavoro nell'agricoltura nel Mezzogiorno è sceso al 76,6% della media nazionale⁷.

La caratteristica distintiva dell'agricoltura italiana continua ad essere la forte presenza di aziende agricole di ridotta dimensione, 5,09 Ha/azienda nel 2000 contro una media UE di 18,7 Ha/azienda. Essa è ancora più accentuata nelle regioni dell'Obiettivo 1, con una media di 3,99 Ha/azienda (nel 2000) e con punte di 2,4 Ha/azienda in Campania e 2,8 Ha/azienda in Calabria. È da rilevare, inoltre, come secondo l'ultimo censimento ben il 70% delle aziende del sud disponga di meno di 2 Ha di superficie agricola utilizzata. Questa percentuale ha subito un notevole aumento, rispetto al 58% rilevato nel 1995. Quindi la frammentarietà del settore agricolo nelle regioni dell'Obiettivo 1 continua a peggiorare.

Anche per quanto riguarda le caratteristiche strutturali degli allevamenti nelle regioni del sud si riscontra una dimensione media aziendale decisamente inferiore alla media nazionale. In queste regioni, infatti, nel 2000 il numero medio di capi bovini e/o bufalini per azienda è di 21,6 capi contro i 35,1 capi a livello nazionale ed i 48 capi del Centro-Nord. Per gli allevamenti suini questi valori sono di soli 6,6 capi/azienda nel sud, 44,1 capi/azienda a livello nazionale e ben 87,6capi per azienda al Centro-Nord.

Fra le carenze più significative, occorre segnalare quella relativa alla dotazione infrastrutturale delle aree rurali, in particolare per quanto riguarda le strade rurali e le risorse idriche destinate alla popolazione e all'economia rurale che non sono adeguate né per favorire uno sviluppo orizzontale delle aziende del comparto né per consentire un aumento dei margini e quindi del reddito degli agricoltori.

Ad accentuare i problemi strutturali del mezzogiorno concorre anche l'alta incidenza percentuale, in tutte le circoscrizioni territoriali considerate, di aziende condotte da anziani. Nelle regioni dell'Obiettivo 1 i conduttori di età superiore ai 65 anni rappresentano il 38%. Questo dato diviene preoccupante se si considera che è rimasto sostanzialmente invariato negli ultimi anni e che il reddito medio di questa fascia di produttori risulta sensibilmente più basso rispetto a quello dei

⁶ Fonte: Censimento dell'Agricoltura Italiana, 2000.

⁷ Fonte Rapporto Annuale 2003, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

conduttori ricadenti nelle fasce di età inferiori. In queste regioni, inoltre, la percentuale di aziende condotte da anziani e di dimensione economica inferiore ai due UDE (2.400 € di reddito lordo standard), è superiore rispetto al Centro-Nord (23,1% contro 19,8%).

Un'altra caratteristica da evidenziare per l'agricoltura di queste regioni riguarda l'incidenza percentuale dei consumi intermedi sulla produzione vendibile, che nel periodo 1993-1997 si attestano in queste regioni sul 20% circa contro un valore del 33% per il Centro-Nord Italia. La Campania, la Basilicata, e la Sardegna presentano, tuttavia, livelli di consumi intermedi in linea con quelli delle regioni del Centro-Nord. Nel 2002 il gap esistente tra le regioni dell'Obiettivo 1 e quelle del Centro Nord è leggermente diminuito, con un'incidenza percentuale dei consumi intermedi sulla produzione vendibile del 28% nelle regioni ad Obiettivo 1 contro un 36,7% nelle regioni del Centro-Nord.

L'incidenza contenuta dei consumi intermedi, indice di una relativamente più bassa intensità produttiva dell'agricoltura e di un minore contenuto tecnologico, si traduce in una scarsa integrazione del primario con i settori a monte. Tuttavia, va anche sottolineato che nel sud l'impiego di input chimici rimane relativamente più contenuto, facendo anche registrare delle significative riduzioni nel quinquennio 1993-1997 (concimi -2,8% come media annua, antiparassitari -1,4% anno), il che comporta sicuramente un'agricoltura meno intensiva e quindi un minor impatto ambientale.

In termini di produzione agricola finale, il valore delle produzioni meridionali rappresenta il 35% circa di quella nazionale. All'interno di questa produzione prevalgono nettamente le coltivazioni erbacee ed arboree (78%) rispetto ai prodotti dell'allevamento che rappresentano soltanto il 22%, contro una media per il Centro-nord del 49% circa. Fra le produzioni principali da segnalare quelle ortofrutticole e agrumarie, vitivinicole e olivicole che nelle regioni meridionali incidono per il 64% della produzione lorda vendibile.

Nonostante gli elementi di debolezza del settore primario meridionale, bisogna evidenziare alcuni rilevanti elementi positivi che caratterizzano l'agricoltura di queste regioni.

La specializzazione produttiva delle regioni meridionali, stimolata dalle caratteristiche climatiche e morfologiche del territorio, è volta alla produzione di una gamma di prodotti per i quali sembrano esistere sufficienti sbocchi di mercato e forti margini di miglioramento qualitativo, sia a livello delle produzioni di base ma soprattutto in quella della trasformazione e commercializzazione. Gli ampi margini per il perseguimento di una strategia di incremento della competitività delle produzioni può concretarsi attraverso la forte caratterizzazione delle produzioni nel senso della qualità e della tipicità. In questo ambito l'esistenza di forti legami tra agricoltura e territorio e il carattere spiccatamente "tipico" di molte produzioni ampiamente diffuse nelle regioni meridionali può costituire un importante fattore per favorire la penetrazione commerciale sul mercato.

Il rilancio di molti settori produttivi passa attraverso la valorizzazione di varietà particolari a forte tipizzazione, il miglioramento della qualità dei prodotti e un'organizzazione commerciale adeguata alle esigenze dei canali della distribuzione moderna. Questo è particolarmente vero se si considera il fatto che la grande distribuzione acquista sempre più importanza nei mercati delle regioni ad Obiettivo 1, sia in termini di quota di mercato di prodotti agro-alimentari, che in termini di strategie di vendita che influenzano sempre di più i metodi di produzione degli imprenditori agricoli⁸.

⁸ Fonte: Rapporto di Valutazione del QCS, Allegato su Agricoltura e Sviluppo Rurale.

Tra le produzioni agricole che caratterizzano maggiormente le regioni meridionali, un riferimento particolare va fatto al settore agrumicolo, caratterizzato da una forte segmentazione dei consumi e dall'incremento di prodotti di nicchia qualitativamente elevati. Lo sviluppo di questo settore potrà dipendere anche dalla sua capacità di riconquistare quote di mercato nelle nicchie globali ad alto valore aggiunto.

Le aree rurali

Nelle regioni meridionali una percentuale molto elevata di popolazione (circa il 50%) è residente in territori con connotati di ruralità, in termini di densità abitativa e livelli di occupazione agricola. Le aree rurali costituiscono, in termini di superficie, oltre l'80% del territorio del Mezzogiorno.

Le aree rurali del Mezzogiorno risultano estremamente differenziate dal punto di vista della dotazione di risorse, delle caratteristiche dell'agricoltura, del grado di integrazione tra le componenti del sistema agro-alimentare e del loro collegamento con il contesto economico e sociale circostante, della maggiore o minore vicinanza alle principali arterie di traffico e ai mercati di sbocco dei prodotti, della presenza di attività industriali e terziarie e della qualità del tessuto istituzionale locale.

Con riferimento alle regioni dell'Obiettivo 1, questa estrema varietà di situazioni può essere ricondotta a due categorie principali di aree rurali: le realtà agricole, dotate di elevate potenzialità di sviluppo, che si contraddistinguono per un intenso dinamismo e dove esistono i presupposti per uno sviluppo integrato tra industria e agricoltura e per una crescita del settore agro-alimentare, e le aree rurali caratterizzate da difficoltà nel processo di sviluppo.

In queste ultime si osserva, in generale, una forte dipendenza del sistema economico locale dall'attività agricola, e, pertanto, un elevato tasso di occupazione nel settore primario, una presenza molto contenuta di attività manifatturiere, una percentuale di occupati nei servizi inferiore alla media nazionale, una contenuta presenza di attività commerciali e ricettive, una tendenza, a volte drammatica, allo spopolamento.

Quest'ultimo fenomeno presente in tutte le regioni, ad eccezione delle regioni Puglia e Campania, implica, oltre che un depauperamento di risorse nelle aree rurali, una parallela costante crescita demografica dei comuni non rurali, nonché la crescita della congestione e del degrado dei centri urbani maggiori, dove peraltro si orientano i nuovi flussi migratori.

L'attività agricola va quindi inserita in un contesto economico e territoriale più ampio, in rapporto alla capacità di generare reddito attraverso la valorizzazione delle risorse naturali, paesaggistiche e culturali, anche mediante l'apporto di altri settori (turismo, artigianato).

La forte presenza in tutto il Mezzogiorno di risorse storico-culturali e ambientali, suscettibili di ampia valorizzazione, rappresenta un'ulteriore e fondamentale opportunità di crescita per le aree rurali, in particolare per le realtà più marginali, dove le caratteristiche strutturali delle aziende e la natura dei terreni spesso sono tali da non consentire un risultato economico soddisfacente, senza un'opportuna diversificazione delle fonti di reddito.

Del resto, molte aziende, anche di piccole dimensioni, nel processo di adattamento al contesto economico locale hanno già imparato a fondare la propria capacità di sopravvivenza su di una molteplicità di fonti di reddito, finendo col rispondere a una pluralità di funzioni economiche e sociali.

Il settore forestale

Nelle regioni dell'obiettivo 1 le foreste, con circa due milioni di ettari, ricoprono il 17% della superficie territoriale dell'area.

Non va trascurata l'importanza che il patrimonio forestale di queste regioni assume in termini di offerta di servizi ambientali e ricreativi, che possono rappresentare una componente piuttosto consistente del reddito prodotto dalle foreste.

