

## II. QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI PER IL BENESSERE E LA COMPETITIVITÀ DEI TERRITORI

Assieme con le condizioni naturali di vita (clima, paesaggio, etc.) e con le condizioni che derivano dalle vicende storiche cumulate, il benessere e l'attrattività di un territorio per le persone e per l'attività di impresa derivano dalla qualità dei servizi che sono a disposizione delle persone e delle imprese. L'analisi della qualità di questi servizi è dunque assai importante per valutare l'attrattività e la competitività dei territori. Lo è in modo particolare nell'ambito di un progetto di politica economica che, nel caso del Mezzogiorno italiano, attribuisce alla cattiva qualità dei servizi una delle ragioni fondamentali della persistente arretratezza e individua, quindi, nell'aumento di tale qualità il principale obiettivo da perseguire.

Il capitolo è diviso in due sezioni. Nella prima (II.1) l'analisi riguarda le risorse naturali e culturali, la loro distribuzione territoriale e la misura e qualità dei servizi volti a utilizzare, per i residenti e per i non residenti, tali risorse. Nella seconda sezione (II.2), vengono esaminati alcuni servizi fondamentali: le grandi reti di trasporto (II.2.1), i principali servizi per le aggregazioni urbane (II.2.2) – idrici, di smaltimento dei rifiuti, di trasporto locali, i principali servizi per il sistema delle imprese (II.2.3) – energetici, irrigui.

Per ogni servizio, a un'analisi delle tendenze in atto, si affiancano alcune valutazioni rilevanti per la politica economica.

### II.1 Capitale naturale e culturale

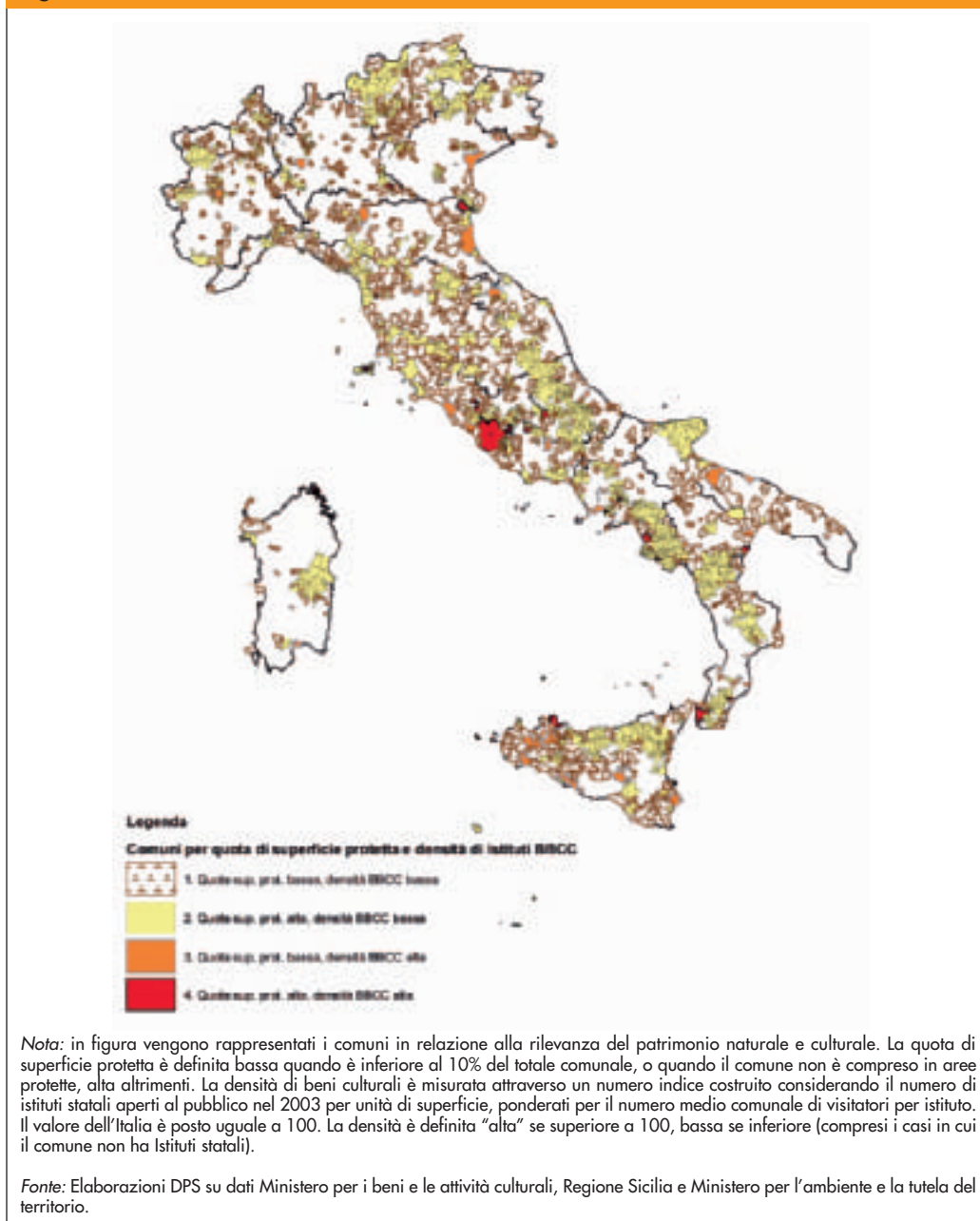
#### II.1.1 Risorse naturali e culturali

Il patrimonio naturale e culturale è una delle principali componenti della dotazione di risorse immobili su cui si fonda la competitività territoriale dell'Italia. La distribuzione territoriale di tali risorse può essere illustrata con riferimento alla localizzazione su base comunale (fig. II.1) delle aree protette e degli istituti appartenenti al patrimonio culturale statale (musei, aree archeologiche). Dall'esame della figura emergono una serie di considerazioni di rilievo per le politiche territoriali di sviluppo:

- il carattere estensivo del patrimonio nel suo complesso, che interessa, in diversa misura, tutte le regioni d'Italia - con una copertura relativamente maggiore nell'area centrale e sud-occidentale - e che, sia pur con diverse caratteristiche, si trova sia nelle zone costiere che in quelle interne, sia nell'arco appenninico ed alpino sia nelle zone pianeggianti e lagunari;
- la presenza di numerosi punti di accumulazione, caratterizzati dalla presenza sul territorio comunale di risorse naturali e di risorse culturali con intensità superiore alla media nazionale;

**Patrimonio naturale e culturale quale base per la competitività territoriale**

**Figura II.1 – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE NATURALI E CULTURALI**



- la prossimità alle grandi aree urbane, in alcuni casi per parziale coincidenza, di una quota significativa dei territori comunali con patrimonio naturale e culturale, prevalentemente in Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania e Sicilia;
- l'eterogeneità della situazione socio-economica che caratterizza le aree con patrimonio naturale e culturale, che si trovano sia in zone in espansione, sia in zone in ritardo di sviluppo.

Sul piano strategico, la mappatura del patrimonio naturale e culturale raffigurata dalla cartina è dunque interpretabile come la distribuzione di un elemento di competitività territoriale, in alcuni casi già in opera, in altri latente e da valorizzare attraverso politiche finalizzate a favorire la generazione di sinergie e a stimolare l'indotto delle attività collegate alle attività di conservazione, fruizione e valorizzazione.

Nei due paragrafi successivi si sviluppa separatamente l'analisi delle specificità settoriali delle aree naturali protette e delle risorse culturali, evidenziando le distinte indicazioni di politica economica che ne scaturiscono.

### II.1.2 Servizi per la fruizione delle aree protette

Il patrimonio naturale costituisce un elemento chiave della dotazione di risorse immobili dei territori. La sua adeguata valorizzazione può in molti casi essere un fattore decisivo per la promozione dello sviluppo delle aree sottoutilizzate; la sua conservazione, un aspetto essenziale della sostenibilità di lungo periodo di tale sviluppo. Le aree protette<sup>1</sup> rappresentano il fulcro della politica nazionale e regionale di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale; a quasi tre lustri dall'emanazione della legge quadro 394 del 1991, le aree protette rappresentano ormai una realtà consolidata, anche se rimane ancora molto da fare sul piano della gestione e dell'integrazione con il tessuto sociale e produttivo circostante le aree.

L'istituzione di un regime di protezione limita alcune opportunità di sviluppo nei territori interessati, ma ne crea delle altre, tipicamente legate a modelli di fruizione delle risorse a minore impatto ambientale pur tuttavia potenzialmente a maggiore valore aggiunto. Di seguito si dà conto di alcune evidenze statistiche utili a identificare tale "trade-off".

L'unità di analisi proposta non è quella dell'area protetta ma dei comuni che ne sono parte, in quanto unità politico-amministrative rilevanti per finalità di indagine dello sviluppo locale. L'ottica di lettura dei dati è quella del contributo delle aree protette allo sviluppo locale.

Secondo i dati del quinto elenco ufficiale delle aree protette, un totale di 1.966 comuni italiani sono interessati (fig. II.2) dalla presenza nel loro territorio di una o più aree naturali protette. Escludendo i comuni capoluogo di aree metropolitane, circa 1.150 comuni (per una popolazione di oltre sei milioni di abitanti) hanno una quota di superficie protetta superiore al 10 per cento (la media nazionale è di circa il 9,3 per cento), dei quali circa 420 comuni (con 1,3 milioni di abitanti) hanno oltre il 50 per cento di superficie in aree protette. In media, in ciascun comune insistono 1,2 aree protette. Circa il 70 per cento delle "presenze" di aree protette nelle superfici comunali è rappresentato da Parchi Nazionali e Regionali; il resto è dato da aree "minori" (riserve naturali statali e regionali, altre aree naturali protette nazionali e regionali). Le aree protette hanno particolare rilievo nel Mezzogiorno, dove si registra il maggior numero di comuni interessati (oltre 530), dei quali la metà ha almeno il 48 per cento di superficie interessata da aree protette.

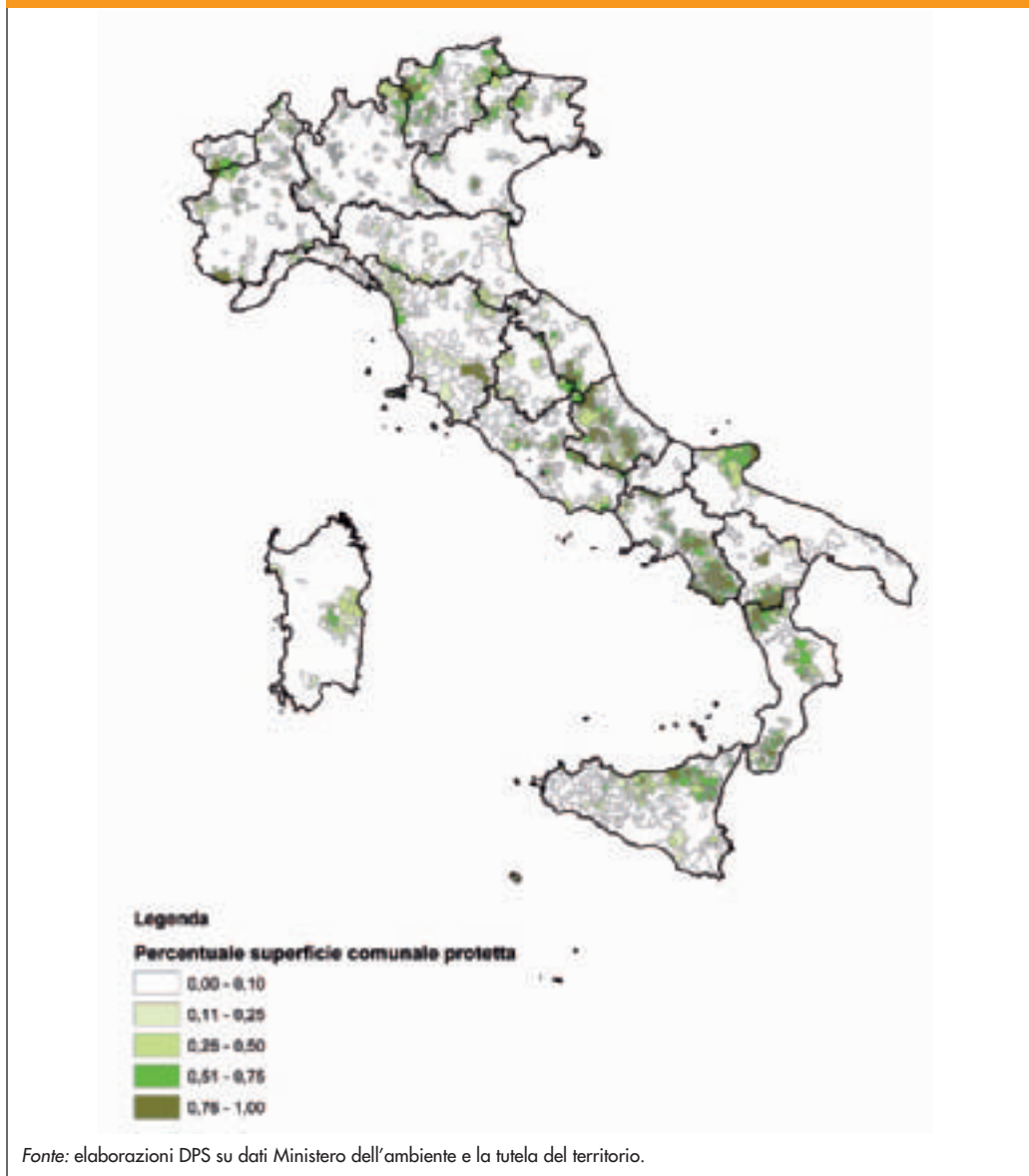
<sup>1</sup> Le aree protette sono definite dalla legge quadro 394 del 1991 come territori in cui sono presenti formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche di rilevante valore naturalistico e ambientale, e che sono per tale motivo sottoposti ad uno speciale regime di tutela e di gestione.

Aree protette e  
sviluppo economico

I comuni delle aree protette mostrano una performance economica inferiore ma ...

Nel recente passato, l'“Italia delle aree protette” è stata caratterizzata da una performance economica complessivamente inferiore rispetto alla media nazionale, ma con segnali di importanti potenzialità di sviluppo, specialmente nel Mezzogiorno. Oltre il 60 per cento dei comuni interessati appartiene, infatti, a sistemi locali del lavoro (SLL) con un valore aggiunto pro-capite del 2000 (ultimo anno per il quale il dato Istat è disponibile) inferiore alla media nazionale. Ma al tempo stesso, quasi il 30 per cento dei comuni totali, per una quota analoga di popolazione totale (il 50 per cento dei comuni e della popolazione nel Sud) si trova in SLL con un tasso di crescita media del valore aggiunto pro-capite nel periodo 1996-2000 superiore alla media nazionale.

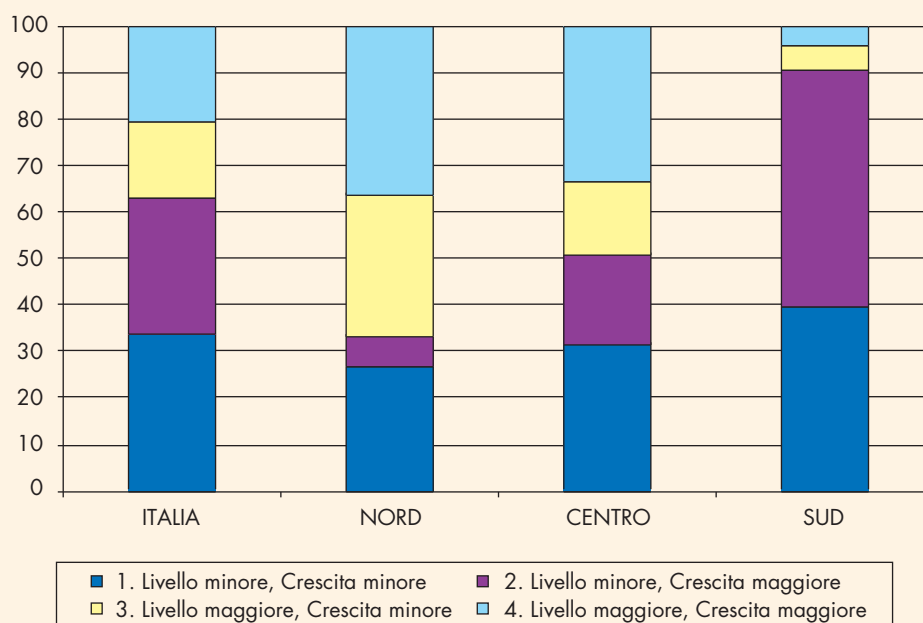
Figura II.2 - COMUNI IN AREE NATURALI PROTETTE



Tassi di crescita superiori alla media nazionale

Complessivamente tali dati sembrano indicare, da un lato un vincolo “di contesto” per lo sviluppo dei comuni delle aree protette (livelli di valore aggiunto inferiori alla media nazionale), dall’altro un’opportunità, data da tassi di crescita in molti casi superiori alla media nazionale.

**Figura II.3 – DISTRIBUZIONE DEI COMUNI IN AREE PROTETTE PER PERFORMANCE DEL SISTEMA LOCALE DEL LAVORO DI APPARTENENZA: ANNI 1996-2000** (valori percentuali)



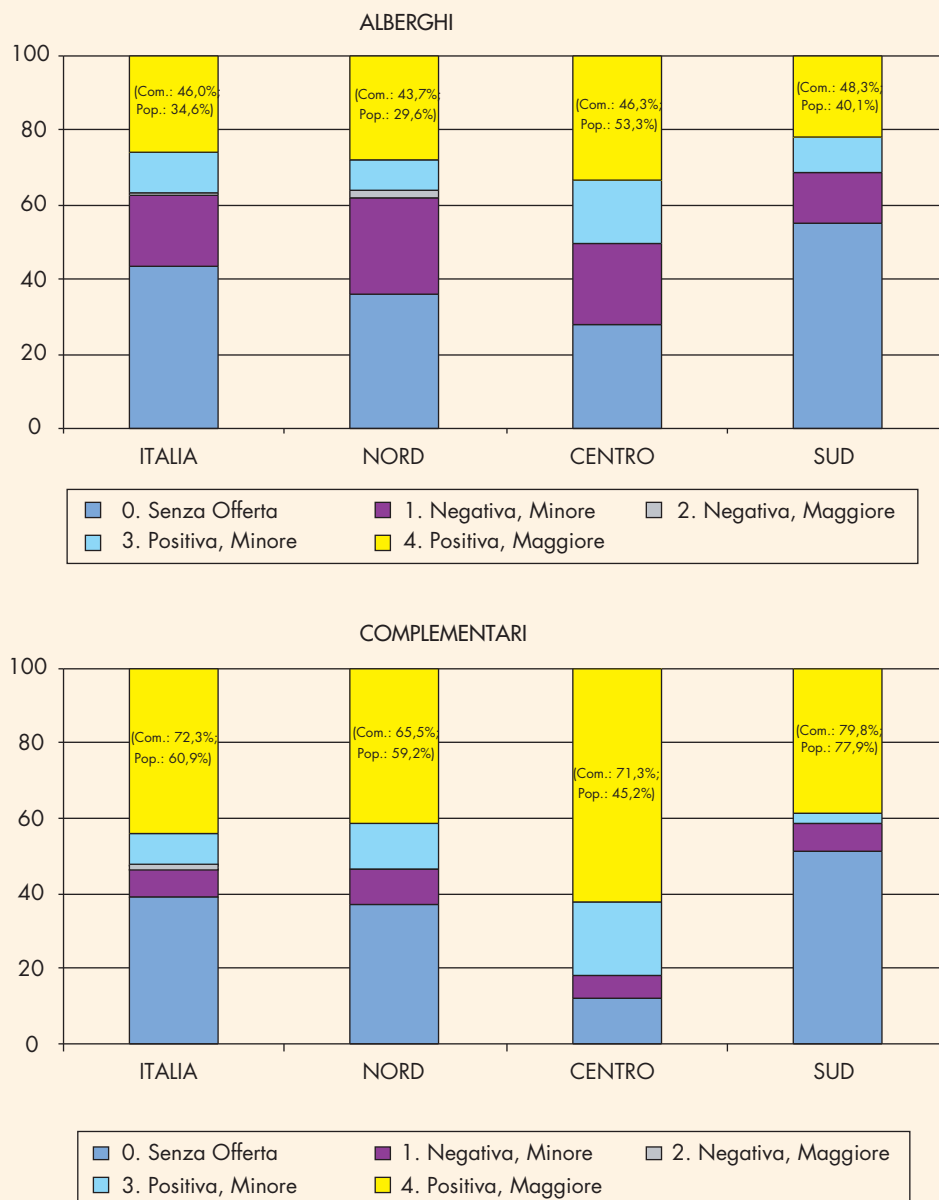
Nota: i dati si riferiscono ai comuni con almeno il 10 per cento di superficie inclusa in aree protette, ad esclusione dei comuni capoluogo di aree metropolitane. Nel grafico viene misurata la quota dei comuni per ciascuna combinazione di due indicatori della performance economica del Sistema Locale del lavoro (SLL) di appartenenza, e cioè: a) Valore Aggiunto pro capite nell’anno 2000 e b) tasso di crescita media del valore aggiunto pro-capite nel periodo 1996-2000, entrambi definiti in relazione alla media nazionale. Ad esempio, nel Sud oltre il 50 per cento dei comuni in Aree Protette si trovano in SLL appartenenti al gruppo 2, che nel 2000 avevano un livello di valore aggiunto pro-capite inferiore alla media nazionale, ma un tasso medio di crescita superiore.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat.

Un aspetto di notevole rilievo per valutare le prospettive di sviluppo dei comuni compresi in aree protette riguarda l’evoluzione delle attività turistiche. I dati disponibili da fonti ufficiali consentono per il momento analisi riferite principalmente alla determinazione dei flussi quantitativi complessivi, senza distinzione tra componenti dei flussi turistici tra loro diverse dal punto di vista qualitativo, e pertanto diversamente capaci di generare valore aggiunto e di contribuire allo sviluppo di lungo periodo dei territori interessati. Per quanto riguarda l’offerta (fig.II.4), circa il 40 per cento dei comuni in aree protette è privo di strutture ricettive alberghiere e complementari<sup>2</sup>, per una corrispondente quota di popolazione di circa il 25 per cento (nel Sud l’incidenza sale a circa il 50 per cento in termini di quota di comuni e il 40 per cento in termini di quota di popolazione).

<sup>2</sup> Secondo la definizione Istat, gli esercizi complementari comprendono gli alloggi in affitto gestiti in forma imprenditoriale, i campeggi ed i villaggi turistici, gli alloggi agro-turistici, gli ostelli per la gioventù, le case per ferie, i rifugi alpini e gli “Altri esercizi” ricettivi non altrove classificati.

**Figura II.4 – VARIAZIONE DEI POSTI LETTO IN STRUTTURE RICETTIVE IN COMUNI INCLUSI IN AREE PROTETTE, IN RELAZIONE ALLA MEDIA PROVINCIALE: ANNI 1994-2002 (valori percentuali)**



Nota: i dati si riferiscono ai comuni con più del 10 per cento di superficie inclusa in aree protette, ad esclusione dei comuni capoluogo di aree metropolitane. Nei due grafici vengono misurate -in relazione alla ricettività alberghiera e degli esercizi complementari- le quote di comuni che hanno fatto registrare le diverse combinazioni di i) segno della variazione media annua dei posti letto, e ii) raffronto con il trend nelle province di appartenenza. Ad esempio, i comuni del gruppo 4 (Positiva, Maggiore) nel grafico in alto sono quelli che hanno avuto un trend di aumento dei posti letto alberghieri, e che hanno avuto una performance migliore della varie province di appartenenza. Nel Sud tali comuni sono il 22 per cento del totale, ed il 48 per cento al netto dei comuni privi di alberghi. I numeri in parentesi indicano la quota di comuni (e la corrispondente quota di popolazione) che hanno registrato un trend di aumento della ricettività superiore alla media provinciale, sul totale dei comuni con strutture ricettive.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat, statistiche del turismo.

Tuttavia, quasi il 65 per cento dei comuni con strutture ricettive alberghiere ha fatto registrare nel periodo 1994-2002 un trend di crescita dei posti letto alberghieri (media positiva dei tassi annui di variazione), mentre quasi l'87 per cento dei comuni con esercizi complementari ha avuto un trend di crescita dei posti letto in tali strutture, con quote analoghe di popolazione.

Nel complesso, laddove presenti, le strutture ricettive delle aree protette sono cresciute nella maggior parte dei comuni e in molti casi (46 per cento nel caso degli alberghi, 72 per cento nel caso dei complementari) più marcatamente rispetto alle province di appartenenza. Da notare in particolare la crescita dell'offerta degli esercizi complementari al Sud, più elevata nelle aree protette che nelle rispettive province per quasi l'80 per cento, sia dei comuni che della popolazione interessata.

L'analisi dell'evoluzione della domanda è resa più complessa, rispetto all'offerta, dalla mancanza di dati disaggregati di fonti ufficiali con copertura nazionale. Sono disponibili stime<sup>3</sup> costruite da ANCITEL sulla base di dati Istat, riferite alle presenze turistiche in seconde case per vacanza nel periodo 1996-1999, e alle presenze in esercizi alberghieri e complementari per il periodo 1994-2001 (con l'eccezione dell'anno 2000). Tali stime indicano che in entrambe le tipologie di strutture, la domanda in aree protette rappresenta una quota, sostanzialmente stabile negli ultimi anni, pari a circa il 20 per cento del totale, con un peso più elevato nelle regioni del centro (tav.II.1).

Maggiore vitalità grazie a una più elevata offerta turistica

**Tavola II.1 - DOMANDA TURISTICA IN COMUNI COMPRESI IN AREE PROTETTE**

AREA	Numero comuni	Comuni in Aree protette				
		Numero	Quota su totale comuni (%)	Quota popolazione (%)	Quota presenze in esercizi alberghieri e complementari (Media 1994-2001) (%)	Quota presenze in seconde case (media 1996-1999) (%)
NORD	4.550	410	9	7,0	17,5	14,9
CENTRO	1.003	206	21	15,1	24,2	25,3
SUD	2.557	536	21	13,3	22,8	21,1
ITALIA	8.110	1.152	14	11,9	20,5	20,4

Fonte: elaborazioni DPS su dati ANCITEL.

Accanto alla quota della domanda turistica totale assorbita dai comuni ubicati in aree protette, è di interesse esaminare le differenze di performance all'interno di tale sottoinsieme di comuni. Per quanto riguarda le presenze in seconde case, poco meno della metà dei comuni in aree protette (il 45 per cento nel complesso, il 35 per cento nel Sud) ha fatto registrare un aumento delle presenze negli anni 1996-1999, con un 32 per cento dei comuni caratterizzati da crescita maggiore di quella delle province di riferimento.

<sup>3</sup> La stima delle presenze in seconde case si basa sull'incrocio delle informazioni relative allo stock delle abitazioni non occupate da residenti, con quelle relative ai consumi di energia elettrica per utenze non residenti. La stima delle presenze in strutture alberghiere e complementari risulta dalla suddivisione per comune di dati aggregati Istat, disponibili a livello di provincia o di circoscrizione turistica, tenendo conto della composizione della struttura ricettiva comunale per categoria di offerta, e del corrispondente diverso grado di utilizzo medio.

Relativamente all'attività turistica in strutture alberghiere e complementari, combinando le stime comunali ANCITEL sull'andamento della domanda nel periodo 1994-2001 con i dati Istat sull'offerta, e confrontando entrambi i trend con quelli delle province di appartenenza, si può costruire una classificazione dei comuni ubicati in aree protette in relazione all'andamento complessivo dell'attività turistica (tav. II.2).

