

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

Le politiche di sviluppo territoriale mirano a creare in specifiche aree le condizioni rilevanti per innescare processi di crescita, diffusione del benessere e di sviluppo delle relazioni economiche e sociali. La disponibilità e qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, il loro livello di diffusione e adeguatezza alla domanda espressa e le caratteristiche dei soggetti beneficiari sono informazioni che permettono di orientare la definizione degli obiettivi delle politiche e i loro strumenti di attuazione e di accrescere, valorizzare e consolidare fattori di attrazione e competitività relativi a dimensioni territoriali diverse. La complessità dei fattori rilevanti ai fini della competitività dei territori e delle imprese che vi operano porta ad analizzare una gamma di servizi sempre più ampia e a considerare con sempre maggiore attenzione l'innovazione tecnologica e le modifiche che quest'ultima può imprimere sia alle dotazioni infrastrutturali sia alla domanda di fruizione dei servizi. Contemporaneamente le politiche di sviluppo territoriale sono rivolte a risolvere o contrastare effetti di emarginazione sociale e a produrre effetti di riequilibrio economico-sociale nelle aree meno sviluppate del paese dove accanto agli obiettivi di crescita e occupazione, propri dell'agenda di Lisbona, permangono prioritari gli obiettivi di riduzione del disagio sociale e di protezione e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali nelle sue diverse componenti.

Seguendo queste linee il Capitolo II si occupa quest'anno in modo più sistematico, e con riferimenti territoriali più puntuali, degli obiettivi di servizio, estendendo l'analisi a quelli di natura socio-sanitaria, previsti e spesso contrattualizzati nelle carte di servizio, per i quali si dispone di target o standard a livello nazionale e europeo, e ne analizza la qualità, la diffusione o l'assenza su base territoriale differenziata relativamente a diversi settori oggetto di intervento pubblico; l'adeguatezza dell'offerta di tali servizi è alla base dell'attrattività dei territori, ma è anche elemento fondamentale per la lotta ai fenomeni di marginalità socio-economica nelle aree urbane e rurali. Il Capitolo, oltre a fornire un quadro aggiornato su dotazione e qualità dei servizi infrastrutturali - per la fruizione delle risorse culturali, naturali e turistiche da un lato, acqua, rifiuti, logistica, dall'altro - si arricchisce quest'anno di contributi nuovi rispetto alla disponibilità di servizi e tecnologie dell'informazione e della comunicazione, rilevanti per la crescita della produttività, e di approfondimenti rispetto al contenuto tecnologico nel settore dell'energia rinnovabile e dei trasporti.

### II.1 Servizi per la fruizione delle risorse territoriali e valorizzazione turistica

#### II.1.1 Valorizzazione, fruizione e gestione delle risorse culturali

Dinamica e  
struttura della  
domanda

Nel 2005 i musei, monumenti e aree archeologiche del patrimonio statale, e includendo i siti della Regione Siciliana<sup>1</sup>, hanno registrato 37,6 milioni di visitatori, con un aumento del 2,2 per cento rispetto all'anno precedente. La dinamica complessiva dell'ultimo anno è in linea con quella media annua dello scorso quinquennio. Un tale flusso è rappresentativo unicamente di una parte, seppure rilevante, del patrimonio culturale italiano che comprende molti siti di proprietà di enti locali e soggetti privati, su alcuni dei quali si concentrano flussi considerevoli di visitatori<sup>2</sup>. Non sono tuttavia disponibili dati completi sul patrimonio non statale, che pertanto non è trattato nell'analisi che segue (per le attività finalizzate a colmare le lacune informative cfr. Riquadro E).

L'incremento dei visitatori del patrimonio statale e della Regione Siciliana nel 2005 è attribuibile interamente alla variazione positiva registrata nel Centro-Nord (3,8 per cento) che ha più che compensato il decremento osservato nel Mezzogiorno (-0,9 per cento). Questa forte differenziazione a livello di macroarea è il risultato però di (cfr. Tavola II.1):

- un forte aumento, nel Centro-Nord, delle visite nei siti del Lazio e del Friuli Venezia Giulia<sup>3</sup> in un contesto di diffusa riduzione della domanda o di sostanziale stabilità delle visite (rilevata in Toscana, Lombardia e Veneto, dove gli incrementi sono dell'ordine dell'1 per cento circa);
- andamenti non omogenei tra le regioni del Sud, dove solo i musei e i siti archeologici di Puglia e Sardegna hanno attratto più visitatori dell'anno precedente; in Campania e Sicilia, le due regioni dove si concentrano circa il 90 per cento delle visite del Mezzogiorno, si registrano lievi decrementi (rispettivamente -0,8 e -0,2 per cento) e, in Calabria, la riduzione delle visite è consistente (-16 per cento circa).

Al di là dell'andamento ciclico dei visitatori dei musei e dei siti archeologici correlato, soprattutto per i siti a pagamento, alla debole dinamica dei consumi interni delle famiglie del 2005 (+1 per cento in media nazionale rispetto all'anno precedente) e alla ancor più debole dinamica dei consumi interni per spese di ricreazione e cultura (+0,8 per cento in media nazionale), l'ultimo anno risente

<sup>1</sup> La Regione Siciliana in virtù del regime di autonomia (articolo 14 dello Statuto della Regione) ha competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, conservazione delle antichità e delle opere artistiche (lett. n) e di musei e biblioteche (lett. r). La Sicilia esercita tale potestà a partire dal 1975, quando furono emanate le norme di attuazione dello Statuto in materia di "Accademie e biblioteche" (cfr. D.P.R. 30 agosto 1975, n. 635) e in materia di "Tutela del paesaggio e di antichità e belle arti" (cfr. D.P.R. 30 agosto 1975, n. 637). Analoga competenza legislativa esclusiva in materia di beni culturali è assegnata alla Regione Valle d'Aosta (articolo 2, comma primo, lettere g) e q), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 - Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

<sup>2</sup> Ad esempio, i Musei Vaticani (3,8 milioni di visitatori), il complesso monumentale di Santa Croce di Firenze (1,4 milioni), l'Acquario di Genova (1,3 milioni).

<sup>3</sup> Va segnalato che, nel caso del Lazio, l'incremento dei visitatori, pur se concentrato a Roma, interessa diffusamente il patrimonio culturale statale della città, mentre nel caso del Friuli Venezia Giulia l'aumento delle visite è concentrato in un unico sito, il Parco del Castello di Miramare, ingresso gratuito, che peraltro assorbe oltre il 90 per cento del totale delle visite regionali.

Tavola II.1 - SITI E VISITATORI PER REGIONE<sup>1</sup>, 2005

Regione	SITI				VISITATORI			
	Numero di siti	Numero di circuiti museali	Totale visitatori (in migliaia)	% visitatori paganti	Numero medio di visitatori per sito (in migliaia)	% biglietti dei circuiti museali	Variazione 2005/2004 (%)	Variazione media annua 2000/2005 (%)
Piemonte	21	3	703,0	45,9	41,4	3,5	-7,5	-1,4
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	17	-	1.227,1	61,6	72,2	-	1,1	0,3
Trentino-Alto Adige	1	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	12	2	983,5	69,0	82,0	0,4	1,2	7,0
Friuli-V.G.	11	-	4.182,4	3,7	380,2	-	16,8	13,5
Liguria	8	2	81,8	37,4	11,7	1,6	-42,0	-4,2
Emilia-Romagna	31	2	799,4	37,2	25,8	0,3	-12,7	-1,9
Toscana	60	7	5.452,7	70,9	99,1	14,4	1,0	-1,9
Umbria	10	1	236,4	41,1	23,6	0,2	-31,2	-4,9
Marche	15	-	463,1	45,0	30,9	-	-4,4	-1,0
Lazio	95	6	10.949,0	48,4	124,4	40,0	5,8	2,2
Abruzzo	18	-	171,1	30,8	10,1	-	-4,1	1,1
Molise	9	-	41,3	26,3	5,2	-	-3,2	-4,7
Campania	60	8	6.464,0	51,4	115,4	13,5	-0,8	1,0
Puglia	20	2	454,0	43,5	26,7	0,3	5,3	4,2
Basilicata	13	-	265,1	20,6	20,4	-	-7,9	1,6
Calabria	18	-	305,1	29,4	19,1	-	-16,3	-4,2
Sicilia	54	9	4.576,5	60,2	91,5	3,3	-0,2	3,1
Sardegna	11	1	269,1	36,8	24,5	1,8	7,4	-5,9
<b>CENTRO-NORD</b>	<b>281</b>	<b>23</b>	<b>25.078,4</b>	<b>46,7</b>	<b>95,0</b>	<b>20,7</b>	<b>3,8</b>	<b>2,2</b>
<b>MEZZOGIORNO</b>	<b>203</b>	<b>20</b>	<b>12.546,3</b>	<b>52,4</b>	<b>66,7</b>	<b>7,0</b>	<b>-0,9</b>	<b>1,5</b>
<b>ITALIA</b>	<b>484</b>	<b>43</b>	<b>37.624,6</b>	<b>48,6</b>	<b>83,2</b>	<b>16,1</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>

<sup>1</sup> Sono inclusi tutti i siti del patrimonio statale, gratuiti e a pagamento, aperti e temporaneamente chiusi; il numero medio di visitatori per sito considera unicamente i siti aperti e con visitatori rilevabili. Il dato sui circuiti per la Sicilia si riferisce al 2004. L'unico sito del Trentino-Alto Adige era chiuso nel 2005. I dati per la Valle d'Aosta non sono disponibili.

Fonte: Elaborazioni DPS-UVAL su dati del Ministero per i beni e le attività culturali e Dipartimento per i beni culturali della Regione Siciliana

anche dell'effetto negativo connesso alla chiusura al pubblico di numerosi siti, da ricondurre ai lavori di ristrutturazione e restauro<sup>4</sup>.

Dal punto di vista strutturale, e nonostante l'incremento del volume delle visite registrato nel quinquennio 2000-2005 (complessivamente pari al 10 per cento in sei anni), si osservano diverse condizioni di attrattività dei siti e dei musei, che testimoniano la difficoltà nel giungere a una piena valorizzazione del diffuso patrimonio culturale del Paese. I siti archeologici e i musei del Mezzogiorno sono ancora essenzialmente sottoutilizzati, rispetto alle potenzialità, con una media di 66,7 mila visitatori per istituto a fronte di 95 mila a Centro-Nord. La quota dei visitatori paganti rispetto ai visitatori totali si attesta, nel 2005, sul 49 per cento

<sup>4</sup> In Italia, nel 2005 risultano aperti al pubblico 452 istituti di antichità e d'arte del patrimonio statale e della Regione Siciliana rispetto ai 487 dell'anno precedente.

circa in media nazionale ma, anche in questo caso, si registrano forti differenze regionali con valori massimi del 70 per cento circa in Toscana e in Veneto<sup>5</sup> e valori minimi, intorno al 20-30 per cento, in tutte le regioni del Sud, ad eccezione di Sicilia, Campania e Puglia, dove la quota di paganti è prossima o superiore alla media nazionale.

Una delle innovazioni più rilevanti introdotta nell'offerta di fruizione del patrimonio culturale, assieme ai servizi di assistenza culturale e di accoglienza dei visitatori gestiti dai soggetti privati sono i circuiti visita<sup>6</sup> che hanno dimostrato una forte capacità di attrazione. Dal 1999, anno di primo avvio della sperimentazione, i visitatori dei circuiti sono aumentati a ritmi sostenuti e crescenti, rispetto all'andamento totale delle visite, indicando un forte apprezzamento della domanda per questa modalità di fruizione: tra il 2000 e il 2005 la quota di visite dei circuiti è così passata dall'8 per cento circa del totale al 18 per cento circa (ovvero da 2,5 milioni a 6 milioni di visitatori)<sup>7</sup>. Nonostante questi positivi risultati, la politica di offerta, dopo una prima fase di intenso sviluppo (tra il 2000 e il 2003), ha segnato un rallentamento, attestandosi al 2005 su 43 circuiti con associati 84 istituti tra musei e aree archeologiche.

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

La dotazione di servizi di assistenza culturale e ospitalità per il pubblico - cosiddetti servizi aggiuntivi<sup>8</sup> - nei siti archeologici e nei musei, affidati a soggetti privati continua ad essere leggermente più elevata nel Centro-Nord, dove nel 2005 sono presenti in media in uno su tre siti, rispetto al Mezzogiorno, dove sono stati attivati nel 29 per cento dei casi. Resta, tuttavia, un forte divario in termini di propensione alla spesa dei visitatori che ammonta in media a 2,1 euro per visitatore nel Centro-Nord, contro 1 euro per visitatore nel Mezzogiorno. Tra le regioni del Sud, la Sardegna rappresenta una significativa eccezione, con una spesa media per visitatore pari, nel 2005 a 2,6 euro, collocandosi così al quarto posto, dopo Abruzzo, Lombardia e Toscana (cfr. Figura II.1).

La composizione della spesa media per acquisto di servizi (cfr. Figura II.2) riflette in parte la struttura dell'offerta e conferma il diverso comportamento di consumo a livello territoriale<sup>9</sup>. D'altra parte, l'assenza di dati sistematici sul grado di soddisfazione e sulle preferenze dei visitatori su disponibilità e qualità di servizi nei musei e nelle aree archeologiche non favorisce un miglior orientamento degli operatori del settore.

<sup>5</sup> Va segnalata l'anomalia della regione Friuli Venezia Giulia dove la percentuale di visitatori paganti sul totale è pari al 3,7 per cento, che deriva dalla forte affluenza (superiore a 3 milioni di visitatori l'anno) al Parco del Castello di Miramare che è ad ingresso gratuito, mentre il Castello è visitabile a pagamento (con un flusso di circa 250 mila visitatori).

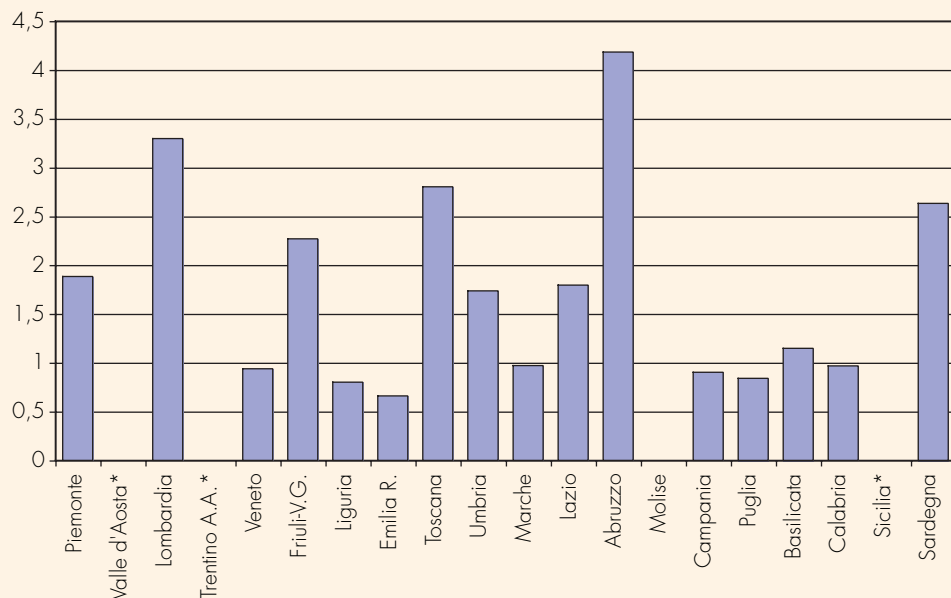
<sup>6</sup> I circuiti sono costituiti da più istituti di antichità e d'arte cui si accede con un biglietto d'ingresso cumulativo.

<sup>7</sup> Il dato non include il patrimonio di competenza della Regione Siciliana.

<sup>8</sup> Così come disciplinati dall'articolo 117 del "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (D.Lgs. 42/2004) che recepisce, con diverse modifiche, l'impianto della legge 4/1993 (legge Ronchey). La tipologia di servizi esternalizzabili comprende sia attività di gestione ordinaria (biglietteria, servizi di vigilanza, pulizia, ecc.), sia attività di natura commerciale (caffetteria e ristorazione, bookshop, ecc.).

<sup>9</sup> Nelle regioni del Centro-Nord si rileva un maggiore acquisto di servizi di prenotazione e prevendita - che sfruttano le potenzialità delle nuove tecnologiche - e di libri e/o gadget presso i bookshop; nel Sud, oltre al più tradizionale acquisto presso i bookshop, si ha una maggiore spesa presso le caffetterie e per le visite guidate. La stessa composizione era stata osservata con riferimento al 2004 nel Rapporto annuale del DPS 2005, pp. 99-100, consultabile in [http://www.dps.tesoro.it/rapporto\\_annuale\\_2005.asp](http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2005.asp).

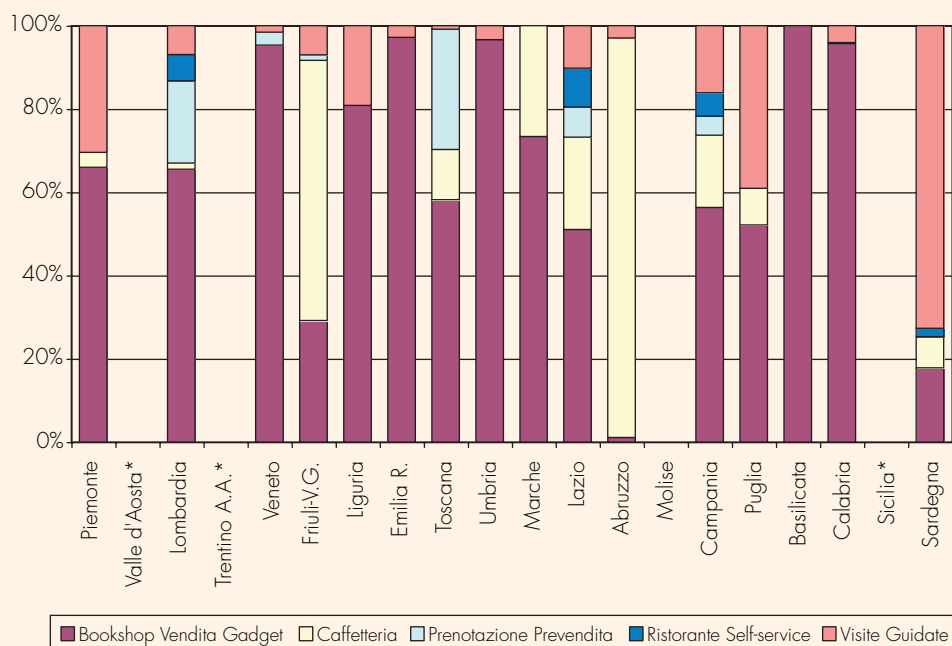
**Figura II.1 - PROPENSIONE ALLA SPESA PER SERVIZI AGGIUNTIVI PER REGIONE, 2005** (euro per visitatore nei siti dotati di servizi)



(\*) dato non disponibile. In Molise non risultano attivati servizi aggiuntivi.

Fonte: Elaborazioni DPS-UVAL su dati del Ministero per i beni e le attività culturali

**Figura II.2 - DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PER TIPOLOGIA DI SERVIZIO AGGIUNTIVO E REGIONE, 2005** (composizione percentuale)



(\*) Dato non disponibile. In Molise non risultano attivati servizi aggiuntivi.

Fonte: Elaborazioni DPS-UVAL su dati del Ministero per i beni e le attività culturali

### Principali poli di attrazione e concentrazione territoriale della domanda

Nella distribuzione della domanda, permane una elevata polarizzazione su pochi siti, soprattutto in considerazione della diffusione del patrimonio culturale nel territorio italiano. Limitando l'analisi agli istituti di antichità e d'arte a pagamento, per i quali si può assumere che la motivazione alla visita sia più elevata rispetto ai siti gratuiti, si osserva come, nel 2005, oltre la metà dei visitatori totali degli istituti di antichità e d'arte si sono recati nei 30 siti più conosciuti, tra cui primeggiano il complesso del Colosseo e Palatino a Roma (3,8 milioni di visitatori) e gli scavi archeologici di Pompei (2,3 milioni di visitatori) che, assieme, assorbono il 16,6 per cento della domanda totale. Al Sud i principali attrattori sono costituiti dalle aree archeologiche della Campania (oltre a Pompei, anche Ercolano e Paestum) e della Sicilia (Teatro antico di Taormina, Valle dei Templi ad Agrigento, Area archeologica di Neapolis a Siracusa). Al Centro-Nord, se si esclude l'area archeologica del Colosseo e Palatino, dominano i grandi musei statali di Firenze, Roma e Venezia (cfr. Tavola II.2).

La polarizzazione della domanda in un numero limitato di siti, molto elevata in media nazionale, risulta accentuata nel Mezzogiorno, dove oltre il 60 per cento dei visitatori si concentra nei primi 14 siti, rispetto al 47 per cento nei primi 16 siti del Centro-Nord.

Il livello di concentrazione della domanda risulta ancor più evidente considerando l'intero patrimonio culturale (includendo, dunque, anche i siti archeologici e i musei ad ingresso gratuito) e mostrando quanti visitatori, a livello regionale, si recano nel sito maggiormente frequentato.

In generale, ad eccezione del dato anomalo del Friuli Venezia Giulia<sup>10</sup>, emerge come (cfr. Figura II.3) in quattro regioni, un solo sito attrae più del 40 per cento dei visitatori - Marche, Piemonte, Puglia e Sardegna; nella grande maggioranza dei casi il livello di concentrazione dei visitatori su un solo sito si attesta tra valori compresi tra il 25 per cento circa della Toscana e il 37 per cento del Veneto; infine, in Sicilia, la quarta regione italiana per numero di visitatori (4,5 milioni nel 2005), il livello di concentrazione della domanda in un unico sito (17 per cento) è molto basso rispetto alla media; il dato siciliano è superiore soltanto a quello della Basilicata, dove però il numero totale di visite è di gran lunga più ridotto (265 mila).

Si possono, tuttavia, individuare regioni in cui una relativamente elevata diffusione dei visitatori tra i numerosi siti aperti al pubblico, coesiste con una fortissima concentrazione dei visitatori in singole località - tipicamente le città d'arte.

È interessante osservare che nel Centro-Nord le città d'arte - Firenze, Venezia, Roma - polarizzano fortemente la domanda; ciò non avviene nel Mezzogiorno dove la concentrazione comunale della domanda è mediamente più bassa, pur in presenza di elevati flussi totali, a conferma della forte attrazione esercitata dai poli archeologici esterni alle città. In Sicilia, che registra un volume di visite comparabile con quelle della Campania, si rileva una distribuzione delle visite in più siti e più comuni nettamente più elevata (cfr. Figura II.4).

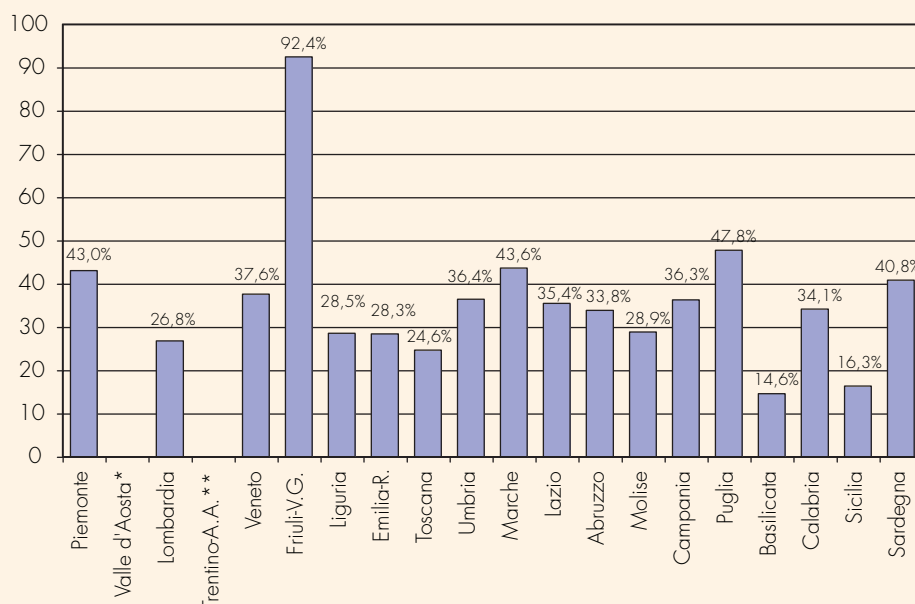
<sup>10</sup> Il Friuli Venezia Giulia, come già osservato, registra una assoluta concentrazione dei visitatori nel Parco di Miramare, peraltro ad ingresso gratuito, che non trova uguali nelle altre regioni.