I maggiori problemi sono rappresentati dalla frammentazione delle proprietà che, in assenza di un'efficace politica di promozione dell'associazionismo, determina l'incapacità di offrire lotti di prodotto adeguati alla domanda; dalla scarsa applicazione di strumenti di pianificazione quali i piani di assestamento o di gestione forestale; dallo scarso interesse da parte della proprietà pubblica e demaniale agli aspetti più strettamente produttivi delle risorse forestali.

L'orientamento produttivo dei boschi del Mezzogiorno negli ultimi anni non ha più soddisfatto la domanda industriale. Tutto il settore delle utilizzazioni boschive è stato negli ultimi anni caratterizzato da un grado di sviluppo ed innovazione insufficiente. A questo si aggiunge la mancanza di collegamento tra le produzioni primarie e le attività di trasformazione. In particolare, fatta eccezione per alcune aree ed alcuni prodotti specifici, mancano gli impianti di produzione industriale (cartiere, industrie per la produzione di pannelli, segherie). Alcuni dei pochi impianti esistenti sono stati chiusi o riconvertiti ad altre produzioni.

Il comparto agro-alimentare

In Italia l'industria alimentare, nel 2001, realizza il 7,1% del valore aggiunto complessivo relativo all'industria nel suo complesso, mentre nelle regioni dell'Obiettivo 1 l'incidenza del valore aggiunto di questo settore è del 10,2% sul complessivo dell'industria meridionale. Questi valori si attestavano rispettivamente al 6,6% e al 7% nel 1996. Il settore industriale meridionale contribuisce, tuttavia, solo per il 18% circa al valore aggiunto dell'industria nazionale.

Lo sviluppo del settore nel Mezzogiorno sembra maggiormente orientato verso la piccola dimensione aziendale e improntato sul modello di impresa familiare.

Per tali aziende, la grande distribuzione organizzata (Gdo), se, da una parte, assicura uno sbocco alla produzione delle piccole e medie imprese di trasformazione, evitando costi di marketing e pubblicità, dall'altra, l'enorme potere di mercato da questa raggiunto riduce sensibilmente i margini di profitto.

Nei dati relativi al 2001 nel settore agro-alimentare sono presenti nel Mezzogiorno circa 28.300 aziende con un numero medio di addetti per azienda di circa 3,9 rispetto ad un livello nazionale di circa 444.000 di aziende con 6,0 addetti di media⁹.

Il settore è impegnato essenzialmente in attività di prima trasformazione dei prodotti agricoli piuttosto che verso produzioni di prodotti a più alto valore aggiunto.

⁹ Fonte: Elaborazioni del Valutatore del QCS su dati ISTAT.

L'industria alimentare, nelle regioni Obiettivo 1, rappresenta solo il 32,1% del valore aggiunto del settore agricolo ed alimentare considerato nel suo complesso, valore inferiore a quello registrato per il Centro-Nord (47,3,4%), a dimostrazione di un'insufficiente valorizzazione delle produzioni agricole di queste regioni.

Fra le principali criticità di cui soffre questo settore, oltre all'eccessiva frammentazione dell'offerta¹⁰ e alla bassa percentuale di trasformazione agricola rispetto alla produzione di base, è necessario segnalare anche una ridotta capacità di essere presente in maniera più diretta sui mercati al consumo nazionali ed esteri e una minore capacità di investire ed innovare con riferimento agli standard del Centro-Nord. La scarsa propensione verso modelli cooperativi e associazionistici nella fase di trasformazione e commercializzazione costituisce un ulteriore elemento di debolezza.

Un dato interessante è costituito dalla specializzazione dell'industria di trasformazione dei prodotti agricoli meridionali negli stessi comparti (oli e grassi, frutta e ortaggi ad esempio) in cui esiste una specializzazione produttiva agricola che testimonia una forte specificità di comparto e territoriale dell'industria alimentare. Tale circostanza configura la possibilità di uno sviluppo agro-industriale basato su filiere e distretti produttivi finalizzati al mercato, in un'ottica di effettiva integrazione degli operatori agricoli lungo tutti i segmenti della filiera.

1.1.4. La situazione ambientale

In questo paragrafo si sintetizza la descrizione della situazione ambientale di riferimento nel Mezzogiorno. Un'analisi più dettagliata è rappresentata dalla Revisione della Valutazione ex-ante Ambientale (VEA), effettuata nel 2002, parte integrante della più ampia valutazione ex-ante del Quadro Comunitario di Sostegno, ; il testo completo è disponibile nel sito web del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio -- Task-Force delle Autorità Ambientali. (www.tfambiente.it)

Nel Mezzogiorno il livello di conoscenza delle pressioni esercitate sull'ambiente e lo stato delle qualità delle risorse è generalmente insoddisfacente per quantità e qualità dei dati. La ragione risiede nella carenza di reti di monitoraggio, nella frammentazione delle conoscenze tra diversi soggetti, e nella quasi totale assenza di sistemi informativi ambientali regionali.

I dati sotto riportati includono gli aggiornamenti disponibili a seguito della revisione della valutazione ex-ante ambientale.

Aria¹¹

Nel periodo 1990-2001, a livello nazionale, le emissioni di sostanze acidificanti (SOx, NOx e NH₃) sono complessivamente diminuite, soprattutto in seguito agli interventi operati sulla qualità dei combustibili nel settore energetico e dell'industria di trasformazione; i dati disponibili per l'anno 1999 segnalano che, tra le Regioni Obiettivo I, il maggiore contributo alle emissioni nazionali è

¹⁰ Dall'ultimo censimento (2000) si evince che la forma giuridica prevalente delle imprese agro-alimentari nelle regioni Obiettivo 1 è l'impresa individuale con il 64,7% del totale contro il 45,5% delle regioni non Obiettivo 1. La frammentazione del settore è testimoniata anche dalla distribuzione degli addetti che si concentrano soprattutto nelle società di capitali al centro-nord (51,7% del totale) mentre nelle regioni OB 1 il numero di addetti maggiore si concentra nelle imprese individuali (36,5%), benché le società di capitali assorbano una percentuale simile (34%). Altro dato molto importante è la suddivisione del settore alimentare per classi di addetti, dal quale si evince che nelle regioni non Obiettivo 1 il 30% degli addetti è concentrato in aziende con più di 100 addetti. Il valore per questa classe di addetti è nettamente inferiore nelle regioni ad Obiettivo 1 (10,4%).

¹¹ Laddove non specificamente indicato, i dati riportati nel presente paragrafo sono tratti dal Cap. 1.1.1. della "Nuova stesura della Valutazione ex-ante ambientale del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006", Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio/Task Force delle Autorità Ambientali, Roma, 2003.

attribuibile alla Sicilia (11.9% e 25.9% delle emissioni rispettivamente di NO_x e di SO₂), seguita dalla Puglia (7.2% e 9.6%). Sebbene la distribuzione delle stazioni di monitoraggio non assicuri una copertura omogenea del territorio, la qualità dell'aria, relativamente alle concentrazioni di NO₂ e SO₂, può considerarsi soddisfacente nel Mezzogiorno, dal momento che, nel periodo 98-99, i valori medi orari non hanno raggiunto, per nessuna stazione di monitoraggio, né il livello di allarme né quello di attenzione previsti dal DM del 25/11/94.

Per quanto riguarda i gas serra, l'analisi della serie temporali 1990-2001 ha evidenziato che le emissioni nazionali aggregate sono in costante aumento dal 1996¹² e che le Regioni del Mezzogiorno hanno contribuito, nell'anno 1999, al 33.9% delle emissioni totali di CO₂.

Negli ultimi dieci anni le emissioni dei precursori dell'ozono troposferico sono diminuite di oltre il 30%. Nel periodo 98-99 in nessuna delle stazioni di monitoraggio è stato superato il livello di allarme fissato dal DM del 16/05/96 (360 µg/m³), sebbene in Campania ed in Sicilia sia stato registrato in più occasioni, il superamento del livello di attenzione (180 µg/m³) e di protezione della salute (110 µg/m³).

Dati relativi alle concentrazioni atmosferiche del PM₁₀ e degli IPA, inquinanti di sempre maggiore rilevanza sanitaria ed ambientale nelle aree urbane, sono disponibili solo per la Basilicata, dove risultano, in media, al di sotto dei valori soglia previsti dalla normativa vigente.

Per quanto riguarda infine l'ozono stratosferico un elemento di particolare criticità è dato, anche nel Mezzogiorno, dall'utilizzo in agricoltura come fumigante per il trattamento antiparassitario del terreno, del bromuro di metile, sostanza di cui l'Italia è il maggiore consumatore in Europa.

Acque e coste¹³

I dati disponibili sullo stato quali-quantitativo della risorsa idrica nelle regioni dell'Obiettivo 1 risultano non completamente omogenei ed a volte lacunosi anche perché non esiste ancora una rete completa di monitoraggio che garantisca una copertura territoriale completa. Le regioni sono impegnate nell'implementazione delle previsioni normative del D.Lgs n.152/99, strumento fondamentale di acquisizione delle conoscenze sulla risorsa idrica, tramite la prevista costituzione di una rete nazionale di controllo delle acque che alimenterà il Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA) e tramite l'elaborazione dei Piani di Tutela. Tale implementazione sarà completata una volta ultimato l'iter di recepimento della nuova direttiva quadro sulle acque 2000/60CE che individua standard qualitativi e modalità di governo volti ad un uso sostenibile della risorsa.

Per quanto riguarda i servizi di distribuzione della risorsa, la prima fase del QCS è stata caratterizzata dalla sensibile implementazione della riforma di settore prevista dalla legge 36/94.

Tutte le regioni ob. 1 hanno recepito la normativa nazionale, hanno avviato l'organizzazione del settore individuando 22 ambiti territoriali ottimali (ATO). Allo stato attuale in quasi tutti gli ambiti sono state costituite le Autorità di governo, è stata ultimata la ricognizione delle infrastrutture e sono stati redatti i Piani.