**Tavola II.2 - ATTIVITÀ TURISTICA IN COMUNI COMPRESI IN AREE PROTETTE IN RELAZIONE ALLA MEDIA PROVINCIALE (1994-2001), PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE**  
(Valori percentuali)

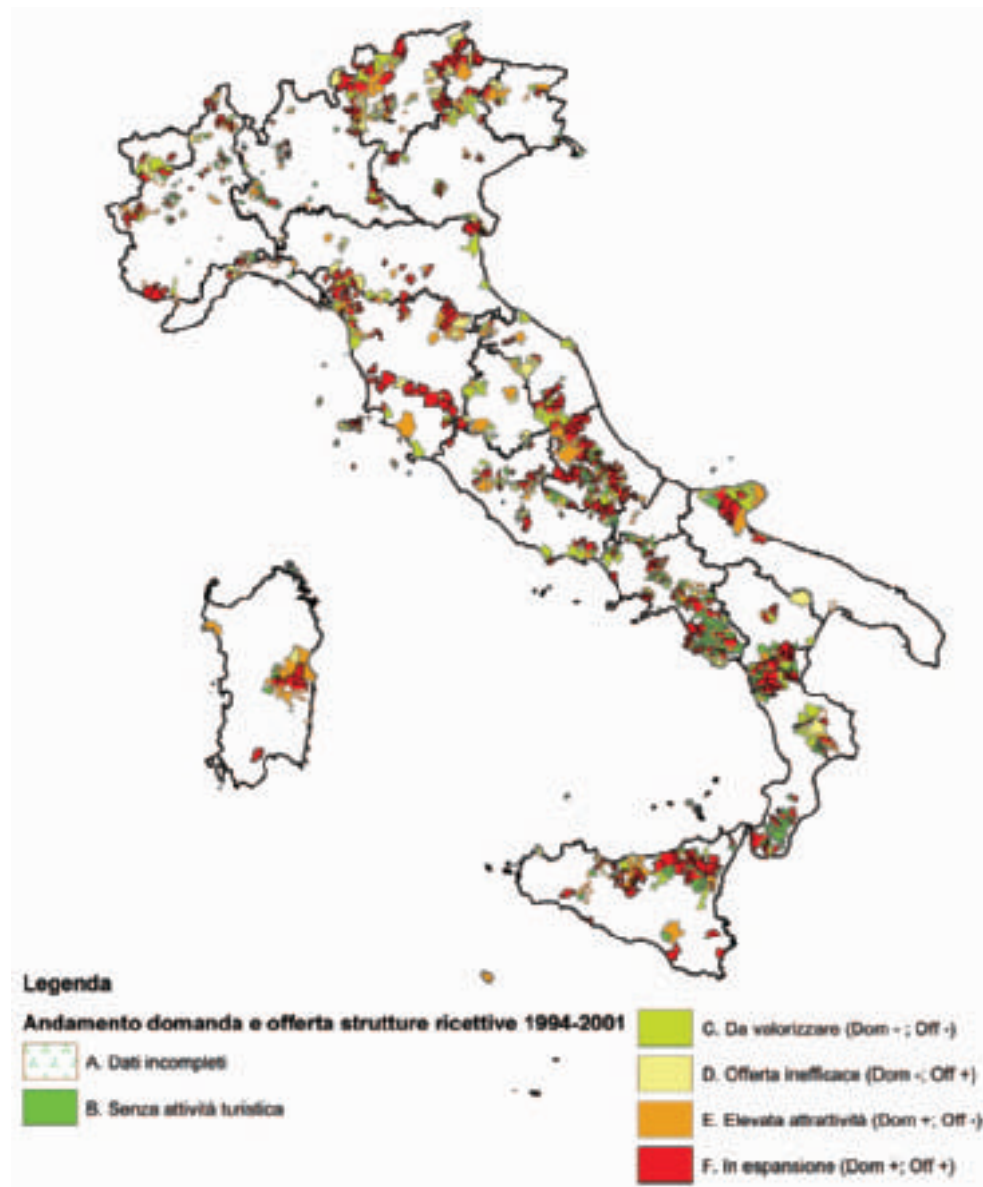
AREA	Quota comuni						Totale
	A. Dati incompleti	B. Senza attività	C. Da valorizzare (Domanda↓; Offerta↓)	D. Offerta inefficace (Domanda↓; Offerta↑)	E. Elevata attrattività (Domanda↑; Offerta↓)	F. In espansione (Domanda↑; Offerta↑)	
NORD	8,7	18,5	16,5	10,2	14,3	31,4	100,0
CENTRO	1,9	8,2	21,8	15,0	14,0	38,8	100,0
SUD	7,2	31,9	11,0	2,9	11,1	35,6	100,0
ITALIA	6,8	22,9	14,9	7,7	12,8	34,7	100,0
ITALIA (quota sul totale popolazione)	4,5	11,8	22,2	8,1	21,3	31,9	100,0

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat e stime ANCITEL.

**Sono tuttavia numerosi i comuni ancora in ritardo**

Nel complesso, l'evidenza disponibile o stimata suggerisce che i comuni delle aree protette possono essere divisi in due tipologie: la prima comprende i casi in cui la domanda è cresciuta mediamente più che nelle rispettive province, talora in presenza (gruppo F), talora in assenza (gruppo E) di un analogo comportamento dell'offerta. Tali casi corrispondono al 45 per cento dei comuni ed al 53 per cento della popolazione. La seconda tipologia comprende i comuni in cui la domanda è assente o è meno dinamica rispetto all'ambito provinciale; in tali comuni sembrano esistere margini di intervento privato o pubblico per la creazione (gruppo B), o valorizzazione e riqualificazione (gruppi C e D) dell'offerta ricettiva con finalità di stimolo della domanda; naturalmente, sempre nel rispetto dei vincoli di destinazione ed uso derivanti dai diversi regimi di protezione dei territori interessati. La distribuzione territoriale delle varie categorie di comuni è illustrata in figura II.5.

**Figura II.5 – ATTIVITÀ TURISTICA IN COMUNI COMPRESI IN AREE PROTETTE IN RELAZIONE ALLA MEDIA PROVINCIALE: ANNI 1994-2001**



*Nota:* in figura i comuni compresi in aree protette vengono classificati in funzione dell'andamento medio nel periodo 1994-2001 di domanda (presenze) ed offerta turistica (posti letto) in strutture ricettive alberghiere e complementari, relativamente al corrispondente andamento medio provinciale. Ad esempio i comuni classificati come "In espansione", hanno fatto registrare una crescita sia della domanda che dell'offerta superiore a quelle delle rispettive province di appartenenza; i comuni ad "elevata attrattività" hanno una variazione media dell'offerta inferiore a quella provinciale, ma una variazione della domanda superiore. Come nelle figure precedenti, i dati si riferiscono ai comuni con più del 10 per cento di superficie inclusa in aree protette, ad esclusione dei comuni capoluogo di aree metropolitane.

*Fonte:* elaborazioni DPS su dati Istat e stime ANCITEL.

Per riassumere:

- a) L'Italia delle aree protette, che interessa il 14 per cento dei comuni italiani e meno del 12 per cento della popolazione, assorbe circa il 20 per cento delle presenze turistiche complessive (in strutture ricettive e seconde case);
- b) Anche se la maggior parte dei comuni in aree protette appartiene a realtà territoriali a minor benessere economico (valore aggiunto pro-capite) della media nazionale, un terzo dei comuni cresce più rapidamente della media nazionale, ponendo le premesse per una riduzione dei divari;
- c) La maggiore vitalità di una parte significativa dei comuni ubicati in aree protette è particolarmente evidente in termini di attività turistica, per la quale quasi la metà dei comuni con strutture ricettive hanno fatto registrare performance superiori alle rispettive medie provinciali (oltre il 70 per cento nel caso degli esercizi complementari);
- d) Accanto al gruppo di comuni più dinamici, vi è un gruppo di comuni più in ritardo, per i quali la presenza di risorse naturali di pregio non sembra essere in grado di attivare o alimentare sviluppo legato a filiere turistiche. Anche se più ricorrente al Sud (in cui il 32 per cento dei comuni, con il 19 per cento della popolazione, sono privi di strutture ricettive), la tipologia di comuni "in ritardo" appare presente in tutto il paese. Ad esempio nelle aree protette del centro, il 22 per cento dei comuni, cui corrisponde il 40 per cento della popolazione, hanno visto una diminuzione sia dell'offerta che della domanda turistica.

Una misurazione più completa del contributo delle aree protette allo sviluppo locale (ad esempio in termini di creazione di impresa, occupazione, reddito) richiederebbe analisi ad-hoc più approfondite, che allo stato attuale sono rese difficili dall'assenza o incompletezza di basi statistiche con adeguata copertura territoriale, temporale e grado di disaggregazione, in particolare riguardo le diverse componenti della domanda di beni e servizi espressa da turisti in aree protette, e riguardo tipologie di utilizzatori delle aree, come gli escursionisti giornalieri, poco o mal rilevati dai principali sistemi di informazione statistica.

La valutazione della sostenibilità ambientale dello sviluppo locale in aree protette costituisce un filone di analisi essenziale e complementare a quello qui tratteggiato; richiederebbe anche esso consistenti sforzi di adeguamento e rafforzamento dei sistemi di informazione, in particolare sullo stato di salute degli ecosistemi presenti nelle aree protette, e sulle pressioni su di esse esercitate dalle attività antropiche.

### **Aspetti di politica economica**

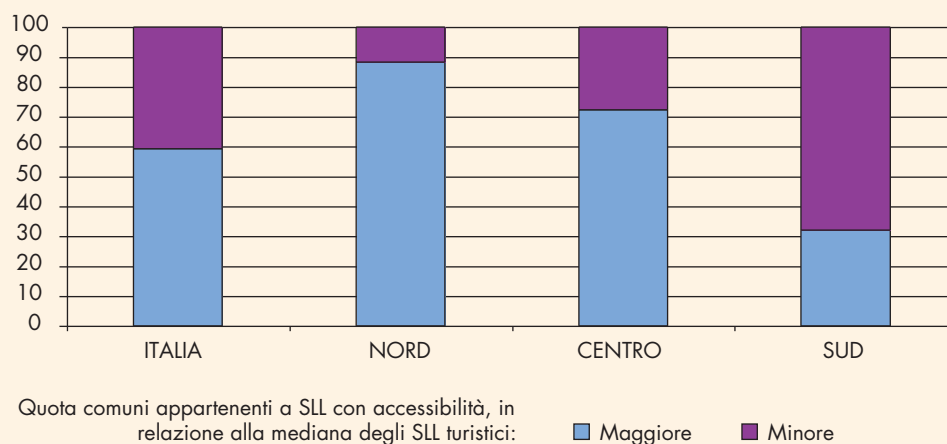
Dal punto di vista di politica economica, le questioni più rilevanti riguardano l'individuazione dei fattori che impediscono lo sviluppo locale in alcune aree protette e degli interventi che possano sia consentire il superamento delle criticità che condizionano le aree più in ritardo, sia mantenere la competitività territoriale delle aree più affermate. Un primo elemento è dato dall'accessibilità: per molte aree protette una limitata accessibilità può costituire un fattore chiave nel determinare uno svantaggio competitivo rispetto ad altre destinazioni turistiche. Questo appare par-

#### **Accessibilità**

ticolarmente rilevante per le aree del Sud (fig.II.6), in cui oltre i due terzi dei comuni interessati si trovano in sistemi locali del lavoro caratterizzati da accessibilità<sup>4</sup> inferiore a quella mediana degli SLL a vocazione turistica, considerati qui come indicativi delle realtà territoriali con cui le aree protette competono per l'attrazione dei flussi turistici. Tale circostanza sembra porre i comuni del Sud in posizione di svantaggio competitivo, soprattutto nei confronti del Nord, in cui la quota di comuni con condizioni relativamente peggiori di accessibilità è solo del 12 per cento.

Un altro aspetto decisivo riguarda la gestione delle aree protette, intesa sia come presenza di assetti istituzionali, organizzativi e finanziari congruenti con la normativa di settore ed adeguati alla natura dei problemi da affrontare, sia come creazione e mantenimento di dotazioni infrastrutturali indispensabili per la conservazione e fruizione turistica delle aree protette. Sotto il primo profilo, ricognizioni effettuate dal WWF Italia nel 2001 e 2002 indicavano una situazione di significativo ritardo: ad esempio, il processo di adeguamento dell'assetto istituzionale e programmatico dei Parchi Nazionali alle indicazioni della Legge quadro 394/91 era di circa il 50 per cento; nei parchi regionali, l'avanzamento nel processo di adozione del piano del parco era di circa il 33 per cento<sup>5</sup>.

**Figura II.6 – ACCESSIBILITÀ DEI COMUNI COMPRESI IN AREE PROTETTE IN RELAZIONE AI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO TURISTICI**



*Nota:* i dati si riferiscono ai comuni con più del 10 per cento di superficie inclusa in aree protette, ad esclusione dei comuni capoluogo di aree metropolitane. Nei grafici viene misurata la quota, sul totale nazionale e di ripartizione, dei comuni appartenenti a sistemi locali del lavoro (SLL) con valori dell'indice di accessibilità (definito da ISFORT) maggiori o minori del valore mediano dell'indice degli SLL considerati a vocazione turistica (sistemi caratterizzati dalla concentrazione di addetti alle attività di ricettività e ristorazione -alberghi, campeggi, ristoranti, bar).

<sup>4</sup> La valutazione qui proposta dell'accessibilità si basa su stime effettuate dall'ISFORT a livello di sistemi locali del lavoro (SLL) e riportate nel Conto Nazionale delle Infrastrutture e Trasporti del 2002. L'indice ISFORT di accessibilità è una media ponderata di indicatori misuranti a) i tempi di accesso di ciascun comune compreso nel SLL in esame ai nodi più prossimi della rete di infrastrutture di trasporto (porti, aeroporti, caselli autostradali); b) l'offerta e la domanda di servizi di trasporto e logistica forniti da tali nodi.

<sup>5</sup> Per quanto riguarda le regioni dell'obiettivo uno, nel 2004 è stata completata, come parte dell'attuazione delle misure di Rete Ecologica del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), una ricognizione sistematica della situazione di adeguamento normativo, assetti istituzionali e strutture gestionali delle aree protette presenti in ciascuna delle regioni interessate. Questo consentirà di avere un quadro aggiornato e completo della situazione, utile sia all'attuazione della seconda fase della programmazione comunitaria in corso, sia all'impostazione del futuro ciclo di programmazione (2007-2013).

Per quanto riguarda il profilo degli investimenti in infrastrutture, un'importante opportunità è data per le regioni dell'obiettivo 1 dalle risorse del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS). Nella seconda fase del ciclo di programmazione comunitaria potranno essere superate le difficoltà che hanno fino al momento ritardato l'attuazione della misura di "Rete Ecologica" del QCS (Cfr. Riquadro H).

### RIQUADRO H - FINANZIAMENTI NEL QCS 2000-2006 PER LA RETE ECOLOGICA

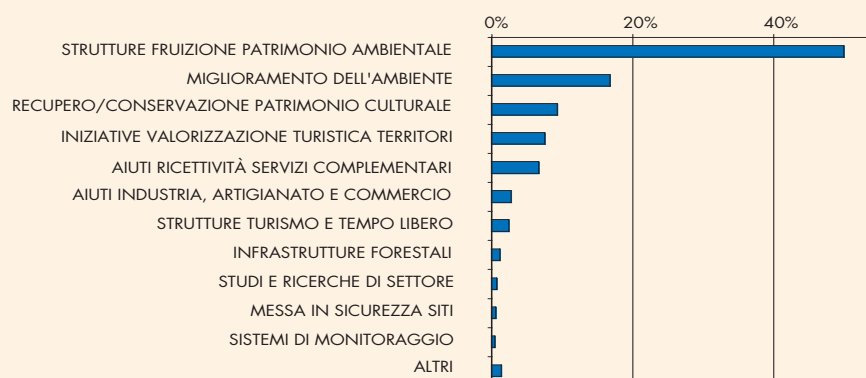
Per quanto riguarda il profilo degli investimenti in infrastrutture per la conservazione e fruizione delle aree ad elevata naturalità, la fonte finanziaria più rilevante è quella del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), che mette a disposizione delle regioni dell'obiettivo 1 una dotazione complessiva di risorse di circa 980 milioni di euro per attività riconducibili all'attuazione della strategia complessiva di Rete Ecologica, sia all'interno che a ridosso delle aree protette<sup>1</sup>.

I dati di attuazione finanziaria aggiornati al 30 Giugno 2004 indicano da un lato una distribuzione territoriale con prevalenza (60 per cento) su comuni compresi in aree protette, ma con quote significative di risorse assegnate ad interventi su altri siti di pregio naturalistico compresi nella "Rete Natura 2000" (circa il 10 per cento), ad interventi di ambito regionale (con il 19 per cento, presumibilmente per azioni di sistema), e ad interventi (per l'11 per cento) in comuni ubicati al di fuori di aree protette e siti Natura 2000: un segnale di un approccio integrato all'attuazione delle strategie di conservazione.

Dal punto di vista delle tipologie progettuali (fig. H.1), e con riferimento ad un sottoinsieme di misure per le quali sono disponibili i dati a livello di singolo progetto, predominano le iniziative su strutture di fruizione del patrimonio naturale e culturale presenti nei territori interessati; in seconda battuta, gli interventi più orientati alla conservazione; gli interventi di sostegno all'imprenditorialità turistica, pur presenti, appaiono per il momento di importo ridotto.

Nel complesso, i dati disponibili sembrano indicare una strategia diversificata territorialmente, e con enfasi sul miglioramento della dotazione infrastrutturale. La capacità di successo di tale strategia tuttavia appare per il momento condizionata da una notevole lentezza di attuazione: al 30 settembre 2004 la quota di risorse impegnate sul totale della dotazione finanziaria era di circa il 19 per cento, quella delle spese del 13 per cento, a fronte di percentuali del 40 per cento e 25 per cento, rispettivamente, dell'insieme delle misure dell'asse "Risorse Naturali" del QCS.

**Figura H.1 – DISTRIBUZIONE DI FINANZIAMENTI DEL QCS PER LE MISURE "RETE ECOLOGICA"**



<sup>1</sup> Il dato si riferisce alla dotazione finanziaria di un insieme di 14 misure comprendenti interventi di conservazione della biodiversità, di salvaguardia degli ecosistemi forestali e delle relative funzioni idrogeologiche, e di valorizzazione e fruizione delle aree ad elevata naturalità. Per valutare la rilevanza della dotazione finanziaria del QCS si può considerare ad esempio lo stanziamento sul bilancio dello Stato per le attività di tutela delle aree naturali protette terrestri e marine: per il 2004 a tale voce erano assegnati 60,3 milioni di euro per la parte relativa a "costi dislocati" in cui tende a prevalere la componente di spesa in conto capitale.

### II.1.3 Servizi per la fruizione delle risorse culturali

#### **Patrimonio culturale: da vincolo a vantaggio competitivo**

Nelle politiche di sviluppo territoriale, gli interventi sul patrimonio culturale sono tesi a massimizzarne il valore strumentale, derivante dalla sua natura di risorsa endogena, sottratta alla competizione globale, su cui ciascun territorio può costruire un vantaggio localizzativo.

L'attivazione economica del territorio è favorita sia dalla produzione di valore aggiunto nella filiera dei beni culturali e del turismo culturale, sia dalle sinergie generate in termini di qualità della vita, aumento dell'attrattività del territorio nei confronti di risorse umane professionalizzate e creazione di un contesto favorevole all'accumulazione di conoscenza e innovazione, tale da condizionare le produzioni immateriali ad elevata intensità di capitale umano qualificato e le produzioni di beni idiosincratici, basati cioè su una cultura localizzata, poco standardizzabili e scarsamente delocalizzabili, il cui valore è comunicato, ad esempio, tramite i marchi di identità territoriale, che riflettono la cultura incorporata nei beni prodotti localmente.

Le amministrazioni centrali (Ministero Economia e Finanze e Ministero Beni e Attività Culturali) e le Regioni, tramite le risorse comunitarie e nazionali per le aree sottoutilizzate, stanno finanziando la realizzazione di interventi per: estendere e migliorare le condizioni di fruizione del patrimonio culturale; favorire l'imprenditorialità indotta dalle attività legate al patrimonio culturale; costruire e comunicare un'immagine del territorio verso cui far convergere le politiche di offerta e la "domanda di quel territorio" da parte dei residenti e dei turisti da un lato e avviare e consolidare le iniziative imprenditoriali dall'altro.

La quantificazione della diffusione del patrimonio culturale nelle regioni italiane presenta due ordini di difficoltà, in parte correlate fra loro:

- l'eterogeneità dei soggetti proprietari (Stato, Regioni, Enti locali, Enti ecclesiastici, privati) e l'incompletezza del sistema statistico di rilevazione<sup>6</sup>;
- la presenza di beni e aree qualitativamente molto diversi - per consistenza, valore storico e capacità attrattiva - che non permette di confrontare facilmente l'intensità dello stock di un territorio, in assenza di criteri condivisi di ponderazione.

In termini di mera numerosità, il patrimonio culturale italiano consiste, secondo il Censimento Istat del 1996, in 4.120 Istituti culturali, appartenenti prevalentemente ai Comuni, allo Stato e agli Enti ecclesiastici (tav. II.3):

<sup>6</sup> Attualmente in Italia, sono disponibili informazioni complete relative esclusivamente al patrimonio statale organizzato per la fruizione del pubblico e a quello a titolarità della Regione Sicilia. Il tema della rilevazione della consistenza e delle condizioni di fruizione del patrimonio culturale esistente sul territorio è estremamente attuale, anche alla luce della devoluzione di competenze in corso. A livello europeo, sono attivi due gruppi di lavoro cui partecipano l'Istat e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, uno in ambito Eurostat e l'altro su iniziativa dei Ministeri della Cultura di Lussemburgo, Francia e Germania. A livello nazionale, la Sezione Autonomie della Corte dei Conti ha avviato, nel 2002, una "Indagine sui musei esistenti sul territorio degli enti locali" e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali sta concludendo una rilevazione nelle regioni del Sud su aspetti collegati alla fruizione del patrimonio non statale, i cui primi risultati dovrebbero essere divulgati nei primi mesi del 2005. A livello regionale, sono state recentemente avviate diverse iniziative per la rilevazione del patrimonio culturale presente sul territorio, sia sotto il coordinamento del Cisis, Centro Interregionale Sistemi Informatici e di Statistica, sia in maniera autonoma dalle singole Regioni.

Patrimonio culturale  
e attrattività del  
territorio

L'Unesco ha individuato in Italia 35 dei 586<sup>7</sup> siti attualmente iscritti nella lista del "patrimonio dell'umanità", pari al 6 per cento del totale riferito a 125 paesi nel mondo. Questi siti sono presenti in quasi tutte le regioni italiane, con una concentrazione in Campania, Sicilia, Lazio e Toscana. Il riferimento all'Unesco è importante perché consente di evidenziare le caratteristiche del patrimonio culturale italiano costituito non solo da musei e aree archeologiche organizzati per la fruizione, ma da un insieme di elementi naturali e di elementi costruiti, fra i quali il paesaggio, i centri storici e le componenti immateriali che ne fanno parte, nei cui confronti la definizione di "fruizione" si estende a comprendere l'insieme di risorse di un territorio, come ad esempio nel caso del centro storico di Napoli o dei Sassi di Matera.

**Tavola II.3 - NUMERO DI MUSEI, MONUMENTI E AREE ARCHEOLOGICHE IN ITALIA: ANNO 1996**

Anni	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	%
Ripartizione territoriale				
Stato	404	147	551	13
Regione	36	54	90	2
Provincia	53	24	77	2
Comune	1.365	370	1.735	42
Università	187	63	250	6
Altri enti pubblici	150	25	175	4
Ecclesiastici	406	129	535	13
Privati	598	109	707	17
<b>Totale</b>	<b>3.199</b>	<b>921</b>	<b>4.120</b>	<b>100</b>

Fonte: Istat, Censimento dei musei aggiornato al 1 gennaio 1996, in Notiziario Beni Culturali, n. 65-67.

### **Patrimonio culturale: dinamiche dell'offerta e della domanda**

Il patrimonio statale e della Regione Sicilia<sup>8</sup> è diffuso in tutto il territorio nazionale<sup>9</sup>, pur con alcune caratterizzazioni regionali sintetizzabili attraverso un numero indice con l'Italia uguale a 100 (fig. II.7)<sup>10</sup>:

- regioni a elevata intensità di patrimonio ed elevato livello di fruizione: Lazio (457,2), Campania (382,1), Friuli Venezia Giulia (363,0), Toscana (193,5), Sicilia (138,7)
- regioni con presenza di patrimonio importante e livelli di fruizione significativi: Veneto (75,5), Lombardia (42,4), Marche (40,5), Emilia Romagna (40,0)
- regioni con un minor numero di siti statali con un livello di fruizione più modesto: Umbria (28,2), Basilicata (21,7), Piemonte (21,5), Calabria (20,7), Puglia (19,3), Abruzzo (15,7), Liguria (12,2), Molise (9,8) Sardegna (9,7).

<sup>7</sup> Cfr. Istat, *Italia patrimonio culturale dell'umanità*, Roma, marzo 2003, consultabile in [http://cultura-  
incifre.istat.it/](http://cultura-incifre.istat.it/).

<sup>8</sup> L'analisi presentata in questo e nel successivo paragrafo non comprende il patrimonio di proprietà diversa da quella statale e da quella della Regione Sicilia, per assenza di informazioni statistiche. La Regione Sicilia, in virtù del suo regime di autonomia ha piena potestà legislativa nella conservazione delle antichità e delle opere artistiche e del paesaggio (D.lgvo 15 maggio 1946, convertito in Legge costituzionale il 26 febbraio 1948), e per queste ragioni il patrimonio non è incluso nel patrimonio statale.

<sup>9</sup> Ad esclusione della Valle d'Aosta, dove non è presente patrimonio statale, e del Trentino Alto Adige, dove appartiene allo Stato solamente il Castel Montani di Bolzano, visitato a titolo gratuito da circa 400 persone l'anno.

<sup>10</sup> Il numero indice è espresso dal numero di istituti statali aperti al pubblico nel 2003 per superficie di territorio, ponderati per il numero medio regionale di visitatori per istituto e ricondotti a un numero indice, dove il valore nazionale è uguale a 100, il Centro-Nord a 106,9 e il Sud a 88,5.

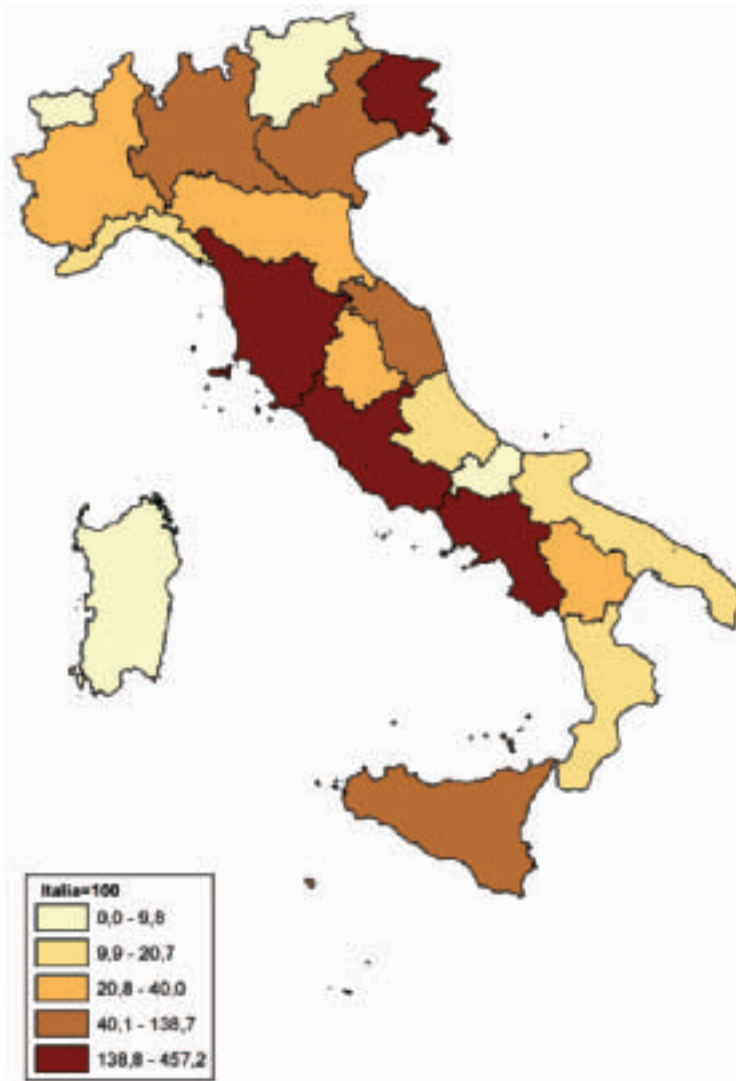
Dal punto di vista della tipologia di patrimonio culturale emerge una netta differenziazione fra il Sud, con una elevata presenza di aree archeologiche, e il Centro-Nord, dove l'offerta tende a concentrarsi nei musei.