**Tavola II.2 - PRIMI TRENTA ATTRATTORI CULTURALI PER NUMERO DI VISITATORI E MACROAREA, 2005** (soli istituti a pagamento)

N. ordine	Denominazione istituto	Comune	Totale Visitatori
<b>Mezzogiorno</b>			
1	Scavi Vecchi e Nuovi di Pompei	POMPEI	2.354.471
2	Teatro antico di Taormina	TAORMINA	745.539
3	Circuito Museale Complesso Vanvitelliano (Palazzo Reale e Parco di Caserta, Giardino all'Inglese, Museo dell'Opera e del Territorio)	CASERTA	657.045
4	Zona archeologica di Agrigento	AGRIGENTO	638.989
5	Area archeologica della Neapolis e Orecchio di Dionisio	SIRACUSA	540.273
6	Museo archeologico "Villa imperiale del Casale"	PIAZZA ARMERINA	406.565
7	Area archeologica di Segesta	CALATAFIMI	345.084
8	Museo Archeologico Nazionale	NAPOLI	343.615
9	Complesso Monumentale Palazzo Reale	PALERMO	341.849
10	Grotta Azzurra	ANACAPRI	275.469
11	Area archeologica di Selinunte	CASTELVETRANO	274.216
12	Scavi e Teatro Antico di Ercolano	ERCOLANO	264.436
13	Museo di Capodimonte	NAPOLI	247.981
14	Templi di Paestum	CAPACCIO	238.353
<b>Totale visitatori principali attrattori Mezzogiorno</b>			<b>7.673.885</b>
<b>Totale visitatori Mezzogiorno</b>			<b>12.546.253</b>
<b>Quota percentuale visitatori principali attrattori su totale visitatori Mezzogiorno</b>			<b>61,2</b>
<b>Centro-Nord</b>			
1	Circuito Archeologico Colosseo e Palatino	ROMA	3.880.179
2	Galleria degli Uffizi e Corridoio Vasariano	FIRENZE	1.342.558
3	Galleria dell'Accademia di Firenze	FIRENZE	1.177.513
4	Museo Nazionale di Castel Sant'Angelo	ROMA	808.787
5	Circuito Museale (Museo degli Argenti, Museo delle Porcellane, Giardino di Boboli)	FIRENZE	741.420
6	Villa d'Este	TIVOLI	509.844
7	Galleria Palatina e Appartamenti Monumentali Palazzo Pitti	FIRENZE	448.117
8	Museo e Galleria Borghese	ROMA	439.986
9	Gallerie dell'Accademia	VENEZIA	369.656
10	Cappelle Medicee	FIRENZE	369.585
11	Cenacolo Vinciano	MILANO	328.379
12	Museo delle Antichità Egizie	TORINO	302.587
13	Villa Adriana	TIVOLI	293.767
14	Scavi di Ostia Antica e Museo	ROMA	292.392
15	Museo Archeologico di Venezia	VENEZIA	252.513
16	Museo Storico del Castello di Miramare	TRIESTE	252.298
<b>Totale visitatori principali attrattori Centro-Nord</b>			<b>11.809.581</b>
<b>Totale visitatori Centro-Nord</b>			<b>25.078.394</b>
<b>Quota percentuale visitatori principali attrattori su totale visitatori Centro-Nord</b>			<b>47,1</b>
<b>Italia</b>			
<b>Totale primi trenta attrattori Italia</b>			<b>19.483.466</b>
<b>Totale visitatori Italia</b>			<b>37.624.647</b>
<b>Quota percentuale visitatori primi trenta attrattori su totale visitatori Italia</b>			<b>51,8</b>

Fonte: Elaborazioni DPS-UVAL su dati del Ministero per i beni e le attività culturali e Dipartimento per i beni culturali della Regione Siciliana

**Figura II.3 - QUOTA DI VISITATORI DEL SITO PIU' FREQUENTATO PER REGIONE, 2005 (valori percentuali)**

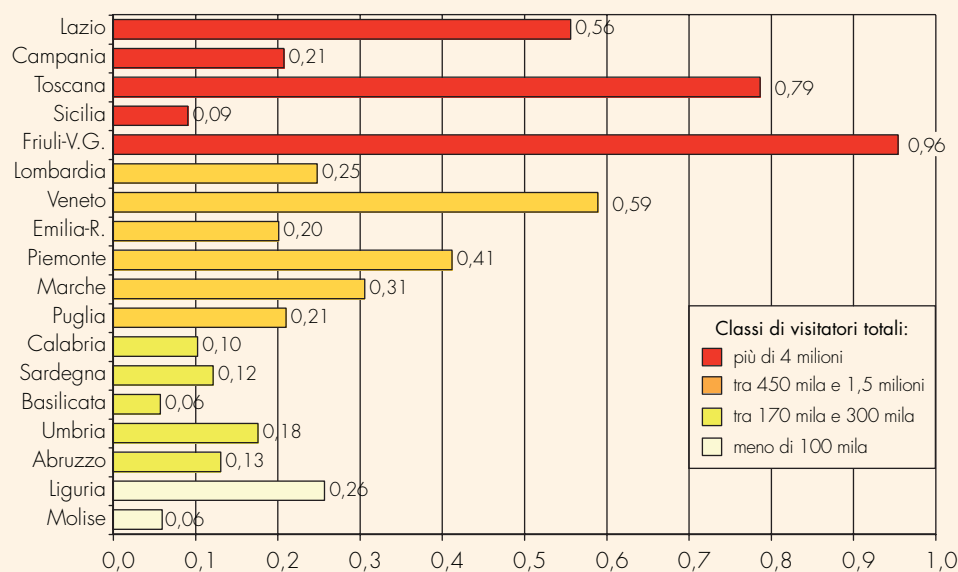


\* Dato non disponibile.

\*\* L'unico sito del Trentino-Alto Adige era chiuso nel 2005.

Fonte: Elaborazioni DPS-UVAL su dati del Ministero per i beni e le attività culturali e Dipartimento per i beni culturali della Regione Sicilia

**Figura II.4 - INDICE DI CONCENTRAZIONE COMUNALE DEI VISITATORI PER REGIONE<sup>1</sup>, 2005**



<sup>1</sup> La figura rappresenta per ogni regione l'indice di concentrazione di Herfindahl normalizzato calcolato sulla quota di visitatori per comune. L'indice varia in questo caso tra 0 (perfetta equidistribuzione dei visitatori) e 1 (massima concentrazione di visitatori in un solo comune).

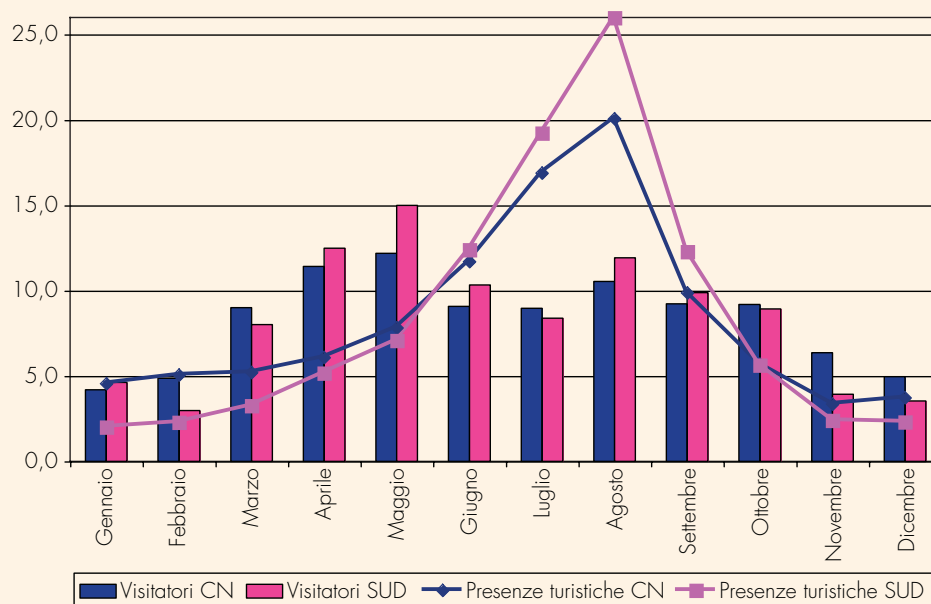
Fonte: Elaborazioni DPS-UVAL su dati del Ministero per i beni e le attività culturali e del Dipartimento per i beni culturali della Regione Siciliana

Stagionalità della domanda: visitatori del patrimonio culturale e turistico

Nel 2005, circa il 63 per cento dei visitatori sono confluiti negli istituti d'antichità e d'arte del patrimonio statale<sup>11</sup> nel periodo tra aprile e settembre. I mesi di maggior affollamento sono quelli di aprile, maggio e agosto. La stagionalità delle visite è più forte nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord (cfr. Figura II.5).

La Sardegna risulta in assoluto la regione con maggiore concentrazione dei flussi, con 84 per cento dei visitatori che affluiscono tra aprile e settembre, e oltre 22 per cento nel solo mese di agosto. Questo è il mese di picco anche per l'Abruzzo (21 per cento dei visitatori), mentre, per tutte le altre regioni del Sud e per la parte prevalente del Centro-Nord, è maggio. Soltanto Lazio, Veneto, Friuli e Toscana possono contare su una distribuzione più omogenea dei visitatori nell'arco dell'anno, anche per la presenza di turisti stranieri nelle città d'arte in ogni stagione.

**Figura II.5 - CONCENTRAZIONE DEI FLUSSI DI VISITATORI E DELLE PRESENZE TURISTICHE PER MESE<sup>1</sup> E MACROAREA, 2005** (valori percentuali)



<sup>1</sup> I dati mensili sulle presenze turistiche si riferiscono al 2004.

Fonte: Elaborazioni dati del Ministero per i beni e le attività culturali (non sono inclusi i siti della Regione Siciliana)

La stagionalità è più intensa nelle aree archeologiche, mentre i musei e i circuiti, pur con un picco di visitatori a maggio, hanno una distribuzione piuttosto omogenea (10 per cento dei visitatori per mese) tra marzo e ottobre, e omogenea ma minore (5 per cento per mese), nel periodo invernale.

La polarizzazione della domanda in periodi specifici dell'anno segnala il legame tra visite ai beni culturali e turismo, ma anche l'importanza della fruizione culturale dei residenti. Il patrimonio museale e le aree archeologiche sono oggetto di visita nei mesi di grande movimentazione per vacanze - come quelli estivi - ma

<sup>11</sup> L'analisi non copre i siti della Regione Sicilia.

### Le politiche per la valorizzazione delle risorse culturali

soprattutto quelli delle festività primaverili (25 aprile, 1 maggio, la settimana della cultura in maggio, ecc.<sup>12</sup>) - o al movimento del turismo scolastico e delle gite d'istruzione<sup>13</sup>.

Nel periodo 2000-2005 la fruizione del patrimonio culturale, da parte della popolazione residente e dei turisti, ha continuato a crescere, ma permangono diffuse situazioni di sottoutilizzazione delle risorse da un lato, con una forte polarizzazione della domanda nei siti più conosciuti a livello nazionale e internazionale, dall'altro.

Le politiche di intervento sul patrimonio hanno perseguito, nel corso degli ultimi cinque anni, obiettivi di integrazione sia "orizzontale" con le altre risorse naturali e territoriali, sia "verticale", con interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio, di miglioramento dei servizi per la fruizione, di sostegno alle iniziative imprenditoriali collegate al settore<sup>14</sup>. Ancora limitata è stata, tuttavia, l'efficacia delle azioni - pur con situazioni differenziate - soprattutto a causa di: a) un permanere di difficoltà di integrazione delle diverse politiche a scala territoriale e, segnatamente, con quelle volte allo sviluppo del turismo sostenibile; b) una frammentazione degli interventi a scala locale che non ha favorito quella "massa critica" necessaria a trasformare le risorse presenti nei territori in nuovi poli di attrazione culturale e turistica. In considerazione di ciò, il QSN 2007-2013 (cfr. capitolo IV.1) per la politica regionale di sviluppo punta, in particolare nel Sud del Paese, a sfruttare il potenziale vantaggio competitivo nella dotazione di risorse culturali attraverso:

- consolidamento e valorizzazione di poli e reti culturali di eccellenza, comprendendo sia i grandi attrattori, sia il patrimonio diffuso, ancora scarsamente noto;
- qualificazione e diversificazione dei servizi innovativi per la fruizione in grado di inserire l'offerta culturale locale in circuiti ampi di mercato e di commercializzare pacchetti integrati di servizi, anche turistici;
- promozione di centri di eccellenza di studio, documentazione e di restauro, con funzione propulsiva per l'intero settore culturale e diffusione di nuove tecnologie per la tutela, conservazione, promozione e comunicazione;
- promozione di attività ed eventi culturali a scala regionale, sovraregionale e internazionale in grado di mobilitare significativi flussi di visitatori;
- diffusione e promozione di una cultura del Paesaggio e della qualità progettuale.

<sup>12</sup> Il patrimonio statale è stato visitato da circa 122 mila persone nella sola giornata del 1° maggio 2005 (una quantità di visitatori del 35 per cento maggiore di quella media giornaliera) e da oltre un milione e 69 mila nella settimana della cultura dal 16 al 22 maggio 2005.

<sup>13</sup> Il picco di visite ad aprile e maggio è essenzialmente dovuto alle gite scolastiche per le quali la maggior parte dei siti prevede ingressi gratuiti. Il dato si evince dall'andamento mensile degli introiti da biglietteria.

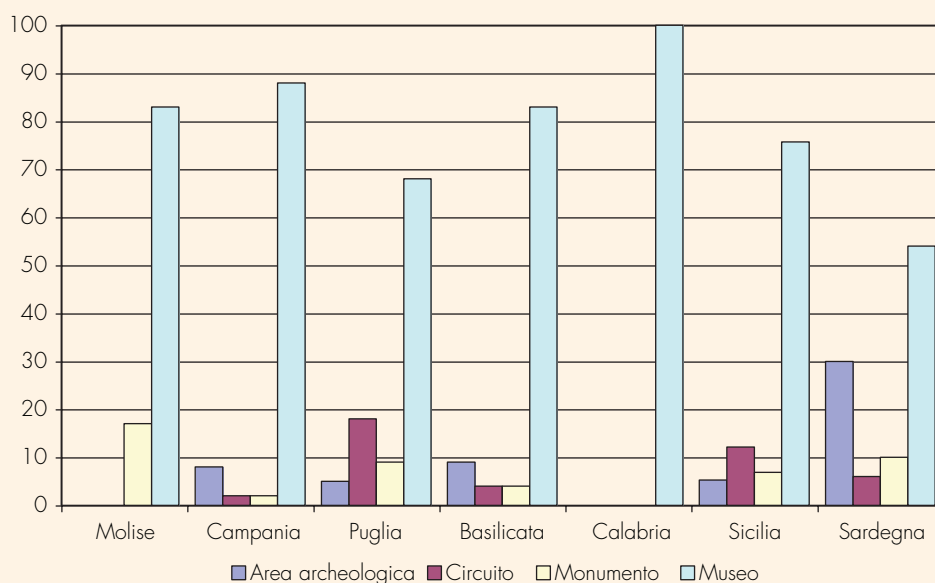
<sup>14</sup> Per una valutazione dell'efficacia delle politiche realizzate per la valorizzazione delle risorse culturali nel periodo 2000-2006, in particolare nelle regioni comprese nell'Obiettivo 1, si veda l'aggiornamento della valutazione intermedia del QCS 2000-2006, curato dall'UVAL-DPS, consultabile sul sito [http://www.dps.mef.gov.it/qcs/qcs\\_valutazione.asp#risultatiAVQ](http://www.dps.mef.gov.it/qcs/qcs_valutazione.asp#risultatiAVQ).

**RIQUADRO E - IL PATRIMONIO CULTURALE NON STATALE NEL MEZZOGIORNO**

*Gli istituti museali, d'arte e di antichità di proprietà statale - pur comprendendo i siti più noti e frequentati - rappresentano una parte minoritaria del patrimonio culturale italiano. La scarsità delle informazioni disponibili sulla dimensione del patrimonio non statale, sulla sua fruizione e sulle sue caratteristiche gestionali (l'ultimo censimento è stato effettuato nel 1996) ha indotto il Ministero per i Beni e le Attività Culturali<sup>1</sup> a condurre nel 2004-05 una rilevazione finalizzata all'acquisizione di una conoscenza approfondita dei flussi della domanda culturale attuale e potenziale in quasi tutte le regioni del Mezzogiorno.*

*L'indagine contribuisce a colmare lacune conoscitive su circa 1.500 istituti non statali del Mezzogiorno e costituisce un primo passo per la realizzazione di un sistema informativo di rilevamento e monitoraggio permanente sull'offerta e la fruizione di musei, aree archeologiche e monumenti non statali. A partire dai risultati già raggiunti, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ha promosso in collaborazione con l'Istat la realizzazione di un censimento esteso a tutto il territorio nazionale<sup>2</sup>.*

**Figura E.1 - COMPOSIZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE NON STATALE NELLE REGIONI DELL'OBIETTIVO 1, 2003 (valori percentuali)**



Fonte: Rilevazione MiBAC-Protecno sull'offerta ed affluenza dei musei aree/parchi archeologici e monumenti non statali nelle Regioni Obiettivo 1, escluso il patrimonio di competenza diretta della Regione Siciliana

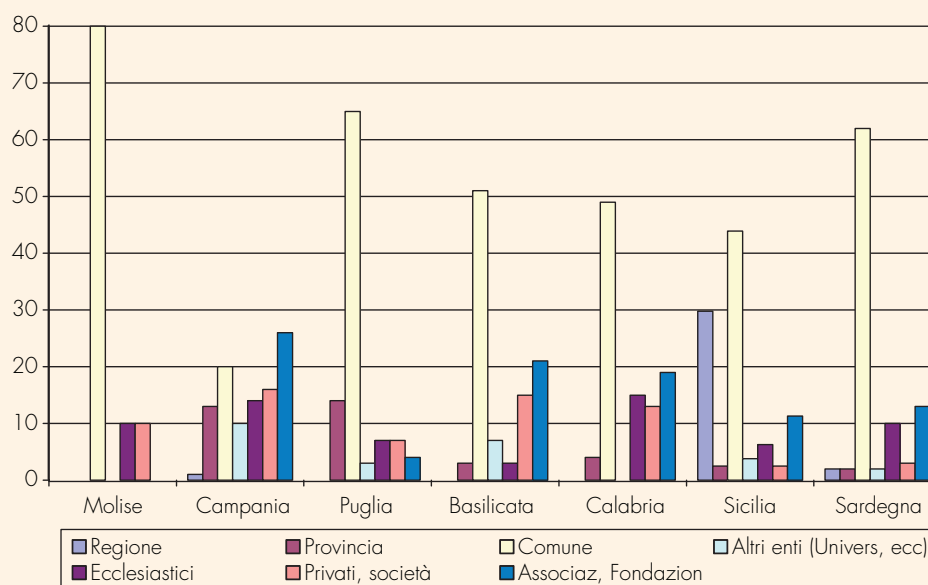
<sup>1</sup> Il Dipartimento per la Ricerca, l'Innovazione e l'Organizzazione - Servizio II Intese Istituzionali e Rapporti con il Cipe ha condotto l'indagine con il contributo finanziario dei fondi strutturali europei nell'ambito del PON ATAS 2000/2006 Regioni Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e Molise) con riferimento al periodo 2000-2003. Maggiori informazioni e risultati delle rilevazioni sono disponibili sul sito <http://88.52.90.75/sitinionstatali/>

<sup>2</sup> Nel corso del 2007, l'Istat in collaborazione con DPS, MiBAC e Regioni effettuerà un censimento dei musei non statali e istituzioni assimilabili nell'ambito del Progetto "Informazione di contesto per le politiche integrate territoriali" - INCIPIT, finanziato dal Programma Diffusione delle Conoscenze a valere su risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate, (delibera Cipe n.36 del 2002 e n.17 del 2003).

L'indagine ha rilevato circa 3 milioni di visitatori nei siti non statali del Mezzogiorno che hanno risposto alla richiesta di dati sulla fruizione (circa 60 per cento del totale). Il dato non include il patrimonio dell'Abruzzo (non oggetto di rilevazione) e quello di diretta competenza della Regione Siciliana. Tuttavia, secondo le stime effettuate nello studio, i visitatori complessivi ammonterebbero a circa 8 milioni.

Il patrimonio non statale nel Sud è composto prevalentemente da musei (72 per cento) e da poche aree archeologiche (17 per cento). Include alcuni siti di oltre 100 mila visitatori e di richiamo internazionale, soprattutto in Campania - come la Città della Scienza a Napoli, la Villa San Michele di Anacapri, il Museo Diocesano di Amalfi - ma, nella maggior parte dei casi, si tratta di piccole o piccolissime strutture che non raggiungono i 10 mila visitatori l'anno.

**Figura E.2 - PATRIMONIO CULTURALE NON STATALE PER TIPO DI PROPRIETÀ NELLE REGIONI DELL'OBIETTIVO 1, 2003 (valori percentuali)**



Fonte: Rilevazione MiBAC-Protecno sull'offerta ed affluenza dei musei aree/parchi archeologici e monumenti non statali nelle Regioni Obiettivo 1, escluso il patrimonio di competenza diretta della Regione siciliana

### II.1.2 Servizi per la fruizione turistica

**Posizionamento sul mercato internazionale e ruolo economico del turismo**

L'Italia, secondo le stime del *World Tourism Organization (WTO)*<sup>15</sup>, pur restando il quinto paese a livello mondiale per arrivi turistici internazionali, continua a perdere posizioni di mercato: nel 2005, gli arrivi di turisti sono pari al 3,8 per cento della domanda mondiale mentre erano il 4,8 per cento nel 2004 e ben il 6 per cento nel 2000.

Si tratta dell'unico paese, tra i primi 10 al mondo per movimento viaggiatori alle frontiere, che ha visto nel 2005, rispetto all'anno precedente, una diminuzione degli arrivi (-1,5 per cento) e delle entrate valutarie (- 0,7 per cento), rispetto alle

<sup>15</sup> Le statistiche sono diffuse tramite il *World Tourism Barometer*, pubblicazione regolare curata dal *Market Intelligence and Promotion Department* del *WTO*, tesa a monitorare l'evoluzione di breve periodo del turismo.

quali occupa il quarto posto a livello mondiale. La previsione WTO al 2020 stima che l'Italia perda ulteriori posizioni nella classifica mondiale degli arrivi fino a raggiungere il settimo posto. Lo scenario descritto dalle statistiche internazionali rappresenta le difficoltà nel posizionamento internazionale dell'Italia anche se va rilevato che i dati elaborati dal WTO scontano significativi problemi di comparabilità tra movimenti di turisti nei diversi Paesi ed in particolare i valori riferibili all'Italia possono risultare significativamente sottostimati<sup>16</sup>. Nonostante i limiti delle statistiche internazionali sul turismo, le dinamiche nazionali segnalano chiaramente una fase di difficoltà di natura strutturale, e non solo congiunturale, che si è evidenziata a partire dal 2001, anno a partire dal quale l'Italia ha visto progressivamente ridotta la sua capacità di attrazione. Pur con le difficoltà incontrate nel mantenimento delle quote di mercato internazionale, il settore turistico conferma il suo peso di rilievo sulla struttura economica italiana: nel 2005, la spesa turistica totale ha attivato (effetti diretti e indiretti) un valore aggiunto pari a circa 45 miliardi di euro a valori correnti, corrispondente al 4,9 per cento del valore aggiunto prodotto a livello nazionale, con una occupazione totale di circa 2,3 milioni di addetti (di cui 1,6 milioni occupati direttamente nel settore)<sup>17</sup>.

Analizzando le principali destinazioni - città di interesse storico e artistico, località montane, lacuali, marine, termali e collinari - si può evidenziare come la struttura dell'offerta ricettiva sia fortemente concentrata in alcune tipologie di località: su un totale di 4,4 milioni di posti letto oltre il 50 per cento sono censiti in località balneari e in città d'arte (cfr. Tavola II. 3).

**Il turismo italiano  
per tipologia di  
destinazione**

**Tavola II.3 - ITALIA: CAPACITÀ DEGLI ESERCIZI RICETTIVI PER TIPOLOGIA DI DESTINAZIONE, 2005**

		Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
Città di interesse storico artistico	Esercizi	18.287	1.032	19.319
	Letti	717.177	60.173	777.350
Località montane	Esercizi	16.368	15.097	31.465
	Letti	607.167	12.888	620.055
Località lacuali	Esercizi	3.434	-	3.434
	Letti	273.754	-	273.754
Località marine	Esercizi	44.719	3.716	48.435
	Letti	1.188.549	417.552	1.606.101
Località termali	Esercizi	3.624	195	3.819
	Letti	140.309	15.022	155.331
Località collinari	Esercizi	6.544	526	7.070
	Letti	141.867	22.311	164.178
Altre località	Esercizi	10.023	7.812	17.835
	Letti	332.906	495.860	828.766
<b>Totale</b>	<b>Esercizi</b>	<b>102.999</b>	<b>28.378</b>	<b>131.377</b>
	<b>Letti</b>	<b>3.401.729</b>	<b>1.023.806</b>	<b>4.425.535</b>

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

<sup>16</sup> A titolo di esempio si può citare il caso della Francia che risulta nella prima posizione della classifica mondiale per numero di arrivi di turisti e che adotta un sistema di contabilizzazione dei movimenti turistici che tende a sovrastimare i flussi rispetto ai metodi utilizzati dagli altri Paesi. In Italia, invece, si sottostima sistematicamente la domanda turistica poiché molti segmenti di ricettività, si pensi al consistente patrimonio delle seconde case per vacanza, non sono oggetto di rilevazione sistematica.

<sup>17</sup> Fonte: elaborazioni Ciset e IRPET disponibili su Rapporto sul turismo italiano 2006/2007, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Mercury (2006), pp. 130-131.

La distribuzione delle presenze turistiche (363,7 milioni nel 2005), mostra la significativa prevalenza delle località balneari (circa il 31 per cento delle presenze italiane e straniere) seguite, a livello nazionale, dalle città d'arte (circa il 26 per cento), riflettendo dunque la struttura dell'offerta ricettiva.

I dati, tuttavia, non includono alcuni comparti rilevanti dell'offerta e dei movimenti turistici in Italia (appartamenti per vacanza, strutture agrituristiche, Bed&Breakfast, ecc.) e scontano una sistematica sottovalutazione del volume complessivo del fenomeno turistico.

D'altra parte, la stessa classificazione per tipologia di località realizzata dall'Istat, pur se utile per una caratterizzazione delle principali destinazioni turistiche, risente di due distinte problematiche che devono essere tenute nella debita considerazione nell'analisi dei dati.

Innanzitutto, l'articolazione delle diverse tipologie non riflette adeguatamente le motivazioni di vacanza e non permette dunque di cogliere molti segmenti di domanda, alcuni dei quali in forte evoluzione, quali ad esempio il turismo d'affari o congressuale, il turismo enogastronomico, ed altri di più recente affermazione sui mercati quali, il cineturismo. Un esempio del limite delle statistiche ufficiali sul turismo è rappresentato da uno specifico segmento di offerta ricettiva, quale è l'agriturismo, e da uno specifico segmento di domanda, quale quella che si rivolge alle aree naturali protette. Una recente rilevazione del complesso delle strutture agrituristiche, limitata alla sola caratterizzazione dell'offerta esistente senza alcun dimensionamento della domanda, colma in parte questa lacuna (cfr. Riquadro F).

In secondo luogo, si osserva un numero significativo di località non classificate e dunque incluse nella categoria residuale *Altre località* che raggiunge nel 2005, in media nazionale, circa il 17 per cento delle presenze italiane e straniere. Quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante nel Sud dove i flussi turistici classificati come "residuali" rappresentano circa il 47 per cento del totale, segnalando una scarsa significatività a livello territoriale della articolazione Istat per tipologia di località, che non riesce a rappresentare destinazioni oggi assai rilevanti<sup>18</sup>. Si consideri che, nel periodo 2000-2005, le presenze nelle *Altre località turistiche* sono cresciute, in media nazionale, di circa il 37 per cento. Questo dato indica, seppure indirettamente, un significativo cambiamento nelle destinazioni turistiche in particolare all'interno delle regioni del Mezzogiorno, dove nel corso degli ultimi anni si stanno affermando località, sia marine sia di interesse storico artistico, che in precedenza non avevano nessun rilievo turistico.

Emergono, tuttavia, alcune dinamiche generali nel periodo in esame: il dato più significativo, in termini di flussi, è rappresentato dalla riduzione del 2 per cento delle destinazioni balneari e dalla parallela crescita del 22 per cento delle città d'arte. Mentre le località montane e collinari vedono una crescita significativa delle presenze turistiche, risultano in difficoltà le destinazioni termali (cfr. Tavola II.4). L'articolazione territoriale dei dati segnalerebbe dinamiche non del tutto convergenti nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, in particolare per quanto riguarda il turismo balneare e quello culturale nelle città d'arte del Sud, dove i segni delle dinamiche sono inversi rispetto al Centro-Nord. Tuttavia, i limiti già segnalati della classificazione delle località, consigliano cautela nell'uso e nell'interpretazione delle dinamiche territoriali.

<sup>18</sup> Nel Mezzogiorno a livello regionale nella categoria *Altre località* sono classificate, ad esempio la circoscrizione turistica di Matera, patrimonio dell'UNESCO, e gran parte delle circoscrizioni turistiche della costa occidentale e del sud della Sardegna che dunque, se correttamente classificate, farebbero salire ulteriormente le tipologie del balneare e delle città d'arte.