Per quanto riguarda le acque interne delle regioni Ob.1 sono presenti le seguenti criticità: altissimo sfruttamento delle risorse idriche per agricoltura, industria, usi civili ed in minor misura turismo; cattivo stato di conservazione di alcune reti acquedottistiche in cui si arriva a perdite superiori al 50% contro una media nazionale del 39%; fenomeni diffusi di depauperamento e salinizzazione.

¹² Fonte: *Annuario dei dati ambientali 2003*, Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e del Territorio

¹³ Laddove non specificamente indicato, i dati riportati nel presente paragrafo sono tratti dal Cap. 1.1.2. della "Nuova stesura della Valutazione ex-ante ambientale del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006", Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio/Task Force delle Autorità Ambientali, Roma, 2003.

Per quanto concerne lo stato di qualità delle acque di balneazione, i dati 1998 del Ministero della Sanità mostrano nel Mezzogiorno percentuali di costa non balneabile in linea con la media nazionale tranne che in Campania in cui tale valore è di molto superiore; la tendenza desumibile dai dati del 1999 mostra un miglioramento generalizzato dovuto agli interventi di risanamento che assume ancora più rilievo considerando che il monitoraggio riguarda quasi la totalità della costa delle regioni Ob.1.

Per il trattamento dei reflui è possibile osservare un grado di copertura del servizio di fognatura non del tutto soddisfacente, con punte sì superiori al 90%, ma a cui corrispondono, specialmente in Sicilia e Campania, aree con valori inferiori al 50%. Molti impianti di depurazione poi non sono funzionanti, altri non rispettano il limite della normativa ed altri ancora sono dotati solo del primo stadio depurativo (sedimentazione primaria). L'età di realizzazione media degli impianti è in linea con la media nazionale (circa 16 anni).

Suolo¹⁴

Il rischio idrogeologico è, nel Mezzogiorno, consistente e diffuso. La pianificazione stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI), che fornisce un quadro nazionale della superficie complessiva delle aree a "potenziale rischio idrogeologico più alto", ha evidenziato che la Campania ed il Molise sono le regioni con la maggior presenza di aree potenzialmente soggette a fenomeni di dissesto in rapporto alla superficie totale (rispettivamente 16.5% e 13.8% del territorio regionale). Caserta rappresenta la provincia del Mezzogiorno in cui si rileva la maggiore presenza di aree a rischio potenziale (24% del territorio provinciale) mentre in Calabria tutti i comuni della Regione sono classificati come aree a potenziale rischio.

Il quadro sulla pianificazione di bacino stralcio per l'assetto idrogeologico, sulla base degli ultimi dati ufficiali disponibili, aggiornati al Marzo 2003, può essere così sintetizzato¹⁵:

- sono stati approvati i Piani per l'Assetto Idrogeologico delle Autorità di Bacino Lao, Calabria e Bacini interregionali della Basilicata;
- sono stati adottati i Piani per l'Assetto idrogeologico delle Autorità di Bacino Sele, Campania Nord-Occidentale, Campania Sarno, Campania destra Sele e Campania sinistra Sele;
- sono stati adottati i Progetti di Piano stralcio delle Autorità di Bacino del Liri Gagliano Volturno e della Sardegna
- si prevede la prossima adozione dei Progetti di piano, già predisposti, dell'Autorità di bacino del Trigno Saccione Fortore Biferno e minori;
- sono in corso di elaborazione, in fase avanzata, i Progetti di Piano delle Autorità di bacino del Sangro e della Sicilia;
- l'Autorità di Bacino della Puglia, recentemente costituita come interregionale, non ha avviato l'elaborazione del proprio Piano per l'Assetto Idrogeologico.

Considerata l'intrinseca fragilità del territorio del Mezzogiorno, il completamento, l'approvazione e l'integrazione ai vari livelli della pianificazione territoriale degli strumenti previsti dalle Leggi 183/89 e 267/98 rappresentano un impegno di assoluta importanza per indirizzare un governo del territorio coerente con le reali possibilità di trasformazione del territorio stesso.

¹⁴ Laddove non specificamente indicato, i dati riportati nel presente paragrafo sono tratti dal Cap. 1.1.3. della "Nuova stesura della Valutazione ex-ante ambientale del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006", Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio/Task Force delle Autorità Ambientali, Roma, 2003.

¹⁵ Fonte: "Pianificazione Territoriale Provinciale e Rischio Idrogeologico - Previsione e Tutela, Report Marzo 2003" Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Direzione Difesa del Territorio

I processi di degrado del suolo risultano in accelerazione, per effetto sia delle attività agricole sia della presenza di aree industriali dismesse e di discariche. L'uso eccessivo di mezzi chimici è una delle principali cause di perdita di fertilità dei suoli. Le attività agricole e agro-alimentari esercitano pressione principalmente con l'uso di fertilizzanti e dei reflui dell'industria agro-alimentare (tra cui le acque di vegetazione dei frantoi oleari).

Gran parte della superficie nazionale esposta a fenomeni di desertificazione si trova nel Mezzogiorno: in Sardegna tutto il territorio regionale è stato classificato a rischio e, di esso, il 66% presenta un rischio medio-alto. In Sicilia la classe di rischio medio-alta interessa quasi il 50% del territorio regionale mentre in Puglia più del 90% della superficie è classificata da “molto a mediamente sensibile”.

I fenomeni di desertificazione emergente in alcune aree sono determinati da una pluralità di cause tra cui il mutamento del clima, gli incendi boschivi, il sovrappascolamento, la salinizzazione dei suoli dovuta a sovrasfruttamento delle falde in prossimità della fascia costiera (fenomeno che assume rilievo soprattutto in Puglia).

Aree protette

A livello nazionale, in base ai dati del 5° aggiornamento dell'elenco ufficiale delle Aree Protette, la superficie complessiva del sistema delle aree naturali protette (parchi nazionali e regionali, riserve terrestri e marine) supera i 2,9 milioni di ettari. A questi si aggiungono altri ambiti riconosciuti di particolare valore naturalistico, i 2.556 Siti di Interesse Comunitario (SIC) identificati in base alla direttiva 92/43/CEE 'Habitat', e le 504 Zone di Protezione Speciale (ZPS), coprenti 2.485.677 ha¹⁶ identificate in base alla direttiva 79/409/CEE 'Uccelli selvatici'. Devono, inoltre, essere stimate le aree cuscinetto e le aree contigue alle aree protette che contribuiscono per ulteriori 500.000 ha circa, nonché i corridoi di connessione che, considerando i soli ambiti fluviali di pregio, le zone montane a maggiore naturalità e gli ambiti di paesaggio più integri, contribuiscono con ulteriori 1,5 milioni di ettari. Nel complesso la rete ecologica (aree protette, SIC/ZPS, zone cuscinetto, aree contigue alle aree protette, corridoi di connessione) ha una dimensione nell'ordine del 20% del territorio nazionale.

L'estensione delle aree protette del Mezzogiorno, pur distribuite in maniera disomogenea fra le varie regioni, rappresenta il 30% circa della superficie protetta totale, incidenza non trascurabile cui contribuiscono in misura rilevante i grandi Parchi Nazionali meridionali: Cilento e Vallo di Diano, Pollino, Gargano, Aspromonte, Vesuvio, Sila, Murge, cui si aggiungerà tra breve anche Val D'Agri. La prima fase di attuazione del QCS ha prodotto il risultato di aumentare il numero e la superficie delle aree protette regionali, con l'istituzione di quattro nuovi parchi nella Campania, con una superficie complessiva di 79.606 ha.

Patrimonio forestale

Circa un terzo dei boschi e delle foreste del Paese si trova nelle regioni meridionali (dati 1985), con un contributo particolarmente rilevante della Calabria e della Sardegna. Ma tale patrimonio è fortemente esposto agli incendi, costituendo un allarmante fattore di impoverimento e di distruzione degli ecosistemi e di erosione e distruzione del suolo. Secondo le statistiche del Corpo Forestale dello Stato¹⁷, nel 2000, nelle Regioni Obiettivo I si sono verificati 5.919 incendi che hanno percorso una superficie totale di 84.639 ha, di cui 42.763 boscati. Rispetto alla media del periodo 1997-99 la superficie percorsa dal fuoco è aumentata del 6% mentre non si sono evidenziate sostanziali

¹⁶ A causa della parziale o completa sovrapposizione tra SIC e ZPS, il territorio della rete Natura 2000 è inferiore alla somma delle due tipologie, essendo pari a 5.250.000 ha.

¹⁷ Fonte: *Statistiche sull'Attività Antincendio*, 2000 Corpo Forestale dello Stato.

variazioni nella numerosità degli eventi. La Calabria ha registrato il valore più elevato di superficie interessata da incendi, seguita dalla Sicilia e dalla Sardegna; nel corso del 2000 il maggior numero di eventi si è verificato in Sardegna quindi in Calabria ed in Campania.

Complessivamente il 55% degli incendi registrati nel Mezzogiorno è di origine dolosa, tale incidenza supera il 75% in Calabria, in Sicilia ed in Campania.

Paesaggio e patrimonio culturale

Nel Mezzogiorno quasi il 45% del territorio è sottoposto a vincoli di natura paesaggistica. La pianificazione di settore è tuttavia assai debole. I piani paesaggistici approvati sono spesso qualitativamente inadeguati, di generica definizione, e quindi insufficienti a regolare le trasformazioni. In alcune regioni, come Calabria e Puglia, sono assenti.

Secondo stime in corso di elaborazione (Touring Club Italiano, ISTAT) esistono nel Mezzogiorno, tra complessi architettonici, siti archeologici e centri storici urbani, oltre 3.200 siti in grado di esercitare attrazione sulla domanda di turismo culturale. Si tratta di un patrimonio consistente, superiore - se rapportato agli abitanti - a quello esistente nel Nord Italia. Tuttavia le istituzioni che presiedono a tale patrimonio vivono da tempo una situazione di debolezza e di disagio organizzativo e finanziario, cosicché molte risorse restano poco valorizzate o del tutto non utilizzate, come mostra il divario nella dotazione di strutture e servizi. L'offerta potenziale di aree archeologiche è superiore nel Mezzogiorno, ma le effettive condizioni di tutela e di gestione ne riducono di molto la fruibilità.