Con riferimento alle condizioni di fruizione, l'offerta di siti culturali aperti al pubblico è in costante aumento, soprattutto al Sud, dove il numero di siti, a pagamento e gratuiti, è passato da 171 nel 2000 a 190 nel 2003, mentre nel Centro-Nord è passato da 268 a 276.

Le dinamiche della domanda, tendenzialmente in crescita, riflettono situazioni eterogenee a livello regionale. Complessivamente, nel 2003, i visitatori dei siti culturali (esclusa la Sicilia) sono saliti a 31,2 milioni dai 30,2 milioni del 2000 e

Offerta dei siti culturali in costante aumento al Sud ...

**Figura II.7 - DISTRIBUZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE STATALE PER REGIONE**  
(numeri indice Italia = 100)



Nota: La distribuzione del patrimonio culturale è misurata attraverso un numero indice costruito considerando il numero di istituti statali aperti al pubblico nel 2003 per unità di superficie, ponderati per il numero medio regionale di visitatori per istituto. Il valore dell'Italia è posto uguale a 100.

Fonte: Elaborazioni DPS su dati Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Regione Sicilia.

i corrispondenti introiti da biglietteria (esclusi i servizi affidati in gestione ai privati) delle Soprintendenze sono passati, nello stesso periodo, da 77,0 milioni di euro a 85,3 milioni di euro; la variazione media annua del numero dei visitatori è risultata pari a 1,1 per cento nel 2000-2003, mostrando un rallentamento rispetto agli anni precedenti. Considerando anche la Sicilia i visitatori raggiungono nel 2003 i 35,4 milioni (erano 34,1 milioni nel 2000), e il tasso medio annuo di crescita risulta leggermente superiore (1,3 per cento).

**Tavola II.4 - VISITATORI E INTROITI LORDI DA BIGLIETTERIA DELLE SOVRINTENDENZE NEGLI ISTITUTI STATALI E DELLA REGIONE SICILIA**

Ripartizione territoriale	Anni	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	tasso medio annuo 1996-2000	tasso medio annuo 2000-2003
		<b>Visitatori (Numero in milioni)</b>								<b>valori percentuali</b>	
Centro-Nord		17,7	19,0	20,3	20,0	22,5	22,1	23,5	23,4	6,2	1,3
Mezzogiorno senza Sicilia		7,3	7,1	7,5	7,3	7,7	7,4	7,5	7,8	1,3	0,4
Mezzogiorno con Sicilia		-	-	-	-	11,6	11,4	12,0	12,0		1,1
<b>Italia senza Sicilia</b>		<b>25,0</b>	<b>26,1</b>	<b>27,8</b>	<b>27,3</b>	<b>30,2</b>	<b>29,5</b>	<b>31,0</b>	<b>31,2</b>	<b>4,8</b>	<b>1,1</b>
<b>Italia con Sicilia</b>		-	-	-	-	<b>34,1</b>	<b>33,5</b>	<b>35,5</b>	<b>35,4</b>		<b>1,3</b>
		<b>Introiti lordi delle Soprintendenze da biglietteria (Milioni di Euro)</b>									
Centro-Nord		37,99	41,31	50,60	50,75	56,01	57,89	60,78	60,98	10,2	2,9
Mezzogiorno senza Sicilia		14,73	14,93	15,37	15,26	21,01	23,09	25,07	24,31	9,3	5,0
Mezzogiorno con Sicilia		-	-	-	-	30,06	32,85	36,10	34,51		4,7
<b>Italia senza Sicilia</b>		<b>52,72</b>	<b>56,24</b>	<b>65,97</b>	<b>66,01</b>	<b>77,02</b>	<b>80,98</b>	<b>85,85</b>	<b>85,29</b>	<b>9,9</b>	<b>3,5</b>
<b>Italia con Sicilia</b>		-	-	-	-	<b>86,07</b>	<b>90,74</b>	<b>96,88</b>	<b>95,49</b>		<b>3,5</b>

Fonte: elaborazioni su dati MIBAC-SISTAN e su dati Regione Sicilia.

... e domanda in crescita nel periodo 2000-2003

Restringendo il campo di osservazione alle quattro regioni che da sole richiamano il 70 per cento dei visitatori totali, le dinamiche della domanda mostrano una differenziazione fra Sud e Centro-Nord: i visitatori del patrimonio statale in Campania, nel periodo 2000-2003 sono cresciuti più della media nazionale (2,6 per cento), nel patrimonio regionale in Sicilia il tasso medio annuo è modesto ma positivo mentre sia in Toscana che nel Lazio, nel 2003, per il terzo anno consecutivo a partire dal 2001, si è verificato un calo nei visitatori, con una flessione media annua nello stesso periodo rispettivamente pari a 4,1 per cento e a 1,6 per cento. Più eterogenee le dinamiche nelle altre Regioni, dove tuttavia non si ravvisa una differenziazione fra regioni del Centro-Nord e regioni del Sud.

In riferimento all'impatto sullo sviluppo locale, le dinamiche della domanda devono essere lette integrando l'informazione con la distribuzione per classi di numerosità dei visitatori dei siti, che esprime una forte polarizzazione (fig. II.8). Il 90 per cento dei siti, compresi i circuiti<sup>11</sup>, non arriva agli 80.000 visitatori all'anno e raccoglie complessivamente appena il 20 per cento dei visitatori; sei siti statali, di cui cinque nelle regioni del Centro Nord e uno al Sud (Pompei) supe-

<sup>11</sup> I circuiti di visita, in forte crescita a livello nazionale, prevedono l'ingresso a più siti e monumenti con un unico biglietto di ingresso.

**Figura II.8 – COMUNI CON PATRIMONIO CULTURALE STATALE APERTO AL PUBBLICO  
– VISITATORI TOTALI NEL 2003**



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Regione Sicilia.

rano il milione di visitatori all'anno e, nel 2003, hanno attirato circa il 36 per cento del totale dei visitatori. Nelle fasce intermedie, a livello territoriale è da evidenziare l'esistenza di 20 siti e circuiti fra i 200.000 e i 400.000 visitatori (di cui 7 nel Sud) e di ulteriori 22 compresi nella fascia fra 100.000 e 200.000 visitatori (di cui 11 nel Sud); tali siti svolgono un importante ruolo attrattore, in grado di catalizzare flussi di domanda di cui possono beneficiare anche i cosiddetti siti minori.

### **Organizzazione della fruizione dei servizi**

Nella valorizzazione integrata di più siti il Sud è in ritardo

L'organizzazione della fruizione del patrimonio si è progressivamente spostata dal singolo bene (museo o area archeologica) alla valorizzazione integrata di più siti, per effetto di una politica promozionale maggiormente orientata alla domanda. Significativa è al riguardo la dinamica dei circuiti di visita: istituiti nel 1999, sono passati in Italia da 16 a 38 nel 2003 e hanno raccolto, nel 2003, il 22 per cento dei visitatori totali dei siti a pagamento (esclusa la Sicilia). Il Sud mostra un certo ritardo nell'attivazione dei circuiti, con appena il 10 per cento dei visitatori dei siti a pagamento, a fronte di un corrispondente 29 per cento nelle regioni del Centro-Nord<sup>12</sup>.

Un altro elemento significativo è la dinamica dei servizi di assistenza culturale e ospitalità introdotti dalla Legge n. 4/93, nota come "legge Ronchey", sulla cui base la gestione di alcune specifiche tipologie di attività per la valorizzazione del patrimonio<sup>13</sup> è stata esternalizzata tramite l'affidamento a soggetti privati.

Più elevata invece la dinamica dei servizi di assistenza culturale e ospitalità

I primi "servizi aggiuntivi" sono stati attivati di fatto tra la fine del 1997 e l'inizio del 1998, accelerando fino al 2001, per subire un rallentamento nel 2002 e una battuta d'arresto nel 2003, anno in cui quasi il 40 per cento (160 istituti) del totale degli Istituti<sup>14</sup> risulta dotato di almeno una tipologia di servizio.

L'attivazione è stata inizialmente più rapida nel Centro-Nord, soprattutto nel Lazio e in Toscana ma, dopo un iniziale ritardo, si è fortemente diffusa anche nel Sud: al 2003 la quota di siti statali dotati di servizi aggiuntivi è pari a circa il 43 per cento al Sud contro il 36 per cento circa al Centro-Nord. In termini quantitativi, l'attivazione di questa tipologia di servizi tende a riflettere le concentrazioni della domanda (i servizi sono stati attivati prima dove lo stock di domanda è più elevato). In media nazionale, i siti dove è stata attivata almeno una tipologia di servizio raccolgono circa il 68 per cento dei visitatori totali; è importante sottolineare come nel Sud tale percentuale salga a circa l'84 per cento, contro un valore nettamente inferiore, 63 per cento, nel Centro-Nord.

<sup>12</sup> Dal punto di vista statistico con l'introduzione dei circuiti di visita, il numero dei visitatori del patrimonio statale tende ad essere sottostimato, in quanto si perde l'informazione relativa al numero di visite nel singolo sito il cui ingresso è legato al biglietto di circuito. Nella Regione Sicilia, il sistema statistico tende invece a sopravvalutare complessivamente il numero di visitatori, in quanto per ciascuno biglietto di circuito si "conta" una visita in ciascuno dei siti integrati.

<sup>13</sup> Si tratta di servizi editoriali e punti vendita, assistenza e intrattenimento, caffetteria, ristorazione, organizzazione di mostre, anche integrati con servizi di pulizia, vigilanza e biglietteria. Si veda anche il D.lgs. n. 42 del 22/01/2004 recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137" entrato in vigore il 1 maggio 2004, dove all'articolo 117 "Servizi aggiuntivi" viene confermata ed estesa la tipologia di servizi che è possibile attivare sia direttamente che indirettamente (concessione a terzi, come previsto dalla legge Ronchey).

<sup>14</sup> Esclusa la Sicilia.

In sintesi, dai dati disponibili al 2003 dal lato dell'offerta emergono i seguenti fenomeni:

- dopo un quadriennio (1998-2001) di forte espansione, l'attivazione dei servizi aggiuntivi ha subito un marcato rallentamento, dovuto in parte alla maturazione del mercato e in parte al rallentamento della crescita della domanda e alle caratteristiche contrattuali derivanti dalla regolazione normativa. In Umbria, Emilia Romagna, Piemonte e Campania il numero dei siti dotati di servizi aggiuntivi nel 2003 ha subito, per la prima volta, una flessione rispetto all'anno precedente;
- l'attivazione di almeno una tipologia di servizio aggiuntivo è stata sperimentata anche nei siti con una soglia di domanda contenuta nell'ordine di grandezza di 20.000 visitatori, senza significative differenze fra Sud e Centro-Nord;
- in Campania e in Toscana l'attivazione dei servizi aggiuntivi sembra aver raggiunto le massime potenzialità connesse con gli attuali volumi di domanda (i siti statali dotati di servizi aggiuntivi rappresentano in entrambe le regioni circa il 50 per cento del totale, i corrispondenti visitatori oltre il 90 per cento), mentre nel Lazio vi sarebbe un ulteriore margine di espansione;
- nelle altre regioni, se si considera l'attivazione dei servizi aggiuntivi come effetto di una politica di valorizzazione economica del patrimonio culturale, particolarmente attive risultano nel Sud la Puglia e nel Centro-Nord le Marche.

Dal lato della domanda e della propensione al consumo dei visitatori, emergono significative differenze a livello territoriale (tav. II.5):

- la propensione alla spesa dei visitatori, espressa sia dal numero di visitatori per scontrino emesso, sia dalla spesa media per visitatore, è sistematicamente inferiore nelle regioni del Sud; ciò viene efficacemente evidenziato dal confronto fra Campania e Toscana: gli incassi lordi da servizi aggiuntivi in Campania rappresentano il 12 per cento del totale nazionale, mentre i corrispondenti visitatori il 27 per cento; tale rapporto si inverte in Toscana, dove a fronte del 23 per cento dei visitatori, gli incassi arrivano al 38 per cento del totale nazionale;
- nel Sud, in media, un visitatore ogni 5,8 acquista almeno un servizio, spendendo 0,76 euro; nel Centro-Nord la propensione all'acquisto sale a

La propensione alla spesa media del visitatore è inferiore nel Sud

<b>Tavola II.5 - SERVIZI AGGIUNTIVI: INCASSI LORDI, INCASSO MEDIO PER VISITATORE E VISITATORI PER SCONTRINO EMESSO</b>							
<b>Ripartizione territoriale</b>	<b>Anni</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Incassi lordi totali (Milioni di Euro)</b>							
Centro-Nord		13,47	18,63	22,95	25,27	25,00	28,44
Mezzogiorno		0,58	0,89	2,54	4,12	4,83	4,66
<b>Italia</b>		<b>14,04</b>	<b>19,51</b>	<b>25,49</b>	<b>29,39</b>	<b>29,83</b>	<b>33,10</b>
<b>Incasso medio per visitatore (Euro)</b>							
Centro-Nord		1,24	1,45	1,66	1,67	1,71	1,91
Mezzogiorno		0,24	0,25	1,18	0,68	0,81	0,76
<b>Italia</b>		<b>1,06</b>	<b>1,19</b>	<b>1,59</b>	<b>1,38</b>	<b>1,44</b>	<b>1,56</b>
<b>Visitatori per scontrino emesso (Numero)</b>							
Centro-Nord		4,1	2,9	2,5	2,5	2,4	2,4
Mezzogiorno		38,5	47,8	4,4	6,6	5,3	5,8
<b>Italia</b>		<b>4,9</b>	<b>3,6</b>	<b>2,7</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>

Nota: Nel Mezzogiorno non è inclusa la Sicilia.  
Fonte: elaborazioni su dati MIBAC-SISTAN.

un visitatore ogni 2,4, con una spesa media pari a 1,91 euro (2,5 volte la spesa media nel Sud);

- nella composizione della domanda, emergono differenze che riflettono la diversa composizione dell'offerta di servizi e il differente comportamento dei consumatori. Libreria e caffetteria sembrano i servizi dove generalmente si concentra la domanda, raccogliendo rispettivamente il 58 per cento e il 14 per cento degli incassi lordi nazionali; al Sud rivestono un peso relativo maggiore le visite guidate, mentre al Centro Nord i servizi di prenotazione e di ristorante/self service.

### **Orientamenti per la politica economica**

Il confine fra sito culturale e territorio circostante è sempre meno netto, sia per il significato stesso del sito, che non può essere correttamente percepito in maniera avulsa dal proprio territorio, sia per le implicazioni gestionali e le condizioni di economicità e impatto sullo sviluppo locale.

**Il confine fra sito culturale e territorio è sempre meno netto**

Tuttavia, al fine di pervenire a indicazioni di politica economica più mirate, è necessario un affinamento degli strumenti analitici e metodologici, distinguendo due grandi ambiti di intervento:

- la gestione e valorizzazione del singolo sito;
- la gestione e valorizzazione del patrimonio culturale a livello territoriale.

Per quanto riguarda il primo ambito si osserva che la dinamica complessiva della domanda di visite, crescente nel lungo periodo, segna un rallentamento di natura congiunturale, che non sembra invertire la tendenza positiva che ha caratterizzato gli ultimi anni. L'attivazione dei circuiti di visita ha generato una quota di domanda aggiuntiva che tende ad essere superiore alla somma dei segmenti di domanda precedentemente rivolti ai singoli siti ora inseriti nel circuito. Le dinamiche relative ai servizi aggiuntivi, la cui diffusione è uno degli obiettivi delle politiche strutturali<sup>15</sup>, non si prestano ad un'interpretazione univoca dal punto di vista delle finalità pubbliche perseguite. In particolare, non emerge dai dati una significativa correlazione fra attivazione dei servizi aggiuntivi e aumento dei visitatori, mentre emergono criticità in riferimento alla sostenibilità finanziaria, alla definizione delle tipologie di servizio esternalizzabili e al riparto dei rischi di domanda fra la Pubblica Amministrazione e i concessionari privati. Sulla base dell'esperienza dei primi sei anni di effettiva attivazione dei servizi aggiuntivi, viene auspicata da più parti<sup>16</sup> una revisione degli strumenti normativi e amministrativi, al fine di coniugare il sistema delle convenienze degli operatori privati con gli obiettivi pubblici perseguiti tramite l'esternalizzazione dei servizi.

Per quanto riguarda invece il secondo ambito di intervento, si osserva che una lettura unitaria del territorio, a prescindere dalla titolarità istituzionale della proprietà e della gestione, richiede un grado di cooperazione inter-istituzionale significativamente maggiore di quello attuale, per censire e organizzare l'offerta locale; per realizzare economie di scala riducendo i costi di gestione; per attuare politiche di comunicazio-

<sup>15</sup> Nell'ipotesi che contribuiscano alla copertura di una parte dei costi delle Soprintendenze; migliorino la qualità della fruizione culturale e aumentino l'attrattiva dei siti aperti al pubblico.

<sup>16</sup> Per un primo bilancio, relativo all'anno 2000, sull'esperienza dei servizi aggiuntivi si veda Ministero per i Beni e le attività Culturali, Solima L., Bollo A., *I musei e le imprese*, Electa Napoli, 2002. Per un punto di vista delle imprese si veda Cappelli R., *Politiche e poetiche per l'arte*, Electa per le Belle Arti, Milano 2002.

ne territoriale efficaci. L'integrazione delle modalità di fruizione dei diversi siti su un territorio è determinante nell'innalzare i livelli complessivi dei flussi di visitatori. Ciò vale sia nei confronti dei segmenti di utenza generati dalla popolazione residente, sia, soprattutto, nei confronti dei segmenti di turismo culturale. La domanda proveniente dai residenti rappresenta una componente essenziale al raggiungimento della massa critica necessaria per consentire la sostenibilità finanziaria delle attività pubbliche, no-profit e imprenditoriali legate alla fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale. Sul piano della qualità della vita e della coesione sociale, un livello sufficientemente elevato di fruizione da parte dei residenti è la condizione necessaria per comunicare il valore culturale del sito e trasmettere il senso di continuità, elemento essenziale per l'identità culturale di una comunità e il senso di appartenenza ad un territorio. La percezione dell'utilità sociale di un bene consente inoltre l'accettazione dei vincoli d'uso e favorisce il contributo alle attività di conservazione.

Per quanto riguarda la domanda proveniente dai turisti, l'analisi in serie storica evidenzia una correlazione positiva fra visitatori del patrimonio culturale statale e presenze turistiche, ma non spiega interamente la complessità del nesso causale fra fruizione delle risorse culturali e attrattività turistica del territorio. In particolare, il posizionamento di un territorio sul mercato turistico è favorevolmente condizionato dalla presenza di patrimonio culturale fruibile, quale opportunità di diversificazione delle componenti di offerta; tuttavia, il concetto di fruizione deve essere esteso alle componenti paesaggistiche, alla cultura immateriale e al territorio stesso nella sua compresenza di risorse naturali e culturali, tramite l'organizzazione della filiera turistica.

È principalmente in questa direzione, al fine di favorire una migliore integrazione e accessibilità delle diverse risorse presenti sul territorio e lo sviluppo dell'imprenditorialità indotta da tale presenza, che si muovono gli interventi in corso di realizzazione nell'ambito delle politiche finanziate dalle risorse per le aree sottoutilizzate e dalle risorse comunitarie, prevalentemente tramite gli Accordi di Programma Quadro e i Progetti Integrati in attuazione dei Programmi Operativi Regionali.

**L'integrazione delle modalità di fruizione dei siti su un territorio è necessaria**

## **II.2 Servizi infrastrutturali per ambiti di riferimento**

### **II.2.1 Stock di capitale e servizi di trasporto: le grandi reti**

#### **L'importanza del programma di opere strategiche**

Il valore complessivo degli interventi strategici che accompagnano il recupero di competitività del sistema dei trasporti italiano mettendo a disposizione nuovi ampi margini di capacità<sup>17</sup> – o in molti casi chiudendo le falle di un sistema di trasporto da anni in difficoltà – ammonta a 125 miliardi di euro, circa un terzo per opere localizzate nel Mezzogiorno.

<sup>17</sup> Mettere a disposizione nuova capacità, si intende, là dove si è oramai giunti alla saturazione (di strade, ferrovie, nodi di smistamento come gli aeroporti) con conseguenze in termini di disservizio e con ciò di costo per le imprese e per i cittadini. Naturalmente solo l'aggiunta di nuove infrastrutture fra le misure possibili per aumentare la capacità di servizio dei trasporti (ossia per migliorare tempestivamente le performance anche in fase di crescita della domanda) e certamente il potenziamento delle reti da solo non basta. Non è poi necessario che i trasporti "corrano dietro" alle esigenze dell'economia, talvolta possono invece essi stessi offrire opportunità di trasformazione all'economia.

Il programma di opere strategiche è per un terzo al Sud

Dal gennaio del 2002 a oggi il CIPE ha deliberato su progetti per un costo complessivo di 57 miliardi di euro, il 45 per cento del valore stimato per il più rilevante sforzo di recupero del gap accumulato negli ultimi decenni. Le risorse a vario titolo disponibili ammontano complessivamente a oltre venti miliardi di euro e nel 2005 si arriverà a quota 25 miliardi di euro. Serviranno ancora 20 miliardi di euro per i progetti già approvati e per le 162 opere presenti negli elenchi della legge obiettivo 82 miliardi di euro. Dopo lo sblocco delle procedure e l'accelerazione degli appalti è necessario, attraverso uno stringente monitoraggio, verificare e promuovere l'accelerazione dei progetti (cfr. Cap. IV Riquadro Q).

### **Il Mezzogiorno, molti ritardi da colmare: è priorità nazionale**

Se teniamo conto che i valichi e il corridoio 5<sup>18</sup> sono indubbie priorità di tutto il Paese, anche se certamente manifesteranno più intensamente i propri effetti al Nord, e che lì vanno certamente concentrati molti degli sforzi di accelerazione, resta un punto fermo della politica di sviluppo infrastrutturale del Mezzogiorno: che il 30 per cento delle risorse dello Stato per investimenti infrastrutturali sia destinata a quest'area quale base per evitare ulteriori perdite di competitività rispetto al Nord.

Nella qualità delle ferrovie la situazione più critica per il Sud

Ma è soprattutto nella qualità delle proprie ferrovie che il Sud evidenzia la situazione più critica e un deficit di linee stimabile sulla base del gap fisico in 1200 km a doppio binario, che diventeranno 2000 km quando il resto del Paese avrà completato la sua sottorete alta velocità. Qui per il Mezzogiorno diviene cruciale vedersi riconoscere l'importanza della linea veloce fino a Palermo, che godrebbe di un bacino di utenza potenziale diretto di oltre sei milioni di abitanti (la Sicilia e l'area dello Stretto), dunque molto maggiore di quello fin qui attribuito ad altre linee veloci non meno importanti. È indispensabile che la quota del 30 per cento per il Mezzogiorno rappresenti esattamente sia il volume teorico di finanziamenti che spetta al Mezzogiorno, sia l'effettivo esborso a pagamento di lavori eseguiti; è prioritario pertanto un monitoraggio speciale per il Mezzogiorno che – sulla base del monitoraggio avviato dal CNEL per il MIT, o dell'osservatorio dell'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici – tenga costantemente aggiornata la situazione delle opere che vengono portate a termine e incominciano a migliorare l'esercizio del trasporto nel Mezzogiorno, delle opere avviate, dei progetti che dovranno portare in tempi certi a nuovi cantieri, nuove opere, nuova capacità di trasporto del Mezzogiorno, che significa migliori condizioni per competere sui mercati interni ed esteri.

### **Cosa sta cambiando nel Mezzogiorno**

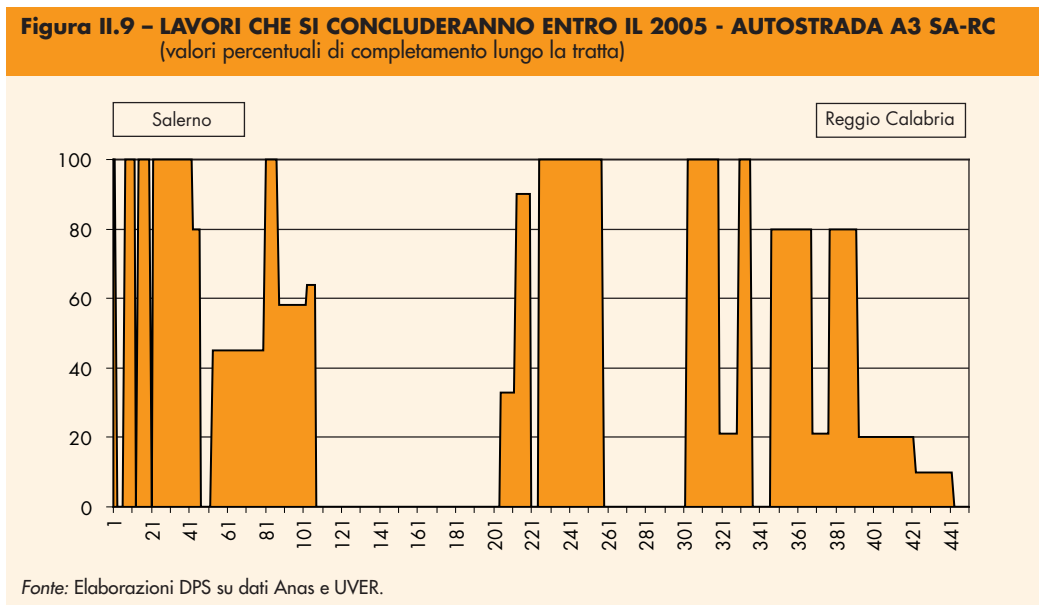
Il ritardo del Mezzogiorno lo si recupera dunque solo con un programma di accelerazione che spinga l'infrastrutturazione più velocemente che al Nord.

Programmi, scelte di intervento e progetti più maturi

È un obiettivo perseguibile, oggi, in quanto molto è cambiato nel Mezzogiorno dal 1998 nei modi di predisporre e attuare i programmi di intervento strategici sulle grandi reti, e i cambiamenti più significativi hanno a che vedere con i seguenti fatti:

<sup>18</sup> Il riferimento è dunque innanzitutto ai collegamenti verso nord con la Germania (Bologna-Verona-Monaco) e lungo l'asse padano con la Francia (Torino-Lione) e i Paesi dell'Est.

- la maturità dei programmi e delle scelte di base, a partire dai Piani regionali dei trasporti elaborati successivamente al Piano generale dei trasporti, sulla base di un quadro di raccordo che ha interessato strumenti generali (il PSM, il QCS) e specifici dei trasporti (gli APQ trasporti, le misure V e VI dei PO regionali). Questi strumenti hanno permesso di giungere a scelte di interventi strategici nazionali concordati anche con le regioni;
- l'assunzione di un'ottica di corridoio per le grandi opere, come assai correttamente impostato dal programma delle opere strategiche, ottica che agevola il coordinamento e la selezione delle priorità e della sequenza delle realizzazioni;



- i progressi visibili delle realizzazioni strategiche, a partire dall'autostrada che connette Napoli con Palermo (in concessione fino a Salerno, gestita dall'Anas fino a Reggio, di nuovo in concessione oltre lo Stretto), e con l'assunzione del collegamento ferroviario veloce fino a Palermo nel Piano delle priorità degli interventi di trasformazione della rete ferroviaria.

Oggi il problema fondamentale per accelerare il salto di qualità della rete dei trasporti del Mezzogiorno è dunque nella rincorsa fra progetti e fonti di finanziamento, e diventa cruciale individuare le forme più opportune di coinvolgimento del capitale privato nelle molte realizzazioni che restano da fare o completare, anche per via del ritardo con il quale alcune regioni si apprestano a gestire davvero direttamente la rete delle strade ex statali, ora regionali. Appare necessario dunque esplorare non solo la strada del *Project Financing* (che vede il privato a rappresentare assieme l'interesse industriale e pubblico) ma anche quella delle concessioni e del partenariato con il coinvolgimento degli enti locali nella costruzione e nella gestione.