La composizione della domanda turistica che evidenzia il forte peso del turismo balneare, ha forti implicazioni in termini di stagionalità dei flussi, che risultano ancora fortemente concentrati nei mesi estivi (cfr. Figura II.5 nel paragrafo II.1.1).

**Tavola II.4 - PRESENZE TURISTICHE TOTALI PER TIPOLOGIA DI DESTINAZIONE, ITALIA, 2000-2005** (valori in migliaia)

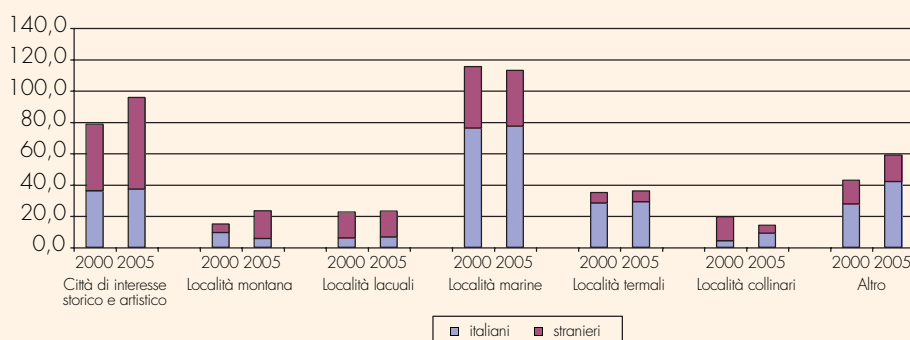
	Centro - Nord		Mezzogiorno		Italia	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Città di interesse storico artistico	72.921	92.242	5.546	3.349	78.467	95.591
Località montane	41.773	45.562	945	976	42.718	46.539
Località lacuali	22.555	23.189	-	-	22.555	23.189
Località marine	87.632	84.141	27.732	28.741	115.364	112.883
Località termali	13.456	12.597	2.030	1.400	15.486	13.998
Località collinari	9.375	10.699	1.642	2.009	11.017	12.708
Altre località	24.271	26.683	29.003	32.157	53.274	58.840
<b>Totale</b>	<b>271.985</b>	<b>295.116</b>	<b>66.899</b>	<b>68.634</b>	<b>338.885</b>	<b>363.750</b>

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

Guardando alla struttura e alle dinamiche dei flussi a livello nazionale, distinguendo i turisti italiani e stranieri per tipologia di destinazione, si osserva che (cfr. Figura II.6):

- i turisti stranieri scelgono come principale destinazione le città di interesse storico e artistico (nel 2005 poco meno del 60 per cento del totale rispetto al 42 per cento del 2000), seguita dalle località balneari (36 per cento nel 2005, in evidente contrazione rispetto all'anno 2000); per il resto si osserva una buona distribuzione tra tutte le altre località;
- i turisti italiani scelgono, invece, in modo assolutamente prevalente le destinazioni marine (superiore al 75 per cento sia nel 2005 che nel 2000), seguite dalle città d'arte e dalle località termali; si segnala il significativo aumento di peso di *Altre località* non altrimenti classificate.

**Figura II.6 - PRESENZE TOTALI PER TIPOLOGIA DI DESTINAZIONE E PROVENIENZA ITALIA: 2000-2005** (valori in migliaia)

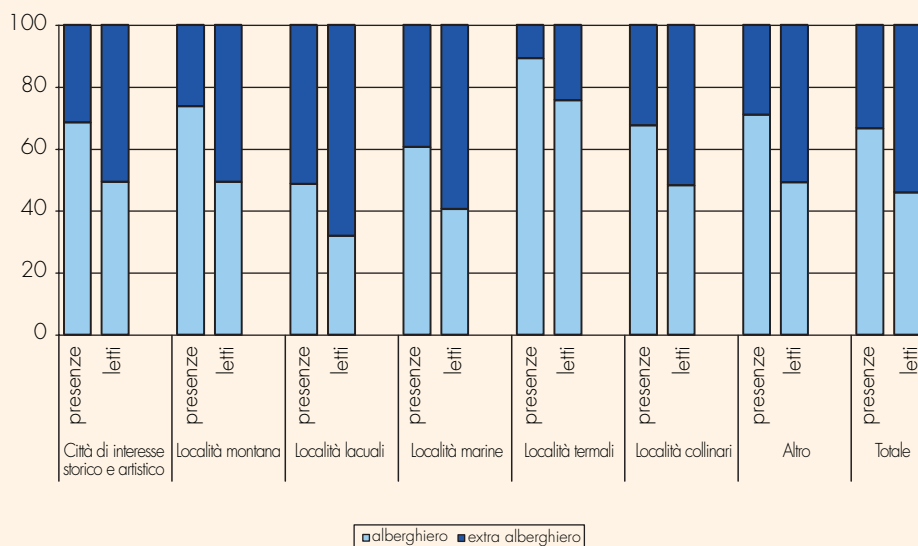


Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su Statistiche del Turismo, Istat

La lettura dei dati per tipologia di struttura ricettiva, alberghiera ed extralberghiera (cfr. Figura II.7), mostra, a livello complessivo, per domanda e offerta come, a fronte di un 60 per cento circa di posti letto extralberghieri, queste tipologie ricettive accolgano appena il 40 per cento della domanda italiana e straniera. Si osserva, inoltre, una differenziazione nella composizione dell'offerta e nei tassi di utilizzazione tra le diverse tipologie di località:

- una equidistribuzione dell'offerta ricettiva nelle città di interesse storico e artistico, nelle località montane e collinari ma con un tasso di utilizzazione ben più elevato, ovunque, per le strutture alberghiere;
- una netta prevalenza dell'extralberghiero stagionale nelle località balneari e lacuali;
- una forte concentrazione alberghiera nelle località termali.

**Figura II.7 - PRESENZE E LETTI IN STRUTTURE ALBERGHIERE ED EXTRALBERGHIERE, 2005 (quote percentuali)**



Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su Statistiche del Turismo, Istat

**Attivazione economica e filiera turistica**

La valutazione della spesa effettuata dal complesso dei turisti italiani e stranieri nelle due macro aree del Paese consente di calcolare l'attivazione economica e, in relazione al corrispondente dato di presenze, il valore della spesa *pro capite* per turista<sup>19</sup>. Questi due fattori sono fortemente influenzati dall'articolazione dell'offerta a livello locale e segnatamente dall'offerta di servizi turistici complementari alla ricettività<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> I dati di spesa turistica sono rilevati con riferimento all'universo complessivo dei turisti italiani e stranieri e non solo su quelli ufficialmente censiti dall'Istat. Per il calcolo del valore pro capite è dunque necessario applicare un moltiplicatore per passare dalle presenze ufficiali a quelle stimate, inclusive di seconde case e altre tipologie di alloggio che sfuggono alle rilevazioni statistiche. Cfr. *Rapporto sull'industria turistica del Mezzogiorno*, SVIMEZ (2006), pp. 40-41.

<sup>20</sup> Ci si riferisce, in generale, alle attività delle guide e degli accompagnatori turistici, alle agenzie turistiche e ai tour operator, alle attività culturali, ricreative e sportive. Per una analisi di maggiore dettaglio si rinvia a: Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Rapporto sul turismo italiano 2006-2007*, Mercury, Capitolo VIII, pp. 181 e seguenti e al *Rapporto Svimez- L'industria turistica nel Mezzogiorno*, Il Mulino 2006, Capitolo 7, pp. 235 e seguenti.

**Tavola II.5 - SPESA TURISTICA E PRESENZE STIMATE PER MACROAREA, 2005**

	Spesa degli stranieri	Spesa degli italiani	Spesa totale	Moltiplicatore da presenze ufficiali a presenze stimate	Presenze stimate totali	Euro pro capite al giorno
	Miliardi di euro correnti				Milioni	
Centro-Nord	25,1	41,9	67,0	2,5	740,3	90,5
Mezzogiorno	3,9	17,6	21,5	5,5	392,6	54,9
<b>Italia</b>	<b>29,0</b>	<b>59,4</b>	<b>88,4</b>	<b>3,1</b>	<b>1.132,9</b>	<b>78,2</b>

La stima del moltiplicatore deriva da una indagine condotta nel 2005 da Mercury per Rescasa ed è relativa alle abitazioni utilizzate per vacanza.  
Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati IRPET e Rescasa - Mercury

Nel Mezzogiorno la spesa media giornaliera dei turisti è inferiore rispetto al Centro-Nord e ciò dipende dalla diversa composizione dei flussi che si rivolgono a tale area, meno stranieri e più italiani, questi ultimi con una minore propensione alla spesa, ma anche da una struttura di offerta di servizi piuttosto debole e scarsamente articolata rispetto a quanto richiesto dalla domanda sia internazionale che nazionale.

Ciò si traduce in una forte concentrazione territoriale dei benefici economici attivati dal turismo a favore del Centro-Nord, dove si realizza il 76 per cento circa del valore aggiunto diretto e indiretto attivato dalla spesa turistica.

È proprio nelle regioni del Centro-Nord che la parte di valore aggiunto generata dai consumi turistici degli stranieri rappresenta la quota più significativa - pari al 38 per cento del totale - rispetto ad un contributo della spesa degli stranieri all'attivazione dell'economia regionale nel Mezzogiorno pari al 22 per cento.

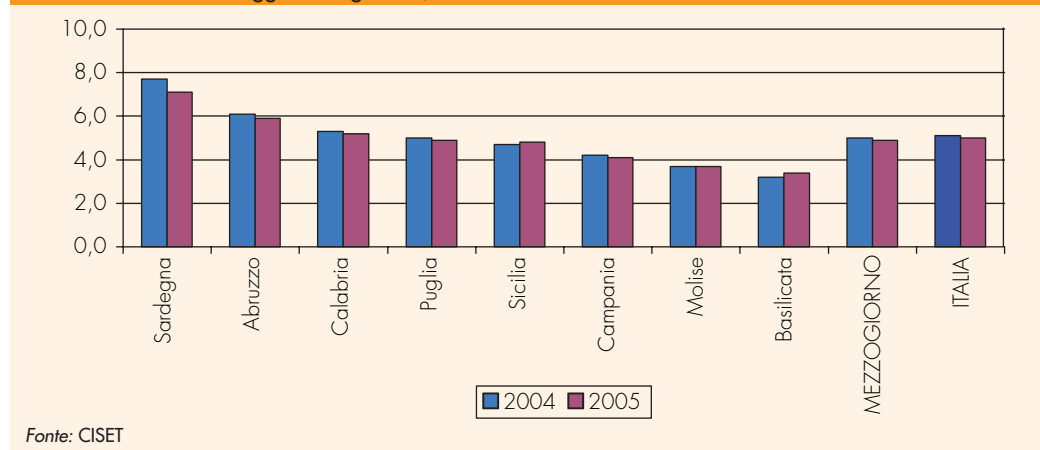
**Tavola II.6 - VALORE AGGIUNTO TURISTICO PER MACROAREA, 2005** (valori in milioni di euro)

	Valore aggiunto generato dai consumi turistici (effetti diretti e indiretti)		
	degli italiani	degli stranieri	totali
Centro-Nord	32.820	20.275	53.094,80
Mezzogiorno	13.057	3.710	16.766,50
<b>Italia</b>	<b>45.877</b>	<b>23.985</b>	<b>69.861,30</b>

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati CISET

Il peso sul valore aggiunto totale regionale in Italia e nel Mezzogiorno è rimasto stabile rispetto all'anno 2004 ed è pari in media al 5 per cento. Sardegna, Abruzzo e Calabria si confermano, tra le regioni del Sud, quelle che presentano un valore più elevato, anche rispetto alla media nazionale (Figura II.8).

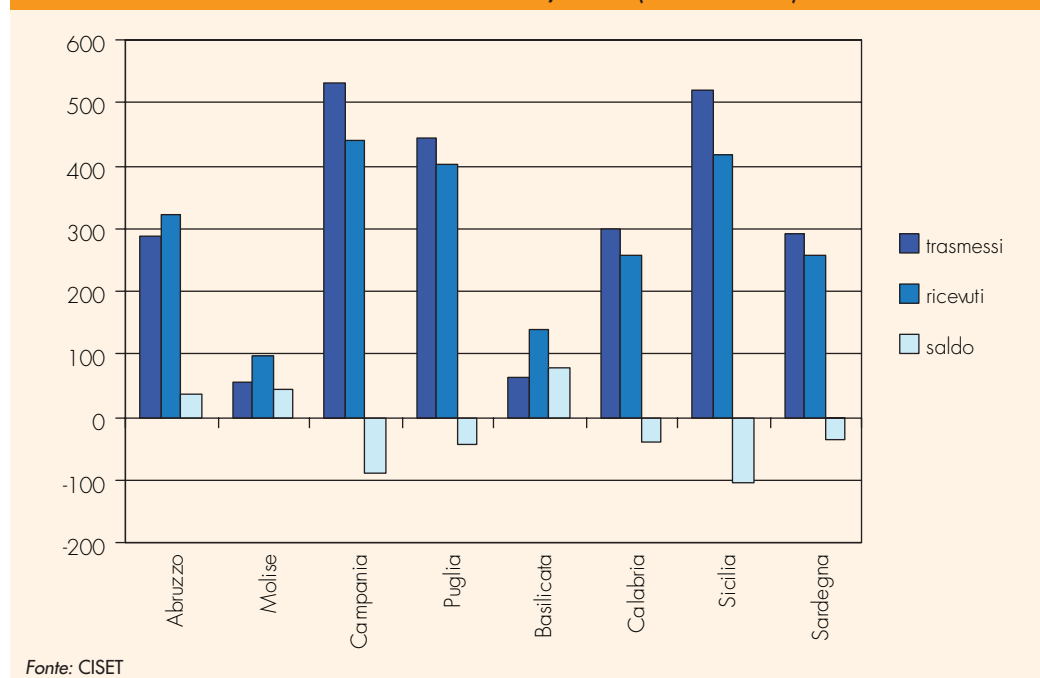
**Figura II.8 - VALORE AGGIUNTO ATTIVATO DIRETTAMENTE E INDIRETTAMENTE DALLA SPESA TURISTICA NEL MEZZOGIORNO, 2004-2005** (peso percentuale sul valore aggiunto regionale)



Ancora nel 2005, a conferma di un dato strutturale, gli effetti di dispersione si mantengono elevati e, nella maggior parte delle regioni del Mezzogiorno, la composizione della spesa turistica vede ancora una forte incidenza di beni prodotti fuori regione e si determina così un saldo negativo tra effetti economici ricevuti ed effetti trasmessi (Figura II.9).

In tutte le regioni del Sud sono complessivamente aumentati gli effetti in termini di valore aggiunto generato dalla spesa turistica, ma non si è sostanzialmente modificata la capacità di trattenere sul territorio i benefici economici.

**Figura II.9 - VALORE AGGIUNTO TURISTICO: EFFETTI TRASMESSI, EFFETTI RICEVUTI E SALDO NEL MEZZOGIORNO, 2005** (milioni di euro)



La definizione delle priorità di intervento e degli indirizzi attuativi del nuovo Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 ha tenuto nella massima considerazione le lezioni apprese dall'attuazione delle politiche del ciclo 2000-2006, che hanno assegnato un grosso peso allo sviluppo del settore turistico con un ammontare di risorse finanziarie programmate nel Mezzogiorno pari a circa 14 miliardi di euro<sup>21</sup> più o meno equidistribuite tra politiche di valorizzazione del contesto territoriale (risorse culturali, aree naturali protette e città) e politiche settoriali (sostegno alle imprese e infrastrutture turistiche). L'efficacia di queste politiche nel settore è stata però fino ad oggi limitata<sup>22</sup>. L'attesa inversione o "rottura" del modello di crescita del turismo nel Sud, non sembra ancora avvenuta se si guarda alle presenze turistiche per abitante (benché aumentate), ma anche e soprattutto con riferimento alla spesa turistica e all'attivazione dell'indotto locale.

Ciò è dovuto in generale a due fattori: a) alla diversità degli strumenti che intervengono nelle politiche per il turismo e alla molteplicità di obiettivi che gli stessi strumenti hanno, almeno fino ad oggi, perseguito, esplicitamente o implicitamente; b) alla numerosità di soggetti privati e pubblici direttamente coinvolti e/o competenti nelle scelte programmatiche e attuative, in assenza di un disegno strategico chiaro e definito e di un coordinamento forte tra istituzioni (centrali, regionali e locali) e tra istituzioni e mercato.

Il QSN 2007-2013 punta a rendere più esplicito e più forte il collegamento tra turismo e valorizzazione delle risorse culturali e naturali, nella consapevolezza che la vocazione turistica attribuita a molte delle regioni italiane non è di per sé sufficiente a sostenere lo sviluppo del settore. È necessario mettere in atto strategie, politiche e interventi mirati, ma con massa critica, fondati sull'innalzamento della qualità, soprattutto in un quadro di forte competizione internazionale come l'attuale, che riduce le rendite di posizione e richiede una forte e continua capacità di innovazione.

La priorità del QSN "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo" (Priorità 5) punta proprio sulla valorizzazione degli *asset* naturali e culturali che possono divenire occasione di sviluppo anche per territori assai diversi individuando, come condizioni di successo di tale politica, la realizzazione di progetti capaci di attivare la filiera del turismo culturale e ambientale e la concentrazione, anche nel Mezzogiorno, su progetti di eccellenza, in grado di sfruttare la potenzialità di grandi attrattori culturali e naturali che già beneficiano di flussi di domanda turistica internazionale. Anche la destagionalizzazione della domanda turistica nel Sud, come si è detto ancora fortemente concentrata nei mesi da maggio a settembre, appare come uno degli obiettivi prioritari delle politiche regionali per il 2007-2013. Rafforzando e promuovendo turismo emergenti, diversificando l'offerta esistente e potenziando i servizi complementari alla sola ricettività, si può infatti cercare di indurre un ampliamento dell'orizzonte temporale delle presenze italiane e straniere nei diversi territori.

<sup>21</sup> La ricostruzione delle risorse finanziarie programmate per il turismo è stata effettuata a cura dell'UVAL e riportata nel XIV e nel XV *Rapporto sul turismo italiano*, Mercury 2005 e 2006. I due contributi aggiornano quanto riportato nel Rapporto del DPS 2004, Capitolo IV Riquadro T.

<sup>22</sup> Cfr. Capitolo II.9 di *QCS Ob. 1 2000-2006 - Aggiornamento della Valutazione intermedia - Quadro macroeconomico e analisi dei dati di monitoraggio* a cura dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, DPS, MISE disponibile su [http://www.dps.mef.gov.it/qcs/qcs\\_valutazione.asp#risultatiAVQ](http://www.dps.mef.gov.it/qcs/qcs_valutazione.asp#risultatiAVQ).

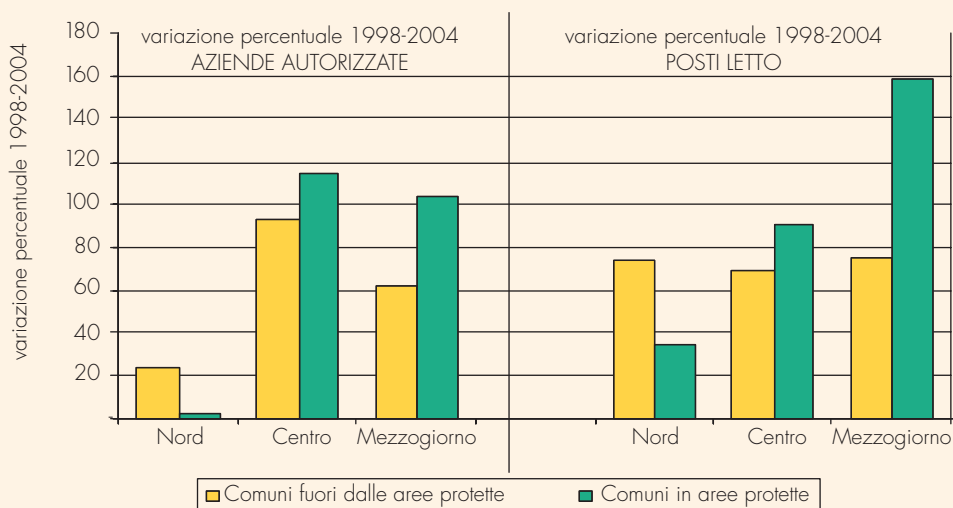
### RIQUADRO F - AGRITURISMO NELLE AREE PROTETTE

L'agriturismo rappresenta una modalità di accoglienza turistica, la cui finalità principale è l'integrazione con le attività agricole che può conciliare le esigenze di tutela del territorio con gli obiettivi di sviluppo del settore turistico.

Sulla base dell'ultima rilevazione Istat sulle aziende agrituristiche in Italia al 2004 sono attive circa 14.000 strutture con circa 141 mila posti letto. Rispetto al 1998 si osserva un incremento del 47 per cento delle strutture e del 75 per cento dei letti. Sulla base dell'ultimo Censimento dell'agricoltura, circa il 32 per cento delle aziende agricole risultano localizzate in comuni interessati da superficie protetta. Esse hanno maggiormente attivato, rispetto al totale delle aziende agricole italiane, i servizi di ospitalità agrituristiche (circa lo 0,7 per cento contro lo 0,5 per cento nazionale). I comuni delle aree protette concentrano il 38 per cento dell'offerta agrituristica del Nord, ben 53 per cento di quella del Centro e 41 per cento del Sud.

Negli ultimi anni, le aziende autorizzate all'esercizio di attività agrituristiche sono aumentate di più nei comuni interessati da regimi di protezione ambientale che negli altri, grazie a differenziali positivi significativi al Centro e nel Mezzogiorno e malgrado una dinamica inversa al Nord. A fronte del consistente aumento a livello nazionale di posti letto tra 1998 e 2004, i comuni delle aree parco del Mezzogiorno hanno visto un incremento pari a circa il 160 per cento (Figura F.1).

**Figura F.1 – DINAMICA DELL'OFFERTA AGRITURISTICA NEI COMUNI IN AREE PROTETTE E FUORI (variazione percentuale 1998-2004)**

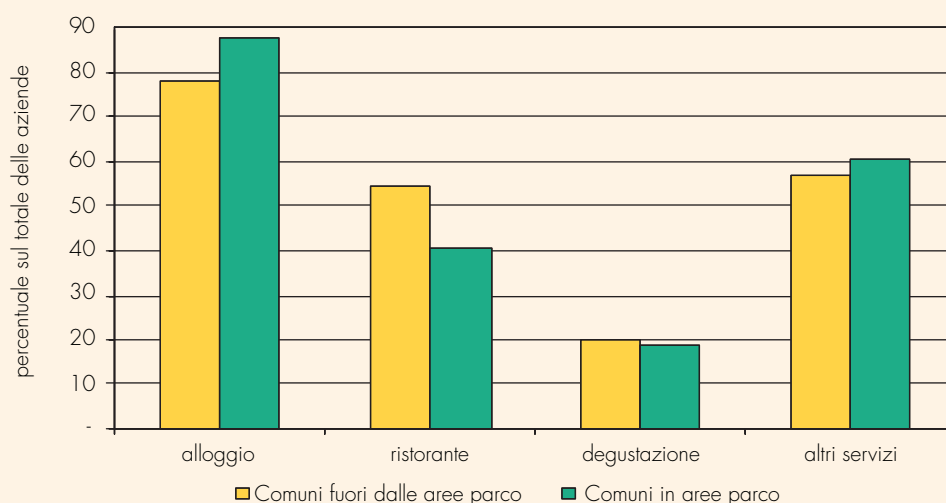


Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat e Elenco Ufficiale delle Aree Naturali Protette (EUAP)

La dinamica regionale delle attività agrituristiche dei comuni con superficie protetta ha seguito un'evoluzione generalmente di pari passo a quella dei comuni senza, registrando incrementi molto rilevanti in Campania, Piemonte, Lazio, Calabria, Sicilia e Toscana e, invece, un leggero ridimensionamento in Puglia, Emilia-Romagna e Trentino-Alto-Adige.

*I servizi offerti dagli agriturismi riguardano - nei comuni delle aree parco - l'alloggio e le attività ricreative (come l'equitazione, l'escursionismo, i corsi, il trekking, lo sport, ecc.) in misura maggiore che negli altri, prefigurando un approccio tutto sommato poco innovativo che non sembra valorizzare a pieno le potenzialità di promozione dei prodotti locali (Figura F.2). Il Mezzogiorno presenta tuttavia caratteristiche proprie per il forte orientamento alla ristorazione (a cui sono autorizzate il 78 per cento delle aziende contro il 41 per cento del Centro-Nord). Questo servizio è presente con la stessa incidenza anche nelle aree parco (75 per cento), dove si aggiunge ad una quota rilevante di attività di degustazione (a cui sono autorizzate il 27 per cento delle aziende contro il 17 nel Centro-Nord).*

**Figura F.2 - COMPOSIZIONE DEI SERVIZI OFFERTI DALLE AZIENDE AGRITURISTICHE, 2004 (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat e Elenco Ufficiale delle Aree Naturali Protette (EUAP)

## II.2 Servizi di trasporto, logistica e tecnologia dell'informazione e comunicazione

### II.2.1 Qualità dei servizi di trasporto: percorsi per ridurre le differenze territoriali

Permane per i trasporti il ritardo del Mezzogiorno dal resto d'Europa: alle carenze della dotazione infrastrutturale e agli stanziamenti finanziari insufficienti rispetto alle prospettive di programmi ambiziosi e "strategici" (puntare sui porti e sulla logistica, ad esempio) si somma un ritardo costante nell'introduzione di tecnologie innovative per la produzione dei servizi di trasporto, ritardo che, se fosse superato, potrebbe invece consentire di recuperare, almeno in parte, con l'uso efficiente delle infrastrutture disponibili, quel che manca nello stock di capitale.

Permane dunque l'obiettivo fondamentale di migliorare l'efficienza e l'economicità della produzione dei servizi oggi erogati e di fissare un livello di qualità e di accessibilità minimo dei servizi di trasporto nel Mezzogiorno, che dovrebbe essere comunque garantito.

**Migliorare i trasporti con le carte dei servizi**

Le ferrovie e il divario di qualità Nord/Sud misurato dalle carte dei servizi.

Annualmente, su scala nazionale, ma per molti servizi anche a livello regionale, le imprese che producono o erogano i servizi di trasporto<sup>23</sup>, fissano nelle “carte dei servizi” i propri obiettivi di servizio legando ad essi anche eventuali variazioni nei rapporti di concessione.

Talvolta le “carte” sono concordate con le associazioni riconosciute dei consumatori, talvolta parti integranti del contratto vero e proprio, dove il non rispetto di parametri porta a riduzioni concordate dello stesso corrispettivo contrattuale (così è ad esempio nel trasporto ferroviario regionale). Le carte dei servizi sono l’elemento più frequentemente disponibile anche per l’analista per comprendere i “desiderata locali” dei clienti dei servizi e la capacità di offrire risposte da parte della Pubblica Amministrazione locale e dell’apparato produttivo.

Per le ferrovie<sup>24</sup> è possibile per gli anni a venire un esame degli esiti dell’introduzione della carta dei servizi con riferimento all’elaborazione condotta sul confronto fra impegni e dati a consuntivo.