Rifiuti

Nelle regioni del Mezzogiorno la predisposizione e l'attuazione dei Piani di gestione dei rifiuti in ottemperanza delle direttive comunitarie e del DL 22/97 ha subito una notevole accelerazione nella prima fase di attuazione del QCS, si apre ora per la maggior parte delle regioni una nuova fase di attività: quella dell'attuazione dei Piani attraverso la strutturazione e l'avvio operativo degli ATO. Il ritardo di sviluppo nella gestione dei rifiuti ha prodotto una dichiarata emergenza ambientale e sanitaria: in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia si è reso necessario il ricorso alle gestioni commissariali straordinarie che si sono protratte negli anni (in Campania e Puglia dal 1994, in Calabria dal 1997, in Sicilia dal 1999). Peraltro, i fenomeni relativi allo smaltimento illecito ed alla presenza di discariche abusive evidenziati a suo tempo dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti sono tutt'oggi presenti. Nel Mezzogiorno le discariche sono ancora oggi di fatto la forma di 'gestione' dei rifiuti urbani prevalente (nel 2001 si smaltiscono direttamente in discarica circa l'83%¹⁸ 98% dei rifiuti prodotti). La raccolta differenziata nel 2002 è pari al 5,7% (contro una media nazionale 19,1%), con un incremento del 200% rispetto al valore del 1999. Sempre nel 2002 si contano solo quattro inceneritori funzionanti (due in Sardegna, uno in Sicilia e uno in Calabria), mentre persistono le difficoltà a realizzarne di nuovi dovuta soprattutto a alla scarsa accettazione sociale di tali impianti.

Per le regioni del Mezzogiorno, ancora bassa risulta la quantità di rifiuti inviati al recupero energetico ed irrilevante la quota di energia prodotta attraverso di essi. Tale ritardo, tuttavia, è comune alla totalità le regioni: l'Italia impiega meno del 7% di rifiuti per la produzione di elettricità, contro una media europea del 20% e con punte del 50%. Sul fronte della prevenzione, prima priorità della politica europea in materia di rifiuti, non si registra alcuna azione significativa, nell'attivazione di sistemi integrati di gestione dei rifiuti si osservano ancora ritardi, non appare inoltre adeguato lo sviluppo delle filiere dei materiali provenienti dalla raccolta differenziata, che rischia di alimentare un circolo vizioso di mancata raccolta – mancato recupero. A questo proposito

¹⁸ Fonte Rapporto Rifiuti 2003 ONR-APAT

si sconta anche la mancanza di punti di intermodalità strada/ferrovia per trasporto dei rifiuti destinati al recupero in una prima fase di attivazione.

Lo sviluppo dei sistemi di raccolta differenziata tuttavia può essere propedeutica all'attivazione delle filiere del recupero.

Il quadro è dunque di forte divario dal resto del Paese. Il sistema dei controlli è carente. L'assenza di gestioni a livello di ambito territoriale intercomunale produce una parcellizzazione delle gestioni e un freno agli investimenti per gli impianti necessari alla gestione integrata.

Per quanto riguarda i rifiuti speciali i dati disponibili non sono sufficienti a fornire una rappresentazione organica e verificata della produzione di questa componente di rifiuti. Nelle Regioni dell'Obiettivo 1 la quantità di rifiuti speciali complessivamente gestita nel 1999 ammonta a circa 9,2 milioni di tonnellate, con un aumento del 9% circa sul totale gestito nell'anno precedente. In particolare, si nota una diminuzione del 15% del conferimento dei rifiuti speciali totali in discarica in discarica, tale riduzione è dovuta sia all'incremento del 31% circa dell'incenerimento (+22% per i rifiuti speciali non pericolosi e +49% per i pericolosi), sia all'aumento del 34% circa dei rifiuti speciali totali recuperati¹⁹.

Nell'ambito delle attività industriali, il settore maggiormente responsabile della produzione di tali rifiuti è quello delle "Costruzioni", che è anche il settore economico prevalente in tutte le Regioni Obiettivo 1 in termini di numero di unità locali.

L'"Industria chimica", invece, assieme al settore "Produzione di metalli e leghe", costituisce il settore industriale che produce il maggior quantitativo di rifiuti speciali pericolosi.

La produzione di rifiuti si estende dalle grandi industrie del siderurgico, petrolifero, petrolchimico e metallurgico, alle piccole (agro-industrie) e alle imprese a carattere artigianale.

Un'ulteriore motivo di preoccupazione è l'accumulo di ingenti quantità di rifiuti pericolosi presso le grandi aree industriali dismesse da cui derivano pesanti contaminazioni dei suoli e delle falde (nella sola regione Campania, per esempio, sono stati segnalati dai comuni 272 siti e 207 discariche che necessitano di bonifica).

Rischio tecnologico

Nel Mezzogiorno si contano otto aree dichiarate a elevato rischio di crisi ambientale²⁰. Esse interessano complessivamente quasi 4,3 milioni di abitanti distribuiti in quasi 150 comuni. Tali aree presentano un elevato indice di degrado territoriale, ambientale e per la salute umana; nella maggior parte è presente anche un elevato tasso di disoccupazione, principalmente connesso con il fenomeno del regresso industriale in atto, che ha determinato la dichiarazione di area di crisi occupazionale. Solo per tre di esse è stato già adottato il Piano di disinquinamento o di risanamento.

Per quanto attiene alle aree a rischio di incidente rilevante, in attuazione della "Direttiva Seveso" in materia di rischi di incidente rilevante (recepita con DPR 175/88), il Ministero dell'Ambiente ha predisposto il primo Rapporto sui rischi esistenti in 18 aree ad elevata concentrazione di attività industriali. Sette di queste aree sono situate nel Mezzogiorno²¹. Il Rapporto evidenzia l'elevata vulnerabilità delle aree studiate. I rischi di incidente, secondo gli scenari, coinvolgono direttamente importanti infrastrutture di trasporto (strade, ferrovie, porti e aeroporti) e zone ad alta densità abitativa.

¹⁹ Fonte: Revisione della Valutazione ex Ante ambientale del QCS, par. 1.1.4.4. Rifiuti speciali.

²⁰ Manfredonia, Brindisi, Taranto, area del Sarno, provincia di Napoli, Gela-Caltanissetta, Priolo-Augusta-Siracusa, Sulcis-Iglesiente.

²¹ Porto Torres, Napoli, Brindisi, Taranto, Gela, Priolo, Cagliari, (tutte, a eccezione di Cagliari e Porto Torres, incluse in aree dichiarate a elevato rischio ambientale).

Ambiente urbano

Dato l'elevato numero di persone esposte, l'inquinamento atmosferico nelle aree urbane costituisce motivo di grande attenzione e preoccupazione per la tutela della salute. Anche se recentemente si è assistito a livello nazionale a un netto miglioramento della qualità dell'aria nelle città relativamente al biossido di zolfo, si affaccia ormai sempre più intensamente il problema dell'inquinamento fotochimico che, con l'ozono, costituisce uno dei più importanti motivi di preoccupazione. Problemi di inquinamento atmosferico sono presenti nelle medie e grandi aree urbane, e appaiono associabili all'incremento del traffico veicolare e alla mancanza di progetti di riorganizzazione della mobilità. Nelle regioni meridionali, peraltro, il quadro informativo è tutt'altro che ottimale.

L'inquinamento acustico associato al traffico veicolare è risultato, da un'indagine di settore del Ministero dell'Ambiente (1995), la principale causa di disturbo per le popolazioni urbane. Il rumore rappresenta ormai una componente non secondaria del degrado ambientale e del conseguente peggioramento della qualità della vita. In Italia il 72% della popolazione residente in ambiente urbano è esposto a livelli di rumore ampiamente superiori ai limiti di accettabilità definiti in ambito comunitario e fissati dalla normativa nazionale vigente.

L' "Osservatorio ambientale delle città" dell'Istat ha pubblicato nel 2002 una raccolta di dati ambientali rilevati nei capoluoghi delle Regioni Obiettivo 1 e per la città di Catania nel periodo 1996 – 1999, rendendo possibile un miglioramento della base informativa disponibile rispetto alla stesura della prima versione del QCS.

Pur essendo migliorata la base informativa, tuttavia, la situazione ambientale delle città non risulta sostanzialmente modificata: le principali aree di criticità che influiscono sulla qualità della vita nelle aree urbane risultano legate all'inquinamento atmosferico e acustico, principalmente dovuto a fattori di congestione della mobilità, e alla disponibilità di spazi verdi.

La gestione e l'organizzazione della domanda di trasporto pubblico collettivo e privato da parte delle amministrazioni locali risulta più che mai prioritaria ed urgente: per il periodo in esame, infatti, i dati rivelano un incremento del numero dei veicoli privati nelle città compreso fra il 2% e il 10%, una bassa percentuale di autoveicoli alimentati a GPL (in tutte le città inferiore a 10 unità/1000 abitanti), un'offerta di trasporto pubblico collettivo ancora prevalentemente su gomma e non sempre soddisfacente, seppur in aumento.

La gestione e la pianificazione del traffico e dei trasporti urbani, che si realizza attraverso la pianificazione di settore, ha lo scopo di contrastare i fenomeni di congestione del traffico e tutelare la salute dei cittadini: a questo proposito soltanto quattro delle otto città del Mezzogiorno considerate hanno adottato, al 1999, un Piano Urbano del Traffico.

In definitiva possiamo dire che nelle città del Mezzogiorno si registra un certo ritardo nell'implementazione degli strumenti di programmazione e controllo del traffico urbano, con notevoli margini di miglioramento futuri.