**L'infrastrutturazione deve essere più veloce**

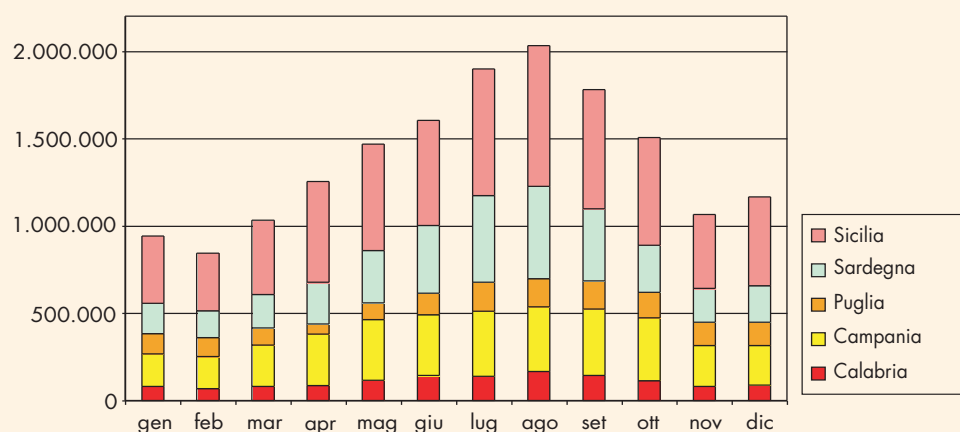
### **Grandi reti e servizi a produzione variabile**

Se si osserva il traffico passeggeri aereo o il traffico merci su strada, si ha subito il senso di tre caratteristiche evolutive della domanda di trasporto che incidono fortemente sui servizi e sulle infrastrutture necessarie: l'intensità del traffico loca-

le e regionale; la forte stagionalità; la progressiva apertura verso i mercati esteri. Nel realizzare gli interventi infrastrutturali del Mezzogiorno va prestata grande attenzione dunque a soddisfare tre esigenze:

- quella locale-regionale, ossia delle reti minori stradali e ferroviarie dove si svolgono gli scambi economici fondamentali del sistema produttivo regionale;
- quella stagionale, ossia delle reti che subiscono in estate un forte sovraccarico verso le mete turistiche, e che devono essere dimensionate in maniera tale da non perdere i vantaggi di questa attività;

**Figura II.10 - STAGIONALITÀ DEL TRAFFICO AEREO NEL 2000**



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat - Enac, anno 2000.

**Figura II.11 - STAGIONALITÀ DEL TRAFFICO AEREO 1999-2000**

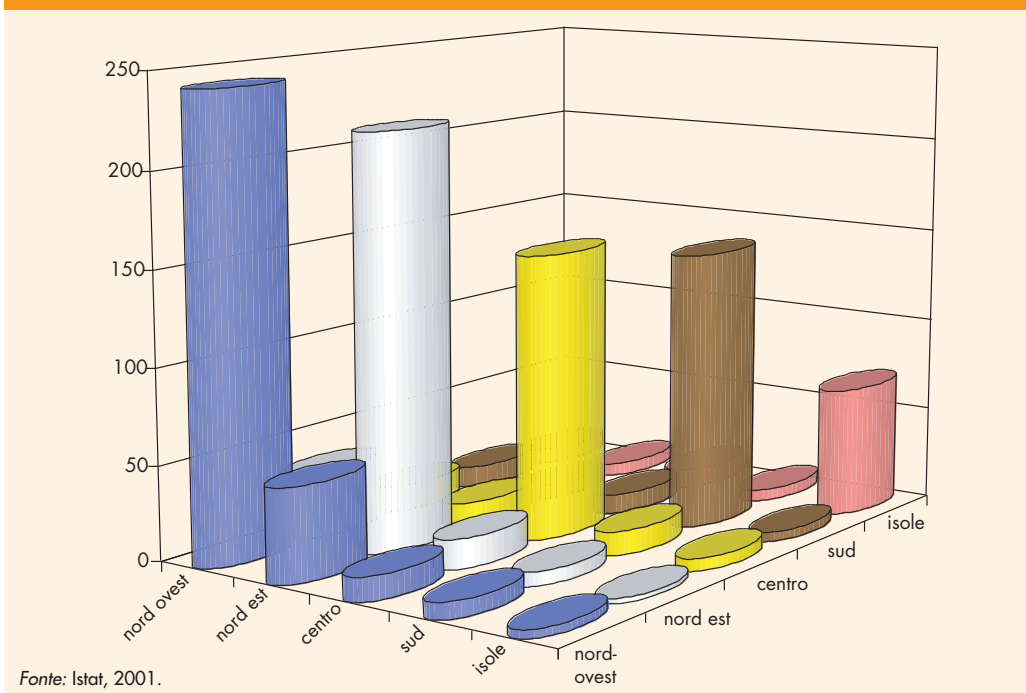


Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat - Enac, Annuario statistico 1999-2000.

- quella degli scambi di import export, oggi crescenti, e che richiedono accesso veloce ai punti di partenza per le mete più lontane (*hub* portuali e aeroportuali, linee veloci verso i valichi).

Le figure II.10 e II.11 mostrano quanto forte sia oggi il differenziale fra bassa e alta stagione nel trasporto aereo; la figura II.12 mostra quale sia l'entità del traffico merci locale sul totale delle merci che si muovono su strada.

**Figura II.12 - SCAMBI DI MERCI INTERNI E FRA MACROREGIONI NEL 2000 (Tonn.)**



In sintesi, si può affermare che il Mezzogiorno ha intrapreso la strada che da anni cercava, e oggi sta progettando, sta appaltando e forse per la prima volta ha più progetti che finanziamenti; tuttavia si tratta di una fase di sforzo realizzativo, di cantieri aperti e da aprire e non sono ancora visibili effetti se non di spesa: è indispensabile che il processo avviato non si interrompa o rallenti e che dunque sia rinforzato il monitoraggio continuo dello stato di avanzamento delle infrastrutture da realizzare.

**Piena attuazione al monitoraggio dello stato di avanzamento delle opere**

## II.2.2 Servizi per le aggregazioni urbane

### II.2.2.1. Lo stato delle città del Mezzogiorno

Gli orientamenti recenti nelle politiche di sviluppo rafforzano il ruolo delle aree urbane non soltanto come motori di crescita e bacini di innovazione ma anche come frontiera per le sfide dell'inclusione sociale. Tale tendenza trova conferma nel Terzo Rapporto sulle Politiche di Coesione e nelle proposte dalla Commissione Europea per i nuovi Regolamenti dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013, che attribuiscono alle città e alle politiche urbane una rinnovata centralità strategica e operativa.

## Vitalità dei Comuni capoluogo del Sud

La lettura dei fenomeni del sottoinsieme territoriale delle città non riserva particolari sorprese rispetto al comportamento degli indicatori regionali nelle diverse aree del Paese: l'analisi comparativa del benessere e dello sviluppo economico (come i livelli di reddito, occupazione, attività nel mercato del lavoro, Pil territoriale, etc.) nelle 103 città capoluogo riflette, e in alcuni casi accentua, le differenze che caratterizzano il confronto tra le Regioni e/o tra gli aggregati macro-regionali del Sud e del Centro-Nord. Ciò nonostante, molti dei 36 Comuni capoluogo del Sud (in prevalenza, come vedremo, i centri medi) mostrano significativi segnali di vitalità e dinamismo, e anche nelle realtà più in difficoltà (le città maggiori) sono riconoscibili importanti punti di forza e fenomeni di sviluppo in settori e servizi di eccellenza. Si considera separatamente l'universo di riferimento che raggruppa soltanto i Comuni capoluogo. Pur assicurando maggiore disponibilità e uniformità dei dati, tale universo non rispecchia in modo completo la realtà delle reti urbane in Italia: sono infatti 55 i Comuni non capoluogo con più di 50.000 abitanti, a fronte di 20 capoluoghi al di sotto di tale soglia.

Un primo dato complessivo riguarda il peso demografico dei Comuni capoluogo sul totale della popolazione nazionale che, nel periodo intercensuario 1991-2001, è diminuito dal 31,4 al 29,6 per cento (cfr. tav. II.6).

Tavola II.6 - POPOLAZIONE NEI COMUNI CAPOLUOGO

	% Pop. città su tot. pop. 2001	Variazione % 1991-2001	Saldo migratorio comunale per 1.000 ab. (anno 2003)
Mezzogiorno	9,0	-3,5	0,6
Centro Nord	20,6	-5,9	11,3
Italia	29,6	-5,2	8,1

Fonte: Istat (1993, 2001, 2003).

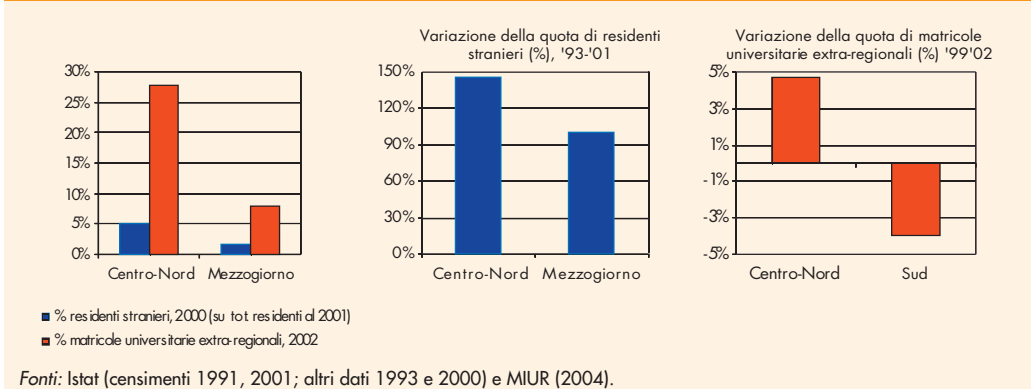
La diminuzione intervenuta nel decennio di riferimento e che accomuna in tutto il paese città di ogni classe dimensionale, è riconducibile a spinte di suburbanizzazione visibili in Italia, così come nella maggioranza dei paesi dell'OCSE. Le misurazioni del saldo migratorio tra i Comuni e le Province corrispondenti (il saldo intra-provinciale), negativo per tutte le città capoluogo, conferma la perdita di attrattività delle aree centrali delle nostre città in favore di aree peri-urbane verificatesi negli anni '90.

Tuttavia, segnali più recenti indicano l'inizio di una significativa inversione di tendenza. In particolare, il saldo migratorio complessivo delle città per l'anno 2003 (cfr. tav. II.6) è nell'insieme positivo, con un dato molto sostenuto nel Centro-Nord non solo nelle città intermedie (dove la crescita è maggiore) ma anche nelle città di respiro metropolitano, che appaiono dunque in condizione di superare i problemi che spesso penalizzano le grandi aree urbane (come congestione e alto costo della vita). Nel Mezzogiorno la situazione appare invece differenziata: mentre la popolazione è in aumento nelle città intermedie, i maggiori centri urbani continuano a perdere residenti per gli effetti delle spinte centrifughe generate dalle esternalità negative economiche e sociali.

Al di là delle tendenze demografiche complessive, l'osservazione dei movimenti di specifiche tipologie di individui fornisce un'interessante prospettiva sull'attrattività urbana. La figura II.13 presenta i dati relativi ai *residenti stranieri* in tutti i Comuni

capoluogo e agli *studenti universitari* che si spostano dalla propria Regione per la propria formazione, ovvero categorie di persone che, animate da particolari preferenze, realizzano le proprie scelte di localizzazione valutando la disponibilità complessiva di elementi qualificanti delle città (ad esempio: qualità del mercato del lavoro locale, disponibilità e qualità dell'offerta formativa e dei servizi di accoglienza, etc.).

**Figura II.13 – FLUSSI DEMOGRAFICI DI RESIDENTI STRANIERI E STUDENTI UNIVERSITARI EXTRA-REGIONALI**



Per entrambi i gruppi, i capoluoghi del Centro-Nord dimostrano maggiore e crescente capacità attrattiva. Infatti, nelle città meridionali, pur raddoppiando la quota di residenti stranieri sul totale della popolazione, tale incremento è ridotto rispetto al Centro-Nord (dove l'aumento è stato del 145 per cento). Un dato che fa riflettere è il verificarsi di un calo, tra il 1999 e il 2002, nel numero delle matricole universitarie di provenienza extra-regionale nei 25 atenei presenti in 19 capoluoghi del Mezzogiorno.

La recente pubblicazione del rapporto su *Le città italiane in movimento* (Rur/Censis, 2004) disegna un'interessante affresco delle dinamiche in atto nelle città. Attraverso i risultati di una *cluster analysis* che incrocia 87 indicatori<sup>19</sup>, i Comuni capoluogo sono collocati in sei diverse classi costruite secondo la posizione delle città rispetto a due fattori determinanti: (a) lo sviluppo e il benessere (misurato prevalentemente da variabili di stock su occupazione, reddito, sistema di welfare, servizi culturali, risorse umane qualificate, etc.); (b) il dinamismo (misurato prevalentemente da variazioni intertemporali di composizione demografica, struttura economico-industriale, offerta socioculturale, etc.).

La lettura combinata della tavola II.7 (che aggrega i gruppi di città e distribuisce le osservazioni per macroregione) e del relativo grafico (che proietta i sei gruppi<sup>20</sup> lungo assi che corrispondono ai fattori dello sviluppo e del dinamismo)

<sup>19</sup> Gli indicatori (49 variabili attive e 38 esplicative) considerano: demografia e struttura demografica (14), attività economiche e specializzazione produttiva (32), livello di occupazione e ricchezza prodotta (14); cultura svago e tempo libero (10), dotazione di servizi e strutture commerciali (13); qualità urbana (3).

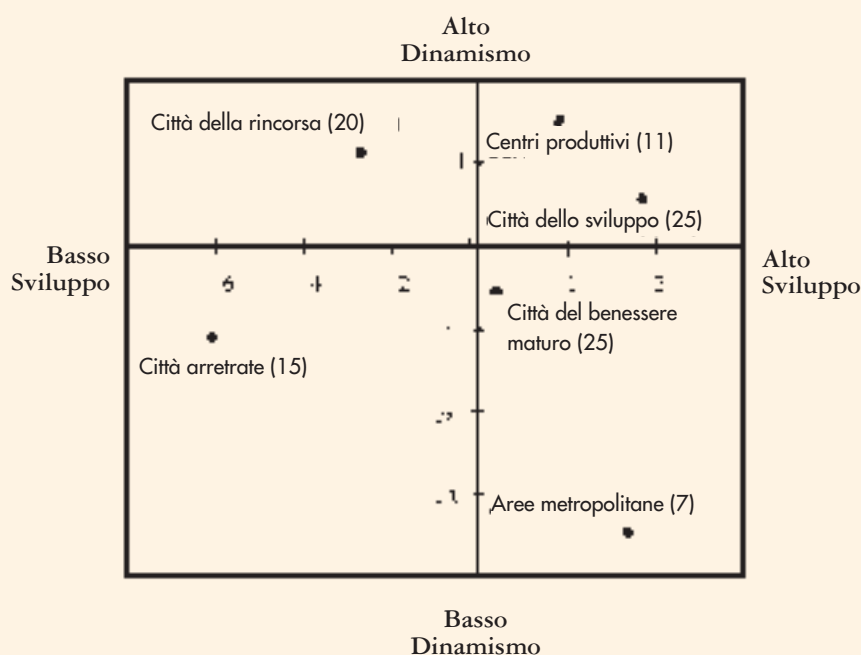
<sup>20</sup> I gruppi sono le: (a) *città metropolitane*: metropoli direzionali caratterizzate da potere economico, trasformazioni produttive e dinamiche sociali complesse; (b) *città dello sviluppo*: città di rango demografico medio caratterizzate da alti livelli di sviluppo economico ed un'elevata qualità della vita e di benessere; (c) *centri produttivi*: caratterizzati da processi socio-economici dinamici, legati alla cultura industriale e al manifatturiero, e dal più elevato tasso di attività della popolazione; (d) *città del benessere maturo*: dall'economia solida ma statica caratterizzate soprattutto dalla tendenza all'invecchiamento della popolazione; (e) *città della rincorsa*: avanzate città intermedie del Mezzogiorno con una realtà socio-produttiva più avanzata e dinamica, ma che scontano difficoltà strutturali di fondo; (f) *città arretrate*: i grandi centri urbani assieme e alcuni centri periferici del Mezzogiorno che, sebbene più vivaci rispetto al passato, rimangono su posizione arretrate, condizionate dall'alto tasso di disoccupazione e difficili condizioni sociali.

Anche se quelli del Centro-Nord mostrano una più elevata capacità di attrazione per gli individui ...

... e le imprese presenta un'efficace rappresentazione sintetica delle difficoltà incontrate dalle aree urbane del Sud nell'imporsi come motori di crescita economica e nel proporsi come luoghi di sviluppo e benessere sociale. L'analisi rileva le differenze che caratterizzano le dinamiche nelle grandi aree urbane in diverse zone del Paese. Infatti, mentre le sette aree a vocazione metropolitana del Centro-Nord raccolgono oggi importanti risultati in termini economici e demografici, la rigidità del sistema economico-produttivo e il minore sviluppo nei servizi frenano il rinnovamento e la crescita in quasi tutte le grandi città del Sud che, in controtendenza rispetto a tutti gli altri Comuni capoluogo, continuano a perdere popolazione anche nell'anno 2003.

**Tavola II.7 - UNO STUDIO SU DINAMISMO E SVILUPPO NELLE CITTÀ**

Categorie	Mezzogiorno	Centro-Nord
Città metropolitane <sup>(1)</sup>		7
Città dello sviluppo <sup>(2)</sup>		25
Centri produttivi <sup>(3)</sup>		11
Città del benessere maturo <sup>(4)</sup>	3	22
Città della rincorsa <sup>(5)</sup>	18	2
Città arretrate <sup>(6)</sup>	15	



Nota: (1) Bologna, Firenze, Milano, Roma, Torino, Venezia, Verona; (2) Ancona, Aosta, Belluno, Bergamo, Biella, Bolzano, Brescia, Como, Cuneo, Lecco, Macerata, Mantova, Padova, Parma, Pavia, Pisa, Pordenone, Siena, Sondrio, Trento, Treviso, Udine, Varese, Verbania, Vicenza; (3) Arezzo, Ascoli Piceno, Forlì, Latina, Modena, Novara, Pesaro, Piacenza, Prato, Reggio Emilia, Rimini; (4) Alessandria, Asti, Campobasso, Cremona, Ferrara, Genova, Gorizia, Grosseto, Imperia, La Spezia, Lecce, Livorno, Lodi, Lucca, Massa, Perugia, Pescara, Pistoia, Ravenna, Rovigo, Savona, Terni, Trieste, Vercelli, Viterbo; (5) Avellino, Bari, Benevento, Cagliari, Caserta, Catanzaro, Chieti, Cosenza, Frosinone, Isernia, L'Aquila, Matera, Nuoro, Oristano, Potenza, Ragusa, Rieti, Salerno, Sassari, Vibo Valentia; (6) Agrigento, Brindisi, Caltanissetta, Catania, Crotone, Enna, Foggia, Messina, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Siracusa, Taranto, Teramo, Trapani.

Fonte: Rur/Censis (2004).

Per le città del Mezzogiorno, è importante dunque identificare gli elementi che ne frenano la crescita, ma anche evidenziare fattori di ripresa e vitalità.

Come premesso, l'analisi su base comunale di variabili quali reddito, prodotto e occupazione riproduce invariabilmente le marcate divergenze tra i macro-ag-

gregati regionali. Allo stesso modo, altri indicatori specifici per rilevare lo stato dell'economia e dei servizi nelle aree urbane aiutano a comprendere il divario esistente. Ad esempio, nelle città del Sud:

- è inferiore il numero delle imprese attive sulla popolazione;
- è meno dinamico il mercato immobiliare, misurato dal numero di compravendite ogni 1.000 abitazioni nel 2003 (un indice che varia da un massimo di 92,6 a Grosseto al minimo di 2,8 a Agrigento, con Lecce come prima città del Mezzogiorno in 46esima posizione);
- il settore bancario - con molti meno sportelli per 100 mila abitanti - raccoglie e, soprattutto, impiega molto meno localmente.

L'efficienza finanziaria e il dinamismo istituzionale rappresentano un'ulteriore prospettiva per interpretare le tematiche di sviluppo locale. A tal fine, si possono prendere in considerazione tre indicatori: il grado di autonomia della fiscalità locale, il grado di sviluppo informatico dei servizi comunali, e la capacità di dotarsi di nuovi strumenti strategici per lo sviluppo integrato della città. Ancorché puntuali e eterogenei, rappresentano delle *proxy* utili a definire lo stato dei fondamenti economico-finanziari di un Comune in buona salute nonché lo slancio innovativo delle amministrazioni locali.

La tavola II.8 mostra che le amministrazioni delle città del Mezzogiorno scontano un maggiore grado di dipendenza da trasferimenti, fattore che, tra l'altro, limita la possibilità di pianificare in autonomia la spesa per infrastrutture e servizi e dunque lo sviluppo dell'area urbana. Inoltre, secondo gli indici composti costruiti dal Censis, i Comuni del Sud mostrano livelli sensibilmente e (osservando la distribuzione comunale di tali indici) uniformemente più bassi nella capacità di promuovere l'ampliamento, la qualità e la fruibilità dei servizi locali forniti con Internet e altre tecnologie digitali (ad esempio, cambi di residenza, servizi scolastici, pagamento tributi, etc.). Sul piano della innovazione istituzionale, la decisione di un'amministrazione comunale di intraprendere un percorso di pianificazione strategica – impegnativa per le sue complessità tecniche e, soprattutto, politico-istituzionali - rappresenta certamente un indice di vitalità e spirito di iniziativa del governo locale. Tuttavia, a partire dal piano approvato a Torino nell'an-

**Tavola II.8 - LA GOVERNANCE DEI COMUNI CAPOLUOGO**

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
(1) Autonomia finanziaria 2001 (%)	48,7	63,4	58,3
(2) Indice sintetico "città digitali"	39	54	49
- Indice qualità servizi digitali	31	49	43
- Indice usabilità e accessibilità	36	46	43
(3) Numero piani strategici approvati o in preparazione al 06/2004	1	15	16

(1) Indice pari a:  $[\text{entrate tributarie} + \text{entrate extratributarie}] / [\text{entrate tributarie} + \text{entrate extratributarie} + \text{trasferimenti}]$ . Fonte: elaborazione DPS su dati Ancitel (2004); (2) Indici composti con intervalli di valori max.-min. pari a: Indice sintetico 80 (Torino) - 22 (Brindisi); Qualità servizi 72 (Torino) - 7 (Vibo V.); Usabilità e accessibilità: 80 (Modena) - 6 (Brindisi). Fonti: Censis, DFP, Istat in *Rapporto sulle Città Digitali*, Censis (2004); (3) Fonte: elaborazione DPS su dati comunali (2004).

Segnali positivi di trasformazione delle città intermedie del Sud nella Knowledge economy ...

no 2000 (il primo in Italia), tale strumento di pianificazione multi-settoriale e partecipativo di visione e pianificazione dello sviluppo delle città e del suo intorno si è da allora diffuso essenzialmente nel Centro-Nord, anche se è da segnalare il recente e significativo interesse di diversi Comuni del Mezzogiorno.

A dispetto delle difficoltà strutturali e della relativa staticità istituzionale delle città del Mezzogiorno rispetto ad altre aree del Paese, il sistema urbano meridionale mostra importanti segnali di trasformazione. Tra questi, ad esempio, va evidenziata la densità dei quattro settori d'impresa che compongono la *knowledge economy* (informatica, R&S, telecomunicazioni e audiovisivo) che, nei capoluoghi del Mezzogiorno, hanno 2,3 unità produttive ogni 1.000 abitanti, valore di poco inferiore alla media nazionale (2,5) e del Centro-Nord (2,6). Indicazioni positive giungono anche dalle maggiori aree metropolitane (Napoli, Palermo, Catania, etc.) che - pur pagando le difficoltà proprie di città congestionate, con elevata disoccupazione e gravi problemi sociali - riescono a imporsi con crescente successo nel panorama nazionale e internazionale come poli di cultura e turismo e, in alcuni rilevanti casi, nei settori della tecnologia avanzata e della ricerca scientifica.

In tale contesto, i segnali più incoraggianti giungono dal tessuto di città intermedie (le 18 *città della rincorsa* nello studio del Censis), realtà dove amministrazioni, imprese e società civile superano difficoltà storiche e deficit infrastrutturali facendo mostra di dinamismo istituzionale, economico e sociale. Da Cosenza a Matera, da Caserta a Cagliari, la selezione di dati riportati nella tavola II.9 evidenzia che questa metà delle città capoluogo del Mezzogiorno converge verso (e talvol-

**Tavola II.9 - LA RINCORSA DELLE CITTÀ INTERMEDIE**

	Città della rincorsa del Mezzogiorno*	Centro-Nord	Italia
Saldi movimento anagrafico 2003 per 1.000 ab.	6,0	0,7	8,1
Variazione intercensuaria. Attività di intermediaz. monetaria e creditizia, 1991-2001	21,2	17,4	19,6
Variazione intercensuaria. Addetti Unità locali totali, 1991-2001	8,1	5,6	6,5
Professionisti per 1000 abitanti, 2001	12,7	9,7	12,0
Centri culturali per 100.000 abitanti, 2001	12,4	8,5	12,1
Variazione intercensuaria. Centri culturali 1991-2001	7,4	5,8	4,2
Attività di volontariato nelle istituzioni non profit per 1.000 abitanti, 2001	49	32,1	48,7
Indice di dotazione dei posti letti istituti di cura, 2002	13,6	10,1	10,1
Numero di nuovi studenti immatricolati su 1.000 abitanti (A.A. 2002)	29,4	22,7	19,4
Centri di svago, ricreativi e sportivi per 100.000 abitanti, 2001	152,2	114,7	146,1
Variazione intercensuaria ristoranti e bar, 1991-2001	27,7	21,7	21,9
Indicatore di densità media delle linee di trasporto urbano anno 2001	255	234	237

\* Città intermedie del Sud caratterizzate da realtà sociali dinamiche e da una buona crescita economico-produttiva.

Fonte: Elaborazione DPS su fonti varie, in particolare Rur/Censis (2004).

ta supera) gli standard nazionali per importanti indici di sviluppo socio-economico. Gli aspetti favorevoli riguardano la maggiore offerta culturale e ricreativa ma anche la crescita nei servizi pubblici, privati e no-profit per la salute e l'inclusione sociale. I centri intermedi dimostrano peraltro un sistema produttivo che, secondo indicatori rilevanti (le unità locali per attività di intermediazione finanziaria, il numero di addetti totali nelle unità locali, il numero delle imprese attive per 1000 abitanti, il numero di operatori nella *knowledge economy*) risulta decisamente più vitale rispetto a quanto si osserva nelle maggiori aree urbane, con effetti trainanti per l'allineamento dei valori complessivi dei capoluoghi del Mezzogiorno con la media nazionale. La crescita complessiva dei residenti nell'anno 2003 in questi centri urbani di medie dimensioni è forse l'indice che sintetizza in modo esplicito e efficace il carattere positivo e dinamico dei fenomeni in corso.

Senza nascondersi le gravi difficoltà (e, in alcuni casi, la stagnazione) che vivono le città del Mezzogiorno, è dunque imprescindibile alimentarne i segni di dinamismo con politiche che sostengano l'innovazione strategica, il rilancio delle funzioni economiche urbane e l'accelerazione dei processi di riequilibrio e inclusione sociale, valorizzando gli importanti sforzi già in atto. Il DPS, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, persegue tali obiettivi attraverso la progressiva integrazione dei programmi comunitari (dove, anticipando gli orientamenti dell'UE per la futura programmazione, ha inserito un asse di finanziamento prioritario per le città già nel QCS 2000-2006) con le politiche e gli strumenti nazionali sostenuti dal FAS. L'istituzione di una riserva finanziaria di 207 milioni di euro per le città del Mezzogiorno nella delibera CIPE 20/2004 contribuisce ad avanzare in tale direzione, introducendo novità non soltanto nel merito dei programmi di sviluppo urbano, con l'obiettivo di aumentarne l'impatto strategico, ma anche nel metodo, coinvolgendo i Comuni in un ruolo di primo piano nella definizione dei criteri di selezione degli interventi, in collaborazione con le Regioni e con il partenariato socio-economico.