Non c’è dubbio che oggi il Trasporto Pubblico Locale (TPL) ferroviario, ossia il servizio viaggiatori regionale, risulta essere più sviluppato al Nord, ma la situazione odierna deriva da una maggiore efficienza dei servizi ferroviari al Nord e può cambiare anche nel giro di pochi anni se ciascuna regione del Mezzogiorno sfrutterà nel migliore dei modi la possibilità di stipulare oltre che contratti di servizio con Trenitalia anche atti integrativi locali al contratto di programma attraverso il quale RFI decide tempi e priorità, oltre che territori, degli investimenti sulla rete ferroviaria. L’esame dei miglioramenti promessi e realizzati riguarda sia il servizio di trasporto di media e lunga percorrenza sia il servizio regionale. Per il servizio regionale e per quello di media e lunga percorrenza l’esito della verifica delle “performance promesse” dalle ferrovie è abbastanza soddisfacente, mentre nella qualità del servizio percepita dagli utilizzatori (il grado di soddisfazione) impegni e risultati sono più distanti. Mediamente - ossia con riguardo al giudizio espresso sull’intero territorio nazionale - non più del 70 per cento dei clienti esprime un giudizio positivo sulle componenti del servizio di lunga percorrenza sottoposte a controllo.

Il 25 per cento è insoddisfatto del servizio principalmente per l’assenza di connessioni con altri servizi lato stazione (scambio ferrovia-bus/taxi), mentre viene apprezzata l’integrazione tariffaria in generale (ma il 15 per cento è di insoddisfatti), così come il rapporto con il personale ferroviario.

L’insoddisfazione massima si registra con riguardo alla pulizia dei treni (la metà: 50 per cento di insoddisfatti) e in tema di puntualità (oltre il 40

<sup>23</sup> Qui il riferimento è essenzialmente alle imprese che erogano servizi di TPL (Trasporto Pubblico Locale, bus e treno) ricordando però che il settore trasporti nel suo insieme è assai più vasto, e comprende, secondo la definizione Istat delle attività economiche, le unità che svolgono attività collegate al trasporto, regolare o meno, per ferrovia, mediante condotte, su strada, per via d’acqua o aereo, di passeggeri o merci; le attività ausiliarie quali terminal, parcheggi, centri di movimentazione e magazzinaggio di merci, ed anche l’attività di noleggio di mezzi di trasporto con autista od operatore.

<sup>24</sup> I dati si riferiscono ai resoconti ex post elaborati da Trenitalia sulla base degli indicatori delle carte di qualità dei servizi. L’analisi oltre al servizio fin qui garantito da Trenitalia viene estesa alle ferrovie concesse e al servizio bus extraurbano.

per cento). Largamente insoddisfatti anche per i servizi di sostegno e ristoro (40 per cento insoddisfatti) e per il comfort a bordo treno (38 per cento insoddisfatti).

Particolarmente severo è il giudizio dei clienti sulla qualità del servizio regionale, osservato alla scala nazionale: il comfort di bordo e puntualità sono percepiti come non soddisfacenti dal 40 per cento dei viaggiatori, oltre il 50 per cento invece giudica non accettabile il livello di pulizia e il 30 per cento è insoddisfatto per l'entità e qualità di informazioni alla clientela.

Gli indicatori di qualità fissati dalla carta dei servizi di *Autostrade per l'Italia* possono essere un punto di riferimento anche per il Mezzogiorno. Se si escludono le indagini relative alla soddisfazione dei servizi ai caselli, osservando molti altri indicatori della qualità dell'offerta si evidenzia immediatamente l'esistenza di differenze oggettive di qualità fra Nord e Sud. Sono rilevanti innanzitutto le seguenti:

- diversa è la qualità dell'informazione sullo stato della viabilità; sulle autostrade dal 2000 al 2006 vengono monitorati i parametri relativi alla copertura territoriale di Isoradio, alle chiamate al *call center*, ai tempi di risposta; i tempi di predisposizione dei cartelli a messaggio variabile;
- diversa la qualità di manufatti, del manto stradale e della sicurezza; rilevanti sono il parametro relativo alla percentuale di rete con asfalto drenante, i tassi di mortalità per km, la frequenza del pattugliamento, i tempi di intervento di soccorso.

Viaggiare su *strada*, trasportare merci su *strada*, significa avvalersi del valore dello stock infrastrutturale nel proprio processo produttivo: migliori sono le caratteristiche delle strade, migliore sarà il trasporto prodotto e più contenuto il costo finale. Per il trasporto merci e per molte attività economiche, il basso costo dell'uso delle infrastrutture è comunque direttamente ricompensato con le elevate accise sui carburanti, proporzionali al chilometraggio. Conto terzi e conto proprio dunque usano lo stock di capitale stradale nel proprio ciclo produttivo. Similmente, anche il consumo di trasporto delle famiglie, quando svolto in concorrenza di prezzo con i trasporti pubblici collettivi è di fatto un servizio autoprodotta, una spesa sostitutiva dell'acquisto di servizi dal mercato.

È evidente che una carta dei servizi della rete stradale ordinaria metterebbe in luce differenze strutturali fra Nord e Sud nella dotazione di base e nell'utilizzo potenziale di reti alternative (autostrade e ferrovie ad esempio). Merci deperibili come quelle del settore agroalimentare chiedono a seconda dei mercati più o meno lontani un mix diverso di puntualità, garanzia dell'itinerario in termini di percorribilità (ad esempio per neve) e sicurezza (ad esempio, per lo stato dell'asfalto).

Per i circa ventimila km di rete ordinaria in gestione ANAS, ad esempio, gli impegni fissati nella carta dei servizi dall'ANAS prevedono che lo sfalcio dell'erba lungo le scarpate e le banchine avvenga due volte l'anno, che la pulizia del piano stradale avvenga entro tre ore dalla caduta di detriti; che

**Impegni per la rete ordinaria e per le autostrade in concessione**

ogni anno venga sostituito l'asfalto lungo il 10 per cento della rete nazionale, ponendo asfalto drenante. Sono obiettivi medi nazionali, senza nessuna particolare attenzione alle differenze di partenza delle reti sul territorio<sup>25</sup>.

Alla luce del Regolamento CE 140/2004 che fa riferimento alla produzione e allo sviluppo di statistiche comunitarie sull'innovazione, è possibile tenere annualmente sotto osservazione la capacità di recuperare il ritardo tecnologico, o il rischio di vederlo allargare, rispetto agli altri Paesi europei<sup>26</sup>.

Se ci riferiamo all'intero ciclo di indagini<sup>27</sup> possiamo osservare il crescente ritardo del Mezzogiorno: tutte le regioni sono infatti sotto la metà del livello medio di avanzamento (di spesa, di introduzione di novità, ecc) dei paesi europei. La recente pubblicazione (novembre 2006) degli esiti delle nuove indagini sull'innovazione in Europa e nelle sue regioni mostra che in generale il Mezzogiorno sta arretrando in Europa.

Anche nei trasporti si deve constatare una bassa propensione del Mezzogiorno all'innovazione: già l'indagine precedente, CIS3, aveva evidenziato come solo il 15 per cento delle imprese di trasporto del Mezzogiorno avevano introdotto innovazione, meno della quota media del settore dei servizi nel suo insieme, dove l'innovazione ha interessato il 21 per cento delle imprese. Delle imprese innovatrici, il 17 per cento ha innovato il servizio, il 48 per cento il processo, il 35 per cento sia il servizio sia il processo. Nel periodo osservato anche la spesa media per innovazione sostenuta dalle imprese di trasporto è diminuita, soprattutto nel trasporto ferroviario e su autobus, ed è cresciuta oltre che nel settore aereo, nei servizi ausiliari. Anche in questo contesto, il Mezzogiorno mostra poco dinamismo. Nel Mezzogiorno ha sede quasi il 25 per cento delle imprese di trasporto merci in c/terzi: la percentuale delle imprese che ha introdotto innovazione tecnologica nel triennio 1998-2000 era stata del 10 per cento, contro il 18 per cento del Nord Est, il 19 per cento del Nord Ovest: molto meno che negli altri servizi del Mezzogiorno (commercio, credito, alberghi e ristoranti, servizi alle imprese) dove l'innovazione ha interessato il 15 per cento delle imprese; l'innovazione nei trasporti è sorretta soprattutto dall'innovazione nel trasporto marittimo, che ha interessato il 19 per cento delle imprese, mentre l'innovazione è scarsa soprattutto nei servizi di supporto ai settori di trasporto, dove la quota delle imprese innovatrici non supera il 9 per cento.

<sup>25</sup> Nel senso che diverso è riqualificare tratti di una rete stradale ordinaria che a lato presenta l'alternativa autostradale, caso frequente al Nord, altra cosa è avere solo la rete ordinaria e di qualità inferiore (caso più frequente al Sud).

<sup>26</sup> La Rilevazione Istat sull'Innovazione nelle Imprese - coordinata a livello europeo con la Community Innovation Survey (Cis) - ha raccolto informazioni sulle attività di innovazione delle imprese dell'industria e dei servizi con almeno 10 addetti. Le informazioni rilevate riguardano principalmente: il tipo di innovazione tecnologica introdotta; la spesa sostenuta per le attività innovative svolte dall'impresa; la quota di fatturato derivante da prodotti nuovi; gli effetti dell'innovazione sull'attività delle imprese. La rilevazione prende in considerazione anche altri aspetti del processo innovativo come: i fattori che ostacolano o limitano l'attività innovativa delle imprese; il supporto pubblico all'innovazione; gli accordi di cooperazione e le fonti di informazione sull'innovazione; la propensione a brevettare o a utilizzare altre modalità di protezione della proprietà intellettuale.

<sup>27</sup> Si tratta del periodo che intercorre tra il 1990 con CIS1 e il 2004 con CIS 4.

Target e servizi minimi vanno dunque assunti come riferimenti per osservare poi, più da vicino, le caratteristiche specifiche dei territori, la loro economia, le relazioni e definire sulla base di osservazioni e di confronti, le esigenze locali, i vincoli e le possibilità di migliorare l'offerta anche con mutamenti nei modi di produzione dei servizi di trasporto. Nuove tecnologie e obiettivi ambiziosi servono per mettersi nelle condizioni migliori per simulare forme di offerta in grado di invertire la rotta favorendo l'introduzione graduale di nuove abitudini, più prossime a servizi coerenti con un sistema dei trasporti appetibile, tecnologicamente avanzato, sostenibile.

**Tavola II.7 - CARTE DEI SERVIZI DEL TRASPORTO FERROVIARIO REGIONALE 2006. CONFRONTO REGIONI MEZZOGIORNO E ALTRE REGIONI DEL CENTRO-NORD**

	Mezzogiorno								Altre regioni			
	CAM	CAL	PUG	BAS	SIC	SAR	ABR	MOL	PIE	LIG	PaBZ	EMR
<b>RETE E SERVIZIO (numero)</b>												
treni al giorno	570	281	300	58	440	166	168	49	960	255	255	550
viaggiatori al giorno	98.000	20.000	35.000	3.500	36.800	14.000	15.000	3.300	191.000	105.000	105.000	100.000
<b>PUNTUALITÀ (percentuali)</b>												
ritardo entro i 5 minuti	85	91	93	87	90	93	86	86	90	90	92	89
ritardo entro i 15 minuti	93	95	95	95	95	97	95	965	95	95	95	96
ritardo entro 15 minuti treni IR	-	85	85	-	-	-	-	90	-	-	95	91
<b>COMFORT (numero)</b>												
carrozze con aria condizionata	80	81	56	37	95	95	95	78	84	72	95	75
posti su treni nuovi	34	60	3	nd	42	95	15	21	32	18	95	18
sedili dei treni rifatti	90	80	95	62	95	95	95	14	95	15	95	33
carrozze facile accesso	22	17	43	15	38	7	18	13	22	nd	62	18
trasporto biciclette	nd	59	48	95	86	95	90	95	87	95	95	85
<b>PULIZIA</b>												
ogni giorno, (n. interventi)	2,6	2,6	3	2,6	3	1	1	2,6	2	2	2,4	2
ogni mese, (n. interventi)	1	1	1	1	1	2	5	1	1	1	4	1
<b>FURTI</b>												
milione di treni-km	0,8	1	0-1	0	0,018	1	0	0	1	0	0	nd

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Trenitalia e FS

### RIQUADRO G - LE CARTE DEI SERVIZI INTEGRATE BUS - TRENO

Ancora oggi si chiamano "coincidenze". E' la forma più elementare di integrazione dei viaggi lungo itinerari coperti solo per singoli tratti da un vettore (ad esempio, treno) per poi passare a un vettore diverso (ad esempio, bus). Anche nel Mezzogiorno sono state introdotte forme evolute di "coincidenza": un caso è quello delle linee Bus di TPL extraurbano gestite da SITA in Campania, Basilicata e Puglia, che hanno introdotto il biglietto unico integrato bus-treno e il servizio intermodale bus-Eurostar. Nella Tavola G.1 si illustrano alcuni degli elementi più significativi di ogni carta dei servizi relativa al trasporto regionale. Se la soddisfazione del cliente per il servizio bus quale emerge dalle indagini SITA per la Puglia può essere sintetizzata in un giudizio di sufficienza, ma non di più, di estrema importanza è la raccolta delle critiche (e il monitoraggio degli obiettivi) che viene effettivamente condotta con regolarità.

**Tavola G.1 - CARTE DEI SERVIZI DI TRASPORTO E SODDISFAZIONE DEI CLIENTI  
- UN ESEMPIO: SITA-REGIONE PUGLIA**

Indagine annuale	Obiettivi aziendali conseguenti	
	Valori percentuali	obiettivo
soddisfatti delle informazioni alle fermate	70	80% fermate con informazioni
soddisfatti delle informazioni telefoniche	53	
soddisfatti delle informazioni dei libretti	63	
soddisfatti dei BUS climatizzati	58	95% bus climatizzati
soddisfatti pulizia bus	49	
soddisfatti pulizia stazioni e fermate	65	
soddisfatti affollamento mezzi	54	
soddisfatti prudenza di guida	87	
soddisfatti sicurezza a bordo	81	
soddisfatti attenzione all'ambiente (motori)	72	
soddisfatti sicurezza dei mezzi in percentuale		da 25 a 47 bus nuovi da 32 a 13 bus vecchi
soddisfatti sicurezza viaggio		1 ogni 3mila corse incidenti 1 ogni 80mila km incidenti
soddisfatti regolarità del servizio in percentuale	80	99 corse regolari
soddisfatti frequenza delle corse	64	

Fonte: Carta dei servizi SITA - Puglia per il 2006

### II.2.2 Globalizzazione, ciclo economico e investimenti in logistica

Comprendere la dinamica degli investimenti in logistica

Gli investimenti privati in logistica possono essere analizzati utilizzando una *proxy* della domanda di beni di investimento utilizzati nella componente più industrializzata delle attività che si collocano a valle delle produzioni agricole, agroindustriali, o di trasformazione industriale, che accedono ai mercati nazionali o internazionali.

Gli interventi pubblici per la logistica industriale (legata al processo produttivo) e per la logistica di trasporto (quindi per l'organizzazione dei trasporti), avvengono con almeno due modalità: l'erogazione di incentivi a singole imprese o a raggruppamenti di imprese, attraverso le principali leggi di incentivazione degli investimenti privati; la realizzazione diretta di investimenti da parte di società pubbliche, Autorità pubbliche o società private finanziate dallo Stato: Autorità portuali, società di gestione di strutture intermodali a regolazione o a capitale pubblico (alcuni interporti e alcuni aeroporti), piattaforme logistiche non intermodali comunque finanziate con risorse pubbliche.

Poiché i due processi di investimento, quello privato, favorito dagli incentivi, o realizzato autonomamente attraverso investimenti non incentivati dallo Stato, e quello di iniziativa pubblica, procedono parallelamente, è opportuno cercare di comprendere la dinamica dei primi (gli investimenti privati o incentivati) per poter intervenire eventualmente in maniera più consapevole sui secondi (gli investimenti pubblici).

Gli investimenti in capitale pubblico possono infatti rimanere sottoutilizzati o inutilizzati se non tengono conto degli investimenti, dei comportamenti e delle aspettative degli operatori privati. Anche in una visione attiva dell'intervento pubblico, quest'ultimo deve misurarsi con i fabbisogni reali delle imprese e dei sistemi produttivi: fabbisogni che si esprimono in termini di quantità e di costi complessivi per la distribuzione dei prodotti sui mercati intermedi e finali.

Una analisi complessiva degli investimenti privati in logistica non è agevole<sup>28</sup>.

Per una analisi più puntuale del processo di investimento dei settori primario e secondario dell'economia italiana, che lasci comprendere il segno e le caratteristiche dell'accumulazione di capitale in fasi della catena dell'offerta quali la logistica e i trasporti, un'informazione statistica tra le più significative rimane quella estraibile dalle indagini censuarie decennali (e dal censimento intermedio industria e servizi). Anche questa informazione tuttavia è parziale: essa può registrare la crescita del numero delle imprese (e dei relativi addetti) dedicati in via esclusiva o prevalente ad attività di magazzinaggio, di logistica, di trasporto. Una lettura attenta dei dati censuari può quindi rivelare la crescita di unità locali e addetti che esercitano ad esempio attività di logistica in senso ampio, sotto forma di servizi esterni alle imprese produttive industriali e agricole. Ma si tratta di un mondo di servizi molto esteso, che per i limiti delle rilevazioni censuarie è più agevole leggere sotto la lente dell'*outsourcing* di funzioni dalle imprese manifatturiere a imprese di servizi.

Osservando i dati di censimento rimangono quindi inevitabilmente sottostimate occupazione e investimenti in logistica delle imprese, agricole e manifatturiere, che realizzano *internamente* fasi importanti della logistica dei propri prodotti.

Fatte queste premesse sulle difficoltà oggettive di rilevazione, l'osservazione degli investimenti in *macchinari per la logistica* permette una prima analisi su scala macro delle tendenze in atto in circa un quindicennio. Per i macchinari per la logistica si è utilizzata una *proxy* data dai consumi intermedi, sul territorio nazionale, di *macchine automatiche per confezionamenti e imballaggi*.

L'ipotesi implicita di questo indicatore è che nel caso in cui le imprese italiane, agricole e industriali, investano significativamente in logistica, direttamente (internalizzando fasi di logistica) o indirettamente (acquistando maggiori servizi di logistica all'esterno, ad esempio con forme di *outsourcing*), l'acquisto di macchine automatiche per confezionamenti e imballaggi debba registrare un significativo aumento. Confezionamenti e imballaggi (attività che comprendono l'etichettatura e altri processi di movimentazione dei prodotti) costituiscono infatti attività chiave per il controllo della catena distributiva: nell'analisi di una ideale catena

Limiti  
dell'informazione  
esistente

Una verifica su  
scala macro degli  
investimenti in  
macchinari per  
logistica

<sup>28</sup> In primo luogo si deve tenere presente che gli investimenti privati che non beneficiano di incentivi pubblici non sono rilevati per tipologia. Le rilevazioni usuali non entrano nel merito delle tipologie e delle funzioni degli investimenti rispetto al ciclo produzione-distribuzione. In secondo luogo, gli investimenti in logistica finanziati dalle principali leggi generali di incentivazione, come ad esempio la legge 488/92 o il credito d'imposta, non possono essere facilmente individuati: l'accesso ad una informazione sulla tipologia degli investimenti finanziati è limitato dal fatto che anche qualora le imprese investano in logistica industriale, in magazzini e macchinari per il confezionamento (imballaggio, etichettatura, ecc.) dei prodotti, esse non sono tenute a specificare differenzialmente questi acquisti rispetto a quanto fanno per gli usuali investimenti in macchinari e impianti per la trasformazione o, in agricoltura, per la produzione agricola.

dell'offerta queste operazioni costituiscono le ultime fasi della logistica industriale e, conseguentemente, le prime fasi della logistica distributiva.

Si ipotizza di seguito che quando le imprese italiane investono in logistica industriale, ciò significa che nell'insieme esse probabilmente lavorano maggiormente sui mercati finali, piuttosto che - ad esempio - come imprese subfornitrici di altre imprese; d'altro lato, maggiori investimenti in logistica possono essere determinati da un incremento della competizione internazionale: dovendo rispondere a una maggiore pressione competitiva, sui mercati interni e internazionali, le imprese devono investire di più nella catena dell'offerta (che riguarda la commercializzazione dei propri prodotti), per non perdere nella commercializzazione i margini che possono ottenere dal miglioramento del processo produttivo.

Non c'è quindi una contraddizione necessaria tra investimenti nel processo produttivo e investimenti in logistica, ma è plausibile che una volta completato un ciclo di investimenti sulla produzione le imprese - o i sistemi di piccole e medie imprese - si preoccupino di più di controllare la distribuzione, per difendere i propri margini all'interno di mercati sempre più competitivi.

Come conseguenza, secondo questa lettura, gli investimenti in logistica acquisterebbero per le imprese via via una rilevanza maggiore, anche rispetto, ad esempio, al capitale pubblico in infrastrutture di trasporto.

Per fare un esempio concreto si deve immaginare una unità produttiva la cui ultima fase di lavorazione consista nel confezionare i prodotti e nell'attribuire ad essi una destinazione di distribuzione finale, all'interno di un'organizzazione del mercato caratterizzata da contratti sufficientemente stabili. Se il processo è industrializzato a monte esso implica una maggiore pianificazione *ex ante* della distribuzione e dei trasporti, né più né meno che nel caso in cui il processo distributivo sia organizzato a valle, come avviene nelle grandi catene di distribuzione.

In altre parole, in base a questa chiave di lettura del cambiamento, è necessario incrementare ricerca e valutazione delle conseguenze della globalizzazione sul funzionamento delle catene dell'offerta di imprese e sistemi di impresa. Il trasporto merci costituisce in questo quadro solo una variabile interna ad una ristrutturazione complessiva delle catene dell'offerta: di conseguenza il peso del generico fabbisogno di capitale di trasporto per le merci (macchine e infrastrutture) andrebbe relativizzato all'interno di una comprensione delle dinamiche interne a quelle catene del valore che rilevano per il sistema produttivo italiano.

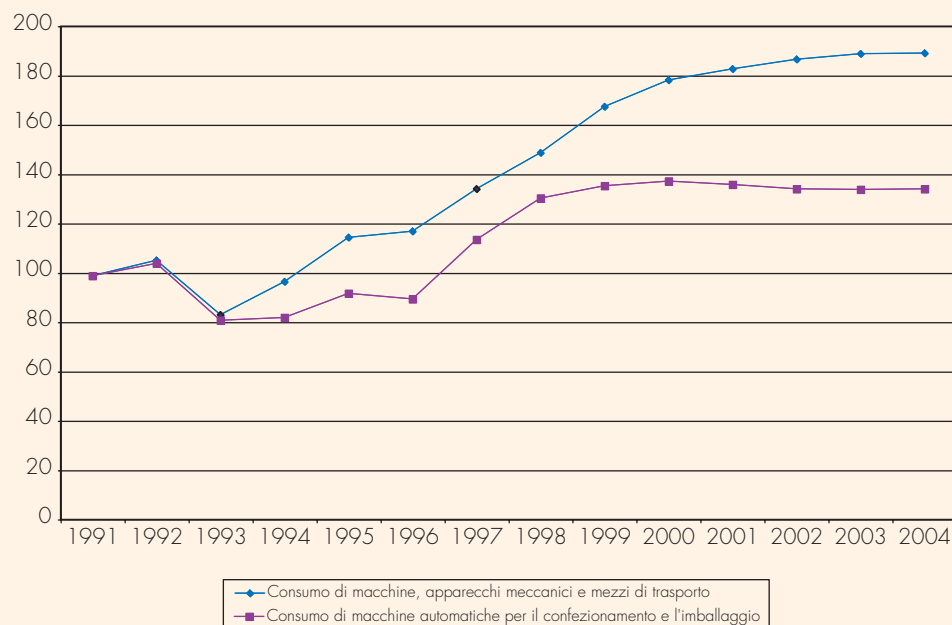
La figura che segue riporta il consumo apparente<sup>29</sup> di *macchine automatiche per confezionamenti e imballaggi*<sup>30</sup> e quello di *macchine, apparecchi meccanici e mezzi di trasporto*<sup>31</sup> nel periodo 1991-2004 (Figura II.10).

<sup>29</sup> I dati di base utilizzati per il calcolo dei numeri indice sono a prezzi correnti, ricavati da fonte Istat e Ufficio Studi UCIMA. Il consumo apparente è dato da: produzione nazionale + importazioni - esportazioni.

<sup>30</sup> I dati su macchine per confezionamenti e imballaggio sommano le seguenti sottocategorie di macchine: macchine per pulire, asciugare bottiglie o altri recipienti; macchine per riempire, chiudere, incapsulare, etichettare; macchine per imballare e impacchettare merci; parti e pezzi staccati delle voci precedenti; dosatrici, insaccatrici e altri strumenti a pesata costante; strumenti di controllo in rapporto ad un peso; strumenti per pesare e etichettare prodotti preimballati (Fonte: Ufficio Studi UCIMA, su classificazioni Istat).

<sup>31</sup> I dati si riferiscono alla somma delle voci Istat "fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici" e "fabbricazione di mezzi di trasporto".

**Figura II.10 – CONSUMI APPARENTI DI MACCHINE, APPARECCHI MECCANICI E MEZZI DI TRASPORTO E DI MACCHINE AUTOMATICHE PER CONFEZIONAMENTI E IMBALLAGGI, 1991-2004** (numeri indice a base 1991=100)



Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat e UCIMA

La variabile macchine, apparecchi meccanici e mezzi di trasporto è una variabile tipica degli investimenti per il rinnovo del capitale produttivo: essa comprende tutti gli acquisti di macchinari per la produzione e tutti gli acquisti di mezzi di trasporto da parte delle imprese italiane. L'andamento delle due curve, che rappresentano il processo di investimento sotto forma di acquisti di beni capitali, lascia comprendere come non si possa pensare ad una completa dissociazione tra investimenti più tradizionali per la produzione, ed investimenti che riguardano le fasi di logistica industriale. Nel periodo considerato una certa dissociazione in termini tendenziali sembra verificarsi solo dopo il 1999-2000, con investimenti in logistica che rimangono costanti, a fronte di un incremento dei livelli di acquisti di beni di investimento più tradizionali.

La lettura della figura II.11, che misura le variazioni annuali degli acquisti di beni d'investimento, chiarisce meglio le dinamiche del processo di accumulazione di capitale per le due diverse tipologie di macchine. Si nota così che il legame tendenziale tra investimenti tradizionali per il rinnovo del capitale e investimenti in logistica è molto stretto. Ma allo stesso tempo nelle dinamiche di breve periodo emergono alcune differenze importanti.