Rispetto all'inquinamento atmosferico, la rete di rilevamento presenta ancora delle carenze, che non consentono di avere il quadro completo della situazione, tuttavia si rilevano valori elevati e talvolta superamenti dei limiti di legge per alcuni inquinanti, in particolare per l'Ozono troposferico (che per altro fa rilevare maggiori superamenti dei valori di legge in stazioni suburbane) e per le Polveri Totali Sospese (PTS), mentre per quanto riguarda il PM10 sono disponibili solamente i dati delle stazioni di monitoraggio situate in Basilicata in ambito urbano. Nelle stazioni considerate in media annua i valori soglia previsti dalla normativa non vengono mai superati.

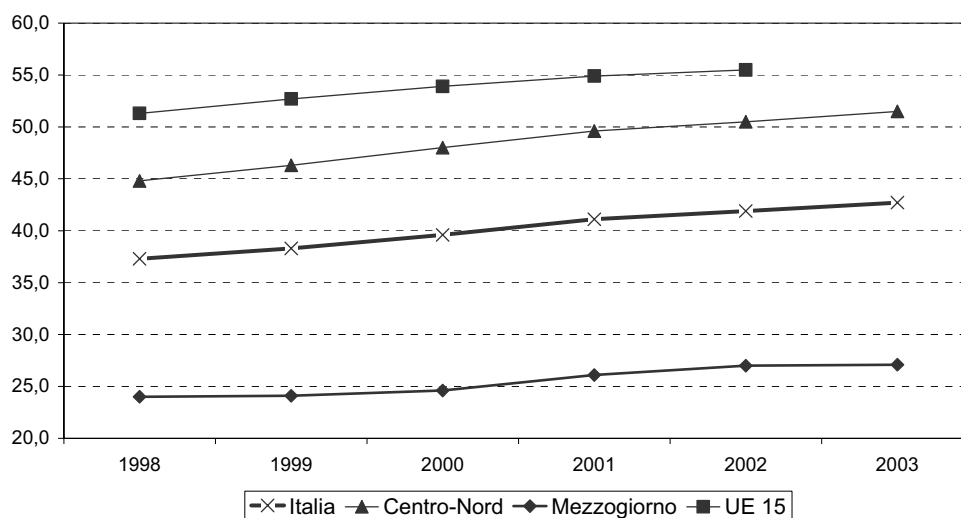
* * *

Nell'allegato A al QCS si riportano gli indicatori ambientali che potranno essere impiegati per il monitoraggio della situazione ambientale nel periodo di attuazione del QCS.

1.1.5. La situazione in termini di pari opportunità

Le donne rappresentano una delle componenti dinamiche del mercato del lavoro che però resta fortemente penalizzata sia in termini di possibilità di inserimento sia di qualifica professionale realmente accessibile. Rispetto ai dati del 1999, in cui il tasso di occupazione femminile per la fascia di età tra 15 e 64 anni nella media nazionale era del 38,3 per cento, contro una media europea del 52,7, soprattutto a causa del modestissimo valore del Mezzogiorno (24,1 per cento), l'evoluzione successiva ha mostrato incoraggianti segnali di miglioramento, anche con riferimento al Sud. Permangono tuttavia elementi di forte criticità.

Tasso di occupazione femminile per la popolazione tra 15 e 64 anni
(valori percentuali)



Nel periodo 1999-2003 si è registrato, a livello nazionale, un incremento del tasso di attività e del tasso di occupazione sia per gli uomini che per le donne, ma per queste ultime la dimensione del fenomeno ha assunto una portata più evidente. Il tasso di attività maschile è aumentato, infatti, dal 73,2% del 1999 al 74,4% del 2003 mentre il tasso di occupazione ha registrato un incremento di 2,6 punti percentuali, passando, nel medesimo periodo, dal 66,7% al 69,3%. Il tasso di attività femminile, pari nel 1999 al 45,5% ha raggiunto quota 48,3% nel 2003, aumentando, dunque, di 2,8 punti percentuali nel periodo considerato. Ancora più elevata è risultata essere la crescita del tasso di occupazione femminile, pari a 4,4 punti percentuali, avendo raggiunto quota 42,7% nel 2003 rispetto al 38,3% del 1999.

L'incremento del tasso di occupazione femminile ha riguardato, tuttavia, soprattutto le donne del Centro-Nord Italia: anche se, a differenza di quanto avvenuto nel periodo 1993-1998, nel quinquennio 1999-2003 sia al Centro-Nord che al Sud il tasso di occupazione femminile ha mostrato un trend positivo, nelle Regioni centro-settentrionali l'entità dell'incremento è stata maggiore e pari a oltre 5 punti percentuali, passando dal 46,3% al 51,5%. Nelle Regioni meridionali, invece, il tasso di occupazione femminile è aumentato solo di 3 punti, dal 24,1% del 1999 al 27,1% del 2003. Nonostante il trend di crescita positiva in tutto il Paese, permane dunque un divario territoriale sostanziale nel tasso di occupazione femminile tra Centro-Nord e

Mezzogiorno: nel 2003 il tasso di occupazione femminile al Sud mantiene nei confronti del Centro-Nord una differenza di 24,4 punti percentuali.

Altro elemento di relativa debolezza è rappresentato dall'articolazione settoriale, dove la presenza femminile è principalmente concentrata nei settori agricoli e in quello terziario molto di più di quanto accada per la componente maschile (questi due settori assorbivano nel 1999 rispettivamente il 13,4% e il 76,1% della occupazione totale per la componente femminile rispetto all'11,0% e al 60,3% di quella maschile). L'evoluzione successiva ha confermato l'assorbimento maggiore della manodopera femminile nei settori terziari, che al 2003 assorbono oltre l'80% per cento dell'occupazione delle donne. Si è invece ridotta la quota di occupazione femminile in agricoltura.

Sul fronte della stabilità del rapporto di impiego, rispetto ai dati del 1999 in cui per i maschi la quota di occupazione temporanea al Sud era pari al 12,3% e per le donne il 15,7%, l'evoluzione successiva ha visto aumentare i divari: mentre per i maschi l'occupazione temporanea si è ridotta al 2003 all'11,7 per cento, per le donne la maggiore occupazione si è tradotta in un incremento ulteriore di occupazione temporanea fino al 17,1 per cento (nello stesso anno la quota femminile di lavoro temporaneo è del 12,1% al Centro, del 12,4% nel Nord-Est e dell'8,8% nel Nord-Ovest).

Questa posizione di svantaggio non è imputabile a una minore qualificazione professionale (nel periodo considerato, infatti, è aumentata anche la percentuale di donne che partecipano ad attività formative), che ha raggiunto livelli equivalenti per le due categorie, ma a una serie di concause tra le quali si possono segnalare: l'inadeguata dotazione delle infrastrutture sociali in grado di conciliare il lavoro con la vita familiare e che sposta sulle donne l'onere di autoproduzione del lavoro di cura all'interno della famiglia, una modesta presenza del part-time nei settori extra-agricoli, dovuta oltretutto alle più piccole dimensioni medie di impresa, anche al non favorevole trattamento regolamentare-contributivo; una cultura diffusa che colloca la componente femminile in posizione ancora inferiore rispetto a quella maschile.

Questi elementi, pur presenti su tutto il territorio nazionale, sono molto più accentuati, anche se con differenti tassi di intensità, nel Mezzogiorno con particolare riferimento alle zone rurali e quelle a ridosso dei centri urbani dove sono particolarmente rilevanti. In questo ambito, tuttavia, si possono riscontrare segnali di miglioramento attraverso una crescente attenzione nei confronti degli orari delle città e del lavoro in un'ottica che prende in esplicita considerazione le esigenze delle donne.

1.2. Punti di forza e di debolezza del Mezzogiorno (analisi SWOT)

L'analisi SWOT presentata in questi pagine offre una lettura necessariamente sintetica del Mezzogiorno nel suo complesso e, come tale, non coglie le specificità dei singoli contesti territoriali e istituzionali e quindi il diverso rilievo che i punti di forza e di debolezza, ma anche i rischi e le opportunità, assumono nelle differenti realtà regionali.

Queste specificazioni trovano la loro esplicitazione nei singoli Programmi Operativi.

Le considerazioni di seguito formulate devono pertanto essere interpretate con la cautela resa necessaria dal fatto che oggi più che mai il Mezzogiorno poco si presta ad una lettura indifferenziata dei suoi fabbisogni e delle sue potenzialità, ma è tuttavia necessaria come quadro di insieme nell'ambito del quale la programmazione regionale e settoriale rintraccia e declina le proprie specificità.

Punti di forza

I punti di forza dell'economia meridionale si rintracciano nei segnali di vitalità sociale e imprenditoriale e in una dotazione di fattori produttivi che oggi sono ancora sottoutilizzati.

Il Mezzogiorno è inoltre dotato di un capitale di risorse "immobili" - naturalistiche, ambientali, storiche e culturali - di rilievo assoluto e che costituiscono un fattore potenziale di competitività territoriale in grado di innescare, ove opportunamente tutelate e gestite, processi di sviluppo endogeno incentrati sulla piena valorizzazione anche delle risorse "mobili" (capitali e lavoro) disponibili sul territorio.

Nel corso degli anni novanta, il valore delle esportazioni del Mezzogiorno è triplicato (cfr. paragrafo 1.1.1). Questo fenomeno è riconducibile ai miglioramenti strutturali di una parte dei sistemi economici locali focalizzati verso settori più dinamici del made in Italy - a svantaggio della tradizionale industria di base e dell'agricoltura - e al nascere e al consolidarsi di veri e propri distretti all'esportazione.

Il cambiamento delle specializzazioni e dell'export è la punta visibile di una trasformazione più profonda, che coinvolge la parte più avanzata del tessuto produttivo. Negli anni novanta è cresciuto costantemente il numero totale delle imprese, segnale anche di una maggiore attitudine/propensione culturale verso l'imprenditorialità. E' migliorato lo spessore strategico delle imprese locali e la loro capacità di realizzare collegamenti e connessioni all'interno di logiche di filiera (sebbene queste siano ancora deboli).