... nell'offerta culturale, di servizi per la salute e l'inclusione sociale

### II.2.2.2 Il servizio idrico integrato

Tra lo scorcio del 2003 e la prima metà del 2004 è proseguito il processo di riassetto istituzionale del settore idrico in Italia.

Tuttavia, a dieci anni dal varo della riforma del settore, attuato con la legge 5 gennaio 1994, n. 36, nota come "Legge Galli", ai progressi nel percorso di riordino, testimoniati dalla prosecuzione e, in taluni casi, dal completamento degli adempimenti istituzionali non hanno fatto riscontro segnali di trasformazione di mercato di paragonabile vigore. In questo quadro il Mezzogiorno lascia trasparire una situazione in chiaroscuro.

Completati gli adempimenti istituzionali, di programmazione e governance al Sud

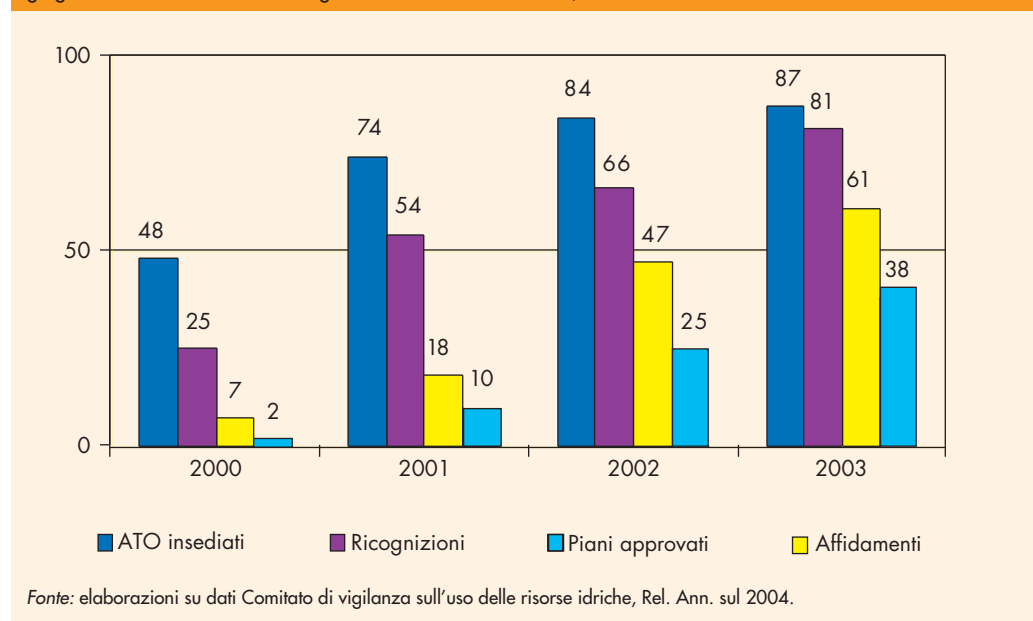
Le informazioni rese disponibili nella *Relazione annuale* presentata in Parlamento lo scorso luglio dal Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche – l'organismo di regolazione e controllo del settore – e la diffusione di un'analisi sui Piani d'ambito<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Disponibile, come la Relazione annuale, al sito Web: [http://www.minambiente.it/Sito/cvri/docs/IIrapporto\\_piani\\_ambito\\_marzo2004.pdf](http://www.minambiente.it/Sito/cvri/docs/IIrapporto_piani_ambito_marzo2004.pdf).

condotta da medesimo soggetto, di pochi mesi precedente, documentano l'attuazione del percorso. In esso il Mezzogiorno si caratterizza per una posizione di eccellenza.

Alla metà del 2004 l'insediamento delle Autorità d'ambito – i soggetti pubblici espressi dagli enti locali investiti dei compiti di programmazione, vigilanza e regolazione tariffaria nei 91 bacini ottimali, o ATO, previsti sul territorio del Paese – poteva ritenersi sostanzialmente concluso (con 87 ATO insediati su 91 previsti, 28 su 28 nel Mezzogiorno). Pressoché completata (in 81 su 87 ATO insediati, 27 su 28 nel Mezzogiorno) era anche la fase di ricognizione delle opere e delle infrastrutture, immediatamente successiva a quella di insediamento. Qualche ritardo si registrava, invece, nell'approvazione dei Piani d'Ambito nel Centro e, soprattutto, nel Nord del Paese, a fronte di un'approvazione totalitaria nel Mezzogiorno (figura II.14).

**Figura II.14 – EVOLUZIONE DEL PERCORSO ATTUATIVO DELLA LEGGE GALLI** (Consistenze al 30 giugno di ciascun anno riferite agli Ambiti territoriali ottimali)



A differenziare positivamente, accelerandolo, il processo di avanzamento istituzionale nelle regioni meridionali ha concorso l'impulso della programmazione comunitaria. Il QCS 2000-06 subordinava, infatti, l'erogazione e la disponibilità dei fondi all'approvazione da parte delle Autorità dei rispettivi Piani d'ambito.

#### **Concessioni e affidamenti**

Più problematica la situazione degli affidamenti

Più problematica appare la situazione degli affidamenti. Complessivamente, al 30 giugno 2004 ne erano stati effettuati 38 (11 nel Mezzogiorno). Assolutamente prevalente risultava la modalità di assegnazione diretta del servizio, meno prona a contestazioni di origine comunitaria dopo le modifiche legisla-

tive apportate con la Legge Finanziaria per il 2004. Le Regioni che hanno completato il percorso previsto dalla Legge Galli sono l'Umbria (i cui 3 ATO hanno affidato il servizio), l'Abruzzo (uguale esito), Basilicata e Puglia (dove l'affidamento è stato effettuato con il D.lgs n. 141/99). Vicino alla conclusione è il processo in Toscana (5 ambiti su 6), Lazio (4 su 5) e Marche (4 su 5). Di contro, non si sono ancora avuti affidamenti in Friuli, Molise, Sardegna.

Emerge negli ambiti abruzzesi e nelle Regioni dove l'ATO è unico (Basilicata, Puglia, Sardegna) la volontà di optare per affidamenti diretti. Di contro, negli ambiti calabresi e siciliani prevale nettamente il ricorso a procedure di evidenza pubblica. In Sicilia, in particolare, anche grazie al supporto tecnico della Sogesid SpA, sono state bandite gare per l'affidamento del servizio integrato in tutti i nove ambiti in cui il territorio regionale è suddiviso. In molti casi, le gare sono ancora in corso; tuttavia, se ne profila un esito deludente, stante la ridotta numerosità dei partecipanti o, in taluni casi, l'assenza di offerte significative. Nel solo caso dell'Ambito di Enna, la gara si è conclusa con l'affidamento del servizio a un'associazione temporanea d'impresе.

Tale esito sembra confermare lo scarso spessore del mercato dei servizi idrici in Italia. Vi concorre l'attuale configurazione della *governance* del settore, ancora caratterizzata da un ruolo pervasivo dell'operatore pubblico nella proprietà e talora nella gestione che confligge, in molte realtà locali, con l'esercizio delle funzioni d'indirizzo e di regolazione esercitate dalle Autorità d'Ambito su mandato degli stessi enti locali. Nella medesima direzione agisce l'insufficiente redditività offerta dai sistemi di tariffazione, in particolare dal cd. "metodo normalizzato" – il meccanismo di fissazione del prezzo del servizio integrato previsto dalla Legge Galli, applicato dopo l'affidamento del servizio – la cui natura parametrica lo rende inadatto, stante la configurazione produttiva estremamente frammentata e differenziata del settore sul territorio, a garantire alla gestione adeguate condizioni di redditività.

La fragilità strutturale del settore idrico trova conferma nel confronto degli indici di redditività (ROE, ROI e ROS) delle aziende del comparto rispetto ad altre *local utilities* (con la sola eccezione delle imprese di trasporto pubblico locale) che emerge da elaborazioni recentemente effettuate da Confservizi su un campione di imprese, sia quotate, sia non quotate. Essa è maggiore, a parità di altre condizioni, per le imprese operanti nel Mezzogiorno, nelle quali risulta anche minore la capacità di sfruttare la leva finanziaria, ossia di ricorrere al capitale di debito a condizioni vantaggiose<sup>22</sup>.

Le tariffe all'utenza, basse nel confronto internazionale, dovrebbero essere adeguate con l'intensità e la rapidità richieste dal finanziamento dell'ingente volume di investimenti, spesso concentrato nei primi anni di esercizio, per adeguare il servizio a standard adeguati di sicurezza, continuità e qualità di fornitura. Peraltro,

Numerose le gare per l'affidamento del servizio ...

... ma deludenti i risultati

<sup>22</sup> Osservatorio economico e finanziario Confservizi, Competitività delle local utilities Analisi patrimoniale e finanziaria delle imprese di servizio pubblico locale Rapporto 2004, a cura di Confservizi-Nomisma, in collaborazione con UniCredit Banca d'Impresa.

Adeguamento  
tariffario elevato ma  
necessario

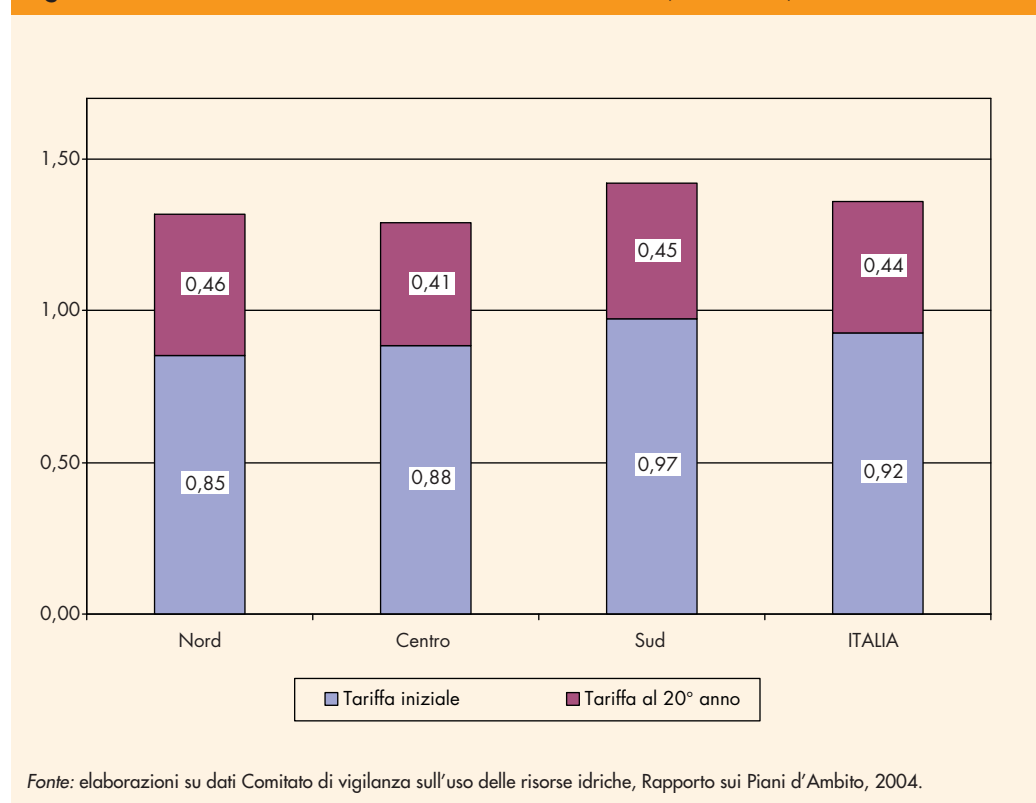
anche qualora i meccanismi tariffari lo consentissero, un aumento delle tariffe ampio e non diluito nel tempo sarebbe verosimilmente accettato con notevoli resistenze da parte dell'utenza, segnalando un problema di "sostenibilità" sociale.

Anche nel presente contesto di regolamentazione tariffaria, lo sforzo di adeguamento tariffario cui sarà chiamato il Mezzogiorno per sostenere il processo di riqualificazione e di trasformazione del servizio idrico sarà comunque rilevante. Elaborazioni effettuate su 41 Piani d'Ambito censiti dal Comitato di Vigilanza indicano che, nell'arco dei primi venti anni di operatività dei Piani, si avrebbe una crescita cumulata del 46 per cento nel Centro e nel Sud, e del 54 nel Nord, con un tasso d'incremento annuo dell'1,9 per cento in termini medi composti. Per l'Italia la tariffa unitaria è prevista crescere da un livello di partenza di 92 eurocent/mc per toccare i 136 eurocent/mc al fine periodo. Nel Mezzogiorno, dove già più elevate sono le tariffe di partenza, al ventesimo anno verrebbe raggiunto il livello di 142 eurocent/mc, il più elevato fra le ripartizioni territoriali (fig.II.15).

#### La dotazione infrastrutturale

Nel corso del 2004 successivi rilasci delle informazioni rilevate dall'Istat a valere sull'*Indagine sulle Acque*, ricognizione di natura censuaria condotta per l'anno 1999, hanno accresciuto la conoscenza della dotazione infrastrutturale delle fasi della filiera idrica sul territorio.

Figura II.15 - SVILUPPO TARIFFARIO NEI PIANI D'AMBITO (eurocent/mc)



Nel *Rapporto* dello scorso anno si era documentata la preoccupante situazione delle perdite di rete in distribuzione. Anche per quanto riguarda la depurazione - segmento caratterizzato da elevati fabbisogni di investimento ma anche da maggiori margini di innovazione di processo - la situazione appariva insoddisfacente: nel 1999, i reflui conferiti alla rete fognaria in oltre 1.000 Comuni (13,0 per cento del totale, con una popolazione di 5,1 milioni di abitanti, pari all'8,9 per cento del totale) non subivano alcun trattamento depurativo. In questo contesto, il Mezzogiorno si connotava per una posizione di arretratezza: in oltre 400 Comuni (16 per cento del totale) la depurazione era assente; 112 erano addirittura privi di rete fognaria (3,2 per cento del totale, un'incidenza quattro volte superiore a quella del resto del Paese; fig. II.18).

L'esame della distribuzione territoriale della dotazione di impianti depurativi fa emergere la loro maggiore diffusione, in termini relativi, nelle aree nord-occidentali. In ragione della loro minore numerosità, gli impianti localizzati nel Mezzogiorno sono caratterizzati da una più elevata capacità media, espressa in termini di abitanti equivalenti serviti. Sensibilmente più elevata che altrove, inoltre, risulta al Sud la quota di impianti ultimati ma non entrati in esercizio (tav. II.10).

Ancora il 13 per cento dei Comuni senza depurazione

**Tavola II.10 - IMPIANTI DI DEPURAZIONE DELLE ACQUE REFLUE, ABITANTI EQUIVALENTI SERVITI (AES)**

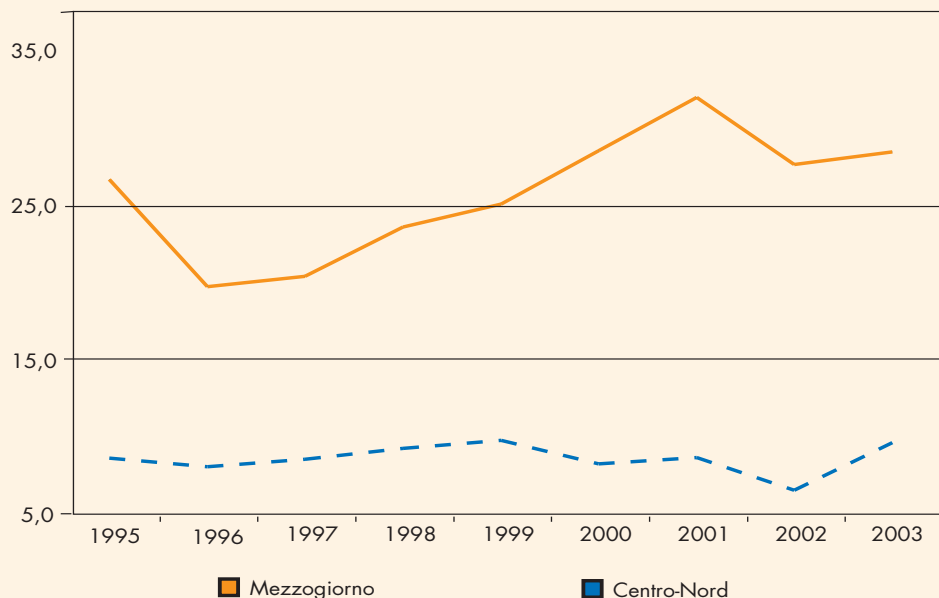
	Impianti in esercizio	Impianti in esercizio	AES	Capacità media impianti
		quota % sul totale	Effettivi	
Italia Nord-Est	2.975	1,5	15.430.296	5.186,6
Italia Nord-Ovest	4.329	2,6	16.531.523	3.818,7
Italia centrale	2.650	4,3	14.028.134	5.293,6
Italia meridionale ed insulare	1.555	15	18.045.553	11.604,8
Totale	11.509	4,6	64.035.506	5.563,9

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Sistema delle Indagini sulle Acque, anno 1999.

Dalle ricognizioni sul gradimento dei servizi pubblici locali effettuate presso le famiglie nell'ambito della cd. *Indagine Multiscopo* che l'Istat realizza annualmente interpellando un *panel* di oltre 22.000 famiglie emerge il persistere di un divario a svantaggio del Mezzogiorno nella percezione di affidabilità del servizio idrico, espressa dalla quota di famiglie che lamentano irregolarità di fornitura. L'inversione di tendenza che gli andamenti sia complessivi, sia relativi ai territori meridionali facevano presagire nel 2002, sembra non essersi confermata l'anno successivo: nel 2003 si registra un concorde peggioramento nella percezione di continuità, che torna a superare il 15 per cento delle famiglie nel complesso dell'Italia (fig. II.16).

Permane ancora elevata l'irregolarità di fornitura dell'acqua

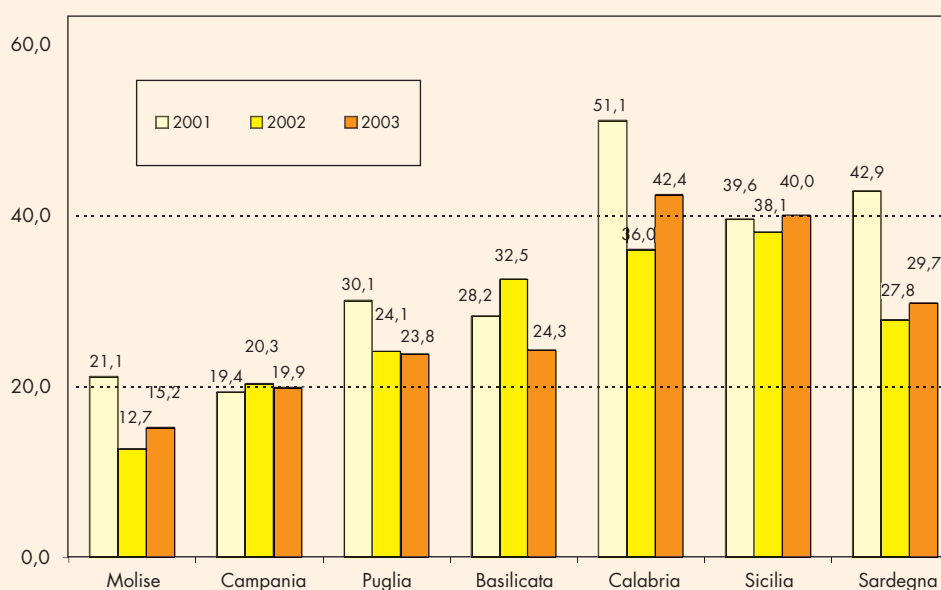
**Figura II.16 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA**  
(quote percentuali)



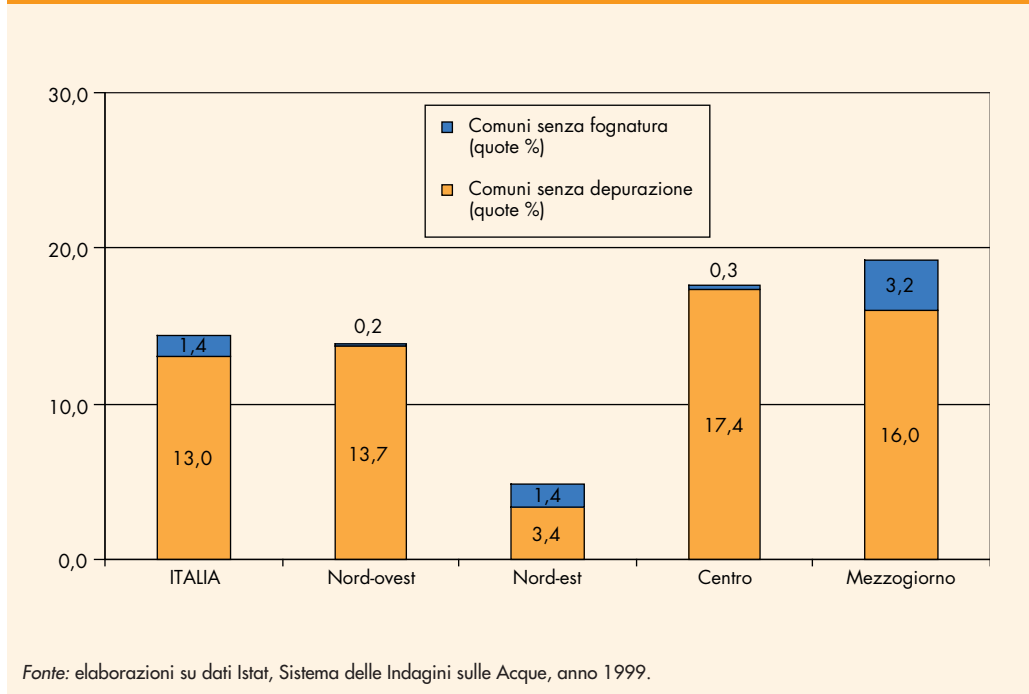
Fonte: elaborazioni su dati Istat, Banca dati indicatori di contesto.

In particolare, a fronte del miglioramento registratosi tra il 2001 e il 2002 in 5 delle 7 regioni che ricadono nell'obiettivo 1, con significativi progressi di Calabria e Sicilia, il 2003 fa emergere un deterioramento della percezione della regolarità di fornitura in tutte le regioni salvo la Basilicata, la Puglia e la Campania (fig. II.17)

**Figura II.17 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA NELLE REGIONI OBIETTIVO 1** (incidenza percentuale)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Banca dati indicatori di contesto.

**Figura II.18 - CARENZE NELLE DOTAZIONI DI IMPIANTI DI FOGNATURA E DEPURAZIONE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE**

### II.2.2.3 Gestione dei rifiuti solidi urbani

#### **Gli orientamenti normativi europei e nazionali: il ritardo dell'Italia**

Nelle politiche di protezione dell'ambiente la tematica della gestione dei rifiuti sta assumendo una importanza crescente, come testimoniato dai frequenti interventi normativi e di indirizzo della Commissione Europea orientati sempre più a ridurre la produzione di rifiuti, a minimizzare l'impatto sulle risorse naturali del loro smaltimento.

Mentre l'Italia con fatica, anche causa di una forte disparità territoriale, tenta di adeguare il sistema di gestione del ciclo dei rifiuti alla normativa quadro nazionale (D.lgs.22/1997, noto come Decreto Ronchi), la Commissione Europea prosegue con l'emanazione di Direttive e Comunicazioni che lo Stato Italiano recepisce con ritardo<sup>23</sup>. Ritardo che rende incerto il quadro di riferimento normativo per le Regioni, le Province e i Comuni, che devono pianificare, programmare e realizza-

<sup>23</sup> Il ritardo nel recepimento nell'ordinamento nazionale delle Direttive comunitarie riguarda vari aspetti della tutela dell'ambiente e del territorio (prevenzione dell'inquinamento idrico, atmosferico, acustico, ecc.). Una ricognizione effettuata dal Dipartimento delle Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri al dicembre 2003, in occasione della revisione di metà percorso del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 delle Regioni obiettivo 1 (QCS), segnalava che: 18 Direttive non erano state recepite; 39 procedure di infrazione si trovavano in fase precontenziosa; 14 le cause pendenti in materia di inadempimento; 7 decisioni prese dalla Commissione di introdurre un ricorso per inadempimento; 6 sentenze di inadempimento non eseguite. In materia di rifiuti, ultima in ordine di tempo, è la sentenza dell'UE del 2 dicembre 2004 (causa C-97/04) di condanna dell'Italia per la mancata adozione, entro la scadenza del 28 dicembre 2002, delle disposizioni nazionali per il recepimento della Direttiva 2000/76/DE, finalizzata a prevenire o limitare gli effetti negativi dell'incenerimento o del coincenerimento dei rifiuti sull'ambiente e a limitare i conseguenti rischi per la salute umana.

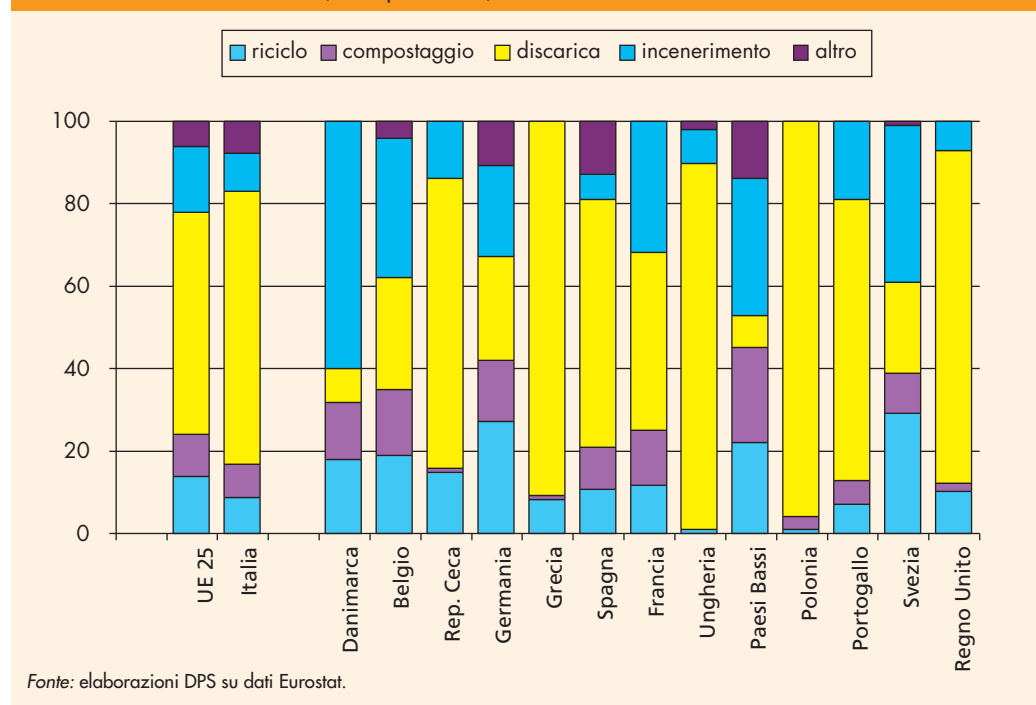
re interventi sul territorio, in una situazione infrastrutturale, organizzativa e gestionale piuttosto arretrata. Il problema è tanto più grave nelle aree del Sud del Paese dove la gestione dei rifiuti sconta ancora oggi, nonostante i significativi progressi degli ultimi quattro anni, una pesante situazione di deficit infrastrutturale e dove, tuttavia, la disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive sui Fondi strutturali comunitari e sul Fondo Unico per le Aree Sottoutilizzate (FAS) costituisce una occasione importante per l'adeguamento del sistema complessivo di gestione dei rifiuti<sup>24</sup>.

Il ritardo dell'Italia nella predisposizione di un sistema di gestione dei rifiuti efficace ed in linea con gli orientamenti europei verso la minimizzazione del conferimento in discarica e la massimizzazione del recupero e del riciclaggio emerge dal confronto, relativo all'anno 2001 (ultimo dato disponibile), con alcuni Paesi Europei (fig. II.19).