Nelle fasi più espansive del ciclo economico gli investimenti in *macchine automatiche per confezionamenti e imballaggi* accelerano infatti più rapidamente dei normali investimenti per il rinnovo del capitale produttivo. Quando la crescita economica accelera, le imprese investono di più in logistica, per controllare meglio la

**Ciclo economico  
e investimenti**

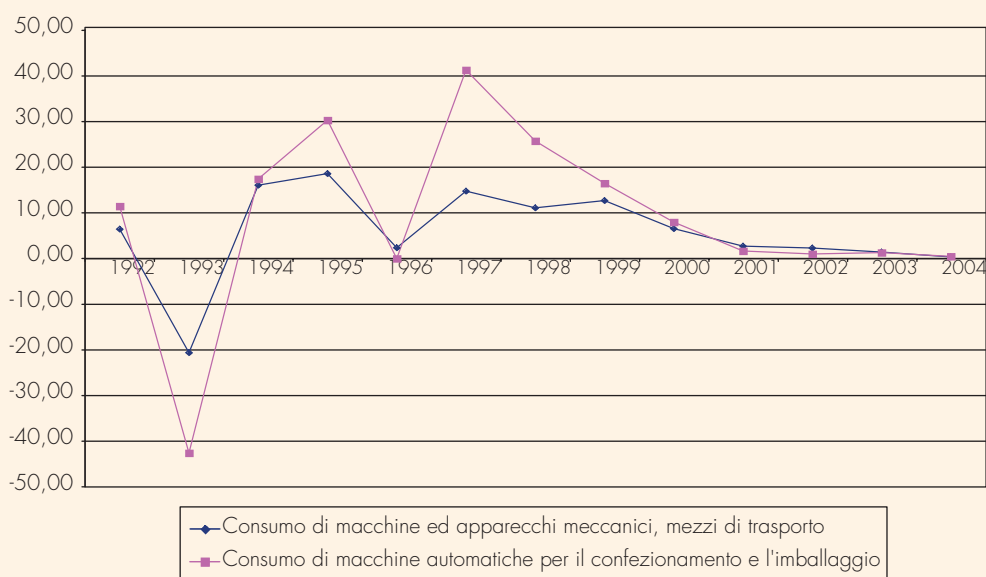
catena distributiva, o perfino forse per riposizionarsi su fasi più a valle della catena del valore, muovendo ad esempio dalla manifattura verso la commercializzazione dei prodotti.

Trattandosi di un'analisi aggregata non è possibile inferire se la crescita degli investimenti in macchine per la logistica, nelle fasi di espansione economica, sia dovuta a investimenti di imprese di logistica indipendenti, oppure se siano più rilevanti i maggiori investimenti da parte delle imprese agricole e industriali: in ogni caso si determina un complessivo movimento del sistema produttivo del Paese verso un modello di specializzazione più caratterizzato dal terziario logistico e distributivo.

Questa conclusione lascia peraltro intuire che la delocalizzazione delle imprese manifatturiere italiane sia stata negli anni novanta per la maggior parte una delocalizzazione della produzione, non delle fasi di logistica industriale e commercializzazione del prodotto.

Ma un'ultima notazione, più di dettaglio, è ancora ricavabile dalla Figura II.11. L'accelerazione degli investimenti in logistica è caratteristica di soli 5 anni all'interno dell'intero periodo considerato. Essa si verifica nel 1994 e nel 1995, dopo una caduta degli investimenti nel settore nel 1993, nonché dal 1997 al 1999, dopo una caduta degli investimenti nel 1996. Gli investimenti in logistica sono quindi fortemente pro-ciclici, senz'altro più di quanto non lo siano gli altri investimenti del sistema produttivo (comunque pro-ciclici). Ciò è dovuto al fatto che l'acquisto di macchinari per la logistica è più sensibile all'andamento delle vendite (e alle

**Figura II.11 - CONSUMI APPARENTI DI MACCHINE, APPARECCHI MECCANICI E MEZZI DI TRASPORTO E DI MACCHINE AUTOMATICHE PER CONFEZIONAMENTI E IMBALLAGGI, 1991-2004 (variazioni percentuali annuali)**



Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat e UCIMA

aspettative di vendita) sui mercati finali rispetto a quanto non lo sia il generico rinnovo del capitale produttivo.

In definitiva se lo spostamento del sistema produttivo verso le fasi di logistica industriale e distributiva è una tendenza rilevante dell'economia italiana, è normale che questa tendenza si osservi in maniera più marcata nei periodi in cui le imprese registrano prospettive di miglioramento della propria posizione sui mercati interni o internazionali.

Per finire, in relazione all'azione pubblica nel settore, si possono trarre due indicazioni generali: la prima riguarda gli incentivi economici agli investimenti privati, la seconda gli investimenti diretti dello Stato, finanziati con risorse nazionali e/o comunitarie.

Se il processo di riposizionamento competitivo sulla logistica da parte dei sistemi produttivi italiani è realmente in atto, quanto meno per i sistemi locali più vitali, diverse forme di incentivazione agli investimenti delle imprese dovrebbero registrare questo spostamento sotto forma di una domanda di incentivi per l'acquisto di macchine e impianti per confezionamenti, imballaggi, etichettature, ecc.. È probabile che questa domanda di incentivi sia per un verso, come detto, fortemente pro-ciclica, e per altro verso influenzata dalle prospettive di medio termine di accesso ai mercati nazionali e internazionali dei distretti produttivi e dei sistemi d'impresa.

Gli investimenti diretti dello Stato sono viceversa meno sensibili al ciclo economico. Questo fatto costituisce un problema nella misura in cui crea due circuiti di investimento completamente separati: l'uno composto di investimenti privati, l'altro composto di investimenti in capitale pubblico. Gli uni o gli altri, in un processo non regolato, rischiano di entrare in competizione dando luogo ad un eccesso di capacità. Per ridurre questo rischio gli investimenti pubblici in logistica (e trasporto merci), anche quando mirano ad obiettivi di lungo periodo come il riequilibrio modale, dovrebbero essere bilanciati rispetto alle aspettative e ai fabbisogni registrati direttamente nei sistemi produttivi locali ai quali rivolgono la propria offerta.

#### **RIQUADRO H - LOGISTICA E CAMBIAMENTO STRUTTURALE TRA DUE CENSIMENTI**

*Un'osservazione sui dati censuari delle sole categorie economiche che possono essere agevolmente estrapolate come parti di una "logistica in senso stretto" offre i risultati presentati nella Tavola H.1. Non essendo possibile ordinare completamente le categorie censuarie secondo una ideale catena dell'offerta, la tavola è costruita solo per rappresentare alcune attività che aggiungono valore alle produzioni (o mettono a repentaglio la quota parte di valore attribuito ai produttori, a seconda del loro operare), nelle due aree territoriali<sup>1</sup>. In*

<sup>1</sup> 1 Se gli alti standard di qualità richiesti dalle certificazioni e dalle norme internazionali di standardizzazione possono agire positivamente sulle produzioni, i processi di intermediazione per raggiungere i mercati extra-locali nascondono spesso molte insidie per i produttori singoli, o associati. Non è possibile entrare nel merito in questo Rapporto.

*cima alla tavola si trovano le attività dei depositi e dei magazzini; scendendo dall'alto verso il basso della tavola si trovano le attività di movimentazione merci, altre attività connesse ai trasporti, le spedizioni e le operazioni doganali, fino al noleggio di mezzi di trasporto (ad esclusione degli autoveicoli); nella seconda metà inferiore della tavola si trovano tutte attività "soft" che incidono significativamente sulla catena del valore e sulla funzione logistica delle imprese (design e styling relativo a molti settori di industria leggera, collaudi e analisi tecniche di prodotti, controlli di qualità e certificazioni di prodotti). Infine, alla base della tavola, troviamo le attività di confezionamento.*

**Tavola H.1 - ADDETTI A CATEGORIE ECONOMICHE DI ALCUNI SERVIZI LOGISTICI STRATEGICI NELLA CATENA DELL'OFFERTA, 1991-2001 E VARIAZIONI TRA LE DUE RILEVAZIONI CENSUARIE**

Raggruppamenti	Categorie economiche	Addetti 1991			Addetti 2001			Var. % 1991-2001			Var. % 1991-2001		
		Nord	Sud	Italia	Nord	Sud	Italia	Nord	Sud	Italia	Nord	Sud	Italia
Magazzinaggio e movimento merci	Magazzini di deposito e custodia; magazzini frigoriferi conto terzi	13.711	1.529	15.240	23.119	5.073	28.192	68,6	231,8	85,0			
	Movimento merci (relativo a trasporti via terra, acqua, aerea)	36.941	8.040	44.981	89.990	13.798	103.788	143,6	71,6	130,7	123,3	97,2	119,2
Logistica di trasporto	Attività connesse ai trasporti via terra, acqua, aerea	50.110	13.565	63.675	86.070	23.899	109.969	71,8	76,2	72,7			
	Intermediari dei trasporti	7.139	1.538	8.677	7.636	1.529	9.165	7,0	-0,6	5,6			
	Spedizionieri e agenzie di op. doganali	24.118	2.110	26.228	27.309	2.604	29.913	13,2	23,4	14,0	47,8	64,0	50,6
	Attività di corriere diverse da quelle postali nazionali	6.214	1.323	7.537	8.433	1.910	10.343	35,7	44,4	37,2			
	Noleggio di mezzi di trasporto	1.559	395	1.954	2.263	1.100	3.363	45,2	178,5	72,1			
Design, collaudi, controllo di qualità dei prodotti	Design e styling relativo a tessuti, abbigliamento, calzature, gioielleria, mobili e altri beni personali o per la casa	6.643	217	6.860	9.202	519	9.721	38,5	139,2	41,7	72,2	227,2	85,7
	Collaudi e analisi tecniche di prodotti	5.335	926	6.261	6.382	1.914	8.296	19,6	106,7	32,5			
	Controllo di qualità e certificazione di prodotti	1.330	129	1.459	7.333	1.729	9.062	451,4	1.240,3	521,1			
Confezionamenti	Confezionamento di generi alimentari	2.063	441	2.504	3.869	786	4.655	87,5	78,2	85,9	89,1	104,7	90,7
	Confezionamento di generi non alimentari	4.439	289	4.728	8.427	708	9.135	89,8	145,0	93,2			
<b>Totale comparto</b>		<b>159.602</b>	<b>30.502</b>	<b>190.104</b>	<b>280.033</b>	<b>55.569</b>	<b>335.602</b>	<b>75,5</b>	<b>82,2</b>	<b>76,5</b>	<b>75,5</b>	<b>82,2</b>	<b>76,5</b>

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

*Le modifiche intervenute negli addetti a queste attività, tra i due censimenti, lasciano solo intuire come abbia agito il cambiamento strutturale, negli anni novanta. Riducendo il peso delle categorie centrali e incrementando il peso delle categorie poste in alto e in basso una maggiore pressione concorrenziale ha determinato i seguenti effetti: le categorie con una maggiore crescita di addetti sono diventate per un verso quelle di magazzinaggio e movimentazione merci, per lo più magazzini al Sud (+232 per cento) e movimento merci al Nord (+144 per cento), e per altro verso le categorie "soft" che incidono sulla commerciabilità dei prodotti (dal design, alle verifiche tecniche, al controllo di qualità) che crescono, insieme, del 227 per cento al Sud e del 72 per cento al Nord. Una crescita di addetti di minore intensità si è avuta anche nel confezionamento di prodotti alimentari e di beni manufatti (89 per cento al Nord e 105 per cento al Sud). Queste ultime attività,*

*in relazione soprattutto all'industria manifatturiera, potrebbero essere cresciute anche a fronte di delocalizzazioni di attività manifatturiere con il mantenimento o l'incremento in loco delle ultime fasi della catena produttiva (in esterno o nell'impresa originariamente manifatturiera).*

*Le diverse dimensioni e caratteristiche delle due economie, quella del Centro-Nord e quella del Mezzogiorno, spiegano le dimensioni diverse del settore tra Nord e Sud, ma qui si vuole evidenziare una tendenza generale, in misura diversa presente comunque in entrambi i sottosistemi economici territoriali.*

*Se si considera il fatto che entrambe le economie, o una loro quota parte, si inseriscono negli anni novanta all'interno di un mercato più ampio, che travalica i confini locali, regionali e nazionali, si può dire che è la forza della globalizzazione e dell'aumento della competizione internazionale a trasformare questa parte della struttura dell'economia dei due contesti territoriali.*

*Tutto ciò avviene prima di tutto per effetto di una marcata riduzione del peso di attività meno strategiche all'interno delle catene del valore, coerente con il processo di razionalizzazione delle attività di logistica già indicato nel precedente Rapporto Annuale del DPS: la razionalizzazione riguarda esclusivamente la logistica di trasporto e quindi attività di intermediazione.*

*In secondo luogo, il cambiamento determinato da una maggiore apertura al mercato determina la creazione di occupazione nelle fasi collocate nel grafico in posizioni medio-basse. Nel suo insieme il Mezzogiorno sembra reagire con maggiore decisione al cambiamento dettato dalla globalizzazione, tenuto conto delle dimensioni molto più ridotte della sua economia aperta al mercato. Terzo aspetto non irrilevante è la contemporanea crescita di importanza delle attività poste al vertice della tavola: si tratta di attività di logistica localizzate non solo presso nodi di scambio tra modalità (Porti, Interporti, Aeroporti), ma anche presso magazzini, punti di stoccaggio, depositi, siano essi diffusi sul territorio, addensati lungo le principali vie di comunicazione, legati alla logistica distributiva nelle aree urbane, o localizzati all'interno di aree industriali, strutture portuali o interporti.*

*Quest'ultimo aspetto rimane ancora poco studiato e conosciuto, allo stesso modo come resta ignoto, per quanto detto in questo Paragrafo, il cambiamento organizzativo dell'industria e dell'agricoltura italiana determinato dalla rilevanza di vecchie e nuove catene dell'offerta che riguardano le produzioni italiane, nell'ampio contesto dell'economia reale europea e mondiale.*

*Le analisi sui dati censuari possono contribuire a ricostruire la geografia delle attività di logistica diffuse in Italia, e il cambiamento in atto negli ultimi decenni. Ma, come si è detto, l'analisi degli investimenti e del funzionamento economico delle catene del valore, così come l'analisi della funzionalità e dei limiti degli investimenti sui nodi infrastrutturali, richiederebbero una messe di informazioni e conoscenze dirette. Questo miglioramento delle conoscenze può provenire solo dal simultaneo rafforzamento della lettura delle informazioni finanziarie sugli investimenti incentivati con risorse pubbliche, e da un significativo rafforzamento del lavoro di ricerca sul campo, nei contesti locali e sugli oggetti degli investimenti pubblici e privati.*

### II.2.3 La disponibilità e l'uso di servizi e tecnologie dell'informazione e comunicazione

In Italia, anche grazie all'azione di stimolo dell'Unione europea verso tutti gli Stati Membri, la consapevolezza sul potenziale e la pervasività delle tecnologie dell'informazione e comunicazione è andata accrescendosi negli anni (in particolare dalla fine degli anni '90), scontando però, una generale arretratezza nel contesto europeo.

Rispetto quindi a quella fase, in cui i divari riguardavano principalmente la dotazione infrastrutturale e l'accesso alle reti, quella attuale, anche in ragione della sensibile crescita registrata negli ultimi anni, si presenta più complessa richiamando maggiormente l'attenzione non più solo sui divari infrastrutturali - di molto ridottisi - ma, piuttosto, sull'integrazione tra servizi e applicazioni tecnologiche, sulle prestazioni e capacità di connessione che consentono l'erogazione dei servizi telematici, sulla capacità di queste tecnologie di migliorare i servizi fruiti e fruibili da cittadini e imprese.

**L'offerta dei servizi on-line della Pubblica Amministrazione**

L'analisi dell'offerta di servizi on line consente di comprenderne anche l'impatto sul grado di diffusione presso gli utenti (Pubblica Amministrazione, cittadini e imprese). In Italia, i dati a disposizione consentono di effettuare analisi<sup>32</sup>, sia per quanto riguarda il loro utilizzo che per il grado di integrazione tra pubblico e privato.

Allo stesso tempo, nonostante il forte recupero e la crescita del Mezzogiorno nel suo complesso (per l'offerta di servizi, dotazione infrastrutturale, ma anche grado di utilizzo delle tecnologie dell'informazione e comunicazione, come illustrato in seguito), il divario Nord-Sud è rimasto, salvo rare eccezioni, sostanzialmente inalterato<sup>33</sup>, a fronte di cospicue risorse finanziarie pro-capite programmate<sup>34</sup> negli ultimi anni attraverso gli Accordi di Programma Quadro (APQ)<sup>35</sup>, ma che presentano un livello di avanzamento economico ancora basso soprattutto nel Mezzogiorno (cfr. Figura II.12).

All'interno delle Pubbliche Amministrazioni, in questi anni si è passati da esperienze pionieristiche a processi più strutturati nell'offerta di servizi resi al cittadino e alle imprese e anche, soprattutto, all'interno delle amministrazioni.

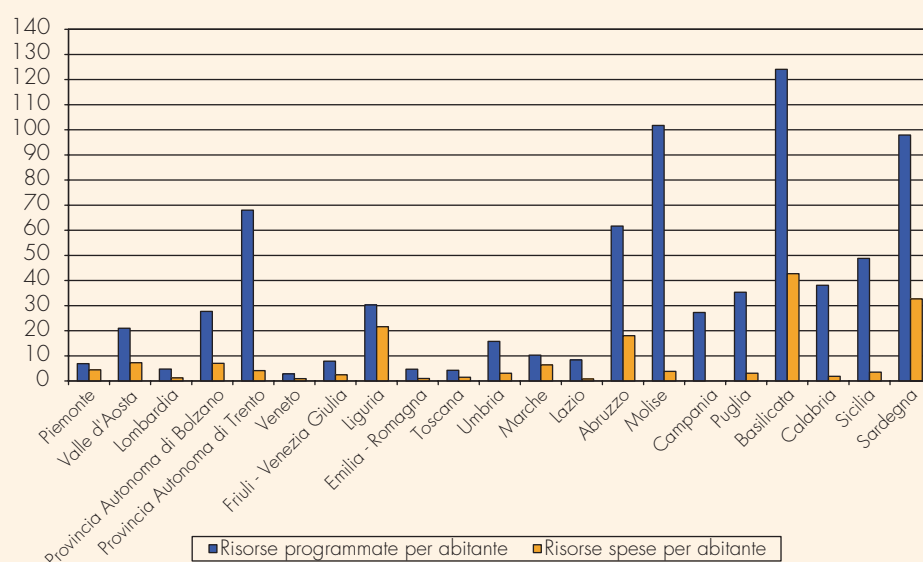
<sup>32</sup> Relativamente ai servizi pubblici, l'Osservatorio Servizi on Line (SOL) rileva con regolarità i servizi on line erogati (265) attraverso i siti web istituzionali, secondo i livelli di interattività - misurati a partire dalle prestazioni offerte - individuati a livello europeo. Questi dati (dicembre 2005) sono stati inseriti nella rilevazione Istat sugli Enti locali. L'Osservatorio è nato nel 2004 nell'ambito delle attività dei Centri Regionali di Competenza (CRC) per misurare l'offerta di servizi e-government da parte delle Amministrazioni locali. Ad oggi, vengono monitorati i servizi rilevati in tutte le Regioni e le Province e i Comuni con più di 10.000 abitanti, e un campione significativo di piccoli Comuni. Per quanto riguarda la classificazione, il piano e-Europe della Commissione europea ha proposto di misurare i servizi erogati on line secondo quattro livelli di interattività che sono rivelatori, oltre che della maturità di un servizio, anche delle scelte di contatto con il cittadino.

<sup>33</sup> Banca dati indicatori di contesto DPS-Istat, gennaio 2007.

<sup>34</sup> Nel Centro-Nord sono state programmate risorse negli Accordi di programma quadro pari a 303,37 milioni di euro con un livello di attuazione pari a 105,37 milioni di euro. Nel Mezzogiorno le risorse programmate sono pari a 971,50 milioni di euro con un livello di avanzamento economico pari a 138,01 milioni di euro. I dati presentati si riferiscono agli Accordi stipulati al 31/12/2005 e monitorati a giugno 2006.

<sup>35</sup> Gli Accordi di Programma Quadro in materia di Società dell'Informazione rappresentano la spesa aggiuntiva programmata in questi anni (Fondi strutturali e Risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate), ma anche buona parte delle risorse ordinarie delle Amministrazioni centrali, regionali e locali). I dati presentati si riferiscono agli Accordi stipulati al 31/12/2005 e monitorati a giugno 2006.

**Figura II.12 - RISORSE PROGRAMMATE E SPESE PER ABITANTE NEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO PER SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE (valori in euro)**



Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su applicativo intese, giugno 2006. Principali dati degli APQ monitorati all'ultima versione validata per anno di stipula

Dal punto di vista dell'offerta dei Comuni, il 67,9 per cento (novembre 2006) di questi collegati al sistema Ina - Saia<sup>36</sup> e il 76,3 per cento della popolazione coperta da tale sistema rappresentano un indice importante di informatizzazione della Pubblica Amministrazione a livello nazionale che, rispetto all'anno precedente, rivela un notevole balzo in avanti in ragione dell'obbligo di collegamento e alimentazione posto ai Comuni dalla normativa nel 2005<sup>37</sup>. Nel Mezzogiorno, tale indice raggiunge rispettivamente, per i Comuni e la popolazione coperta, il 62,5 e il 65,3 per cento (cfr. Tavola II.8).

**Tavola II.8 - INDICE DI DIFFUSIONE DELL'INFORMATIZZAZIONE NEI COMUNI**  
(percentuale di comuni con anagrafe collegata al sistema Ina-Saia sul totale dei comuni della regione)

Ripartizioni geografiche	2003	2004	2005	2006
Centro-Nord	16,8	19,4	27,5	70,4
Mezzogiorno	8,8	10,7	22,3	62,5
<b>Italia</b>	<b>14,2</b>	<b>16,6</b>	<b>25,9</b>	<b>67,9</b>

Fonte: Ministero dell'Interno, banca dati indicatori di contesto Istat-DPS

<sup>36</sup> Il sistema I.N.A.-S.A.I.A. (Sistema di accesso e interscambio anagrafico) è un sistema di interscambio dei dati anagrafici tra Comuni e tra questi e le altre Pubbliche Amministrazioni, coordinato dal Ministero dell'Interno.

<sup>37</sup> La legge 43 del 31 marzo 2005 (art. 7, vices ter) ha chiesto ai Comuni di provvedere, entro il 31 ottobre 2005, alla predisposizione dei necessari collegamenti all'INA; la legge 88 del 31 maggio 2005 (art. 1, novies) ha imposto ai Comuni di alimentare e aggiornare, tramite collegamento informatico, il Sistema di Accesso e Interscambio Anagrafico (SAIA) con i dati anagrafici in loro possesso.

La presenza del sito web è, oramai, un fatto consolidato<sup>38</sup>: quasi tutti hanno oggi un proprio spazio on line<sup>39</sup>, sia i Comuni con più di 60.000 abitanti che i Comuni con almeno 10.000 abitanti, mentre tale presenza appare ancora limitata per i piccoli Comuni (cfr. Tavola II.9) e in alcune regioni del Mezzogiorno come Abruzzo, Molise, Calabria e Sardegna (che si collocano sotto la media nazionale) in cui il numero dei piccoli Comuni incide sul dato complessivo.

**Tavola II.9 - COMUNI CON SITO WEB ISTITUZIONALE E CHE UTILIZZANO SERVIZI TELEMATICI OFFERTI DA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, PER REGIONE, 2005** (valori percentuali sul totale dei comuni)

Regioni	Sito web istituzionale	Utilizzo servizi telematici di altre amministrazioni
Piemonte	39,0	78,4
Valle d'Aosta	65,6	85,2
Lombardia	67,5	90,7
Prov. Aut. di Bolzano	75,0	97,3
Prov. Aut. di Trento	50,5	99,1
Veneto	61,8	87,6
Friuli-Venezia Giulia	79,9	91,1
Liguria	57,4	90,9
Emilia-Romagna	96,6	100,0
Toscana	93,6	88,5
Umbria	80,1	94,7
Marche	70,9	91,5
Lazio	68,6	84,6
Abruzzo	57,3	86,8
Molise	53,6	72,1
Campania	79,4	73,6
Puglia	84,7	80,8
Basilicata	94,3	91,3
Calabria	61,0	79,7
Sicilia	76,6	85,3
Sardegna	59,5	87,1
<b>Italia</b>	<b>65,9</b>	<b>86,1</b>
Comuni	Sito web istituzionale	Utilizzo servizi telematici di altre amministrazioni
> 60.000 abitanti	100,0	95,6
20-60.000 abitanti	98,5	93,6
10-20.000 abitanti	98,3	89,7
5.001 - 10.000	89,1	87,8
fino a 5.001	54,6	84,7

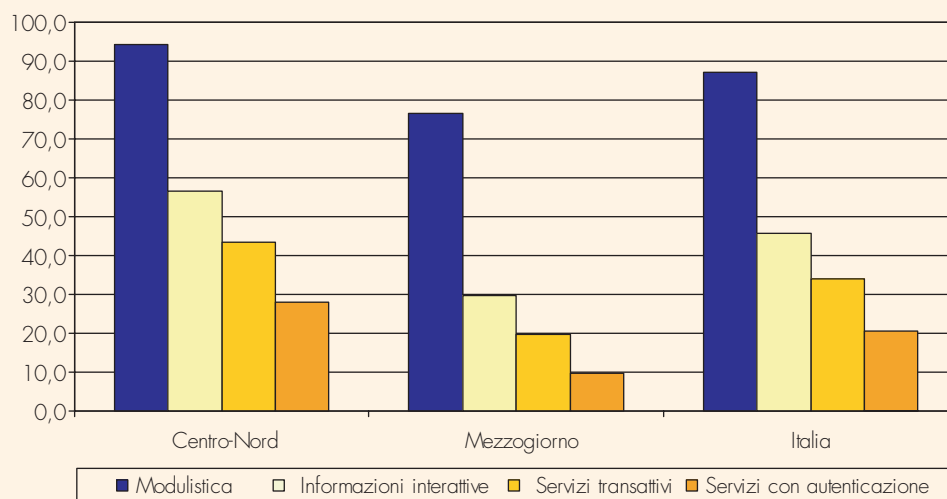
Fonte: Istat, Rilevazione sperimentale sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni, periodo di riferimento 2005

<sup>38</sup> Giova tra l'altro ricordare che per effetto dell'entrata in vigore del Codice dell'Amministrazione digitale (D.lgs. 82/2005 - Guri n. 111/2005) a gennaio 2006, l'adozione del sito istituzionale è diventata obbligatoria. In questo senso quindi, la norma esprime la centralità della rete come strumento abilitante all'instaurarsi di un nuovo rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini.

<sup>39</sup> Il dato Istat relativo ai siti istituzionali e ai servizi ottenuti da altre amministrazioni, include anche i Comuni sotto la soglia dei 10.000 abitanti rispetto a quello dell'Osservatorio SOL che analizza i Comuni a partire dalla soglia dimensionale dei 10.000 abitanti.