I segnali di cambiamento si inseriscono in uno scenario di valorizzazione delle risorse locali e di quelle di contesto che si sono tradotte anche in attrazione nell'area di operatori esteri.

Il consolidamento dei percorsi di crescita può contare poi sulla presenza di un ampio bacino di manodopera, mediamente giovane, anche con elevati livelli di istruzione, fortemente specializzata in alcuni settori (anche se spesso operante nell'area del sommerso), che rappresenta una forte riserva di produttività, di capacità creativa e potenzialità di connessione con altre aree e realtà produttive.

Al contempo anche l'economia locale si è sempre più aperta al mercato: i processi di privatizzazione hanno indotto riorganizzazioni degli assetti proprietari, che hanno interessato sia l'industria manifatturiera sia il settore bancario, con impulso alla competitività e al processo di ammodernamento.

Segnali di trasformazione positiva attengono anche al più generale contesto sociale e istituzionale. Appare in aumento la capacità di governo delle amministrazioni locali, che anche grazie alla maggiore stabilità degli ultimi anni, hanno prestato crescente attenzione a valorizzare e promuovere le risorse del territorio. L'accresciuta capacità di contrasto dei fenomeni criminali, l'aumentata "disapprovazione sociale" dei fenomeni illegali, con il consolidarsi di reti civiche, e l'esperienza accumulata nell'attuazione di strumenti di sviluppo locale a base partenariale ha contribuito ad accrescere il capitale di relazione e di fiducia, necessario al sostegno dei processi di sviluppo.

Punti di debolezza

Il contesto infrastrutturale appare ancora largamente inadeguato soprattutto in termini di qualità del servizio reso. Per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto, modesta (se non spesso assente) si

presenta l'integrazione tra le diverse "modalità" e scarso il collegamento con gli aspetti della logistica, rendendo ancora più critico il problema della "lontananza" del Mezzogiorno dai principali mercati di sbocco europei. La circostanza è aggravata dalla modesta dotazione e capacità di utilizzo delle nuove tecnologie telematiche a supporto della crescita del potenziale produttivo e di mercato.

Il contesto sociale presenta ancora dei punti di grave criticità: la criminalità diffusa, che risulta in diminuzione, è ancora mediamente molto più presente – e soprattutto percepita fortemente come tale dai soggetti esterni all'area - che nel Centro-Nord e tale da agire da freno all'investimento, scoraggiando la localizzazione di nuovi impianti, specie da parte di imprese esterne all'area.

Si rileva un deterioramento del sistema ambientale, in particolare per la scarsa connessione tra azioni di tutela e di conservazione da un lato e attività di promozione e di valorizzazione dall'altro, nonché per la carenza di informazione precisa e dettagliata a livello territoriale sull'effettivo stato dell'ambiente. A ciò va aggiunto il degrado dello stato di conservazione del patrimonio culturale e l'ancora scarsa presenza di una cultura gestionale e organizzativa nell'offerta di servizi che valorizzino queste risorse.

Nei centri metropolitani si riscontrano elevati livelli di congestione e bassa qualità dei servizi pubblici e privati a cui è possibile accedere; rilevanti sono i problemi di spopolamento e degrado nelle aree interne, accompagnati a una modesta capacità dei piccoli centri di sviluppare connessioni e collegamenti.

Altri fattori di debolezza si riscontrano all'interno del sistema produttivo, sbilanciato in attività tradizionali a scarso contenuto di innovazione, o dipendenti dalla spesa pubblica, con una modesta capacità di interagire con il sistema della ricerca e dell'innovazione tecnologica. Il sistema è complessivamente poco inserito in logiche di circuito e di filiera, chiamato a sostenere forti diseconomie esterne di localizzazione, e incontra difficoltà nella valorizzazione commerciale dei prodotti/servizi e nell'accesso e utilizzo di servizi finanziari e più in generale di terziario alla produzione. Il ritardo comporta perciò uno scarto ancora rilevante di produttività rispetto al resto del Paese (ancora 17 punti nel 2001 con riferimento al settore industriale).

Tutto ciò si riflette sul funzionamento del mercato del lavoro, caratterizzato da elevati livelli di disoccupazione e bassi tassi di attività (in particolare tra i giovani e le donne), scarsa trasparenza nei meccanismi allocativi – dovuta anche alle persistenti difficoltà nella fornitura di servizi per le persone in cerca di lavoro - diffusi fenomeni di marginalità e sottoutilizzazione di capitale umano "pregiato", la cui specializzazione è scarsamente allineata con i fabbisogni professionali delle imprese, in parte per l'ancora esigua qualità della domanda di lavoro che esse esprimono e in parte per la scarsa capacità strategica del sistema formativo e dell'istruzione.

Permangono una certa lentezza dei processi amministrativi e una ancora modesta propensione all'integrazione di elementi conoscitivi e valutativi nel circuito della decisione pubblica.

Opportunità

Il Mezzogiorno si trova di fronte a una grande opportunità: veicolare i segnali di vitalità economica e sociale verso un processo di convergenza capace di assicurare lo sviluppo. Se assistita da un adeguato processo di accumulazione, dalla valorizzazione delle risorse disponibili, da riforme nei mercati del lavoro, dei prodotti e dei servizi – in particolare degli assetti dei mercati dei servizi pubblici -, dall'emersione di lavoro specializzato e delle riserve di produttività è in grado di innescare un rapido processo di crescita. Tale processo dipende anche dall'attrazione di nuove risorse, ma esistono già alcuni vantaggi localizzativi che potrebbero contribuire all'obiettivo di

crescita. Questi vantaggi sono ad esempio connessi alla crescita dell'area del Mediterraneo, sulla crescente domanda di prodotti e risorse "vocazionali" dell'area: quali le produzioni tipiche e l'agro-industria, il turismo naturalistico-culturale connesso alla valorizzazione di identità locali e alla fruizione delle risorse e degli usi ricreativi e naturalistici, l'ispessimento dei circuiti nazionali e internazionali di produzione culturale, l'affermarsi di tendenze di consumo attente alla qualità delle produzioni.

In questo ambito strategie mirate di tutela e ripristino del patrimonio di risorse naturalistiche, ambientali, storiche e culturali che caratterizza il Mezzogiorno e politiche di valorizzazione attuate attraverso progetti di qualità e secondo un approccio di tipo integrato, costituiscono una potenziale "leva" di sviluppo soprattutto nelle aree maggiormente vocate e nelle quali esistono e sono mobilitabili risorse umane e finanziarie adeguate.

Meccanismi virtuosi possono realizzarsi all'interno della riforma dell'organizzazione dello Stato in chiave più federale, nonché del processo di modernizzazione delle Amministrazioni, traendo sostegno anche dal nuovo sistema elettorale delle Regioni.

Particolari opportunità sono insite nel completamento dei processi di riforma di settore e di adeguamento della strumentazione programmatica, che hanno la potenzialità di creare le condizioni per un incremento della redditività sociale ed economica dei nuovi investimenti pubblici e privati in quanto offrono un quadro più preciso di coerenze interne e di strategie di lungo periodo.

La maggiore responsabilità dei governi locali nella gestione delle politiche può rappresentare un elemento per acquisire un ruolo visibile nel futuro dei territori e ricavarne così gli incentivi per mirare le scelte d'intervento, nella linea dell'integrazione delle diverse iniziative e attenzione alle compatibilità ambientali, realizzando un effettivo ruolo di sviluppo dei soggetti locali (anche nel miglioramento delle funzioni urbane di rango elevato).

Opportunità di grande rilievo per lo sviluppo del Mezzogiorno sono poi offerte dalla rapida evoluzione della società dell'informazione che, per la sua stessa pervasività, e grazie anche alla maggiore consapevolezza da parte delle Regioni e degli Enti locali delle sue potenzialità strategiche, costituisce indubbiamente una leva quanto mai significativa per portare il Mezzogiorno a colmare una parte importante del gap di crescita che lo caratterizza, agendo nella direzione dell'ispessimento dei collegamenti e delle integrazioni, del miglioramento della qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese e della stessa efficacia dell'attività amministrativa.

Non sono infine da trascurare le ulteriori opportunità legate alle più concrete possibilità di trasferimento di buone pratiche tra i diversi contesti regionali, sulla base delle esperienze di successo maturate nei diversi ambiti di intervento nella prima fase di attuazione del QCS. Molti sono infatti gli esempi che soddisfano i necessari requisiti di trasferibilità e sono quindi replicabili attraverso un appropriato scambio di esperienze.

Rischi

Il maggiore rischio per il Mezzogiorno è l'incapacità di conservare e attrarre nel circuito della propria economia le risorse mobili pregiate (capitali, risorse imprenditoriali, lavoro) necessarie per finanziare e sostenere il processo di convergenza, se l'assenza di interventi adeguati dovesse comportare un depauperamento delle risorse immobili e il superamento della "capacità di carico" ambientale.

Il rischio di una scarsa capacità di attrazione delle risorse mobili è inoltre legato anche a fattori geografici, come la lontananza dalle aree produttive più avanzate del mercato europeo, soprattutto se il Mezzogiorno non riesce ad aumentare i suoi vantaggi competitivi in termini di qualità e costo

dei fattori produttivi. La presenza di fenomeni di *spillover* della conoscenza e della tecnologia, esercita infatti una forza centripeta sulla localizzazione delle attività produttive, che può tradursi in un'accentuazione delle divergenze esistenti.

Un rischio ulteriore è poi costituito dalla crescente concorrenzialità che le aree in via di sviluppo esercitano nella produzione e nell'offerta sui mercati mondiali di beni tradizionali. Si tratta di produzioni in cui il Mezzogiorno conserva ancora una forte specializzazione, ma sulle quali non è ovviamente in grado di competere in termini di costo del lavoro con le economie emergenti. Analogo fenomeno di riorganizzazione competitiva dell'offerta (e valorizzazione delle risorse locali) si sta verificando nel settore turistico, con riferimento al mercato del Mediterraneo e a quello dell'Est europeo.