In media in Italia, nel confronto con l'Europa a 25 Paesi, i principali indicatori evidenziano come:

- il conferimento in discarica risultava molto più elevato (67 per cento contro una media del 54 per cento); limitando il confronto con i principali Paesi della vecchia Europa a 15 la distanza è ancora più marcata (in Germania era del 25 per cento, in Francia del 43 per cento);

**Figura II.19 - MODALITA' DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN ALCUNI PAESI EUROPEI ANNO 2001** (valori percentuali)



<sup>24</sup> Nel QCS 2000-2006 al ciclo dei rifiuti sono destinati circa 600 milioni di euro di risorse pubbliche, corrispondente all'8 per cento dell'Asse Risorse Naturali (a cui si aggiungono circa 400 milioni di euro per la bonifica di siti inquinati). Complessivamente al settembre 2004 rispetto al totale delle risorse programmate si sono registrati pagamenti pari all'11 per cento. Per quanto riguarda gli Accordi di Programma Quadro finanziati dal FAS stipulati al 30 giugno 2004, sono stati programmati interventi per il ciclo integrato dei rifiuti e bonifica siti inquinati per un ammontare superiore a 120 milioni di euro di cui circa il 62 per cento nelle regioni del Mezzogiorno.

- il riciclaggio raggiungeva il 9 per cento contro una media europea del 14 per cento;
- l'incenerimento attestato sul 9 per cento, come ancora oggi, era inferiore di 7 punti percentuali alla media europea.

Il dato più significativo resta in Italia il troppo elevato conferimento a discarica, che insieme alle basse quantità di rifiuti effettivamente riciclati, ben rappresenta lo scarso grado di maturazione e consolidamento del sistema di gestione dei rifiuti. Infatti, risultati positivi in termini di efficacia ed efficienza possono essere raggiunti anche con diversi mix tra tipologie di impianti (compostaggio, termovalorizzazione, ecc.) che non necessariamente devono essere omogenei nei Paesi Europei, purché siano raggiunti gli obiettivi finali.

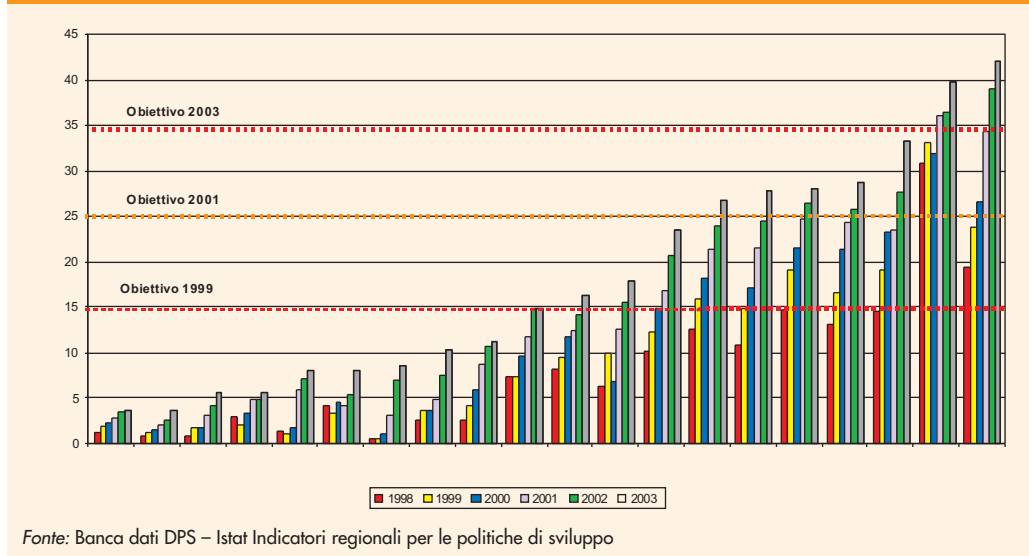
In Italia troppo elevato il ricorso al conferimento dei rifiuti a discarica ...

### Obiettivi di raccolta differenziata

Alla base delle politiche per la gestione corretta dei rifiuti sono stati posti a livello europeo e nazionale obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio<sup>25</sup>. La raccolta differenziata in Italia ha raggiunto nel 2003 il 22 per cento circa del totale dei rifiuti urbani: il risultato medio, ancora distante dagli obiettivi normativi, nasconde fortissime differenze a livello territoriale non solo regionale, ma all'interno di ciascuna regione tra diverse province<sup>26</sup>.

L'Italia si muove, sul tema della gestione dei rifiuti, a tre velocità (fig. II.20).

**Figura II.20 – PERCENTUALI DI RIFIUTI URBANI OGGETTO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DEI RIFIUTI PRODOTTI PER REGIONE – 1998-2003**



<sup>25</sup> Gli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani del D.gls. 22/1997 sono fissati pari a: 15 per cento entro il 1999; 25 per cento entro il 2001; 35 per cento entro il 2003. Per quanto riguarda il recupero e riciclaggio la più recente normativa europea (CE 12/2004) fissa obiettivi da raggiungere entro il 2008 pari ad almeno il 60 per cento per il recupero globale e percentuali differenziate per il riciclo dei singoli materiali.

<sup>26</sup> Cfr. APAT e ONR (2004); si consideri ad esempio il caso della Campania in cui a fronte di quattro province in cui i tassi di raccolta differenziata non superano l'otto per cento, la provincia di Salerno nel 2003 ha superato il 13 per cento di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, valore superiore di oltre cinque punti percentuali della media regionale. Analoga variabilità si riscontra su tutto il territorio.

... ma raccolta differenziata sempre più elevata in alcune regioni del Nord

L'ordinamento crescente dei valori al 2003, distingue chiaramente due distribuzioni, quella delle regioni del Sud concentrata su percentuali basse di raccolta differenziata, (la media 2003 non raggiunge l'otto per cento del totale rifiuti solidi urbani), e quella delle regioni del Nord concentrata su percentuali alte (la media 2003 supera il 28 per cento); le regioni del Centro Italia, sebbene con comportamenti più differenziati rispetto alle altre due macro aree, si trovano in posizione intermedia ad eccezione del Lazio che presenta una percentuale di rifiuti differenziati inferiori ad alcune regioni del Sud.

In generale, il sistema di gestione del ciclo di rifiuti urbani può dirsi ad uno stadio maturo nel Nord d'Italia e i ritmi di crescita sostenuti e stabili degli ultimi sei anni fanno sì che l'obiettivo normativo del 2003 per la raccolta differenziata sia stato in alcuni casi raggiunto e superato: ad esempio Veneto e Lombardia hanno circa il 40 per cento dei rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata.

Le regioni del Sud sono distanti dagli obiettivi normativi ...

Le regioni del Sud sono invece ancora molto distanti dagli obiettivi normativi: nessuna delle otto regioni ha raggiunto al 2003 l'obiettivo del 1999 pari al 15 per cento di raccolta differenziata. Tuttavia in termini dinamici il Sud sta compiendo molti passi in avanti, soprattutto se si considera che ancora quattro anni fa la raccolta differenziata era di fatto irrilevante (il valore medio del 2000 per il Sud era di poco superiore al 2 per cento); nel 2003 l'Abruzzo e la Puglia hanno invece superato la soglia del 10 per cento e la Calabria ci si sta avvicinando con incrementi annuali nella raccolta differenziata molto consistenti. Grazie a tale dinamica appare realisticamente raggiungibile il target fissato dal QCS per le sei regioni obiettivo 1 (pari al 10 per cento di raccolta differenziata entro il 2008).

... ma con una dinamica sostenuta

L'esperienza delle regioni più avanzate testimonia che è necessario pervenire a una soglia critica per quanto riguarda l'infrastruttura di base e l'organizzazione della gestione del ciclo dei rifiuti; superata questa soglia il percorso verso il raggiungimento degli obiettivi normativi diviene meno accidentato: sia Lombardia sia Veneto hanno sperimentato un avvio lento e costante e hanno poi accelerato moltissimo negli ultimi anni.

I recenti risultati registrati nel Sud nella raccolta differenziata sono un segnale di un significativo avanzamento nella pianificazione e organizzazione della gestione del ciclo integrato dei rifiuti a cui hanno contribuito gli strumenti sanzionatori e premiali del QCS 2000-2006. Il sistema di monitoraggio, predisposto dal DPS e dalle Regioni, sugli avanzamenti dei processi di riforma e modernizzazione amministrativa evidenzia che si sta proseguendo, seppure con lentezza, verso il completamento dell'organizzazione del settore e della sua razionalizzazione su basi economiche-finanziarie<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Per una descrizione del sistema di monitoraggio, successivo alla conclusione della Riserva di premialità del 6 per cento prevista nel QCS 2000-2006, si veda [http://www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio\\_premialita.asp](http://www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp). La descrizione dei requisiti e dei risultati della Riserva di premialità del 6 per cento possono essere trovati in [http://www.dps.tesoro.it/uval\\_linee\\_premialita.asp](http://www.dps.tesoro.it/uval_linee_premialita.asp)

### La raccolta differenziata nelle città

Il comportamento delle aree metropolitane incide significativamente sul raggiungimento degli obiettivi in quanto è proprio nelle città che si addensa la popolazione residente, e quindi la produzione di rifiuti solidi urbani.

Da questo punto di vista, guardando alle principali aree metropolitane<sup>28</sup> del Paese si conferma un panorama che vede (tav. II.11):

- alcune città del Nord (quali ad esempio Milano, Torino) con percentuali di raccolta differenziata compresa tra il 27 e il 29 per cento;
- alcune città del Centro in ritardo, quali ad esempio Roma con solo il 10,6 per cento di raccolta differenziata;
- le città del Sud, ad eccezione di Bari che raggiunge nel 2003 il 12,5 per cento di raccolta differenziata, con quote particolarmente basse e ancora molto lontane dagli obiettivi normativi.

Frequentemente le aree metropolitane, per una evidente maggiore difficoltà nell'organizzazione della raccolta differenziata, registrano percentuali di raccolta più basse delle rispettive medie regionali (con l'eccezione di Roma, Bari e Palermo). Sulle città occorre dunque concentrare i maggiori sforzi per razionalizzare e rendere efficace il sistema di raccolta.

**Tavola II.11 - RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI NELLE PRINCIPALI AREE METROPOLITANE**  
(in percentuale dei rifiuti prodotti)

Aree metropolitane	2000	2001	2002	2003	media regionale anno 2003
Roma	4,9	5,4	6,7	10,6	8,1
Milano	30,2	28,0	27,2	29,2	39,9
Torino	22,5	25,3	24,9	26,7	28,0
Genova	10,2	11,3	11,4	16,6	16,3
Bologna	18,1	21,7	22,8	19,3	28,1
Firenze	23,1	26,3	26,4	27,6	28,8
Venezia	18,2	21,4	18,4	16,6	42,1
Napoli	0,3	5,8	9,3	7,1	8,1
Palermo	4,5	6,6	7,1	6,3	5,7
Catania	0,9	2,0	1,5	3,3	5,7
Bari	7,3	10,5	13,0	12,5	10,4
Cagliari	1,4	1,3	1,6	1,5	3,8

Fonte: APAT-ONR, Rapporto Rifiuti 2004.

### L'integrazione dei sistemi di gestione

La raccolta differenziata costituisce soltanto uno dei primi passi, seppure determinanti, verso una corretta ed efficiente gestione dei rifiuti urbani.

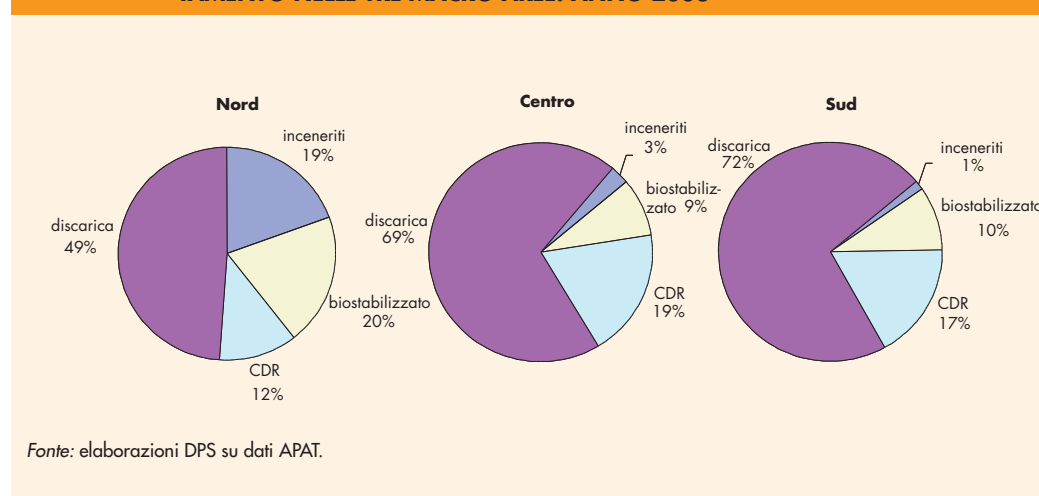
<sup>28</sup> Sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

Due altre questioni sono rilevanti: la massimizzazione del riciclaggio delle materie raccolte in modo differenziato e una composizione degli impianti che consenta di minimizzare la quantità di rifiuti inviati a discarica.

Sulla base dei dati forniti dal Consorzio Nazionale Imballaggi (Conai)<sup>29</sup> la quantità di imballaggi immessa al consumo è leggermente cresciuta tra il 2000 e il 2003 (da circa 11.000 a 11.600 tonnellate). Al contempo la percentuale di materiali riciclati, sul totale della quantità immessa, è aumentata dal 37 per cento del 2000 al 51 per cento del 2003. Questo dato segnala quindi un progressivo avvicinamento agli obiettivi normativi di riciclaggio, anche se è da segnalare una quota ancora irrisoria di rifiuti avviati a recupero energetico (829 mila tonnellate).

Per quanto riguarda la composizione per tipologia di impianti, la figura II.21 segnala come ancora molto elevata è la quota destinata alla discarica soprattutto nelle regioni centrali e meridionali. Solo nel Nord si ha una quota significativa (pari al 19 per cento) di rifiuti trattati in impianti di incenerimento (con o senza recupero energetico). La significativa quota di trattamento di rifiuti in impianti di selezione con produzione di Combustibile Derivato dai Rifiuti (CDR) che si rileva al Centro e al Sud rispetto al Nord (19 e 17 per cento rispettivamente contro il 12 per cento del Nord), se da un lato segnala un adeguamento del sistema impiantistico volto a ridurre la quantità di rifiuti indifferenziati inviati a discarica, dall'altro comporta una serie di possibili inefficienze. Infatti, in assenza di impianti in grado di utilizzare il CDR per la produzione di energia, il rifiuto trattato rischia di essere smaltito comunque in discarica.

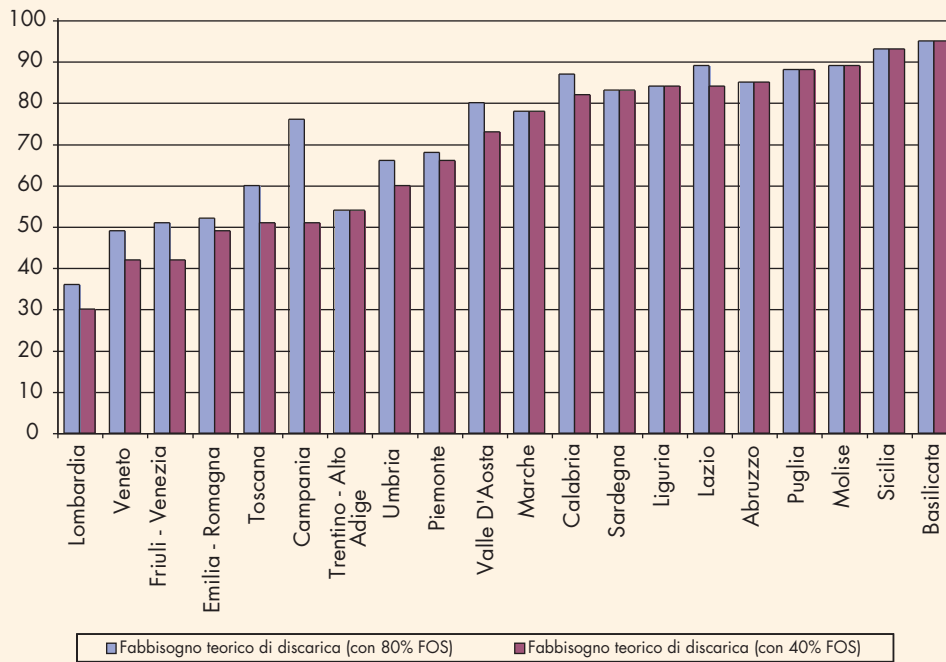
**Figura II.21 - COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEI RIFIUTI URBANI PER TIPOLOGIA DI TRATTAMENTO NELLE TRE MACRO AREE: ANNO 2003**



<sup>29</sup> Il Consorzio è costituito da produttori e utilizzatori di imballaggi secondo quanto previsto dal D.lgs. 22/1997. Il Consorzio opera su scala nazionale attraverso sei consorzi di materiali: Corepla (plastica), Comieco (carta), Coreve (vetro), Cial (alluminio), CNA (acciaio) e Rilegno (legno).

Un indicatore di sintesi del grado di integrazione del sistema di gestione dei rifiuti urbani è costituito dal “Fabbisogno teorico di discarica”<sup>30</sup>, in quanto nei sistemi di gestione fortemente integrati il fabbisogno di discarica è minimo.

**Figura II.22 - FABBISOGNO TEORICO DI DISCARICA PER REGIONE IN BASE AL SISTEMA DI GESTIONE: ANNO 2003**



FOS = Frazione Organica Stabilizzata

Fonte: Osservatorio Nazionale “Rifiuti Rapporto Annuale sulla gestione dei Rifiuti” (2004).

L'indice mette in risalto l'ancora scarsa integrazione del sistema organizzativo e impiantistico di gestione dei rifiuti urbani con poche eccezioni. La graduatoria tra regioni rispecchia non soltanto la percentuale di raccolta differenziata ma anche il diverso mix impiantistico: ad esempio la Sardegna, pur presentando una percentuale molto bassa di rifiuti oggetto di raccolta differenziata (3,8 per cento) riduce il suo fabbisogno di discarica grazie alla quantità di rifiuti inceneriti, mentre la Basilicata al netto della raccolta differenziata (pari a 5,8 per cento) superiore, seppur di poco, a quella della Sardegna non ha altre dotazioni che le permettano una riduzione del fabbisogno di discarica.

**Ancora modesta l'integrazione impiantistica e organizzativa**

<sup>30</sup> L'Osservatorio Nazionale dei Rifiuti definisce il Fabbisogno Teorico di Discarica (FTD) con la seguente formula:  $FTD = \text{Totale Rifiuti Urbani} - \text{Raccolta Differenziata} + 5 \text{ per cento di residui Raccolta Differenziata} - \text{Totale Rifiuti Urbani inceneriti} + 20 \text{ per cento di residui da incenerimento} - \text{Rifiuti trattati in impianti di Biostabilizzazione e CDR} + \text{quota percentuale di residui dei Rifiuti trattati in impianti di Biostabilizzazione e CDR}$ , ovvero Frazione Organica Stabilizzata (la quota percentuale è stimata in due quantità: pari al 40 e 80 per cento). Cfr. Osservatorio Nazionale Rifiuti, Rapporto (2004).

### **Prospettive**

Come dimostrano i principali indicatori esaminati, il positivo percorso intrapreso verso un sistema di gestione del ciclo dei rifiuti urbani che risponda a criteri di tutela delle risorse naturali e della salute umana, e allo stesso tempo a criteri di economicità ha ancora diversi ostacoli da superare, soprattutto al Sud. Il significativo avanzamento degli strumenti di pianificazione e programmazione in Ambiti Territoriali Ottimali, come previsto dalla legislazione vigente, costituisce un prerequisito necessario, ma non sufficiente a garantire un livello di servizio adeguato rispetto al dettato normativo e agli obiettivi da raggiungere.

Rafforzamento dei sistemi di recupero e riciclaggio

Il miglioramento dei servizi di raccolta differenziata deve essere accompagnato da un deciso rafforzamento dei sistemi di recupero e riciclaggio delle materie prime e seconde. Il mix di impianti che meglio consente di raggiungere questi obiettivi è variabile, ma occorre senza dubbio, come indicato anche dal Consorzio Nazionale Imballaggi nel Piano delle iniziative del 2004, da un lato consolidare la raccolta differenziata nelle aree più in ritardo, promuovendo la collaborazione degli enti locali e dei cittadini, attraverso campagne informative e di sensibilizzazione, dall'altro sostenere la sperimentazione di sistemi di raccolta più efficaci/efficienti soprattutto in funzione dei successivi trattamenti.

Un contributo di grande rilievo al raggiungimento degli obiettivi può essere dato inoltre dalla ricerca scientifica e applicata e l'innovazione tecnologica, di processo e di prodotto, nelle imprese che operano nel riciclaggio dei materiali provenienti dai rifiuti e nel settore dell'impiantistica (termovalorizzatori e impianti di selezione).

#### **II.2.2.4 I trasporti pubblici locali**

Il trasporto ferroviario regionale e il trasporto pubblico locale costituiscono componente primaria del mercato attuale del trasporto pubblico in Italia<sup>31</sup>. Facendo riferimento al periodo 2000-2001, considerando la sola componente esercitata da Ferrovie dello Stato, il trasporto ferroviario regionale rappresenta più dell'85 per cento del trasporto pubblico ferroviario di passeggeri italiano, il cui complemento a 100 è costituito dai servizi di trasporto a lunga percorrenza.<sup>32</sup> I servizi di trasporto pubblico locale diversi dalla ferrovia, che interessano prevalentemente la dimensione urbana ed extraurbana della mobilità, soddisfano a loro volta una domanda superiore a quella del trasporto ferroviario regionale. Tra questi ultimi i servizi di trasporto pubblico urbano soddisfano il 75 per cento della domanda complessiva di mobilità locale con mezzi collettivi (tav. II.12). La dimensione locale della mobilità è dunque dominante.

I servizi di trasporto pubblico locale e ferroviario regionale interessano un'ampia quota della domanda

<sup>31</sup> Convenzionalmente il trasporto pubblico locale si compone di servizi di trasporto su gomma, su rotaia, e altre modalità che offrono servizi in ambito urbano e in ambito extraurbano. L'ambito extraurbano, nei contesti più pianificati, soddisfa bacini di utenza subprovinciale, provinciale, e regionale, con alcuni servizi che, ovviamente, prescindono dai confini amministrativi per incontrare una visione di bacino fondata sugli insediamenti e sui nodi di "attrazione" del territorio.

<sup>32</sup> La rilevazione dei servizi di trasporto esercitati da ferrovie in concessione e gestione commissariale governativa incrementa di poco il dato complessivo circa l'importanza del servizio ferroviario regionale. Quest'ultimo a sua volta non va inteso in maniera rigida rispetto alle denominazioni dell'offerta, treni regionali, ma comprende al suo interno molti servizi che attraversano i confini regionali. Anche laddove le responsabilità dei livelli amministrativi regionali e provinciali sono importanti, l'offerta di trasporto ferroviario regionale si disegna sulla base di decisioni che tengono conto innanzitutto della struttura degli insediamenti piuttosto che dei puri e semplici confini amministrativi.

**Tavola II.12 - RIPARTIZIONE DELLA DOMANDA EFFETTIVA DI TRASPORTI PUBBLICI LOCALI IN ITALIA: ANNI 2000-2001**

	Lunga percorrenza (milioni di passeggeri)	Regionale (milioni di passeggeri)	Lunga Percorrenza (% sul totale)	Regionale (% sul totale)
Trasporto ferroviario (FS)	70,1	402,3	14,5	85,5
	Extraurbano (milioni di passeggeri)	Urbano (milioni di passeggeri)	Extraurbano (% sul totale)	Urbano (% sul totale)
Trasporto pubblico locale su gomma e altro su rotaia	906,8	2.755,5	24,8	75,2

Nota: I dati sul trasporto pubblico locale sono di fonte Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e rilevati direttamente dalle aziende che esercitano servizi urbani, extraurbani e misti.

Fonte: Istat, Statistiche sui trasporti, ediz. 2003. Dati relativi all'anno 2001 per il trasporto ferroviario e all'anno 2000 per il trasporto pubblico locale.

### Modernizzazione di rete e trasporto ferroviario regionale

Per modernizzazione ferroviaria si intendono i lavori di ammodernamento della rete ordinaria, tecnologie di rete, sistemi di sicurezza e, in particolare, l'elettificazione, delle linee a doppio binario e delle linee ancora a binario singolo. Facendo riferimento alla sola elettificazione, nel periodo considerato (2000-2003) vi è stato l'avvio di un processo, ancora in corso, di progressivo anche se lento raggiungimento degli standard europei di sicurezza e di qualità del trasporto (tav. II.13). La variazione percentuale dei km elettrificati è pari a circa il 5 per cento al Sud. I risultati sono tuttavia molto diversificati a seconda dei contesti regionali (fig. II.23).

La modernizzazione è lenta ...

**Tavola II.13 - MODERNIZZAZIONE DELLA RETE E OFFERTA DEI SERVIZI FERROVIARI REGIONALI NEL PERIODO 2000-2003**

Macroaree regionali	Rete elettrificata (2000-2003) Km	Rete ferroviaria (2000-2003) Km	Offerta ferroviaria (2001-2003) treni x Km <sup>(1)</sup>
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno iniziale</i>			
Nord Ovest	0,6	0,0	0,8
Nord Est	0,6	-0,7	4,0
Centro	2,8	0,3	1,8
Sud	5,5	1,1	-1,5
Isole	4,4	-2,3	-0,9
<i>Variazioni in valori assoluti</i>			
Nord Ovest	18,6	-0,8	402.591
Nord Est	12,9	-21,2	1.416.381
Centro	77,4	12,8	844.768
Sud	105,3	36,8	-416.418
Isole	33,3	-41,4	-133.926

(1) Offerta di servizi passeggeri in termini di percorrenza dei treni (Km percorsi).

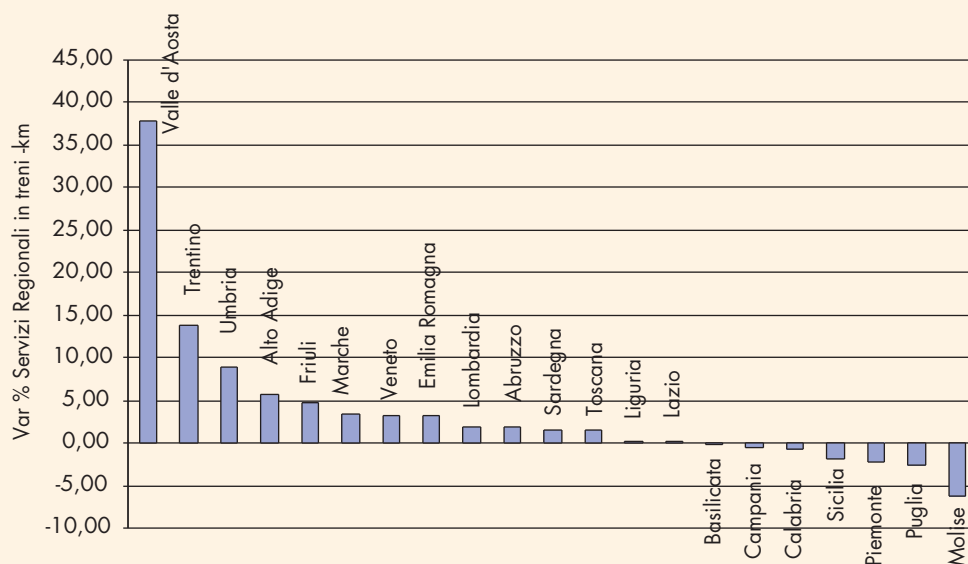
N.B. Centro Italia comprende l'Abruzzo

(\*) La riduzione della rete ferroviaria del Nord Est è dovuta in parti eguali alla contrazione della rete del Veneto (per 12,8 km) e del Friuli Venezia Giulia (per 13,9 km).

(\*\*) La riduzione della rete ferroviaria delle isole è dovuta alla soppressione di 35,1 km della rete siciliana e di 6,3 km di rete sarda.