Dall'analisi dei contenuti e servizi offerti (cfr. Figura II.13), emerge come la modalità principale di offerta dei siti sia rappresentata in Italia dalla capillare diffusione della modulistica. Infatti, nell'87,1 per cento dei Comuni è possibile scaricare almeno un modulo, oltre ad ottenere le informazioni necessarie. Tuttavia, la sostanziale uniformità che si riscontra tra i Comuni rispetto all'offerta base di servizi on line (il sito più la modulistica), non la si ritrova rispetto a prestazioni con livelli di interattività più elevati. In questo caso, la soglia dei 60.000 abitanti<sup>40</sup> rappresenta anche la dimensione amministrativa in cui i Comuni sono in grado di sostenere maggiori costi, sia di investimento che di gestione, per l'offerta di servizi *on line*, in modo particolare quelli transattivi. Comunque, la presenza di servizi ad elevata interattività rimane bassa, salvo casi più o meno isolati.

**Figura II.13 - GRADO DI DIFFUSIONE DEI SERVIZI ON LINE DEI COMUNI CON PIÙ DI 10.000 ABITANTI PER MACROAREA, 2005** (valori percentuali)



Fonte: Osservatorio SOL-CRC, anno 2005

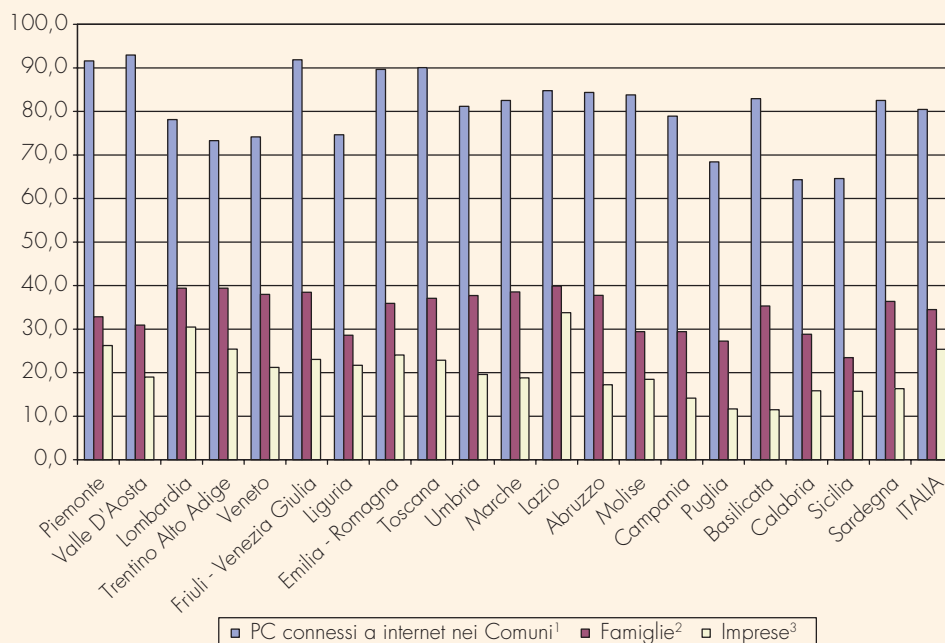
A livello territoriale, si osserva anche che, nell'area del Nord-Est e in Emilia-Romagna, i Comuni forniscono prestazioni a un livello di interattività più elevato rispetto al Mezzogiorno, in cui le modalità di erogazione dei servizi sono di tipo più tradizionale e poco presenti quelle interattive. Il Mezzogiorno, tra l'altro, rappresenta anche l'area dove si trova il maggior numero di Comuni (con più di 10.000 abitanti), privi di sito internet o che non forniscono alcun modulo relativo ad un servizio.

L'utilizzo delle dotazioni di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) rappresenta un prerequisito e un indice significativo della propensione a svolgere pratiche *on-line* ed in parte rivelatore degli effetti (o parte di essi) delle politiche pubbliche dedicate a ciò. Le famiglie e le imprese esprimono la principale domanda di servizi, qui analizzati anche nel rapporto con la Pubblica Amministrazione (cfr. Figura II.14).

La domanda di servizi on-line

<sup>40</sup> Le caratteristiche dimensionali dei Comuni influenzano di conseguenza il risultato medio regionale, ad esempio per regioni quali Lombardia e Piemonte.

**Figura II.14 - GRADO DI DIFFUSIONE DI INTERNET NEI COMUNI, NELLE FAMIGLIE E NELLE IMPRESE, 2005 (valori percentuali)**



Note: (a) percentuale sul totale dei PC; (b) Grado di diffusione di Internet: percentuale di famiglie che dichiarano di possedere l'accesso a Internet; (c) Percentuale di addetti delle imprese (con più di dieci addetti) dei settori industria e servizi che utilizzano computer connessi a internet.

Fonte: Istat - Indagine sperimentale presso le Amministrazioni locali, 2005; Elaborazioni DPS su banca dati indicatori di contesto Istat-DPS 2006

**La diffusione di internet presso le famiglie**

In generale, anche a fronte dei notevoli progressi registrati in questi anni (è il caso della diffusione di internet presso le famiglie), la componente della domanda, in particolare quella di famiglie e imprese, rimane proporzionalmente più debole rispetto alla componente pubblica e richiede probabilmente maggiore sostegno nel futuro.

Per le famiglie, nel Centro-Nord si riscontra<sup>41</sup> in genere una maggiore intensità di collegamenti a Internet (38,7 per cento nel 2006) rispetto ai valori medi nazionali (35,6 per cento), sebbene il divario tra il Nord e il Sud del Paese sia rimasto sostanzialmente invariato<sup>42</sup> per questa componente pur in presenza di una ragguardevole crescita del Mezzogiorno (dal 4,9 al 29,4 per cento) registrata dal 1999 a oggi. In particolare, si evidenzia come per le famiglie, al 2006, Basilicata e Sardegna superino il livello medio nazionale (rispettivamente 36,3 e 36,7 per cento), mentre Campania, Calabria Puglia e Sicilia si posizionano al di sotto della media nazionale per la componente delle imprese e delle famiglie<sup>43</sup>. Tali differenziali

<sup>41</sup> Banca dati indicatori di contesto DPS-Istat, anno di riferimento 2006, pubblicazione 2007.

<sup>42</sup> Nel 1999 il grado di diffusione di internet tra le famiglie (percentuale di famiglie che dichiarano di possedere l'accesso a internet) era rispettivamente del 9 per cento nel Centro-Nord e del 4,9 per cento nel Mezzogiorno. Nel 2005, il livello medio di diffusione nel Centro-Nord era del 37,2 per cento contro il 28,7 del Mezzogiorno.

<sup>43</sup> In particolare a febbraio 2006, per famiglie e imprese, la Campania registra rispettivamente il 29,0 e il 14,2 per cento, evidenziando una tendenziale riduzione della diffusione più marcata per le imprese; la Calabria il 27,2 - in flessione rispetto all'anno precedente - e il 15,8 per cento; la Puglia il 27,2 e l'11,7 per cento; la Sicilia il 23,4 e il 15,7 per cento.

si riscontrano, nelle stesse proporzioni<sup>44</sup> anche considerando l'indice di diffusione rispetto ai singoli che dichiarano di utilizzare internet.

Tuttavia, oltre alle differenze territoriali e ai problemi relativi al costo degli strumenti o dell'accesso, vi sono altri fattori di tipo socioculturale - in particolare, il livello di istruzione e l'età delle persone - che aiutano a spiegare la propensione a dotarsi di una connessione e a utilizzare Internet: la maggior parte delle famiglie non percepisce l'utilità di questo strumento o non si ritiene in grado di utilizzarlo. Emerge comunque che le famiglie che dispongono di tecnologie più avanzate (definite da alcuni "più tecnologiche") sono caratterizzate dalla presenza di almeno un minorenni, di un capofamiglia con un livello di istruzione medio-alto e sufficienti disponibilità economiche<sup>45</sup>.

L'uso di Internet è abbastanza diffuso (cfr. Tavola II.10) anche per quanto riguarda il rapporto dei singoli con la Pubblica Amministrazione.

**Tavola II.10 - INDIVIDUI CHE USANO INTERNET PER RELAZIONARSI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER MACROAREA, FEBBRAIO 2006**  
(per 100 persone con le stesse caratteristiche e che hanno usato internet negli ultimi tre mesi)

Ripartizione geografica	Relazionarsi con la Pubblica Amministrazione			Svolgere pratiche in Internet piuttosto che recarsi di persona presso i Servizi pubblici o le Amministrazioni pubbliche		
	Ottenere informazioni da siti della P.A.	Scaricare moduli della P.A.	Spedire moduli della P.A.	Si, usano Internet	No, non usano Internet ma sarebbero interessati ad usarlo	No, non usano Internet e non sarebbero interessati ad usarlo
Italia nord ovest	37,4	25,3	12,2	20,4	39,4	36,9
Italia nord est	38,2	26,7	12,0	20,0	38,8	38,8
Italia centrale	37,0	26,5	12,2	18,3	36,7	40,2
Italia meridionale	36,5	28,7	13,9	17,1	35,8	39,8
Italia insulare	38,1	28,9	13,5	17,4	39,0	38,8
<b>ITALIA</b>	<b>37,4</b>	<b>26,8</b>	<b>12,6</b>	<b>19,0</b>	<b>38,0</b>	<b>38,5</b>

Fonte: Istat, Le tecnologie dell'informazione e comunicazione: disponibilità nelle famiglie e utilizzo degli individui, dicembre 2006

La domanda on line dei servizi della Pubblica Amministrazione è generalmente più elevata al Nord. (il 20,4 per cento dei cittadini che vivono nel Nord-Ovest e che utilizza Internet svolge pratiche via rete contro il 17,1 per cento dei cittadini che vivono al Sud) e al Nord è anche maggiore la quota di utenti Internet che non usano il web per svolgere pratiche<sup>46</sup> della Pubblica Amministrazione, ma sarebbe-

<sup>44</sup> Nel 2002, a fronte di un livello medio di utilizzo di internet da parte degli individui pari al 25,2 per cento, il Centro-Nord registrava un dato del 28,5 per cento contro il 19,2 del Mezzogiorno. Nel 2006, il Centro-Nord si è assestato attorno al 36,4 per cento contro il 25 per cento del Mezzogiorno (percentuale di persone di 6 anni e più che dichiarano di aver utilizzato internet negli ultimi 3 mesi).

<sup>45</sup> Istat, *Le tecnologie dell'informazione e comunicazione: disponibilità nelle famiglie e utilizzo degli individui*, Statistiche in breve, dicembre 2006. L'indagine evidenzia anche come la fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni sia quella che utilizza maggiormente Internet.

<sup>46</sup> Il 10 per cento di coloro che hanno dichiarato di usare Internet per svolgere pratiche della Pubblica Amministrazione ha avuto accesso alle biblioteche pubbliche, l'8,2 per cento ha usato la rete per pagare le tasse; il 7,8 per cento ha effettuato una iscrizione presso scuole o università; il 6,7 per cento ha effettuato ricerche di lavoro tramite agenzie di collocamento, mentre il 3,6 per cento ha prenotato visite o ricoveri.

ro interessati a farlo (oltre il 38 per cento). Tuttavia, l'indagine Istat citata sopra (cfr. Tavola II.10), evidenzia come sussistano anche alcuni limiti all'uso di internet per tale interazione: il 17,4 per cento degli individui ritiene che i servizi di cui avrebbe bisogno non sono disponibili on-line o sono difficili da trovare; unitamente alla preoccupazione del 16,9 per cento per la sicurezza e protezione dei propri dati; al 14,9 che trova difficoltà pratiche, per le proprie abilità informatiche, ad accedere in rete a questi servizi.

Si evince così che l'interazione con la Pubblica Amministrazione (38,5 per cento) si colloca quasi a metà strada rispetto ad altri utilizzi del web: percentuali superiori riguardano l'invio e la ricezione di e-mail (77,4 per cento), la ricerca di informazioni su prodotti e servizi e in campo sanitario (64,4 per cento), la fruizione di prodotti culturali quali giornali, riviste, news, radio e televisione (41,5 per cento). Percentuali inferiori riguardano invece l'uso di Internet per l'*entertainment* (33,8 per cento), per svolgere attività di formazione o istruzione (26,8 per cento), per scaricare software (24,9 per cento), per comprare o ordinare prodotti e o servizi (16 per cento), per trovare lavoro (14,5 per cento).

Per le *imprese*, pur a fronte del 96,4 per cento nella diffusione di internet per quelle con almeno 10 addetti (a gennaio 2006<sup>47</sup>), tale indice si riduce sensibilmente, evidenziandone una sua limitata diffusione, se si rapporta al numero totale degli addetti (25,4 per cento<sup>48</sup>) registrato nell'industria e servizi. Continuano a persistere differenze relative al settore di appartenenza, alla dimensione di impresa e alla collocazione territoriale. In particolare, la diffusione della posta elettronica e della connessione ad Internet ha ormai raggiunto livelli piuttosto elevati, come detto, mentre la presenza di siti *web* tra le imprese evidenzia una marcata differenziazione a seconda della dimensione e della localizzazione: ne dispone il 56,1 per cento le imprese con 10-49 addetti, il 76 per cento di quelle con 50-99 addetti e oltre l'89,1 per cento di quelle con 250 addetti. Rispetto alle macroaree geografiche, tale percentuale oscilla tra il 60 - 63,3 per cento tra le imprese del Centro e del Nord e raggiunge solo il 47,3 per cento fra quelle del Mezzogiorno. Analogamente, anche la presenza di reti Intranet ed Extranet risulta fortemente differenziata in relazione alla dimensione d'impresa: a fronte di una elevata diffusione nelle grandi imprese (rispettivamente 83,9 e 52,8 per cento delle imprese informatizzate) si rileva una presenza contenuta in quelle con 10-49 addetti (rispettivamente 30,5 e 10,7 per cento). Il divario persiste, anche se meno rilevante, in termini geografici: le imprese informatizzate del Nord e del Centro utilizzano le reti Intranet ed Extranet in misura superiore a quelle del Mezzogiorno.

Rispetto all'utilizzo di Internet, anche le imprese utilizzano la rete per fruire dei servizi *on-line* sempre più frequentemente: a inizio 2006, la rete è utilizzata dall'81,1 per cento delle imprese che si connettono ad Internet come strumento per accedere a servizi bancari o finanziari, dal 65,6 per cento

<sup>47</sup> Istat, *L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese, anni 2005-2006*, Statistiche in breve, dicembre 2006.

<sup>48</sup> Banca dati indicatori di contesto DPS-Istat, novembre 2006.

per acquisire informazioni sui mercati e dal 51,6 per cento per acquisire dati e informazioni in formato digitale. Minore è comunque l'utilizzo di Internet per acquisire servizi post-vendita (29,5 per cento) e per formare e istruire il personale (12,3 per cento).

Nei rapporti fra le imprese e la Pubblica Amministrazione, Internet è diventato un effettivo canale di comunicazione. A fine 2005, il 93,1 per cento delle imprese connesse ad Internet ha utilizzato la rete per usufruire dei servizi offerti *on-line* dalla Pubblica Amministrazione e la propensione ad avvalersi di tali servizi aumenta al crescere della dimensione aziendale (cfr. Tavola II.11).

**Tavola II.11 - IMPRESE CON ALMENO 10 ADDETTI CONNESSE AD INTERNET CHE FRUISCONO DI SERVIZI PUBBLICI ON-LINE PER TIPOLOGIA DI SERVIZIO<sup>1</sup>, ATTIVITÀ ECONOMICA, CLASSE DI ADDETTI E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA, 2005** (valori percentuali sul totale delle imprese con almeno 10 addetti connesse ad internet)

Attività economica Classi di addetti Ripartizioni geografiche	Rapporti con la Pubblica Amministrazione	Ottenere informazioni	Scaricare moduli	Inviare moduli compilati	Presentare offerte per gare d'appalto	Svolgere procedure amministrative interamente per via elettronica	Altre procedure/ attività
<b>ATTIVITÀ ECONOMICA</b>							
Industria	93,1	80,9	78,8	52,3	8,3	37,6	33,6
Servizi	93,1	81,3	80,0	54,6	7,3	42,1	35,6
<b>CLASSI DI ADDETTI</b>							
10-49	92,6	79,9	77,5	51,2	7,1	37,5	33,7
50-99	96,4	87,0	91,1	62,4	11,8	50,2	36,4
100-249	97,4	91,1	92,6	71,7	14,7	53,6	42,2
250 e oltre	97,9	93,3	95,6	76,4	20,7	61,3	43,0
<b>RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE</b>							
Nord-Ovest	93,1	80,9	79,5	53,7	8,0	39,3	31,3
Nord-Est	93,6	80,1	80,1	50,2	6,5	37,2	33,5
Centro	92,8	81,0	77,7	55,7	8,2	41,0	36,4
Sud e Isole	92,6	82,8	79,3	54,1	9,4	40,7	39,3
<b>ITALIA</b>	<b>93,1</b>	<b>81,0</b>	<b>79,3</b>	<b>53,2</b>	<b>7,9</b>	<b>39,3</b>	<b>34,4</b>

<sup>1</sup> Sono possibili più risposte alle domande poste sul questionario. Pertanto, la somma delle quote percentuali per riga può essere superiore a 100.

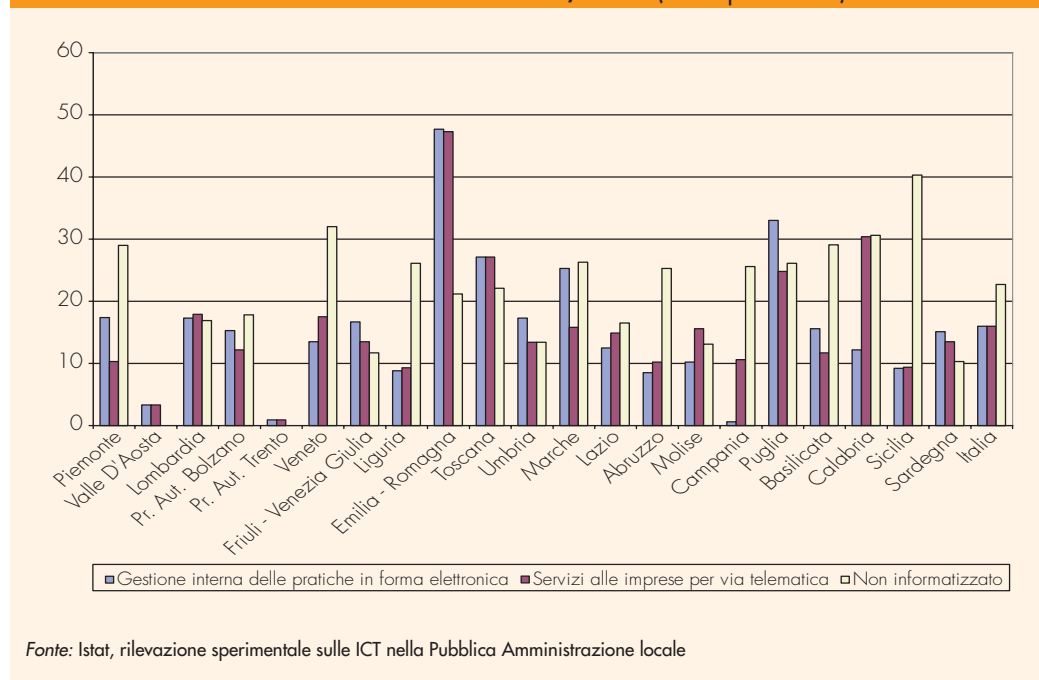
Fonte: Istat, Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese, anni 2005 e 2006

Emerge una sostanziale omogeneità territoriale nei livelli di adozione e intensità di diffusione differenti, riflettendo per altro, sia fattori dal lato della domanda - diffidenza rispetto alla sicurezza di Internet, capacità tecnica dell'utente e altre variabili che influenzano la propensione all'utilizzo dei servizi più interattivi, già riscontrati per gli individui e le famiglie, nonché la frequente delega a soggetti intermediari della gestione delle pratiche con la PA - sia fattori dal lato dell'offerta, a partire dalla diffusione ancora limitata di servizi transattivi, più complessi, soprattutto per gli Enti locali.

Interazione  
tra Pubblica  
Amministrazione  
e imprese: lo  
sportello unico

Il livello di interazione telematica tra Comuni e imprese emerge anche dai dati<sup>49</sup> relativi allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)<sup>50</sup>.

**Figura II.15 - GESTIONE PRATICHE E SERVIZI INFORMATIZZATI NEI COMUNI CON LO SPORTELLO UNICO ATTIVO, 2005 (valori percentuali)**



Fonte: Istat, rilevazione sperimentale sulle ICT nella Pubblica Amministrazione locale

Tra i Comuni con lo Sportello Unico attivo (cfr. Figura II.15), solamente il 22,7 per cento risulta non avere alcun livello di informatizzazione. La “Gestione interna delle pratiche in forma elettronica” rappresenta una misura del grado di informatizzazione del *back-office*<sup>51</sup>: il 16 per cento dei Comuni ha dichiarato di avere attivato la gestione elettronica in rete delle pratiche tra gli uffici del Comune (o fra uffici di Comuni associati). Per i “Servizi alle imprese per via telematica” che riguardano piuttosto l’informatizzazione del *front-office*<sup>52</sup>, il 16,3 per cento dei Comuni ha dichiarato

<sup>49</sup> Istat, *Rilevazione sperimentale sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella PA locale - Anno di riferimento 2005*. Statistiche in breve, luglio 2006.

<sup>50</sup> Il Codice della PA digitale prefigura un ruolo centrale per lo sportello unico (articolo 10), come modello di collaborazione tra amministrazioni diverse, assistita dalle nuove tecnologie, dove, in una logica di semplificazione, tale collaborazione è finalizzata al “processo di digitalizzazione dell’azione amministrativa coordinato e condiviso” (articolo 14), e si basa su principi come la “interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi”, il “coordinamento informatico dei dati”, la “collaborazione interregionale”.

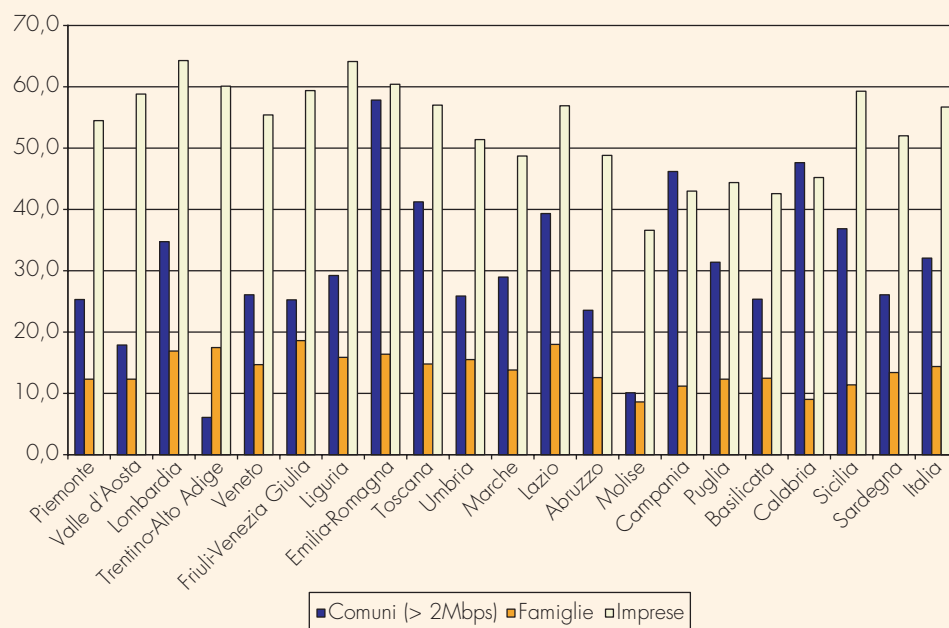
<sup>51</sup> Una dimensione nuova, con la quale le amministrazioni dovranno necessariamente fare i conti, sarà quella della completa e reciproca integrazione in rete. Con il Codice della Pubblica Amministrazione digitale, diventerà infatti obbligatorio garantire, in forma vicendevole, l’accesso alla consultazione, alla circolazione e allo scambio di dati ed informazioni, nonché l’interoperabilità dei sistemi e l’integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni, anche al fine di assicurare l’uniformità e la graduale integrazione delle modalità di fruizione dei rispettivi servizi on line (articolo 12 del Codice).

<sup>52</sup> Il Codice della PA digitale, all’articolo 2, stabilisce che la rete dovrà diventare il canale preferenziale per l’interazione tra la Pubblica Amministrazione e i suoi utenti - cittadini e imprese e che l’erogazione dei servizi in rete dovrà avvenire tramite i siti degli Enti Pubblici (disciplinati dagli articoli 53, 53 e 57 del Codice), è poi il naturale esito di quel lavoro di riorganizzazione strutturale e gestionale a cui le amministrazioni sono chiamate, proprio attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle ICT.

di avere attivato almeno un servizio destinato ad aziende e professionisti. Questo dato si affianca a quello raccolto dall'Osservatorio Servizi On Line, secondo cui circa il 20 per cento dei Comuni italiani con più di 10.000 abitanti offre il servizio di autorizzazione unica tramite il proprio sito istituzionale. Tra questi, però, solo il 25 per cento circa consente la conclusione della pratica direttamente on line<sup>53</sup>.

La connettività a banda larga<sup>54</sup> è destinata a diventare sempre più il fattore abilitante cruciale per la convergenza tra informatica, telecomunicazioni, elettronica di consumo e media rappresentando il fattore in grado di assicurare pari opportunità di accesso a tutti. La sua diffusione dipende in generale, oltre che da fattori organizzativi e dimensionali, anche dall'offerta di mercato dei servizi d'accesso e dotazione infrastrutturale, non omogenea in tutte le aree, dalla localizzazione (area montana, rurale o marginale) e tecnologie utilizzabili. (cfr. Figura II.16).

**Figura II.16 - DIFFUSIONE DELLE CONNESSIONI IN BANDA LARGA NEI COMUNI, FAMIGLIE E IMPRESE PER REGIONE<sup>1</sup>, 2005 (valori percentuali)**



<sup>1</sup> La percentuale per i Comuni si riferisce al totale dei Comuni con collegamento ad Internet ; per le famiglie, la percentuale si riferisce al totale delle famiglie che dispongono di collegamento a banda larga; per le imprese alla percentuale di imprese (con più di dieci addetti) dei settori industria e servizi (Attività manifatturiere, Costruzioni, Commercio, Alberghi e campeggi, Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni, Attività immobiliari, Noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese, parte del settore "Altri servizi pubblici" - soltanto Produzioni e distribuzioni cinematografiche e Attività radiotelevisive) che dispongono di collegamento a banda larga.

Fonte: Istat; per i Comuni, Rilevazione sperimentale sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni locali; per le famiglie, Indagine sugli Aspetti della vita quotidiana svolta a febbraio 2006, Statistiche in breve; per le imprese, banca dati indicatori di contesto Dps-Istat

<sup>53</sup> Ricordiamo anche che, molto spesso, i servizi via web di sportello unico sono offerti dai Comuni in forma aggregata a livello provinciale o intercomunale.