L'insieme di questi rischi determina un pericolo di depauperamento del capitale umano, con ulteriore pericolo di sfruttamento delle fasce più deboli. Un'eventuale incapacità di valorizzare il capitale umano oggi disponibile in abbondanza porterebbe infatti a un impoverimento qualitativo dello stesso, anche a causa dei flussi migratori della forza lavoro specializzata che ne sarebbero indotti. Il concatenarsi dei rischi potrebbe dare luogo a fenomeni negativi concatenati: alla mancata valorizzazione delle risorse disponibili potrebbe corrispondere un degrado, con aumento della divergenza di reddito rispetto sia alle regioni più ricche, sia alle altre aree oggi arretrate, ma in grado di offrire migliore remunerazione ai fattori mobili dello sviluppo.

Punti di Forza	Punti di Debolezza
<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilità risorse naturali, ambientali e storico-culturali suscettibili di valorizzazione in coerenza con le tendenze della domanda nazionale e internazionale • Elevato potenziale di attrazione turistica • Disponibilità forza lavoro scolarizzata e specializzata in alcuni settori • Riserva di produttività della forza lavoro • Minore invecchiamento della popolazione rispetto alla media europea • Vitalità imprenditoriale in alcuni sistemi produttivi locali e sviluppo dello spirito di imprenditorialità • Aumento spontaneo della propensione all'export e tendenziale sviluppo delle strategie imprenditoriali • Vivacità sociale, produttiva e culturale di diversi poli urbani • Miglioramento delle capacità di governo da parte delle Amministrazioni locali • Crescente disponibilità a creare relazioni fiduciarie e a sviluppare capitale relazionale tra attori pubblici e privati • Vicinanza geografica con il bacino del Mediterraneo, aree con elevate prospettive di crescita futura 	<ul style="list-style-type: none"> • Bassa qualità nella dotazione di infrastrutture in generale e in particolare di quelle di trasporto, e bassa funzionalità di quelle per la localizzazione produttiva • Segnali di deterioramento dei sistemi ambientali e di degrado del patrimonio storico-culturale • Ancora modesta diffusione dell'attitudine/cultura alla valorizzazione dei beni ambientali e culturali • Scarsa trasparenza nel funzionamento dei meccanismi allocativi del mercato del lavoro • Ridotta partecipazione al mercato del lavoro • Forte presenza di situazioni di irregolarità lavorativa e di impresa • Inadeguatezza del sistema di formazione professionale e carenza dei servizi strategici per l'occupazione • Basso tasso di accumulazione e modesta competitività delle produzioni • Sbilanciamento delle produzioni nei settori maturi e a lento sviluppo della domanda • Scarso collegamento del sistema produttivo e modesta presenza di logiche di circuito e di filiera • Insufficiente diffusione della tecnologia e dell'innovazione, bassa dotazione e familiarità di utilizzo a scopo produttivo delle tecnologie dell'informazione • Lontananza geografica dai mercati europei

	<ul style="list-style-type: none"> • Presenza di sfavorevoli fattori sociali di contesto (criminalità, ecc.) • Congestione dei centri urbani principali e bassa qualità dei servizi pubblici e privati • Spopolamento e debolezza dei piccoli centri e delle aree interne
Opportunità	Rischi
<ul style="list-style-type: none"> • Ampia disponibilità di capitale umano qualificato e attivazione di riserve di produttività connesse anche alla crescita di nuovi bacini di lavoro • Attivazione di una politica degli investimenti pubblici per la valorizzazione delle risorse immobili • Sviluppo delle nuove tecnologie della comunicazione per favorire la commercializzazione e l'integrazione produttiva • Crescente domanda di risorse e prodotti vocazionali dell'area • Ispessimento dei circuiti nazionali e internazionali di produzione culturale • Vantaggi localizzativi connessi alla crescita dell'area del Mediterraneo • Rilancio del ruolo di sviluppo delle Amministrazioni locali connesso ai processi di riforma e di modernizzazione; • Maggiore stabilità dei governi regionali indotta dalla riforma del sistema di elezione • Possibilità di capitalizzare le esperienze di partenariato locale realizzate attraverso l'attuazione di strumenti di sviluppo locale 	<ul style="list-style-type: none"> • Perdita di capacità di attrazione delle risorse mobili dello sviluppo • Attrazione di iniziative produttive e di risorse umane qualificate del Mezzogiorno verso aree a migliore disponibilità di economie esterne e di dotazioni terziarie • Depauperamento del capitale umano e pericolo di sfruttamento delle fasce più deboli • Esclusione/marginalizzazione dai processi di spillover della conoscenza e della tecnologia • Perdita di competitività nei confronti dei paesi e delle aree a basso costo del lavoro e di quelli più attivi sul versante della valorizzazione dei circuiti turistici

1.3. Risultati conseguiti nel periodo di programmazione 1994-1999

Il presente capitolo esamina la strategia del QCS attuata durante il periodo 1994-1999 e trae alcune lezioni chiave dall'esperienza effettuata, sulla base del lavoro di valutazione svolto a partire dal 1997, principalmente a livello di QCS²².

1.3.1. Analisi del QCS 1994-1999

Il QCS 1994-1999 si articola in 7 assi prioritari:

1. Infrastrutture di comunicazione;
2. Industria e servizi;
3. Turismo;
4. Sviluppo rurale;
5. Pesca;

²² I dati e le informazioni disponibili sono quelle della valutazione intermedia del QCS (Nucleo di valutazione, INEA e ISFOL, luglio 1997), dei più recenti lavori di valutazione (Ecosfera-Ernst Young, luglio 1999 – ISFOL, Struttura di valutazione, luglio e settembre 1999) e della valutazione ex-post del QCS. A questi si sono aggiunti studi tematici a livello comunitario e nazionale su quattro argomenti: RST, trasporti, ambiente e industria/PMI.

6. Infrastrutture per le imprese;
7. Sviluppo delle risorse umane.

Tali assi si concretizzano in 54 forme di intervento: 11 Programmi Operativi (PO) regionali, 24 PO multiregionali, 18 sovvenzioni globali e un grande progetto. Circa il 50% delle risorse disponibili è stato destinato all'obiettivo centrale mirante a sviluppare la base produttiva nel Mezzogiorno (assi 2 e 6).

Le azioni di riprogrammazione hanno avuto come risultato un ulteriore aumento delle risorse destinate a tali assi prioritari, in particolare al regime di aiuti nazionale a favore dell'industria (la «Legge 488»). Di fatto, il testo finale del QCS presenta notevoli differenze rispetto a quello originario, a seguito dell'introduzione di nuovi programmi nel 1997 e nel 1998²³, oltre a varie azioni di riprogrammazione.

Come noto, infatti, il QCS 1994-99 è stato oggetto di tre successive riprogrammazioni, attuate nel 1997, 1998, 1999 sulla base della metodologia e delle regole concordate nel Comitato di Sorveglianza del QCS del Luglio 1996.

Tali riprogrammazioni, oltre ad allocare le risorse della indicizzazione, sono state finalizzate a concentrare i finanziamenti comunitari su quelle forme di intervento e misure a più elevata capacità attuativa, con l'obiettivo di massimizzare il tiraggio delle risorse comunitarie.

Alla data di definizione del QCS 2000-2006 le informazioni disponibili in merito agli interventi realizzati nel periodo 1994-1999 non consentivano un esame approfondito e completo dei risultati conseguiti.

In occasione della revisione di metà percorso del QCS 2000-2006, la disponibilità dei dati finali di attuazione finanziaria, sulla base delle evidenze dei rapporti finali di esecuzione, nonché del rapporto di valutazione ex-post, consente di delineare un quadro molto più articolato ed esaustivo dei risultati conseguiti dal QCS 1994-99.

Dal punto di vista finanziario, il livello di spesa medio del QCS nel suo complesso risulta attestato al 97,2% del costo programmato, un risultato molto soddisfacente e più che in linea con la media di utilizzo dei Fondi dei 15 Stati membri.

Alquanto significativa è la varianza dei risultati conseguiti dai singoli Fondi, per i quali si evidenzia l'eccellente livello raggiunto dal FESR (99%), i buoni livelli dei FSE e FEOGA (rispettivamente 92,7 e 92,4%) mentre per lo SFOP la provvisorietà dei dati non consente di superare la soglia del 90%, determinando però una sottostima della performance relativa.

Più in generale, il rapporto di valutazione ex-post del QCS 1994-99 consegna un quadro di luci e ombre che conferma come a fronte del quanto mai significativo recupero di efficienza - che ha consentito di massimizzare l'apporto delle risorse comunitarie, in una fase di riduzione della spesa pubblica, bassa crescita, radicale trasformazione del contesto istituzionale e amministrativo - e del contestuale, progressivo, miglioramento del metodo e della capacità di applicazione delle regole, meno convincenti sono i risultati qualitativi. Ciò, come noto, per l'interagire di un insieme di fattori che attengono a diversi profili strategici e gestionali da ricondurre a persistenti debolezze istituzionali, tecniche e amministrative che, attraverso una azione capillare e sistematica, il QCS 2000-2006 si è prefisso di superare, al fine di conseguire il necessario equilibrio tra efficienza finanziaria ed efficacia.

²³ I seguenti PO: "Protezione Civile", "Patti Territoriali", "Sicurezza", "Parco Progetti", "Sostegno ai prodotti ortofrutticoli".

1.3.2. Attuazione del QCS 1994-1999

In Italia si sono verificati notevoli ritardi nell'avvio di quasi tutti i programmi. Nel 1994 l'attuazione del precedente QCS (1989-1993) era giunta soltanto a metà e le autorità italiane hanno dovuto chiedere una proroga per le scadenze dei relativi programmi. Un'ulteriore richiesta di proroga delle scadenze per il periodo 1989-1993 è stata presentata nel 1995, quando la Commissione e il Governo italiano erano ormai seriamente preoccupati anche per i ritardi di avvio dei programmi del periodo 1994-1999.