Fonte: elaborazioni DPS su dati FS.

**Figura II.23 -SERVIZI FERROVIARI REGIONALI PER REGIONE: ANNI 2001-2003**  
(Variazioni percentuali in treni - km)<sup>(1)</sup>



(1) Offerta di servizi passeggeri in termini di percorrenza dei treni (Km percorsi).  
Fonte: elaborazioni DPS su dati FS.

Tuttavia l'elettrificazione è solo un aspetto della modernizzazione ferroviaria, il cui effetto sullo sviluppo territoriale è assai limitato in assenza di una contemporanea crescita dei livelli di dotazione di servizio, espressi in treni-km. La crescita della dotazione di servizi ha a sua volta una relazione importante con l'incremento delle linee a doppio binario, che migliorano capacità e sicurezza per l'offerta dei servizi. L'incremento dell'offerta di servizi, su scala locale e regionale, è la condizione minima per poter ottenere aumenti nella clientela che fruisce dei servizi, stabilizzando e incrementando la quota di mobilità che effettivamente utilizza sistemi di trasporto pubblico, contribuendo in maniera determinante alla riduzione degli impatti ambientali e sociali generati dal trasporto automobilistico individuale.

... e si riduce al Sud l'offerta di servizi di trasporto ferroviario

Da questo punto di vista le regioni meridionali hanno risultati in controtendenza, poiché la dotazione di servizi di trasporto ferroviario di importanza regionale resta stazionaria nel periodo considerato, riducendo proporzionalmente la possibilità di esercitare la principale alternativa modale che interessa non solo gli spostamenti pendolari per motivi di lavoro e studio, ma anche le relazioni turistiche ed economiche all'interno della fitta rete di centri urbani dell'Italia meridionale e insulare.

Le motivazioni di questo dato sono essenzialmente ascrivibili a due fattori.

Il primo è la difficoltà relativa delle regioni del Sud ad utilizzare gli strumenti di pianificazione e programmazione dell'offerta di trasporto pubblico su scala urbana, locale e regionale; si tratta in primo luogo della pianificazione dei servizi di base e dei contratti di servizio che pongono in relazione la pianificazione degli enti locali con la messa in esercizio da parte degli operatori pubblici (ferroviari e non) dei servizi di trasporto. Nella definizione di modalità tecniche per integrare e rafforzare l'at-

trattività dei sistemi di trasporto pubblico, la pianificazione dei servizi e il contratto di servizio ancorano il processo di investimento nel settore a risultati tangibili su tre livelli: la frequenza e capillarità dell'offerta, che costituisce il riferimento indispensabile per incrementare l'utenza finale; l'integrazione tra trasporti ferroviari e trasporti pubblici su gomma, che costituisce il riferimento essenziale per consentire una migliore offerta di servizio a pari risorse migliorandone dunque l'efficienza; l'integrazione tariffaria e di servizio, che attraverso il coordinamento dei soggetti titolari della programmazione (Regione e Comune) e quelli titolari del servizio (concessionari, società di servizi, etc) massimizzano il risultato finale in termini di copertura territoriale del servizio, uniformità dei costi sostenuti dall'utenza per una stessa relazione di traffico, capillarità dell'offerta, estensione della stessa sul territorio di riferimento, anche nei contesti cosiddetti "a domanda debole".

Non pienamente integrati gli strumenti di programmazione dell'offerta di trasporto pubblico locale e regionale

Il secondo fattore che influenza lo sviluppo del trasporto ferroviario regionale e la costruzione di sistemi di trasporto pubblico capaci di attrarre una utenza crescente nel Mezzogiorno, è costituito dalla concorrenza interna al sistema stesso dei trasporti pubblici locali. Nelle regioni del Mezzogiorno, l'offerta di trasporto pubblico locale è soddisfatta da un numero assai elevato di operatori, con una componente prevalente di autolinee private (tav. II.14). In presenza di una rete ferroviaria obsoleta che impedisce di aumentare la qualità dell'offerta oltre certe soglie, in presenza parimenti di un trasporto pubblico locale su gomma che nel servizio extra-urbano è frammentato e poco efficiente, la concorrenza di molti operatori privati (che beneficiano di forme di sussidio diretto o indiretto) può sviluppare un'offerta commerciale sulle stesse relazioni di trasporto servite dalla ferrovia lasciando quote non soddisfatte di utenza potenziale di trasporto pubblico. Solo il rafforzamento delle infrastrutture della rete ferroviaria e dei nodi di interscambio e una programmazione congiunta dei due servizi, come l'esperienza del Piemonte e dell'Emilia-Romagna dimostrano, può portare ad un'offerta di servizio che sfrutta al meglio le potenzialità ferroviarie nei collegamenti fra nodi principali e del trasporto pubblico su gomma per una capillarità della parte finale del servizio, con l'obiettivo di sottrarre quote di traffico alle autovetture, in coerenza con una visione della mobilità a basso impatto ambientale<sup>33</sup>.

I dati riportati dall'analisi di sintesi dei risultati di indagini territoriali della Corte dei Conti mettono in rilievo la numerosità dei soggetti che operano servizi di trasporto pubblico locale (in particolare extraurbano) su gomma e l'incidenza che questa proliferazione di offerta privata ha nelle regioni meridionali, nettamente superiore a quella di molti contesti del Centro-Nord dove l'investimento nei servizi ferroviari regionali procede generalmente nel senso di un incremento dell'offerta.

<sup>33</sup> Le modalità di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale hanno un ruolo importante nel contenere la dispersione territoriale degli insediamenti. La relazione tra dispersione urbana (urban sprawl) e modalità di infrastrutturazione del territorio emerge nell'osservazione di lungo periodo dello sviluppo di intere regioni e paesi. Laddove la mobilità dentro e tra i centri urbani è stata fortemente orientata da un'offerta di trasporto dotata di una struttura capillare ma stabile, come la ferrovia, lo sviluppo riesce a mantenere un minore grado di distruzione delle risorse naturali, produttive e insediative che si frappongono, sul territorio, alle maggiori agglomerazioni urbane. Questa caratteristica è tipica di molti contesti regionali europei, sia ad ovest sia ad est, e costituisce di per sé un elemento strategico per un'impostazione sostenibile dello sviluppo futuro.

**Tavola II.14 - OPERATORI NEI TRASPORTI PUBBLICI LOCALI: ANNO 2003**  
(Operatori pubblici\* e privati e indicatori comparati)

Regione	Aziende di TPL		Aziende di TPL private su totale	Aziende di TPL per 100.000 abitanti	Aziende di TPL con meno di 5 bus
	numero	composizione %	%	numero	%
<b>Italia</b>	1221	100	64	2,1	48
<b>Nord</b>	349	29	31	1,4	45
<b>Centro</b>	221	18	46	2,0	48
<b>Mezzogiorno</b>	<b>651</b>	<b>53</b>	<b>92</b>	<b>3,1</b>	<b>49</b>
1 Abruzzo	54	4	93	4,2	
2 Molise	37	3	100	11,4	
3 Basilicata	55	5	96	9,2	
4 Calabria	84	7	95	4,1	
5 Campania	132	11	93	2,3	
6 Puglia	63	5	90	1,5	
7 Sicilia	140	11	93	2,8	
8 Sardegna	86	7	84	5,3	

(\* ) Comprendono tutte le società il cui capitale è partecipato, anche parzialmente, dalla Regione o dagli EE.LL. La diversità delle forme societarie è rilevante all'interno della categoria "operatori pubblici". Si segnala, solo come esempio, che i quattro operatori pubblici del Friuli Venezia Giulia sono associazioni temporanee di impresa, costituite tra gli stessi operatori pubblici preesistenti e alcuni operatori privati in occasione delle gare espletate dalle amministrazioni provinciali. Situazioni molto diverse si hanno ad esempio: in Emilia Romagna, dove gli operatori pubblici coprono circa l'80% dei servizi urbani ed extraurbani, e gli operatori privati esercitano servizi in subconcessione; in Basilicata, dove per effetto di una normativa regionale 31 aziende private hanno dato luogo a 6 associazioni temporanee di impresa per raggiungere un limite minimo di percorrenza chilometriche; in Provincia di Bolzano, dove l'azienda privata è un consorzio che unisce 23 aziende.

Fonte: Corte dei Conti, Sezione Autonomie, La gestione del trasporto pubblico locale e lo stato di attuazione della riforma a livello regionale - relazione comparativa e di sintesi sull'andamento dei trasporti locali, 2003.

### Forme di gestione e concorrenza

Il settore dei trasporti pubblici locali è stato oggetto negli ultimi anni di un ampio processo di riforma sia per quanto riguarda gli aspetti relativi alle competenze fra Stato, Regioni e Enti locali, sia rispetto alla normativa nazionale di settore (D. lgs 422/97). Sebbene il settore dei trasporti pubblici locali in base all'art. 117 della Costituzione compaia come materia di competenza regionale, per i temi relativi alla tutela della concorrenza, come per gli altri servizi, la competenza legislativa esclusiva è dello Stato. Anche per questo servizio, l'art.14 del D.L. 269/03 ha modificato la normativa di settore prevedendo la possibilità che l'affidamento del servizio avvenga non esclusivamente a società scelte mediante gara ma anche a società miste pubblico-private oppure a società interamente pubbliche mediante affidamento cosiddetto *in house*<sup>34</sup>.

Le modifiche continue del quadro normativo hanno visto crescere e poi rallentare il processo di liberalizzazione del trasporto locale con un incremento degli affidamenti tramite gara a seguito della legge di riforma dei TPL e un successivo rallentamento nell'ultimo anno con un più ampio uso dell'affidamento *in house*

<sup>34</sup> È tuttavia in corso l'esame da parte della Camera di un disegno di legge approvato in Senato a Ottobre 2004 che introdurrebbe nuovamente per il TPL l'obbligo di affidamento del servizio tramite gara.

(Roma, prov. di Bari e Foggia, e alcune città del Nord). Gli affidamenti tramite gara avvenuti nel corso degli ultimi due anni mostrano risultati abbastanza modesti, i ribassi d'asta assai limitati, bassa partecipazione di operatori nazionali o esteri, prevalenza fra i vincitori delle gare degli *incumbent*, dei soggetti cioè che erogavano il servizio prima dell'apertura del mercato<sup>35</sup>.

Le esperienze di generazione di concorrenza nei servizi di trasporto pubblico locale, indotte attraverso la regolamentazione di forme di concorrenza per il mercato, e attuate nel contesto italiano e europeo, hanno messo in luce come, a fronte di una notevole complessità delle forme gestionali e di regolazione richieste dai processi di liberalizzazione e privatizzazione del servizio, e a fronte di mutamenti frequenti di indirizzo nel caso italiano, gli esiti intermedi e finali siano per ora ancora incerti, da un punto di vista della qualità, dei costi, e della intensità dei servizi e dello stesso impatto sulla finanza pubblica locale. Tale incertezza nei risultati si acuisce quando obiettivi più importanti di sviluppo locale e di tutela dell'ambiente sono diventati prioritari per le amministrazioni locali.

Incerti ancora i risultati del processo di apertura alla concorrenza

## II.2.3 Servizi per la competitività

### II.2.3.1 Servizi energetici

Il settore dell'energia elettrica, prevalentemente regolato a livello nazionale in seguito alla costituzione dell'Autorità di settore (1996) e al recepimento della prima Direttiva europea sul mercato interno dell'elettricità (96/92/CE), è interessato da un processo di apertura concorrenziale sia sul lato della domanda, sia su quello dell'offerta.

In presenza di un'offerta rigida nel breve periodo, il forte ritmo di sviluppo dei consumi, superiore a quello del prodotto, ha trovato sinora compensazione nel crescente ricorso alle importazioni. Nel decennio terminante al 2003, il tasso di crescita medio dei consumi elettrici *pro capite* è stato dell'ordine del 2,6 per cento, trainato dalla domanda per usi produttivi. I tassi di crescita nel Mezzogiorno si collocano poco al di sotto della media nazionale (tav. II.15).

**Tavola II.15 - CONSUMI DI ENERGIA ELETTRICA PER ABITANTE NEL PERIODO 1993-2003**

Periodo	Consumo domestico			Altri consumi*			Totale consumi		
	1993	2003	2003/1993	1993	2003	2003/1993	1993	2003	2003/1993
	consumo medio	kWh/ab	t.m.a.	consumo medio	kWh/ab	t.m.a.	consumo medio	kWh/ab	t.m.a.
Italia Nord-Est	957	1.153	1,9%	3.856	5.381	3,4%	4.813	6.534	3,1%
Italia Nord-Ovest	989	1.178	1,8%	4.021	5.225	2,7%	5.010	6.403	2,5%
Italia centrale	1.059	1.208	1,3%	2.678	3.697	3,3%	3.738	4.905	2,8%
Italia meridionale ed insulare	967	1.035	0,7%	2.066	2.751	2,9%	3.032	3.786	2,2%
<b>Totale Italia</b>	<b>989</b>	<b>1.129</b>	<b>1,3%</b>	<b>3.023</b>	<b>4.075</b>	<b>3,0%</b>	<b>4.012</b>	<b>5.204</b>	<b>2,6%</b>

\*Agricoltura; Industria; Terziario

Fonte: elaborazione su dati GRITN SpA.

<sup>35</sup> Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, 2004. I dati riferiti a 11 gare effettuate fra il 2002 e il 2004 riportano ribassi d'asta nell'ordine dell'1-2 per cento, ribassi per vettura-km del medesimo ordine, la vincita del soggetto incumbent in ATI in sette casi su undici.

Forte espansione della domanda in un contesto di prezzi elevati

La forte espansione della domanda è intervenuta in un contesto di prezzi elevati nel confronto europeo, riflesso della struttura della generazione - il cui costo incide per oltre il 60 per cento sul prezzo finale dell'elettricità consumata - fortemente dipendente dalle fonti fossili e caratterizzata da modesti livelli di efficienza termica; al divario con l'Europa contribuisce anche l'insufficiente tono concorrenziale dell'offerta.

Alla pressione registrata sul lato della domanda il sistema di governo dell'elettricità in Italia sta rispondendo con iniziative sul versante della generazione, della trasmissione e del riordino normativo.

L'evoluzione del parco elettrico ha visto la recente entrata in funzione di alcuni nuovi impianti termoelettrici e da fonti rinnovabili per complessivi 2.000 MW; i ripotenziamenti e le trasformazioni a ciclo combinato di altri impianti (che coinvolgono circa 13.500 MW) dovrebbero garantire un incremento di potenza di generazione per ulteriori 2.000 MW entro il 2005. Nel complesso, la nuova potenza che si renderà disponibile entro il 2010 (cicli combinati ed energie rinnovabili) ammonta a circa 20.000 MW, metà dei quali è in fase di costruzione.

Per quanto riguarda il potenziamento della capacità di trasporto ad alta tensione, nel 2005 è previsto l'ingresso in esercizio di 5 nuovi elettrodotti a 380 kV<sup>36</sup>. L'entrata in funzione di queste nuove linee risponde all'obiettivo di risolvere le più acute congestioni della rete nazionale in alta tensione, permettendo in tal modo un migliore utilizzo della capacità. Con l'adeguamento della potenza di generazione, questi interventi mirano inoltre a elevare il margine di riserva di potenza e ad accrescere l'efficienza del sistema, elementi questi che penalizzano l'approvvigionamento elettrico delle Regioni meridionali, caratterizzate da un bilancio elettrico strutturalmente in disavanzo, come documentato negli ultimi due *Rapporti* del DPS<sup>37</sup>.

Sul piano normativo, vanno segnalate le iniziative rivolte alla sicurezza e alla continuità della fornitura, all'avvio della borsa elettrica (avvenuto il 1 aprile 2004) e al riordino della materia delle fonti rinnovabili.

In seguito alle interruzioni programmate della fornitura elettrica operate dal Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale SpA (GRTN) nel giugno 2003 e dell'eccezionale incremento della domanda di energia elettrica registrata nell'estate 2003 sono stati emanati provvedimenti di emergenza per allentare i vincoli di natura ambientale sulle centrali termoelettriche maggiori. A seguito del *black-out* totalitario del 28 settembre 2003, tali deroghe sono state prorogate fino al 30 giugno 2005; sono state conferite al Governo deleghe per adeguare la capacità produttiva e snellire le procedure autorizzative per le reti di trasporto. La legge 23

<sup>36</sup> Si tratta in particolare delle seguenti connessioni:

- San Fiorano/Robbia, linea di interconnessione tra l'Italia e la Svizzera, per una lunghezza di circa 50 km;
- Rizziconi/Laino, che percorre l'intera Calabria per una lunghezza di oltre 200 km;
- Turbigo/Rho, in Lombardia, per una lunghezza di circa 30 km;
- Candela/Foggia, in Puglia, lunga 40 km;
- La Spezia/Acciaiole, tra Liguria e Toscana, per una lunghezza di circa 100 km.

Altri interventi compresi nel Piano di Sviluppo del GRTN SpA dotati di effetti rilevanti sulla risoluzione delle congestioni di rete del Mezzogiorno riguardano le connessioni fra Foggia e Benevento, tale centro e Montecorvino, Matera e S. Sofia (Napoli), il collegamento passante lo Stretto di Messina fino a Rizziconi, alcuni potenziamenti interni alla Sicilia, nonché il raddoppio del cavo che connette la Sardegna alla penisola.

<sup>37</sup> Cfr. *Rapporto Annuale 2003* [http://www.dps.tesoro.it/rapporto\\_annuale\\_2003.asp](http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2003.asp), pag. 99, e *Rapporto Annuale 2002*, pag. 84.

agosto 2004, n. 239 (nota come “Legge Marzano”), ridistribuisce le competenze in campo energetico fra i vari livelli di governo, riservando allo Stato i principi fondamentali e privando le Regioni della potestà concorrente. A vantaggio di queste ultime vengono stabilite compensazioni temporanee, ponendone l'onere a carico dei proprietari dei nuovi impianti di generazione: si prevede che il contributo, di 0,20 €/MWh, sia ripartito dalla Regione tra il Comune sede dell'impianto (40 per cento del contributo), i Comuni limitrofi in funzione dell'estensione del confine e della popolazione (40 per cento) e la Provincia (il restante 20 per cento).

La nuova Borsa elettrica italiana è stata avviata in forma sperimentale il 1 aprile scorso. Suddivisa in tre mercati (mercato giorno prima, o MGP, mercato di aggiustamento e mercato di dispacciamento), prevede un prezzo unico nazionale di acquisto e remunerazioni dell'offerta differenziate per macro-aree (cd. *zonal pricing*); viene inoltre esplicitamente remunerata la potenza resa disponibile (*capacity payment*). La contrattazione diretta dei prezzi dell'energia all'ingrosso ha pertanto sostituito la fissazione del costo di generazione per via amministrativa da parte dell'autorità di settore.

Di recente, sono stati definiti gli ulteriori passi di apertura del mercato elettrico dal lato della domanda; quello, già avvenuto il 1° luglio scorso, secondo cui è cliente idoneo ogni cliente non domestico; e quello dell'apertura totale del mercato che avverrà il 1° luglio 2007.

Nei primi sei mesi di operatività della Borsa elettrica i prezzi di vendita sono risultati minori nel Nord, maggiori nell'Italia Centro-meridionale, in particolare in Calabria, in ragione del diverso bilancio fra produzione e consumo delle varie aree, cui anche concorrono i vincoli di rete (fig. II.24). Come noto, tuttavia, i differenziali territoriali dei prezzi di offerta non si riflettono ancora su quelli al dettaglio in virtù del meccanismo di perequazione, valido sino al 2007, che garantisce l'applicazione di un Prezzo Unico Nazionale (cd. PUN).

Nel luglio del 2004 è stata avviata la partecipazione in Borsa della domanda. Vi hanno finora preso parte circa 50 grossisti, che hanno così affiancato l'Acquirente Unico nella formulazione della domanda oraria. Dagli inizi del 2005 il mercato entrerà a regime, in concomitanza con l'estensione della qualifica di “cliente idoneo” alla totalità delle utenze non domestiche. Conseguentemente, la domanda potenziale rivolta al mercato libero passerà dagli attuali 150.000 consumatori a circa 7 milioni di utenze, con un notevole ampliamento dello spessore del mercato, presupposto del rafforzamento del suo tono concorrenziale.

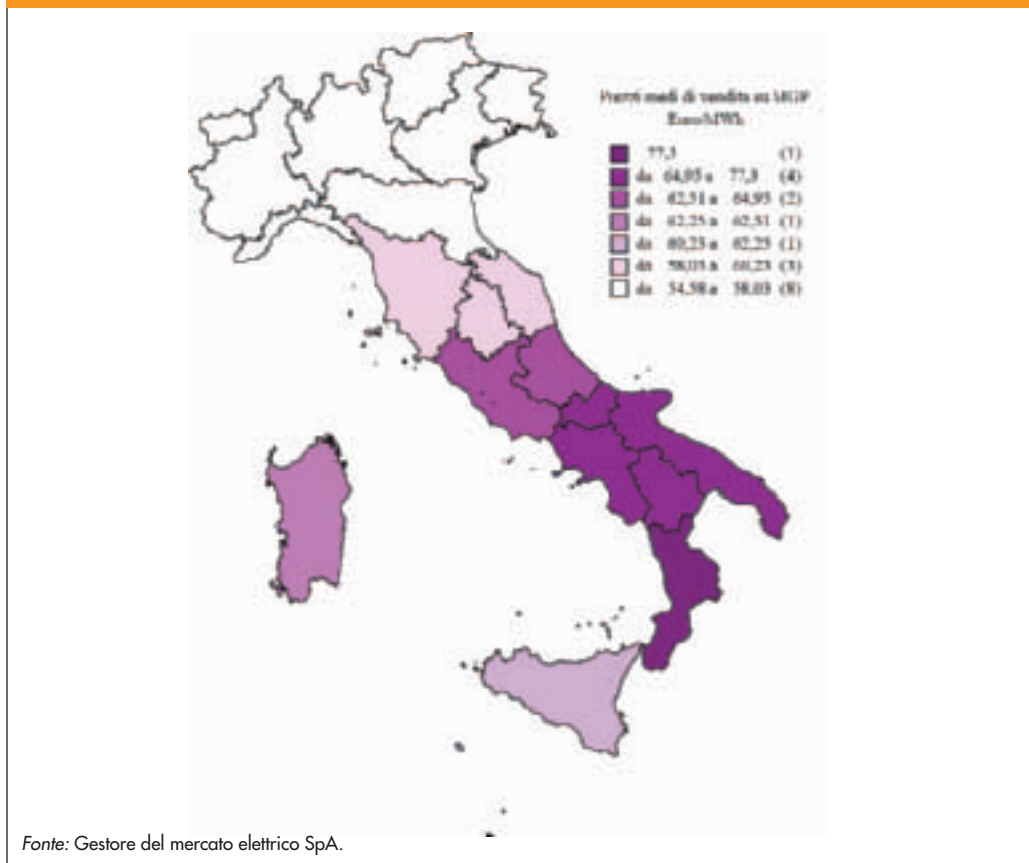
La graduale attribuzione di un ruolo attivo alla domanda nelle transazioni di Borsa, unita all'estensione della fascia di utenze che potranno liberamente accedervi e, in prospettiva, alla rimozione del vincolo di uniformità dato dal prezzo unico nazionale fornirà i corretti segnali per riequilibrare, secondo un processo di aggiustamento dinamico, la potenza disponibile e fronteggiare l'energia richiesta sulla rete nei singoli territori. Nel Mezzogiorno, pertanto, il temporaneo rialzo dei prezzi potrà essere colto per adeguare l'offerta di generazione e colmare lo sbilancio di domanda. Verrà in tal modo allentato uno dei principali vincoli di sistema che frena la localizzazione di insediamenti produttivi nelle aree meridionali.

Avviata la nuova Borsa elettrica ...

... ma i vincoli di rete e di bilancio elettrico in disavanzo potrebbero ridurre i benefici per il Sud se ...

... l'offerta di generazione non si adeguerà al rialzo dei prezzi

**Figura II.24 – PREZZI MEDI ZONALI SUL MERCATO DEL GIORNO PRIMA**  
(media aprile-settembre 2004)



### II.2.3.2 I servizi irrigui per l'agricoltura

#### **L'irrigazione come fattore di competitività del sistema agro-alimentare**

L'irrigazione è utilizzata da circa il 60 per cento della produzione lorda vendibile agricola del Mezzogiorno<sup>38</sup>. Questa percentuale varia da un minimo del 31 per cento in Molise ad un massimo del 70 per cento in Campania (vedi tavola II.16). Le produzioni interessate si dividono in due gruppi principali: quelle propriamente irrigue (la cui produzione non è economicamente sostenibile senza irrigazione), e quelle che, pur essendo coltivabili con e senza la pratica irrigua, conseguono margini lordi notevolmente superiori con l'applicazione di quest'ultima<sup>39</sup>. La produzione irrigua è dominata dall'orto-frutta, ma rilevanti sono anche produzioni simbolo dell'agricoltura del Mezzogiorno, quali gli agrumi e, grazie ad una riconversione tecnologica in corso, anche coltivazioni che un tempo avvenivano in asciutto quali l'olivo (fig. II.25).

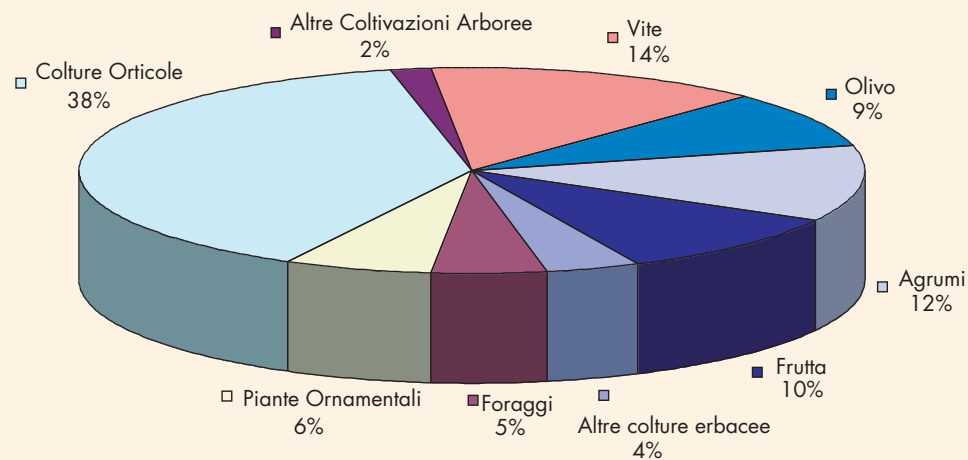
<sup>38</sup> Dati 2002, Fonte rielaborazioni INEA.

<sup>39</sup> Ad esempio i margini di produzione sono notevolmente maggiori nel caso dell'uva da tavola, se prodotta con o senza la pratica irrigua (Inea, Analisi delle Caratteristiche Produttive ed Economiche delle Aree Irrigue, Regioni obiettivo I, Rapporto Irrigazione, 2001, pp 65 -68).

**Tavola II.16 - PRODUZIONE LORDA VENDIBILE IRRIGATA NEL MEZZOGIORNO\***  
(migliaia di euro)

Varietà	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	SUD e Isole*
<b>Culture Erbacee</b>	<b>49.727</b>	<b>555.739</b>	<b>209.245</b>	<b>16.747</b>	<b>98.935</b>	<b>235.528</b>	<b>137.155</b>	<b>1.303.077</b>
di cui Foraggi	27.778	114.388	26.594	10.393	79.920	46.801	111.117	416.991
Fiori e piante ornamentali	0	213.735	132.697	733	6.301	188.039	5.997	547.502
<b>Culture Orticole</b>	<b>37.404</b>	<b>1.035.890</b>	<b>831.014</b>	<b>134.073</b>	<b>345.969</b>	<b>723.626</b>	<b>340.169</b>	<b>3.448.144</b>
<b>Coltivazioni arboree</b>	<b>26.044</b>	<b>687.083</b>	<b>1.143.160</b>	<b>110.281</b>	<b>734.105</b>	<b>1.263.322</b>	<b>138.968</b>	<b>4.102.962</b>
di cui Vite	13.097	101.135	611.283	23.102	41.830	381.046	59.876	1.231.370
Olivo	7.537	84.319	287.158	10.849	273.597	108.135	14.908	786.502
Agrumi	0	32.162	57.510	46.685	350.710	542.100	26.538	1.055.705
Frutta	4.609	452.011	142.422	27.183	58.796	169.794	22.191	877.007
<b>Totale irrigue (a)</b>	<b>113.175</b>	<b>2.278.713</b>	<b>2.183.418</b>	<b>261.101</b>	<b>1.179.009</b>	<b>2.222.477</b>	<b>616.292</b>	<b>8.854.184</b>
<b>PLV Totale (b)</b>	<b>364.394</b>	<b>3.267.542</b>	<b>3.471.947</b>	<b>657.392</b>	<b>1.906.996</b>	<b>3.367.479</b>	<b>1.576.660</b>	<b>14.612.409</b>
<b>Incidenza % (a/b)</b>	<b>31</b>	<b>70</b>	<b>63</b>	<b>40</b>	<b>62</b>	<b>66</b>	<b>39</b>	<b>61</b>

\* Escluso l'Abruzzo  
Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat.