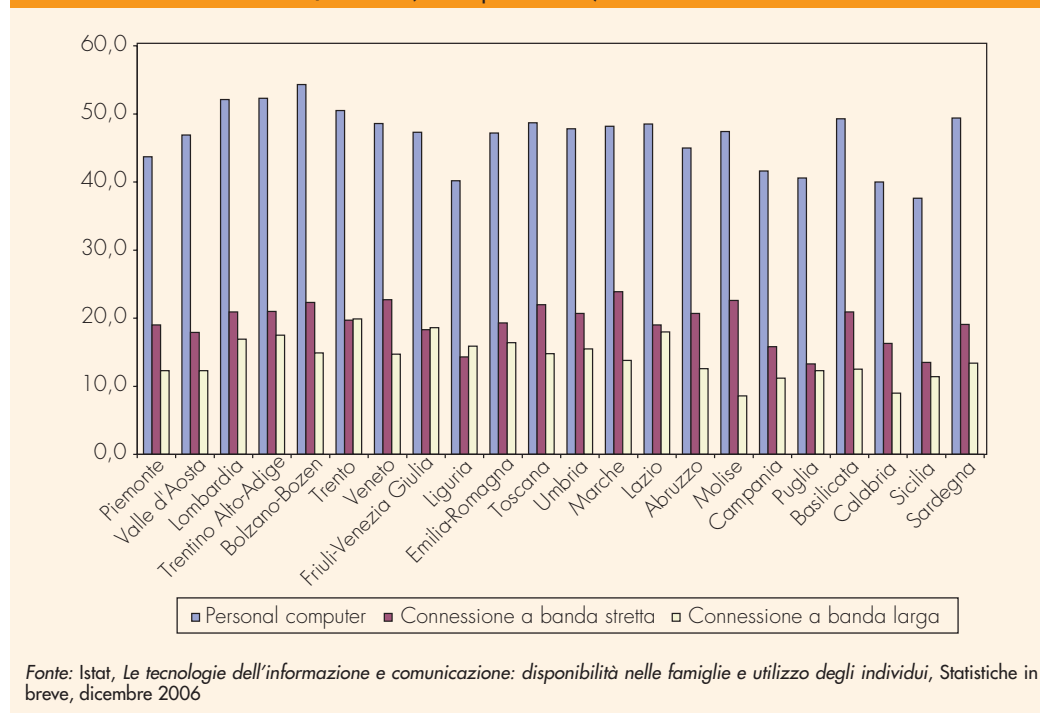
<sup>54</sup> Che consente collegamenti veloci - in termini di tecnologie di accesso e velocità di connessione - in grado di supportare anche la trasmissione di contenuti informativi quali video, filmati, video conferenze, video on demand, internet, ecc.

Per i Comuni, la percentuale di quelli che accedono a Internet attraverso banda larga con velocità di connessione superiori ai 2 Mbps, lascia emergere una diffusione eterogenea che si attesta attorno al 30 per cento<sup>55</sup>.

È da notare come, nelle diverse regioni, i Comuni si affidino maggiormente per la connessione a Internet alle reti pubbliche (rete telematica regionale, rete provinciale o inter-comunale), ma anche a privati (operatori di telecomunicazioni, Internet Service Provider ecc.) o a entrambi. Evidentemente, il numero di Comuni connessi a internet tramite rete pubblica dipende da un lato, dalla diffusione capillare della rete stessa (alcuni contesti regionali si trovano in una fase di transizione in cui una parte dei Comuni è in attesa della connessione alla rete o - se già connessi - della possibilità di accedere a internet), dall'altro dalla libera scelta dell'Amministrazione rispetto alle soluzioni da usare per la connessione ad Internet. Si spiegano così le frequenti connessioni private anche in presenza di reti regionali già realizzate e pienamente operative.

Diversa la situazione per i privati. Per le *famiglie*, può affermarsi che la situazione regionale conferma i dati relativi agli accessi a internet, seppure per la banda larga si registri una minore intensità di diffusione (cfr. Figura II.17).

**Figura II.17 - DOTAZIONI E COLLEGAMENTI TELEMATICI NELLE FAMIGLIE PER REGIONE, 2006** (valori percentuali)



Per le imprese si riscontra una situazione analoga: la diffusione di collegamenti a banda larga nelle imprese è minore (56,7 per cento). Va comunque sottolineato che, a differenza del semplice accesso a Internet, l'adozione della banda larga è

<sup>55</sup> Tale dimensione di banda pari o uguale a 2Mbps, è quella ritenuta necessaria alle PA locali per la fruizione e l'erogazione dei canali telematici avanzati.

influenzata da variabili quali la dimensione aziendale e l'area geografica e il settore economico (con una maggiore diffusione nei servizi rispetto all'industria) di appartenenza. Sotto l'aspetto territoriale si riscontra una maggiore diffusione di soluzioni a banda larga nelle imprese del Nord e la presenza prevalente di soluzioni tradizionali quali Isdn e modem analogico nelle imprese del Mezzogiorno. In particolare, si registrano ancora forti squilibri (dal 58,9 per cento delle imprese con accesso a banda larga nel Centro-Nord rispetto al 47,6 per cento nel Mezzogiorno), con un divario che sembra addirittura ampliarsi rispetto agli anni precedenti.

La rapida panoramica effettuata sull'uso e la disponibilità dei servizi ha evidenziato come sussista tutt'ora una generalizzata debolezza della "domanda" di servizi che riguarda in modo particolare la componente delle famiglie e delle imprese, sia sotto il profilo della disponibilità e uso, che della capacità di utilizzo da parte delle persone (nella veste di privati cittadini e di lavoratori). Certamente è questo un profilo che incide notevolmente anche sulla capacità di innovazione che i territori sono in grado di esprimere e di cui il QSN 2007-2013 tiene conto nel richiedere, per i prossimi anni, politiche prevalentemente volte a stimolare e aggregare la componente della domanda (cfr. capitolo IV.1).

Infine, da quanto detto emerge, indirettamente, che sussistono divari relativi allo sviluppo e disponibilità di reti infrastrutturali (di medio e lungo periodo)<sup>56</sup> che riguardano la banda larga e che influiscono anche sulla capacità di sviluppo di applicazioni informatiche, in continua evoluzione, e dei servizi che richiedono una maggiore banda trasmissiva. La dimensione e le caratteristiche del *digital divide* infrastrutturale sono fortemente differenziate nelle diverse regioni e all'interno delle regioni stesse, anche in ragione della loro conformazione orografica, con aree territoriali poco appetibili per gli investimenti degli operatori di mercato.

Per tali ragioni e in coerenza con le politiche comunitarie in materia, il quadro degli investimenti pubblici dovrà tenere conto delle suddette situazioni territoriali, prevedendo interventi accuratamente mirati, prestando, al contempo, la massima attenzione anche alle possibilità offerte dall'evoluzione tecnologica e dalle revisioni e/o aggiornamenti del quadro regolamentare, come sarà il caso delle tecnologie *wi-max* (sempre *wireless*, ma con una capacità trasmissiva di gran lunga maggiore) che potranno essere disponibili nei prossimi mesi in Italia in ragione della decisione di rendere disponibili le frequenze per usi civili.

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

### II.3.1 Il servizio idrico integrato

A quasi tredici anni dall'approvazione della legge di riforma del settore idrico (la nota legge "Galli", 36/04), la transizione al nuovo assetto previsto dalla normativa di riforma non risulta ancora completata sotto il profilo della sua effettiva at-

<sup>56</sup> Secondo i dati dell'Osservatorio Between sulla banda larga, a inizio 2006, il 13 per cento della popolazione italiana abitava, in zone di *digital divide* infrastrutturale, ovvero in aree dove i collegamenti a banda larga possono essere realizzati solo attraverso costosi collegamenti dedicati o soluzioni satellitari, e non con la tecnologia che oggi è considerata di riferimento per la banda larga, cioè l'ADSL.

tuazione. Ampie porzioni del territorio nazionale non sono ancora raggiunte dalla riforma; gli affidamenti stentano ad essere effettuati secondo procedure competitive; i livelli di servizio mostrano segni di deterioramento<sup>57</sup>.

La recente approvazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cd. “delega ambientale”), ulteriormente emendato nello scorcio dell’anno, se da un lato rivede profondamente l’assetto della riforma introducendo nuovi istituti e procedure, dall’altro non delinea nuovi meccanismi di regolazione e di formazione dei prezzi nel settore, contribuendo in tal modo alla sua stasi.

Secondo i dati raccolti ed elaborati dal *Comitato di Vigilanza sulle risorse idriche* nella sua ultima Relazione annuale (presentata al Parlamento nel luglio del 2006), al 31 dicembre del 2005 sui 91 Ambiti Territoriali Ottimali (di seguito: ATO) previsti, 87 erano stati costituiti, 47 dei quali in forma consortile e 40 in forma di convenzione; 80 Autorità d’ambito (di seguito: AATO) avevano approvato il Piano d’ambito.

I dati sulla copertura del Servizio Idrico Integrato (di seguito: SII) per ripartizione geografica evidenziano un’attuazione più avanzata della legge di riforma nelle regioni centrali, seguite da quelle Nord-Orientali e da quelle del Mezzogiorno continentale. Le regioni dove il processo di attuazione della legge Galli è più progredito sono la Basilicata e la Puglia, caratterizzate dalla presenza di un ATO unico, l’Umbria, la Toscana, l’Abruzzo, l’Emilia-Romagna e il Veneto.

43 delle AATO insediate hanno affidato a terzi il SII, optando in prevalenza per un affidamento diretto o per la soluzione *in house*, adottata in 31 casi. Il ricorso alle procedure concorsuali per la selezione del gestore integrato appare come un’opzione residuale: nel periodo fra il 1998 e l’ottobre del 2005, solo 22 AATO hanno scelto di ricorrere alla gara per affidare il servizio: 12 gare sono state bandite per selezionare il partner privato in una società mista e 10 per l’affidamento a terzi del servizio idrico integrato. Anche nel caso in cui i concedenti locali siano ricorsi alla gara, il numero di partecipanti è stato di norma estremamente ridotto.

Le informazioni rilevate dall’Istat nella ricognizione censuaria del settore, consentono di comporre un quadro esaustivo della morfologia organizzativa del settore, aggiornando al 2005 dati precedenti riferiti al 1999<sup>58</sup>. Alla fine del 2005 gli enti affidatari del SII gestivano quasi 2.800 reti di distribuzione comunali, oltre 2.700 reti fognarie e impianti di depurazione situati in circa 2.100 comuni. Tuttavia, nel giugno del medesimo anno oltre 3.600 comuni e quasi 20 milioni di utenti, ossia quasi un terzo del totale, non erano ancora serviti da un gestore integrato simultaneamente attivo nei tre segmenti del ciclo idrico (cfr. Tavola II.12).

<sup>57</sup> In assenza di informazioni successive al 2004 - rilevate nei primi mesi del 2005 - circa la percezione da parte degli utenti domestici delle irregolarità di fornitura del servizio idrico (cd. *Indagine Multiscopo* dell’Istat), si rimanda alle analisi contenute nel Rapporto 2005 del DPS.

<sup>58</sup> Trattasi dell’*Indagine sui servizi idrici: ricognizione sullo stato di attuazione del Servizio idrico integrato al 30 giugno 2005 e Dati per l’anno 2005*, rilevati nel contesto del “Sistema delle indagini sulle acque (SIA)”. Le unità rispondenti al SIA 2005 sono gli enti gestori dei servizi idrici e, tra questi, i soggetti affidatari del SII previsti dalla legge 36/94.

**Tavola II.12 - COMUNI CON AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO NON EFFETTUATO AL 30 GIUGNO 2005**

	Valori assoluti (migliaia)		Valori percentuali	
	Numero	Popolazione residente	Numero	Popolazione residente
Nord	2.230,0	8.407,8	49,1	31,8
Centro	148,0	542,4	14,8	4,8
Sud	1.254,0	10.599,8	49,0	51,1
<b>ITALIA</b>	<b>3.632,0</b>	<b>19.550,0</b>	<b>44,8</b>	<b>33,4</b>

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Indagine sui servizi idrici (novembre 2005)

Inoltre, l'effettivo conferimento della gestione al regime del SII non risultava omogeneo tra le fasi della filiera: in particolare, in quasi il 65 per cento dei comuni italiani, dove risiedono circa 29 milioni di abitanti, la rete di distribuzione non era integrata nel SII, con un massimo relativo nel Mezzogiorno, dove la mancata integrazione del servizio di acquedotto interessava il 65 per cento del totale (cfr. tav. II.13). Valori assoluti (33,4 milioni di abitanti in oltre 6.000 comuni) e corrispondenti incidenze (74 e 57 per cento, rispettivamente) ancora più elevati si registravano nel caso dei servizi di depurazione, con punte ricorrenti nel Mezzogiorno (Tavola II.14).

**Tavola II.13 - COMUNI CON RETE DI DISTRIBUZIONE NON INTEGRATA NEL SII AL 31 DICEMBRE 2005**

	Valori assoluti (migliaia)		Valori percentuali	
	Numero	Popolazione residente	Numero	Popolazione residente
Nord	3.121,0	13.862,5	68,7	52,0
Centro	324,0	1.756,4	32,3	15,5
Sud	1.781,0	13.473,7	69,7	64,9
<b>ITALIA</b>	<b>5.226,0</b>	<b>29.092,6</b>	<b>64,5</b>	<b>49,5</b>

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Sistema delle indagini sulle acque (dicembre 2006)

**Tavola II.14 - COMUNI CON DEPURAZIONE NON INTEGRATA NEL SII AL 31 DICEMBRE 2005**

	Valori assoluti (migliaia)		Valori percentuali	
	Numero	Popolazione residente	Numero	Popolazione residente
Nord	3.473,0	16.439,0	76,5	61,6
Centro	488,0	2.434,7	48,7	21,5
Sud	2.059,0	14.588,1	80,5	70,3
<b>ITALIA</b>	<b>6.020,0</b>	<b>33.461,8</b>	<b>74,3</b>	<b>57,0</b>

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Sistema delle indagini sulle acque (dicembre 2006)

I nuovi dati diffusi dall'Istat a fine 2006 consentono approfondimenti sul segmento della depurazione, la fase del ciclo idrico caratterizzata da forti criticità ma anche da migliori opportunità tecnologiche per l'introduzione d'innovazioni di processo. In oltre 4.500 comuni su un totale di 8.101 (pari al 56,4 per cento, con una popolazione residente pari al 55,4 per cento del totale) la depurazione dei reflui fognari risultava completa, senza alcun riversamento di reflui intrattati nei corpi recettori. La depurazione era invece parziale nel 37,2 per cento dei comuni, con una quota di residenti pari al 40,8 per cento del totale. In quasi 470 comuni, infine, dove risiedono circa 1,9 milioni di abitanti (pari al 3,2 per cento del totale nazionale, una quota che sale al 7,1 nel Mezzogiorno), non è presente alcun servizio di depurazione dei reflui convogliati attraverso la rete fognaria (Tavola II.15).

**Tavola II.15 - COMUNI CON DEPURAZIONE ASSENTE AL 31 DICEMBRE 2005**

	Valori assoluti (migliaia)		Valori percentuali	
	Numero	Popolazione residente	Numero	Popolazione residente
Nord	157,8	428,4	3,5	1,6
Centro	107,0	415,4	10,7	3,7
Sud	202,0	1.060,8	7,9	5,1
<b>ITALIA</b>	<b>466,9</b>	<b>1.904,6</b>	<b>5,8</b>	<b>3,2</b>

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Sistema delle indagini sulle acque (dicembre 2006)

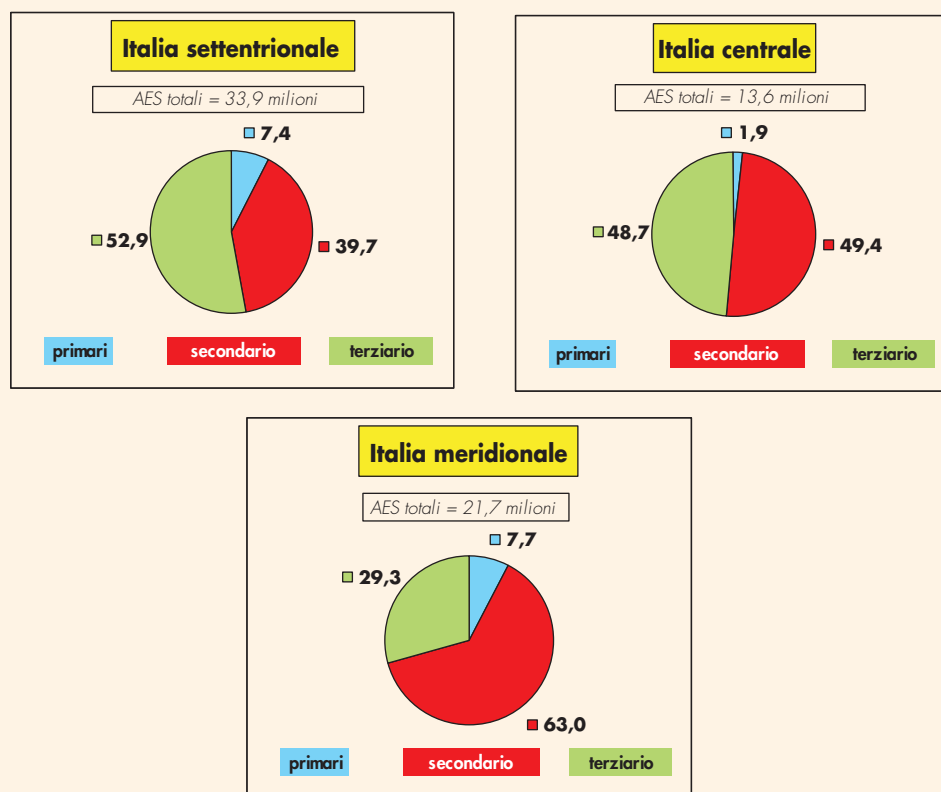
I dati rilevati dall'Istituto consentono anche di aggiornare la lettura territoriale dell'articolazione della morfologia della depurazione, già trattata nel Rapporto 2004 del DPS. Gli impianti in esercizio con trattamento primario sono oltre 8.400, pari al 54 per cento del totale, quelli con un trattamento secondario sono 5.500 (35 per cento) mentre gli impianti con trattamento terziario, il più approfondito, quasi 1.700 (11 per cento). Sono questi ultimi a presentare la capacità media più elevata (oltre 18.000 AES<sup>59</sup> in media nazionale, 11.600 nel Mezzogiorno), che è invece minima per gli impianti primari (539 AES in media nazionale, 1.650 nel Mezzogiorno), distribuiti sul territorio in modo sì più capillare ma anche più frammentato. Sotto il profilo territoriale, gli Abitanti Equivalenti Serviti (o AES) dai servizi di depurazione risultavano, sempre nel 2005, circa 34 milioni nell'Italia settentrionale, contro 13,6 milioni nell'Italia centrale e quasi 22 milioni in quella meridionale, dove era massima l'incidenza dei trattamenti terziari, imperniati su processi di affinamento bio-chimico che garantiscono un'elevata qualità dei reflui depurati ma che richiedono consistenti impegni d'investimento (Figura II.18).

Lo sforzo richiesto al settore per elevarne l'efficienza e migliorare i livelli di servizio viene reso più arduo dalla lentezza degli incrementi delle tariffe e dal loro comunque insufficiente livello. Per le gestioni in regime transitorio Cipe, l'assenza di adeguamenti successivi al 2002<sup>60</sup> tende a cristallizzare le difficoltà

<sup>59</sup> AES = Abitanti equivalenti effettivamente serviti. Tale grandezza aggrega, con opportune ponderazioni, la popolazione residente, la popolazione fluttuante e le attività produttive.

<sup>60</sup> Nel 2003 si è infatti sostanzialmente esaurito l'effetto degli aumenti per le gestioni sottoposte al regime transitorio Cipe, disposti con il metodo del *price cap* a far tempo dal luglio del 2002 con la delibera n. 131/02.

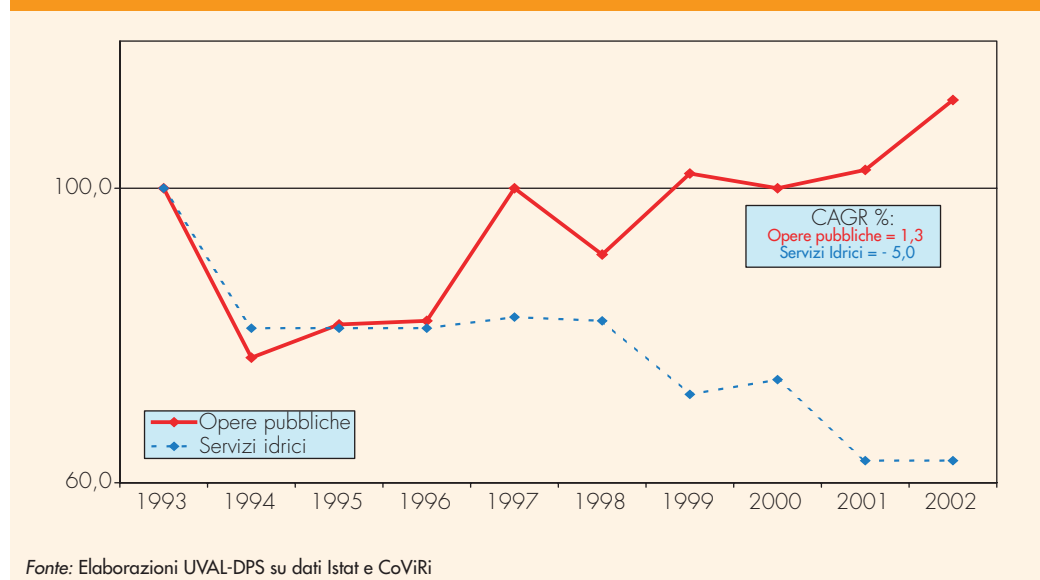
**Figura II.18 - IMPIANTI DI DEPURAZIONE: DISTRIBUZIONE DEGLI ABITANTI EQUIVALENTI SERVITI PER TIPOLOGIA DI TRATTAMENTO NELLE TRE RIPARTIZIONI TERRITORIALI** (composizioni percentuali al 31 dicembre 2005)



Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Sistema delle indagini sulle acque (dicembre 2006)

finanziarie del settore: basse tariffe deprimono la redditività, non incoraggiano la ripresa degli investimenti e si ripercuotono sulle stesse condizioni iniziali degli affidamenti del SII: non adeguando all'andamento dell'inflazione nei costi la tariffa delle gestioni in essere (cd. TMPP, o Tariffa Media Ponderata Pre-esistente), che è presa a riferimento per stabilire il livello di partenza della tariffa d'ambito, viene ulteriormente compromessa la già modesta redditività finanziaria dei Piani d'ambito elaborati secondo le regole tariffarie dettate dal cd. Metodo Normalizzato (DM 1 agosto 1996).

La scarsa organicità delle informazioni statistiche sugli investimenti in infrastrutture non permette di comporre un quadro aggiornato della loro evoluzione recente nel settore. Nel decennio terminante al 2002, ultimo anno per cui sono disponibili dati aggregati di fonte Istat sulle realizzazioni di opere pubbliche, gli investimenti nel comparto idrico, valutati a prezzi costanti, erano caduti del 5,0 per cento in termini medi annui composti in presenza a fronte della lieve crescita (1,3 per cento) che si rileva per il complesso degli investimenti in opere pubbliche (Figura II.19).

**Figura II.19 - INVESTIMENTI IN OPERE PUBBLICHE, 1993-2002** (Indici a prezzi costanti in base 1993=100)

Alcune informazioni sugli investimenti sono ricavabili da analisi disaggregate, condotte sui documenti della pianificazione d'ambito<sup>61</sup>. Nell'orizzonte, al massimo trentennale, di 81 piani oggetto di analisi, il fabbisogno previsto di investimenti raggiunge i 39 miliardi di euro, 14 dei quali localizzati nel Mezzogiorno, area in cui il servizio acquedotto ne assorbe il 48 per cento del totale. Ragguardevole risulta, per tale area, il sostegno finanziario pubblico, che ammonta a quasi 2 miliardi di euro, pari a circa il 14 per cento del fabbisogno complessivo d'investimento. Ne risulta mitigato lo sforzo richiesto agli utenti finali del servizio attraverso il sistema tariffario, quantificabile in oltre 700 euro pro capite a livello nazionale, un dato che sale a quasi 970 euro nel Mezzogiorno (cfr. Tavola II.16). Considerando la durata dei piani d'ambito, generalmente compresa fra i 20 e i 30 anni, i corrispondenti valori medi pro capite risultano dell'ordine dei 35 e dei 40 euro annui.

Un così elevato volume d'investimenti, pur se in parte ridimensionabile attraverso un'oculata revisione delle effettive occorrenze dei territori, rende indispensabile una pronta e coerente attuazione della pianificazione d'ambito. Almeno sul piano teorico, il profilo tariffario previsto per le gestioni integrate presenta una corretta tendenza accrescitiva. Se ne trae conferma dall'esame della dinamica sottostante ai Piani considerati nell'analisi sopra-citata. In media nazionale emerge un aumento assoluto dell'ordine di 26 eurocent/mc su un arco trentennale: la tariffa media d'ambito sale infatti dagli 0,93 euro/mc della TMPP ai 1,19 euro/mc di fine piano, toccando il massimo di 1,35-1,45 euro/mc al 25-mo anno; (Figura II.20).

<sup>61</sup> Ci si riferisce al *Blue Book, I dati sul Servizio Idrico Integrato in Italia, edizione 2006*, che contiene un'analisi su 81 dei 90 Piani d'Ambito approvati, che corrispondono alla pianificazione di 70 ATO, con una popolazione residente di circa 47,5 milioni di abitanti, pari all'83,4 per cento del totale nazionale, su un totale di 5.895 comuni.

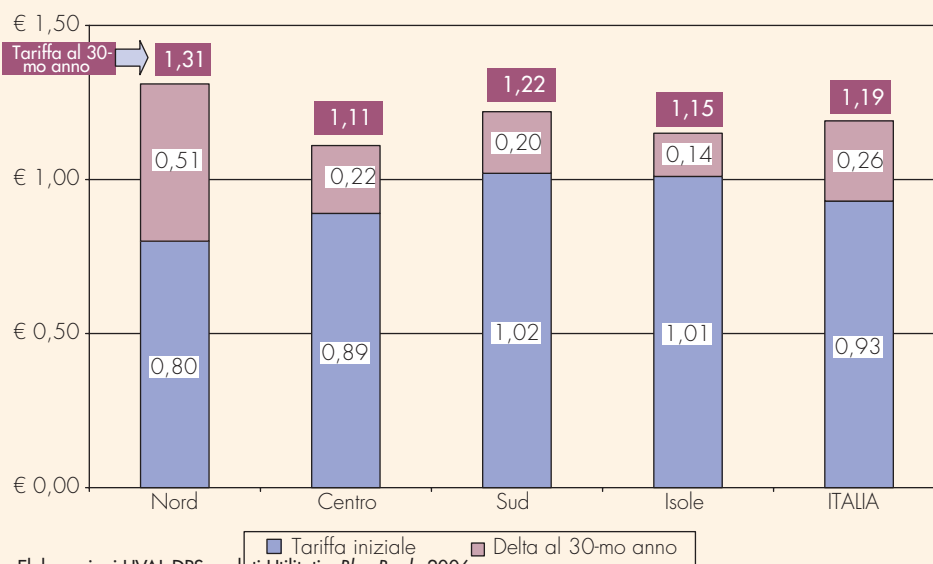
**Tavola II.16 - INVESTIMENTI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO (euro pro capite)**

	Acquedotto	Fognatura	Depurazione	Altro	Totale
Nord	152,3	208,8	83,2	6,6	450,9
Centro	269,9	223,2	115,0	25,6	633,9
Sud	498,2	262,4	203,8	1,6	965,9
<b>ITALIA</b>	<b>325,6</b>	<b>234,8</b>	<b>141,7</b>	<b>8,4</b>	<b>710,5</b>

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Utilitatis, Blue Book, 2006

Gli aumenti risultano più elevati negli ATO dell'Italia settentrionale e, secondariamente, meridionale nonché, in generale, nel primo quinquennio di gestione, quando è maggiore lo sforzo richiesto ai flussi di ricavo per finanziare gli investimenti necessari ad adeguare le reti e gli impianti: l'aumento cumulato risulta dell'ordine dei 16-17 punti percentuali, oltre 4 dei quali attribuibili al balzo iniziale dalla TMPP nel primo anno di vigenza del Piano.