Di conseguenza, nel luglio 1995 è stato negoziato un accordo (la cosiddetta «Intesa») per il miglioramento della gestione dei programmi dei Fondi Strutturali in Italia in cambio di un'ultima proroga per i programmi 1989-1993. L'accordo comprendeva l'impegno a rafforzare il coordinamento e l'amministrazione, ad ottimizzare le procedure e a potenziare i meccanismi di monitoraggio, valutazione e controllo dei PO ed è stato sottoscritto da tutte le Regioni partecipanti alle azioni dei Fondi Strutturali.

Tale accordo ha ottenuto qualche risultato per l'attuazione dei programmi 1994-1999. Tuttavia, come già detto, si sono registrati gravi ritardi nella prima fase di attuazione di alcuni programmi; ne è conseguita una forte azione di riprogrammazione delle risorse in favore dei programmi più efficienti. In occasione della revisione di metà percorso, una quota significativa di risorse non programmate è stata inoltre destinata a nuovi interventi.

Come sottolineato anche nel rapporto di valutazione ex-post, tali riprogrammazioni oltre ad aver contribuito al risultato ampiamente soddisfacente della chiusura del ciclo 1994-99 in termini finanziari, hanno segnato una tappa fondamentale nello sviluppo di relazioni partenariali fortemente orientate al risultato, basate sulla condivisione e il rispetto di regole rigorose che hanno di fatto posto le premesse per alcune delle più significative esperienze sviluppate nel ciclo 2000-2006.

In tale contesto è da segnalare il forte miglioramento del coordinamento centrale dei Fondi Strutturali – affidato al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E. – anche in termini di preparazione del comitato di sorveglianza del QCS. Ciò ha contribuito a un significativo recupero dell'efficienza finanziaria. Tuttavia, la qualità della gestione dei programmi ha evidenziato una varianza considerevole sia tra le autorità centrali che tra le amministrazioni regionali, a causa della permanenza di performance inefficienti.

La gestione delle forme di intervento del ciclo 1994-99 è stata anche condizionata dalla persistenza di numerose insufficienze nei meccanismi di monitoraggio e di valutazione. Gli indicatori fisici, specialmente per gli interventi del FESR, sono stati scarsamente utilizzati in mancanza di un sistema pienamente operativo per la raccolta e l'elaborazione dei dati. Riguardo alla valutazione, la Commissione ha insistito per avviare le valutazioni intermedie, ma alcune di esse non erano ancora pienamente a regime a fine 1999. I pagamenti sono stati sospesi fino a luglio 1999 per i programmi per i quali non erano stati selezionati i valutatori.

Anche le opportunità offerte dall'assistenza tecnica sono state scarsamente sfruttate. Di conseguenza, a parte poche eccezioni, essa non ha contribuito a migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione né ad introdurre meccanismi di attuazione più efficaci.

1.3.3. Lezioni per il periodo 2000-2006

La mancanza di sistemi efficaci di monitoraggio e di valutazione nel periodo 1994-1999 rendeva non agevole trarne insegnamenti per il periodo 2000-2006, nella fase di definizione del QCS.

Emergeva tuttavia chiaramente come, in generale, i risultati dell'attuazione della strategia del QCS 1994-1999, pur considerando i forti progressi conseguiti sul piano dell'attuazione finanziaria, non potessero definirsi del tutto soddisfacenti (ad esempio, nell'ambito delle iniziative industriali autorizzate nel quadro della «Legge 488» si evidenziavano effetti di inerzia - “deadweight” - medio-alti, oltre a pronunciati effetti di spiazzamento). Nonostante ciò, era possibile rilevare esperienze positive in termini di idee innovative o di successo.

In questo contesto, sono stati identificati **due esempi di “buone” e “cattive” pratiche** per quanto riguarda l'attuazione dei progetti:

- il porto di Gioia Tauro, che rappresenta un intervento integrato di successo, cofinanziato dalla Pubblica Amministrazione e da investitori privati, mirato non solo a creare un porto moderno di trasbordo per un elevato volume di container, ma anche a migliorare l'intermodalità dei trasporti (collegamento con ferrovia e autostrada), a promuovere lo sviluppo locale mediante regimi di aiuto a favore delle PMI legate all'attività portuale, e a proteggere gli impianti dall'infiltrazione della criminalità organizzata;
- per contro, la generale insufficienza delle misure adottate per realizzare progetti nel settore dei rifiuti costituisce un chiaro esempio di gestione non efficace degli interventi. Tale insufficienza ha causato ampi ritardi nella messa in servizio dei sistemi di gestione dei rifiuti e nella realizzazione dei progetti (principalmente a causa dell'assenza di strategie e piani regionali, ma anche per la mancanza di consenso a livello locale, l'incapacità di presentare progetti validi e le procedure di autorizzazione che richiedono tempi lunghi).

In ogni caso le stesse debolezze e difficoltà emerse nella implementazione del QCS 1994-1999 hanno costituito utili punti di riferimento per le riflessioni che hanno guidato l'impostazione del QCS 2000-2006. A supporto di queste riflessioni è successivamente intervenuta la valutazione *ex post* del QCS 1994-1999. Grazie anche alle lezioni apprese nel corso della prima fase di attuazione, alcune delle più significative innovazioni di questo ciclo di programmazione sono state ulteriormente sviluppate in occasione della revisione di metà percorso. A questo proposito sono, fra l'altro, da evidenziare la progressiva integrazione fra la programmazione comunitaria e la politica regionale, il consolidamento e l'estensione al livello locale dei meccanismi premiali finalizzati a promuovere l'avanzamento istituzionale e la modernizzazione amministrativa, il sempre più incisivo rafforzamento e riqualificazione delle attività di valutazione e monitoraggio, l'azione volta a promuovere la razionalizzazione degli aiuti alle imprese, nel quadro del contenimento della loro incidenza relativa e del riorientamento sulle priorità orizzontali.

1.3.4 Verifica *ex post* della addizionalità per il periodo 1994-1999

Nel periodo 1994-99, per la verifica del principio dell'addizionalità è stata elaborata una metodologia articolata e trasparente, basata su una banca dati costruita *ad hoc* e sottoposta ad un processo di affinamento quali-quantitativo continuo.

La modifica sostanziale delle condizioni macroeconomiche ha comportato una deviazione rispetto alle ipotesi assunte *ex ante*; in particolare la drastica revisione della politica finanziaria italiana, basata su interventi restrittivi in materia di bilancio al fine di ridurre il deficit pubblico e consentire l'ingresso nell'Unione Economica e Monetaria ha comportato una riduzione della spesa pubblica e, quindi, il non rispetto dell'addizionalità.

Il calcolo generale dell'addizionalità (Spesa pubblica nazionale - “Bilancio” + “Extra-Bilancio” - al netto della spesa afferente ai Fondi Strutturali) riferito al periodo 1994-99 (18.919,77 Milioni di

euro costanti) evidenzia infatti una differenza negativa con il corrispondente aggregato riferito al periodo di programmazione 1989-93 (23.696,26 Milioni di euro costanti).

A tale risultato hanno tuttavia concorso, con effetti molto diversi, le varie componenti alla base del calcolo, ed in particolare:

a) la spesa del settore pubblico in senso stretto, riportata nella colonna “Bilancio” del prospetto, si è mantenuta nel periodo 1994-99 sostanzialmente in linea con il periodo precedente evidenziando anzi una leggera crescita;

b) la spesa afferente a quella che viene definita come componente “aziendale” del settore pubblico, riportata nell’aggregato “Extra-bilancio”, ha invece subito, sempre nel 1994-99, una drastica caduta di circa il 50% (che pesa in modo determinante sul mancato rispetto della addizionalità).

Prospetto sintetico dei valori di addizionalità ex post

(Milioni di euro a prezzi 1999)

	Spesa Nazionale			Fondi Strutturali	Addizionalità
	Totale	di cui: Bilancio	di cui: Extra Bilancio		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(4)
Media annua 1989/1993	24.581,15	16.158,51	8.422,64	884,89	23.696,26
Media annua 1994-1999	21.134,79	16.684,38	4.450,41	2.215,02	18.919,77

La pur lieve crescita della componente “Bilancio” (16.684,34 milioni di euro costanti rispetto a 16.158,51 del precedente periodo), generata dal maggior afflusso sia di risorse specificamente destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate che delle risorse ordinarie segnala, anche in termini quantitativi, una discontinuità positiva con il periodo precedente. Ad accelerare tale tendenza è rivolto il programma di accelerazione e riqualificazione degli investimenti pubblici, predisposto con il Quadro Comunitario di sostegno 2000-2006.

Il risultato finale relativo alla verifica dell’addizionalità è pesantemente influenzato dalla cosiddetta componente aziendale del settore pubblico. Quasi tutti gli Enti Economici e le Aziende Autonome che costituiscono l’aggregato definito come “Extra-Bilancio” sono stati trasformati in S.p.A. ed hanno acquisito la natura di enti di diritto privato.

Pur con dinamiche differenziate, tali enti hanno avuto come elemento comune il rallentamento o il rinvio dei programmi di investimento rispetto a quanto inizialmente previsto. Il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche, assolutamente non prevedibile nell’entità manifestatasi, all’inizio del decennio, è stato accompagnato dalla presentazione e attuazione di piani strategici e di investimento che basavano il rilancio di tali imprese anche sull’aumento di efficienza e sulla riduzione della capacità produttiva inutilizzata.

E’ per affrontare e rimuovere questo limite, manifestatosi, seppure per motivi straordinari, nel periodo 1994-99 che è stata adottata - nei Documenti di programmazione economico-finanziaria e

poi in norme e delibere Cipe - la regola che impone che non meno del 30% medio delle risorse ordinarie sia allocato nel Mezzogiorno, anche da parte di tutti gli enti della componente allargata del settore pubblico. Tale regola consente uno stretto monitoraggio che, in particolare per i piani di spesa di enti, quali Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, i quali negli ultimi anni si sono molto allontanati dal suddetto obiettivo programmatico di allocazione territoriale degli investimenti, consente altresì di promuovere azioni correttive.