**Figura II.25 - PRODUZIONE IRRIGATA NEL MEZZOGIORNO** (percentuale PLV IRRIGATA)

Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat.

L'importanza dell'irrigazione non è legata soltanto al miglioramento della produttività che ne consegue, ma anche alle opportunità che questa pratica offre all'imprenditore agricolo sia in termini di flessibilità delle scelte produttive (superare la stagionalità di alcune produzioni), sia in termini di omogeneità e rispondenza delle produzioni offerte a precisi standard di mercato, richiesti da consumatori, grande distribuzione e industria di trasformazione. Anche la puntualità, e la capacità di rispettare i quantitativi negoziati delle consegne da parte del produttore agricolo, sono elementi fondamentali nella relazione contrattuale che lega il primo livello della filiera agro-alimentare ai livelli più a valle (agro-industria e/o operatori della commercializzazione).

**Irrigazione fattore di competitività per il Sud nelle produzioni di qualità e ...**

... per l'industria alimentare

L'irrigazione è un fattore di competitività sia per quelle produzioni che competono sui volumi (prevalentemente le produzioni a basso valore aggiunto, ovvero le materie prime, quali ad esempio i cereali), sia per quelle produzioni a più alto valore aggiunto in cui la qualità e la capacità di differenziazione è diventato un elemento fondamentale del gioco competitivo. Il Mezzogiorno, d'altra parte, è un'area importante per le produzioni di qualità del Paese. Nel Sud e nelle Isole sono concentrate rispettivamente il 44 per cento e il 60 per cento del totale delle produzioni italiane a marchio tutelato comunitario (Dop ed Igp) dei settori dell'orto-frutta e dei cereali, e di quello dell'olio d'oliva<sup>40</sup>. Trattasi di settori dove l'irrigazione ha importanti impatti sulla produttività e sulla qualità finale del prodotto.

Inoltre, le produzioni interessate dall'irrigazione in queste regioni costituiscono una base fondamentale per lo sviluppo dell'industria alimentare, che è la seconda più importante dell'area, subito dopo quella meccanica<sup>41</sup>. Essa contribuisce per una quota del 18 per cento al totale del valore aggiunto manifatturiero di queste regioni, contro l'8,7 per cento nel Centro-Nord<sup>42</sup>.

Il peso dell'agricoltura irrigua va anche interpretato considerando l'importanza dei prodotti agro-alimentari (materie prime più prodotti trasformati) nella bilancia commerciale di queste regioni. Nel 2002, la bilancia commerciale agro-alimentare delle regioni obiettivo 1 è infatti in surplus, contro il deficit registrato sia per l'Italia nel suo complesso, che per il Centro-Nord. Resta, però, il peso scarso del totale delle esportazioni alimentari del Mezzogiorno, sul totale delle esportazioni alimentari del Paese (19 per cento)<sup>43</sup>. Da notare che, nel paniere dei prodotti più importanti esportati da queste regioni troviamo classi di prodotti quali: prodotti dell'agricoltura e dell'orto-frutta e preparati e conserve di frutta e verdura, per i quali l'irrigazione è un fattore chiave di competitività.

L'irrigazione assume particolare importanza in una fase di profondi cambiamenti della Politica Agricola Comune (Pac): il superamento dell'ottica del sussidio impone al produttore agricolo di collegare le proprie scelte produttive agli andamenti del mercato. In conseguenza dell'evoluzione della Pac, nel Mezzogiorno, ci si può attendere la sostituzione di produzioni un tempo altamente sussidiate, come quella dei cereali, con le produzioni in cui queste regioni hanno maggiori vantaggi competitivi: ovvero orticoltura, frutticoltura e produzioni a più alto valore aggiunto, quali ad esempio l'olio d'oliva.

<sup>40</sup> Fondazione Qualivita, 2003, Il ruolo socio-economico dei prodotti Dop e Igp per lo sviluppo delle aree rurali, p. 31.

<sup>41</sup> Per industria alimentare intendiamo quella alimentare, delle bevande e del tabacco. Ci si riferisce a settori quali, ad esempio, quello della trasformazione della frutta e della verdura, che tra l'altro traina anche le esportazioni.

<sup>42</sup> Va ricordato però il peso limitato, in queste regioni, dell'industria manifatturiera in termini di apporto al prodotto interno lordo (11 per cento nell'obiettivo 1 contro 23 per cento nel Centro Nord). Dati Istat 2001.

<sup>43</sup> Questo peso è più rilevante se si considerano le esportazioni di materie prime (il 30 per cento del totale delle esportazioni italiane di materie prime proviene dal Mezzogiorno). Fonte: Inea, Il commercio con l'estero dei prodotti agro-alimentari, p. 122.

### **L'acqua risorsa scarsa nella competizione fra settori**

In Italia, la pratica irrigua per l'agricoltura usa circa il 50 per cento del totale dell'acqua disponibile<sup>44</sup>, in linea col valore medio dei Paesi Ocse<sup>45</sup>. Questa percentuale è in riduzione rispetto ai valori registrati a metà anni ottanta<sup>46</sup>. Di questo consumo totale di acqua per l'irrigazione in Italia, circa il 72 per cento è concentrato nelle regioni del Centro-Nord<sup>47</sup>. Le regioni del Mezzogiorno si spartiscono il rimanente 28 per cento, di cui il 40 per cento alle isole.

L'Italia è caratterizzata, in tema di irrigazione, da una forte differenziazione geografica tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Le regioni del Centro-Nord godono di una particolare ricchezza della risorsa, dovuta a condizioni climatiche favorevoli e ad una lunga storia di interventi strutturali, di bonifica ed irrigui. Diversamente, le regioni dell'obiettivo 1, fatte le dovute, non trascurabili differenze da regione a regione, sono caratterizzate da realtà territoriali e climatiche più difficili (clima più arido; prevalenza di realtà agricole collinari; il verificarsi più frequente di situazioni siccitose o di eventi piovosi estremi; importanti trasferimenti dai luoghi di produzione della risorsa acqua alle aree di consumo, irrigue ed urbane). In queste regioni l'intervento pubblico è storicamente più recente rispetto al Centro Nord (la parte più sostanziale è riconducibile al periodo della Cassa per il Mezzogiorno).

In quest'area, essendo le risorse sotterranee limitate e avendo quelle superficiali andamenti discontinui, sono stati necessari interventi infrastrutturali per la costituzioni di sistemi di accumulo e trasporto a distanza dell'acqua. A questo proposito, l'intervento della Cassa ha riguardato la costituzione della capacità di invaso artificiale dell'area, ovvero la costruzione di serbatoi; di schemi di derivazione; di condotte e di impianti di depurazione<sup>48</sup>. Nonostante un lungo periodo di importanti interventi infrastrutturali, caratterizzato da luci ed ombre (come, ad esempio, alcune grandi opere incompiute), in queste regioni permane un'asimmetria tra domanda ed offerta d'acqua. L'irrigazione è divenuta pratica comune alle diverse produzioni in cui si va sempre più specializzando il Mezzogiorno: ortofrutta; olio d'oliva; viticoltura; floricoltura tendono a ricorrere all'irrigazione nel corso dell'intero anno, e non più limitatamente ai mesi estivi. Inoltre, nel periodo estivo e nelle zone costiere, l'acqua scarseggia sia per questioni climatiche, che per la concorrenza dell'uso di questa risorsa con altri settori, come quello turistico. Il problema centrale, dunque, resta quello di riuscire ad avere un approvvigionamento costante della risorsa, ogni volta si riveli conveniente in un'ottica di possibili usi alternativi<sup>49</sup>.

Utilizzo della risorsa  
scarsa compatibile  
con gli usi alternativi

<sup>44</sup> Fonte: Irsa – Cnr, *Quale futuro per l'acqua in Italia*, 1999, p.20. Trattasi di una stima ormai datata, ma non esistono dati più recenti.

<sup>45</sup> Fonte: *Oecd Environmental Indicators for Agriculture*, Chapter 3 *Trend of environmental conditions related to agriculture* (2004) p 51. Questa percentuale varia dall'80 per cento del Portogallo ai valori nulli del Belgio, e di pochi punti percentuali della Germania.

<sup>46</sup> *Oecd Environmental Indicators for Agriculture*, Chapter 3 *Water Use* (2001) p 176.

<sup>47</sup> Irsa – Cnr, *Quale futuro per l'acqua in Italia*, 1999, p.20.

<sup>48</sup> Irsa – Cnr, *Quale futuro per l'acqua in Italia*, 1999, pp. 38 e 39.

<sup>49</sup> Questo implica il raggiungimento di un corretto equilibrio tra usi alternativi e ritorni marginali adeguati in agricoltura (considerando questo settore in maniera allargata, ovvero collegato all'agro-industria ma anche al suo ruolo multifunzionale in un'ottica territoriale).

Nonostante la gestione collettiva consortile molte aziende ricorrono alla gestione autonoma nel Sud

### **La gestione dell'acqua nelle regioni del Mezzogiorno**

In Italia, con la presenza dei Consorzi di Bonifica, si è affermata la gestione collettiva della risorsa. Come definiti dal Testo Unico della Bonifica Integrale del 1933, i Consorzi sono “associazioni obbligatorie di soggetti privati”<sup>50</sup> la cui funzione è quella di gestire l'acqua, organizzare la raccolta e la distribuzione ai soci e garantire la manutenzione delle infrastrutture. In Italia i consorzi coprono circa il 96 per cento della superficie irrigabile censita nel Paese e il 91 per cento di quella effettivamente irrigata<sup>51</sup>. Nel Mezzogiorno queste percentuali scendono rispettivamente all'88 per cento e al 62 per cento. Nonostante il peso rilevante che assume in Italia la gestione collettiva dell'acqua attraverso i Consorzi, il fenomeno dell'auto-provvigionamento e di irrigazione auto-gestita che fuoriesce dall'ottica della gestione collettiva resta ancora importante, specialmente nel Mezzogiorno<sup>52</sup>.

Il fatto che nel Mezzogiorno ancora molte aziende ricorrono alla gestione autonoma (circa il 40 per cento nel 2000), pur essendo indicativo del forte fabbisogno dell'acqua per l'irrigazione meridionale, ha conseguenze di tipo economico e di tipo ambientale. Le imprese agricole che ricorrono all'auto-provvigionamento lo fanno, nella maggior parte dei casi, ricorrendo alla costruzione di pozzi privati, spesso senza chiedere la licenza e senza dunque verificare la sostenibilità ambientale dell'investimento.

L'uso di pozzi privati si traduce in una notevole pressione sull'ambiente, provocando l'impovertimento delle falde acquifere e, in zone vicine alla costa, il verificarsi del fenomeno della salinizzazione. Questo fenomeno e l'utilizzo di acque salmastre per l'irrigazione che ne consegue, ha conseguenze sulle caratteristiche del terreno e sulle colture. Particolarmente a rischio di salinizzazione sono regioni quali Sicilia, Sardegna, Calabria e Puglia. La pressione esercitata sulle falde è confermata da un'analisi delle statistiche sulle fonti di approvvigionamento, da cui si evince che circa il 50 per cento delle aziende del Mezzogiorno ha come fonte di approvvigionamento acque sotterranee, contro una percentuale notevolmente inferiore, circa 32 per cento, al Centro-Nord (tav. II.17)<sup>53</sup>.

### **Il costo dell'acqua per l'irrigazione e il risparmio**

Dal punto di vista della remunerazione dei servizi infrastrutturali e di distribuzione, bisogna distinguere i canoni di derivazione, pagati dai Consorzi alle

<sup>50</sup> Questi soggetti sono propriamente “proprietari immobiliari all'interno dei territori individuati dallo Stato come comprensori di bonifica” (Irsa-Cnr, *Quale futuro per l'acqua in Italia* 1999 p 80).

<sup>51</sup> Associazione Nazionale Bonifiche, Irrigazioni e Miglioramenti Fondiari, *Indagine sull'irrigazione nei comprensori di bonifica e di irrigazione*, 2004 pp. 17, 18;

<sup>52</sup> L'Inea ha rilevato una serie di dati, anche per via satellitare, che permettono di comparare le superfici totali effettivamente irrigate delle diverse regioni, con le superfici ricadenti nei diversi Consorzi e con quelle da quest'ultimi attrezzate. Da questa rilevazione satellitare risulterebbe sostanzialmente confermato il dato suddetto. Fonte: Inea, *Atlante dell'irrigazione regionale*, 1999. Questi dati sono disponibili solo per il Mezzogiorno escluso l'Abruzzo.

<sup>53</sup> Diversa è la situazione per quanto riguarda l'approvvigionamento d'acqua dei Consorzi. Questi infatti si riforniscono prevalentemente da serbatoi artificiali. Fonte: Anbi, *Indagine sull'Irrigazione nei Comprensori di Bonifica e di Irrigazione*, 2004, p. 20.

Tavola II.17 - FONTI DI APPROVVIGIONAMENTO PER REGIONE: ANNO 2000

	Approvvigionamento da acquedotto		Approvvigionamento da acque sotterranee		Approvvigionamento da corsi d'acqua superficiali		Approvvigionamento da laghi naturali e laghetti		Approvvigionamento diretto da impianto depurazione		Approvvigionamento raccolto acque pluviali		Totale
	n. aziende	%	n. aziende	%	n. aziende	%	n. aziende	%	n. aziende	%	n. aziende	%	
Centro Nord	58.639	15,5	119.413	31,6	166.598	44,1	15.177	4,0	595	0,2	17.125	4,5	100,0
Mezzogiorno di cui:	95.908	22,8	211.358	50,3	65.850	15,7	18.586	4,4	860	0,2	27.471	6,5	100,0
Molise	2.381	56,5	667	15,8	952	22,6	170	4,0	4	0,1	40	0,9	100,0
Campania	13.261	16,2	43.673	53,2	15.344	18,7	1.069	1,3	116	0,1	8.553	10,4	100,0
Puglia	18.896	18,5	71.573	70,2	1.267	1,2	1.988	2,0	347	0,3	7.825	7,7	100,0
Basilicata	11.195	50,6	3.629	16,4	4.418	19,9	1.996	9,0	51	0,2	857	3,9	100,0
Calabria	12.241	19,2	18.650	29,3	26.996	42,4	1.851	2,9	157	0,2	3.786	5,9	100,0
Sicilia	26.794	23,8	56.939	50,7	12.870	11,5	9.619	8,6	103	0,1	6.044	5,4	100,0
Sardegna	11.140	33,0	16.227	48,1	4.003	11,9	1.893	5,6	82	0,2	366	1,1	100,0
<b>Italia</b>	<b>154.547</b>	<b>19,4</b>	<b>330.771</b>	<b>41,5</b>	<b>232.448</b>	<b>29,1</b>	<b>33.763</b>	<b>4,2</b>	<b>1.455</b>	<b>0,2</b>	<b>44.596</b>	<b>5,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni DPS su dati Censimento 2000, Istat 2004.

Regioni o allo Stato, dalle remunerazioni pagate dagli operatori agricoli ai Consorzi per il servizio offerto. In generale, il livello del costo delle concessioni pagate per l'organizzazione di un servizio di approvvigionamento a monte, che serve per la distribuzione delle acque a beneficio dei diversi utenti (enti locali, settore agricolo ed industria), è nel nostro Paese assai contenuto<sup>54</sup>. A sua volta, le concessioni pagate dai Consorzi di bonifica per l'approvvigionamento dell'acqua sono notevolmente inferiori rispetto a quelle pagate per l'uso civico e per quello industriale. Esistono una serie di spiegazioni alla base di una simile scelta: la priorità assegnata dal legislatore al settore agricolo per quanto concerne l'uso produttivo di questa risorsa; l'elevato peso di questo input in termini di valore aggiunto finale nei prodotti agricoli (per cui un rincaro si rifletterebbe notevolmente sui margini lordi di queste produzioni); il ruolo di presidio del suolo e del paesaggio rivestito dall'imprenditore agricolo (carattere multifunzionale dell'agricoltura). Questi elementi, sebbene rilevanti, sono tuttavia di difficile quantificazione in termini di costi o benefici appropriabili dalla società o dall'agricoltore.

Un'altra questione è quella del costo dell'acqua all'imprenditore agricolo all'interno del consorzio<sup>55</sup>. L'agricoltore paga l'acqua per l'uso irriguo con ta-

Il costo delle concessioni ...

<sup>54</sup> Nel 1994 i canoni di prelievo di acque pubbliche si attesterebbero, prendendo come unità di misura la lira a metro cubo, a 0,01 lire per l'Irrigazione; 0,95 lire per il consumo umano e 6,98 lire per l'uso industriale. Fonte: Irsa - Cnr, Quale futuro per l'acqua in Italia, 1999, pp. 89.

<sup>55</sup> Anche l'agricoltore che si autoapprovigiona deve sostenere dei costi, come ad esempio quelli riconducibili alla costruzione dei pozzi.

... per l'uso  
dell'irrigazione nei  
Consorzi è contenuto

riffe che variano da 50/100 euro all'ettaro in situazioni particolarmente agevolate, fino a 500 euro all'ettaro in situazioni particolarmente svantaggiate. Questo costo è riconducibile ai servizi di manutenzione delle infrastrutture e di adduzione e distribuzione dell'acqua offerti dai consorzi<sup>56</sup>. Nella maggior parte dei casi il compenso per l'erogazione dell'acqua è collegato alle superfici e non alle quantità d'acqua effettivamente utilizzate. Questo sistema di tariffazione è un retaggio del passato, ma è anche riconducibile a deficienze infrastrutturali, dal momento che a tutt'oggi molti Consorzi non dispongono di strumenti di misura dei volumi delle acque erogati, e quindi consumati. Legare il prezzo dell'acqua alle quantità può indurre una modificazione nelle scelte del consumo, nella direzione di favorirne un uso più consapevole e più attento ai profili di scarsità della risorsa idrica. Ad oggi, alcuni consorzi applicano il cosiddetto sistema binomio di contribuenza, che si compone di due parti, una fissa, calcolata sulla base delle superfici attribuibili ai diversi soci, l'altra variabile, riconducibile ai consumi d'acqua. In realtà questa seconda parte, per quanto appena detto, spesso non è realmente collegata ai consumi d'acqua, ma viene preventivamente stimata sulla base di criteri quali gli ettari effettivamente irrigati e/o i fabbisogni delle colture applicate. Nel Mezzogiorno tuttavia solo il 20 per cento dei consorzi applica questo sistema di tariffazione con una punta del 50 per cento in Puglia.

Il risparmio della  
risorsa è  
assolutamente  
necessario e  
possibile attraverso i  
prezzi ...

Il risparmio nell'utilizzo dell'acqua per l'irrigazione è collegato a tre questioni: al miglioramento dei sistemi infrastrutturali; all'adozione da parte del Consorzio della tariffa collegata al consumo; all'adozione, da parte degli imprenditori agricoli, di tecniche che permettano l'uso più efficiente della risorsa. Per quanto riguarda il primo punto, un risultato è stato in buona parte già ottenuto con la sostituzione delle canalette a cielo aperto con sistemi di tubatura, che evitano le perdite collegate all'evaporazione e, soprattutto, favoriscono l'automazione del servizio irriguo<sup>57</sup>. Un'altra parte di perdite è collegata all'obsolescenza delle reti e ai bassi livelli di intervento pubblico in questo ambito (le spese di manutenzione delle reti ricadono infatti sui Consorzi che non sempre riescono a sostenerle).

Per quanto riguarda le tecniche di irrigazione, queste sono strettamente collegate al tipo di coltura, alla natura dei suoli e alle condizioni climatiche. Fatte salve alcune differenze collegate alle specializzazioni produttive, esistono oggi tecniche che permettono di ottenere notevoli risparmi nelle quantità di acqua utilizzate: l'irrigazione a goccia e la micro-irrigazione. All'inizio degli anni ottanta, la maggioranza delle aziende irrigue del Paese (59 per cento) utilizzava la tecnica dello scorrimento (tav. II.18). Questa quota si è ridotta negli anni, fino alla percen-

<sup>56</sup> Si suole considerare questo pagamento non "una tariffa" per un servizio offerto, quanto un ritorno che il Consorzio ottiene dai suoi soci, in cambio del beneficio loro offerto: ovvero l'aumento del valore della terra che ricade nei confini del Consorzio stesso.

<sup>57</sup> L'intervento della Cassa ha realizzato la graduale sostituzione dei canali a pelo libero con condotte chiuse in pressione. Da un totale di 120.000 ettari di canalette negli anni sessanta, siamo arrivati ad un totale attuale di circa 30.000 ettari.

tuale del 40 per cento nel 2000. Hanno invece assunto maggiore importanza tecniche più indicate per il risparmio dell'acqua, come quella dell'aspersione (che è passata dal 27 per cento al 41 per cento) e soprattutto quella a goccia (dal 3 per cento al 14 per cento).

... l'adeguamento tecnologico e ...

**Tavola II.18 - TECNICHE IRRIGUE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE**

	Italia					
	1982		1990		2000	
	n. aziende	%	n. aziende	%	n. aziende	%
Scorrimento	533.423	59	583.183	51	322.313	40
Sommersione	73.533	8	48.095	4	7.439	1
Aspersione(a pioggia)	241.366	27	377.579	33	333.711	41
Goccia	28.208	3	113.577	10	114.369	14
Altro sistema	23.406	3	28.164	2	31373	4
<b>Totale</b>	<b>899.936</b>	<b>100</b>	<b>1.150.598</b>	<b>100</b>	<b>809.205</b>	<b>100</b>
	Centro Nord					
	1982		1990		2000	
	n. aziende	%	n. aziende	%	n. aziende	%
Scorrimento	246.933	54	251.903	45	145.870	40
Sommersione	14.522	3	11.812	2	6.317	2
Aspersione(a pioggia)	166.468	37	242.309	43	169.659	46
Goccia	8.662	2	29.498	5	30.920	8
Altro sistema	18.518	4	21.713	4	15.323	4
<b>Totale</b>	<b>455.103</b>	<b>100</b>	<b>557.235</b>	<b>100</b>	<b>368.089</b>	<b>100</b>
	Mezzogiorno					
	1982		1990		2000	
	n. aziende	%	n. aziende	%	n. aziende	%
Scorrimento	286.490	64	331.280	56	176.443	40
Sommersione	59.011	13	36.283	6	1.122	0
Aspersione(a pioggia)	74.898	17	135.270	23	164.052	37
Goccia	19.546	4	84.079	14	83.449	19
Altro sistema	4.888	1	6.451	1	16.050	4
<b>Totale</b>	<b>444.833</b>	<b>100</b>	<b>593.363</b>	<b>100</b>	<b>441.116</b>	<b>100</b>

Fonte: Istat.

Comparando la situazione del Centro Nord a quella del Mezzogiorno<sup>58</sup>, si può vedere come in quest'area il fenomeno di sostituzione delle tecniche avviene in

<sup>58</sup> Queste tavole sono fonte Istat, il Mezzogiorno include quindi l'Abruzzo.

maniera più diffusa rispetto al Centro-Nord. Questo in parte si spiega con la diversa specializzazione delle due aree, essendo il Mezzogiorno specializzato in produzioni dove l'irrigazione per aspersione risulta particolarmente favorevole (ortofrutta)<sup>59</sup>. Ma questa trasformazione delle tecniche adottate si spiega soprattutto alla luce di una situazione di scarsità della risorsa, che ha indotto a comportamenti virtuosi.

Nonostante una simile evoluzione, restano margini di miglioramento: con una percentuale del 40 per cento, la tecnica a scorrimento resta assai importante in entrambe le aree considerate. Questo è collegato sia a questioni di costi, nel caso della tecnica a goccia e della micro-irrigazione, sia a questioni di resistenze all'introduzione di nuove tecnologie. Inoltre, l'adozione di nuove tecnologie implica un'evoluzione culturale dell'imprenditoria agricola (queste tecniche sono parzialmente meccanizzate), che andrebbe accompagnata da mirati interventi di assistenza tecnica e formazione.

#### **Aspetti di politica economica**

L'acqua è un fattore determinante della competitività dell'agricoltura del Mezzogiorno. Sempre di più questo settore fa affidamento su tale risorsa: in relazione a più produzioni e su un periodo più lungo dell'anno. Comparando i dati degli ultimi due censimenti, si osserva che nel Mezzogiorno, a fronte di una diminuzione della superficie media aziendale delle aziende agricole, si registra una crescita della superficie media aziendale delle aziende irrigue<sup>60</sup>: se l'agricoltura del Mezzogiorno è afflitta dalla polverizzazione, questo non sembrerebbe vero laddove c'è irrigazione. Tuttavia, a fronte di un ruolo chiave giocato dall'irrigazione in termini di competitività, la percentuale di utilizzo della risorsa acqua da parte di questo settore, sebbene in diminuzione, resta assai elevata. Questo soprattutto se si considera che tale risorsa si trova a competere con usi alternativi, in particolare nei periodi di forte siccità, spingendo al sovra-utilizzo della risorsa.

Questa situazione impone che l'intervento pubblico sia attentamente mirato al miglioramento delle infrastrutture, e soprattutto al miglioramento della gestione della risorsa e alla modifica delle modalità di consumo da parte degli utenti. Per quanto riguarda le infrastrutture, fatte salve le possibili eccezioni, piuttosto che interventi *ex novo* sembrano necessari interventi di ammodernamento e miglioramento delle infrastrutture esistenti. Nonostante l'esistenza di una diffusa rete consortile, margini di miglioramento sussistono per quanto riguarda la gestione della risorsa. Nel Mezzogiorno esiste ancora un rilevante fenomeno di irrigazione extra-consortile, riconducibile a debolezze nel funzionamento di questi enti, ma anche a comportamenti di tipo individualistico degli imprenditori agricoli. Sono ne-

<sup>59</sup> Lo stesso vale per la forte crescita della tecnica dell'irrigazione a goccia (una crescita di quindici punti percentuali), che particolarmente si addice per quelle produzioni a più alto valore aggiunto tipiche dell'area quali il vino, l'olio e frutticoltura e agrumicoltura.

<sup>60</sup> Dai dati Istat riferiti al Censimento 1990 e a quello 2000, risulta infatti che, nel Mezzogiorno, la diminuzione della dimensione media aziendale agricola è stata dell'11,7 per cento, contro un aumento della superficie media aziendale delle aziende irrigate del 7,2 per cento.

cessari interventi per migliorare il funzionamento dei Consorzi, legati alla crescita delle capacità manageriali dei loro gestori, ma anche allo spirito di collaborazione degli agricoltori. Ciò che sembra però determinante per il miglior utilizzo della risorsa è l'affermarsi di comportamenti virtuosi da parte dei consumatori (gli imprenditori agricoli). Questi possono essere stimolati da più intelligenti sistemi di incentivazione che, generando la percezione di un mercato più competitivo, aiuterebbero a superare l'ottica assistenziale. Un altro fattore chiave è l'affermarsi delle tecniche irrigue che consumano minori quantità d'acqua. In un contesto agricolo caratterizzato dalle piccole dimensioni dell'azienda agricola, i costi della riconversione a tecniche irrigue più moderne possono rivelarsi assai pesanti. Questa riconversione richiede uno sforzo di formazione a livello degli operatori agricoli ed un potenziamento dei servizi di sviluppo agricolo in campo irriguo.

... il rafforzamento dell'assistenza e dei servizi per gli imprenditori agricoli