**Figura II.20 - SVILUPPO TARIFFARIO NEI PIANI D'AMBITO**



Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Utilitatis, Blue Book, 2006

### II.3.2 Gestione dei rifiuti urbani

La tutela e il miglioramento dell'ambiente in relazione alla gestione dei rifiuti urbani occupa da tempo un posto di rilievo nelle politiche di sviluppo regionale ciò in ragione del ritardo italiano. Il problema è particolarmente delicato nelle regioni del Mezzogiorno nelle quali continuano a sussistere elementi di difficoltà sia nell'adeguamento istituzionale organizzativo, il cui segnale più allarmante è il

**Sistemi di gestione dei rifiuti urbani e investimenti nel Mezzogiorno**

perpetuarsi della gestione straordinaria tramite Commissario in quattro regioni<sup>62</sup>, sia nella introduzione di una gestione efficiente del servizio secondo le modalità individuate dalla norma.

Allo sforzo compiuto nei primi anni del 2000 per la definizione degli ATO non ha fatto seguito la loro concreta operatività con il conseguente rischio di un arretramento, anche sotto il profilo della pianificazione di settore.

Anche dal punto di vista della dotazione impiantistica necessaria alla gestione dei rifiuti urbani<sup>63</sup>, il Mezzogiorno presenta sia un gap infrastrutturale, nel confronto con il Centro-Nord, sia nella capacità autorizzata di trattamento e recupero, sia nel grado di utilizzo degli impianti attivi. Si pensi, ad esempio, agli impianti di trattamento dei rifiuti per la produzione di compostaggio la cui potenzialità è molto superiore all'effettivo utilizzo a causa della limitata quantità di rifiuto urbano differenziato. O, ancora, alla pressoché totale assenza di impianti per il recupero di energia attraverso termovalorizzazione, che ricopre importanza soprattutto per il contributo che può fornire alla riduzione di emissioni nette di gas serra in atmosfera, attraverso la sostituzione di fonti energetiche non rinnovabili<sup>64</sup>.

Nel Mezzogiorno, l'attuale dotazione infrastrutturale è il risultato di insufficienti investimenti pubblici destinati ad incrementare la dotazione di attrezzature e impianti per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti: in media annua 1999-2005 sono stati spesi circa 10 euro per ogni tonnellata di rifiuto prodotto a fronte di circa 29 euro nel Centro-Nord<sup>65</sup>. A questo si aggiunge un peso degli investimenti sulle spese totali del settore pari, nello stesso periodo, al 4 per cento (oltre 95 per cento della spesa è dunque destinata alla gestione corrente), la metà del corrispondente valore del Centro-Nord, nonostante in quest'ultima macroarea la dotazione infrastrutturale sia significativamente superiore (cfr. Figura II.21).

**Indicatori di gestione e obiettivi di servizio per il Mezzogiorno**

L'inadeguata dotazione infrastrutturale e il perdurare di ritardi nelle scelte di programmazione e gestione dell'intero ciclo integrato del rifiuto nel Sud comportano conseguenze negative nella qualità del servizio offerto ai cittadini.

La politica regionale di sviluppo per il 2007-2013 affronta il tema della gestione dei rifiuti urbani assegnando centralità all'obiettivo di migliorare il benessere dei cittadini e di creare un contesto più favorevole all'insediamento delle imprese di produzione e servizi. A questo fine, nel QSN 2007-2013 per le regioni del Mezzogiorno sono stati introdotti obiettivi di servizio, quantificati e misurabili, sui quali mobilitare il processo politico di decisione. Per rafforzare la mobilitazione e l'assunzione di responsabilità, dei livelli di governo competenti, è stato introdotto un meccanismo di incentivazione finanziaria collegato al raggiungimento dei target fissati al 2013 (cfr. capitolo V.2.1.2.).

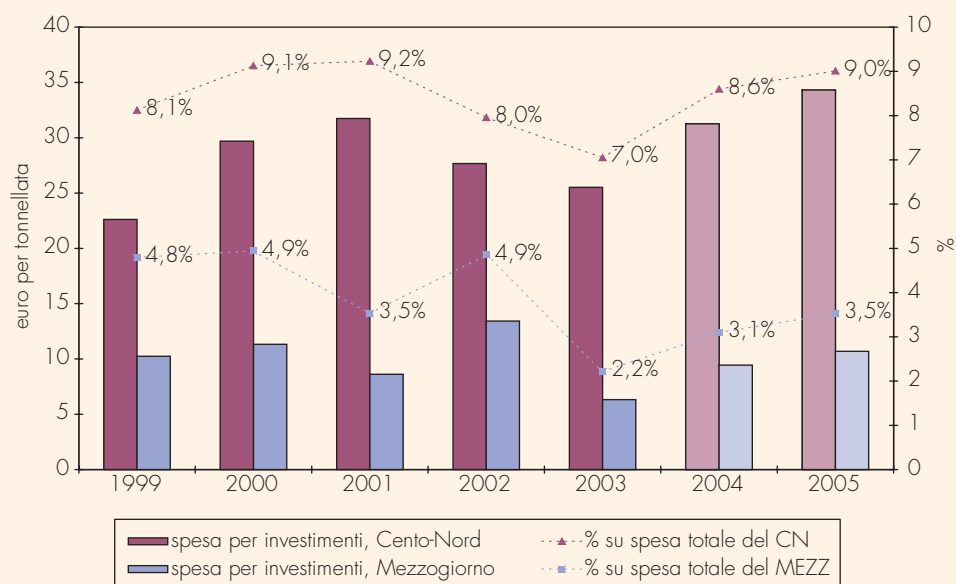
<sup>62</sup> Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

<sup>63</sup> I dati relativi alla produzione e gestione di rifiuti urbani sono tratti dal *Rapporto Rifiuti dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici* (APAT) del 2006; per un'analisi sulle quantità di rifiuti urbani trattati si vedano pp. 128-136 del Rapporto 2005 del DPS, [http://www.dps.tesoro.it/rapporto\\_annuale\\_2005.asp](http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2005.asp).

<sup>64</sup> Al 2005, nel Mezzogiorno la potenzialità autorizzata degli impianti di termovalorizzazione è pari a circa 620 mila tonnellate annue con un quantità di rifiuti trattati pari a circa 470 mila tonnellate annue (intorno al 10 per cento della capacità e della quantità trattata nel totale nazionale). Il recupero di energia è intorno a 196 mila Mwhe/anno (7 per cento del totale nazionale).

<sup>65</sup> La spesa si riferisce al Settore Pubblico Allargato.

**Figura II.21 – SPESA PER INVESTIMENTI<sup>1</sup> DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER RIFIUTO URBANO PRODOTTO, 1999-2005 (euro per tonnellata)**



<sup>1</sup> Le spese per investimenti sono composte dai pagamenti effettuati del settore pubblico allargato per beni mobili e immobili, sono quindi escluse le spese per concessioni di credito e partecipazioni. Data la non disponibilità dei dati provenienti dalla banca dati Asia dell'Istat, per gli anni 2004 e 2005, questi valori sono posti uguali ai corrispondenti dell'anno 2003.

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su banca dati Conti Pubblici Territoriali e banca dati Asia-AMMI dell'Istat

In coerenza con gli obiettivi comunitari e nazionali di ridurre la produzione di rifiuti, rafforzare il riutilizzo, il riciclo e l'uso di materiali alternativi innocui per l'ambiente, e tenuto conto della disponibilità di informazione statistica e della suddivisione di competenze e responsabilità dei soggetti coinvolti, sono stati selezionati tre indicatori:

- 1) la riduzione del conferimento del rifiuto urbano in discarica, misurata con la quantità pro capite annua di rifiuto urbano smaltito in discarica;
- 2) l'aumento della raccolta differenziata, misurata con la quota percentuale di raccolta differenziata di rifiuti urbani sul totale dei rifiuti urbani prodotti;
- 3) l'aumento della produzione di compost proveniente dalla raccolta differenziata, misurato dalla quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> La selezione degli indicatori è avvenuta in partenariato con le amministrazioni regionali e di settore come descritto nel Capitolo V.2.1.2. Alla scelta degli indicatori per il tema rifiuti hanno contribuito gli esiti dell'analisi svolta nella primavera del 2006, nell'ambito di un protocollo con il DPS, dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma "Fissazione di obiettivi di servizio vincolanti per il settore rifiuti" (disponibile presso l'Agenzia).

Rifiuti urbani  
smaltiti in discarica

La legislazione corrente, europea e nazionale, prevede che lo smaltimento in discarica assuma una funzione residuale rispetto al ciclo di gestione dei rifiuti; dalle norme in vigore deriva che il conferimento in discarica può riguardare solo i rifiuti non recuperabili, inerti e/o pretrattati non suscettibili di ulteriore valorizzazione<sup>67</sup>. Sebbene negli ultimi anni in Italia si sia ridotta la quantità di rifiuto urbano smaltito in discarica - da circa 338 kg per abitante nel 2002 a 310 kg per abitante nel 2005 - anche a fronte di un continuo aumento del rifiuto prodotto, il ricorso a questa modalità di smaltimento del rifiuto urbano è ancora superiore alla media europea<sup>68</sup>. Nelle regioni del Sud la riduzione delle quantità smaltite in discarica dal 2002 al 2005 è piuttosto contenuta e si attesta a 395 kg per abitante, considerando anche che la quota di rifiuti provenienti dagli impianti di trattamento meccanico biologico della Campania, in mancanza di disponibilità di impianti per il recupero, è annualmente stoccata e ha un alto rischio di smaltimento in discarica<sup>69</sup>.

**Figura II.22 - QUOTA PRO CAPITE DI RIFIUTO URBANO SMALTITO IN DISCARICA SUL TOTALE DI RIFIUTO URBANO PRODOTTO PER ABITANTE<sup>1</sup>, 2005 (kg procapite anno)**



<sup>67</sup> Il D.Lgs. n.36 del 13/01/03 recependo la Direttiva 1999/31/CE stabilisce che dal 2005 possano essere smaltiti in discarica solo rifiuti pretrattati. Inoltre nello stesso decreto vengono stabiliti i limiti progressivi per i rifiuti biodegradabili da smaltire in discarica in termini di kg/anno pro capite e il limite superiore di potere calorifico inferiore dei rifiuti destinati alla discarica.

<sup>68</sup> L'indicatore, che fa parte degli indicatori strutturali utilizzati per monitorare gli obiettivi di Lisbona, è pari a 227 kg per abitante per la media UE (25) nel 2005.

<sup>69</sup> Come rilevato nel Rapporto Apat (2006) tale quantità è cresciuta nel corso degli anni fino a superare 900 mila tonnellate nel 2005. Queste quantità, proprio in considerazione dell'elevato rischio di invio in discarica e per meglio rappresentare il fenomeno, sono state aggiunte alle quantità di rifiuto urbano inviate in discarica.

Nelle regioni meridionali ancora nel 2005, la discarica resta la modalità di smaltimento assolutamente prevalente. Tra le regioni del Centro-Nord soltanto Lazio e Liguria fanno un più elevato ricorso alla discarica, con percentuali analoghe, rispetto al rifiuto totale prodotto, a quelle delle regioni meridionali (cfr. Figura II.22).

Gli obiettivi normativi stabiliti nel D.Lgs 22/97, posticipati di tre anni dal D.Lgs. 152/06 e sue successive modifiche e integrazioni, prevedono il conseguimento del 35 per cento di raccolta differenziata dei rifiuti al 2006.

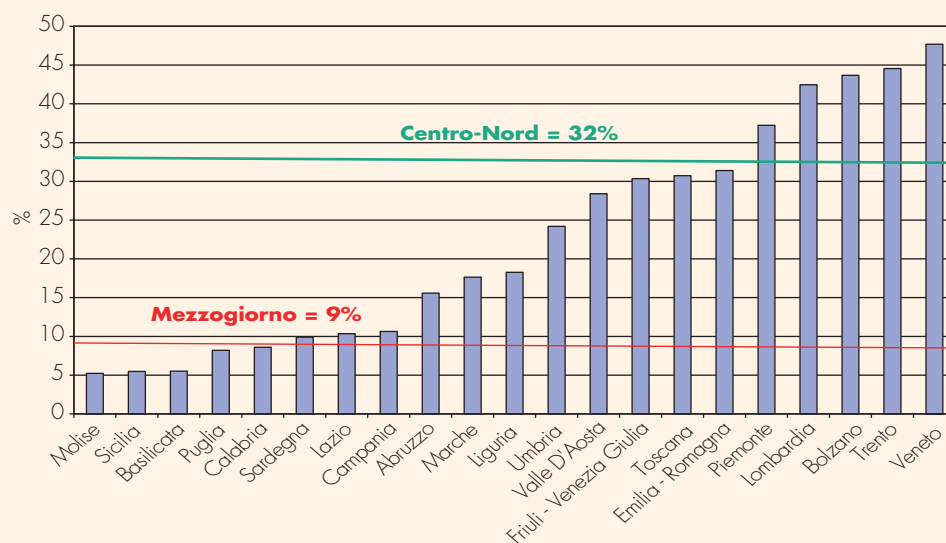
In linea con gli indirizzi europei, è prevedibile un innalzamento progressivo di questi obiettivi: in questa direzione in Italia con la legge finanziaria 2007 è stato stabilito che ciascun ATO raggiunga almeno il 40 per cento di raccolta differenziata entro il 2007, il 50 per cento entro il 2009 e il 60 per cento nel 2011.

Il livello di raccolta differenziata in Italia nel 2005 raggiunge il 24,3 per cento grazie principalmente alle regioni del Nord che superano la soglia del 35 per cento fissato dalla normativa. Al contrario, nel Mezzogiorno, a causa del perdurare delle condizioni di emergenza del settore e della mancata attivazione di adeguati sistemi di intercettazione delle diverse frazioni merceologiche dei rifiuti, la raccolta differenziata si ferma all'8,7 per cento<sup>70</sup> (cfr. Figura II.23).

Nell'ultimo biennio, le regioni del Sud che, a partire dal 2000, avevano visto aumentare significativamente, rispetto alla situazione di partenza, la raccolta differenziata, segnalano un netto rallentamento, ad eccezione della Sardegna (che raggiunge il 10 per cento).

I valori ancora bassi nelle regioni meridionali, e la conseguente distanza di queste dagli obiettivi normativi, richiedono un notevole impegno non più derogabile per organizzare un efficiente sistema di raccolta differenziata. L'organizzazione

**Figura II.23 - PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI URBANI PRODOTTI, 2005**



Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Apat

<sup>70</sup> Le regioni del Centro raggiungono invece il 19 per cento di raccolta differenziata nel 2005.

Rifiuti trattati  
in impianti di  
compostaggio

della raccolta differenziata, rispetto alla quale si registra una crescente positiva sensibilità del territorio, e del riciclaggio dei materiali rappresentano i passi necessari per uscire da gestioni emergenziali con effetti positivi non solo di ordine ambientale ma anche finanziario, dati gli elevati costi di conferimento dei rifiuti indifferenziati agli impianti di smaltimento.

Il riciclaggio dei rifiuti e il recupero di materia costituiscono obiettivi prioritari a livello europeo nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani. Il trattamento della frazione umida dei rifiuti proveniente dalla raccolta differenziata in impianti di compostaggio con la conseguente produzione di compost di qualità<sup>71</sup>, contribuisce all'obiettivo di massimizzare il recupero di materia.

In Italia, la frazione umida (frazione organica selezionata e verde) dei rifiuti urbani trattata in impianti di compostaggio è cresciuta di circa il 20 per cento negli ultimi cinque anni (cfr. Tavola II.17) raggiungendo 2 milioni di tonnellate. Tuttavia nelle regioni meridionali la quota è ancora molto bassa a causa dell'insufficiente

**Tavola II.17 - FRAZIONE UMIDA (FRAZIONE ORGANICA SELEZIONATA E VERDE) TRATTATA IN IMPIANTI DI COMPOSTAGGIO** (migliaia di tonnellate)

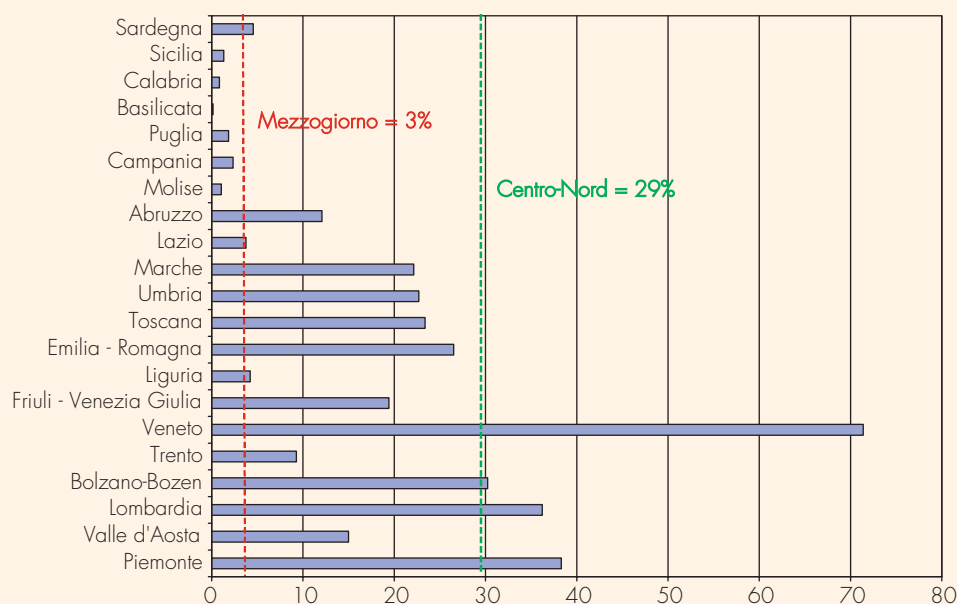
Regione	Anni				
	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	169	190	186	264	275
Valle d'Aosta	-	-	-	-	4
Lombardia	369	400	465	543	555
Trentino-A.A.	21	25	23	20	28
Bolzano-Bozen	-	-	-	-	20
Trento	-	-	-	-	8
Veneto	503	473	425	522	522
Friuli-Venezia Giulia	7	9	8	8	38
Liguria	9	18	17	13	14
Emilia-Romagna	180	202	208	231	238
Toscana	151	154	174	174	190
Umbria	18	12	28	30	36
Marche	18	19	25	24	62
Lazio	36	40	78	42	40
Abruzzo	12	22	28	28	27
Molise	1	1	-	-	-
Campania	130	33	38	21	21
Puglia	95	81	73	7	12
Basilicata	-	-	-	1	-
Calabria	11	13	3	17	3
Sicilia	-	4	16	9	11
Sardegna	1	1	2	4	13
Nord-Ovest	547	608	668	820	847
Nord-Est	711	710	663	781	826
Centro	223	225	305	271	328
<b>Centro-Nord</b>	<b>1.481</b>	<b>1.542</b>	<b>1.636</b>	<b>1.872</b>	<b>2.001</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>249</b>	<b>154</b>	<b>160</b>	<b>86</b>	<b>87</b>
<b>ITALIA</b>	<b>1.730</b>	<b>1.696</b>	<b>1.796</b>	<b>1.958</b>	<b>2.088</b>
<b>Regioni non Ob. 1</b>	<b>1.493</b>	<b>1.564</b>	<b>1.664</b>	<b>1.899</b>	<b>2.056</b>
<b>Regioni Ob. 1</b>	<b>237</b>	<b>132</b>	<b>132</b>	<b>58</b>	<b>60</b>
<b>Regioni Ob. 1 (escl. Molise)</b>	<b>236</b>	<b>131</b>	<b>132</b>	<b>58</b>	<b>59</b>

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Apat

<sup>71</sup> Secondo la definizione adottata da Apat vengono incluse per il calcolo del compost di qualità tra i rifiuti avviati a compostaggio solo la frazione dei rifiuti urbani provenienti da raccolta differenziata (frazione organica e verde) con l'esclusione invece dei fanghi e di altri rifiuti provenienti essenzialmente dall'agro industria. Si osservi che le quantità di rifiuti esclusi valgono all'incirca il 30 per cento dei rifiuti trattati in impianti di compostaggio in Italia nel 2005 e quasi l'80 per cento nel Mezzogiorno.

quantità di rifiuto urbano umido intercettata alla fonte attraverso la raccolta differenziata. In valore assoluto il Mezzogiorno nel 2005, a fronte di una potenzialità autorizzata degli impianti di circa 1,6 milioni di tonnellate ha trattato in impianti di compostaggio solo 86 mila tonnellate di frazione umida su un totale di circa 424 mila tonnellate di rifiuti trattati negli stessi impianti. Complessivamente, al 2005 la capacità utilizzata degli impianti di compostaggio attivi nel Sud è circa il 25 per cento (mentre è pari al 58 per cento nel Centro-Nord), pertanto esiste già la potenzialità tecnica per aumentare la quantità di recupero di materia tramite la produzione di compost di qualità.

**Figura II.24 - PERCENTUALE DI FRAZIONE UMIDA TRATTATA IN IMPIANTI DI COMPOSTAGGIO SULLA FRAZIONE DI UMIDO CONTENUTA NEL RIFIUTO URBANO TOTALE<sup>1</sup>, 2005 (valori percentuali)**



<sup>1</sup>Nella frazione umida trattata in impianti di compostaggio sono inclusi l'organico selezionato e il verde ed esclusi i fanghi. La quantità di rifiuto umido prodotto deriva da elaborazioni Apat effettuate sulla base di analisi merceologiche.

Fonte: Apat

La capacità di produzione di compost di qualità è strettamente legata all'organizzazione della raccolta differenziata della frazione umida contenuta nei rifiuti urbani. Quindi la quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sul totale dell'umido contenuto nei rifiuti prodotti, ben rappresenta la capacità di recupero di materia.

Nel Mezzogiorno tale quota è ancora nel 2005 del tutto marginale, intorno al 3 per cento<sup>72</sup>, con l'eccezione dell'Abruzzo che raggiunge il 12 per cento; si consideri che nello stesso anno tale quota raggiunge nel Centro-Nord quasi il 30 per cento.

<sup>72</sup> Si osservi che negli anni antecedenti il 2004 il valore del Mezzogiorno era intorno al 5 per cento. La diminuzione osservata a partire dal 2004 è in larga misura ascrivibile alla diminuzione delle quantità avviate a compostaggio in Puglia.

Nel periodo 2000-2005 sono stati registrati progressi nell'organizzazione del ciclo integrato di gestione dei rifiuti. Tuttavia, il ritardo, sia infrastrutturale che di efficienza gestionale, particolarmente serio nel Mezzogiorno rispetto agli obiettivi normativi e alle sfide poste dai nuovi orientamenti europei in materia, rende indispensabile una forte accelerazione nella definizione/affinamento degli strumenti di pianificazione e nella capacità di realizzazione degli interventi infrastrutturali, per fornire adeguati servizi ai cittadini e alle imprese. Si tratta, in altre parole, di intraprendere con maggiore determinazione il cammino verso la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti; la crescita del riutilizzo e riciclaggio, assumendo a riferimento target di servizio in risposta ai bisogni dei cittadini e delle imprese.

È in questa direzione che è stata impostata la strategia della politica regionale di sviluppo 2007-2013 finalizzata a colmare i ritardi nell'organizzazione del settore con un forte orientamento al risultato e alla qualità del servizio reso ai cittadini/utenti (obiettivi e target di servizio).

Al raggiungimento di questi obiettivi e per razionalizzare il sistema di gestione occorre rafforzare le forme di coordinamento istituzionale tra i diversi livelli di Governo che condividono sul territorio responsabilità di programmazione e erogazione del servizio, anche facendo leva su strumenti fiscali o invece su sistemi di vincoli e sanzioni finanziarie che in passato si sono dimostrati funzionali al raggiungimento di obiettivi. E, soprattutto, occorre operare in un quadro di regole certe e di forte cooperazione istituzionale.

La condivisione degli obiettivi strategici e il concorso di responsabilità deve coinvolgere: a) le aziende, cui è affidata la gestione del ciclo integrato dei rifiuti (rafforzando nei Contratti di servizio gli strumenti di incentivazione e le forme di comunicazione dei risultati nelle Carte di Servizio); b) i cittadini, che devono assumere comportamenti più corretti e consapevoli ai fini di una prevenzione e riduzione dei rifiuti, ma nei confronti dei quali devono essere promosse forme di rendicontazione per assicurare la cittadinanza attiva e migliorare la qualità dei servizi offerti.

### II.3.3 Servizi energetici

Negli ultimi anni, il settore dell'energia elettrica in Italia è stato caratterizzato dal graduale processo di apertura dei mercati, dal crescente ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella definizione e attuazione delle politiche energetiche e da mutamenti nella struttura del sistema energetico e degli approvvigionamenti. Questa evoluzione si inserisce in un contesto di progressiva integrazione dei mercati a scala europea e dell'orientamento dell'UE sia verso una maggiore coesione delle politiche energetiche degli Stati Membri, sia verso la promozione del risparmio energetico e delle fonti rinnovabili quale contributo alla sicurezza e alla sostenibilità ambientale del sistema energetico europeo<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Si veda il recente Libro verde della Commissione Europea "Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura" (COM (2006)105).

Il processo di decentramento appare pressoché completo, almeno in termini formali<sup>74</sup>: tutte le Regioni hanno emanato le leggi regionali in materia energetica e, in grande maggioranza, hanno approvato il Piano Energetico-Ambientale Regionale (PEAR), quale base per lo sviluppo del sistema energetico regionale, coerentemente con il fabbisogno territoriale e gli indirizzi nazionali e comunitari. Solo in quattro regioni meridionali (Abruzzo, Campania, Puglia e Sicilia) il processo di pianificazione risulta incompleto, sebbene sia in uno stadio avanzato.

Tutti i PEAR includono tra gli obiettivi principali il riequilibrio territoriale del sistema di generazione e trasmissione dell'energia elettrica e il contenimento delle emissioni di gas serra, da raggiungere attraverso una crescita della generazione da fonti rinnovabili, la valorizzazione delle risorse endogene, il risparmio energetico, la ricerca e l'innovazione. In assenza di una pianificazione a livello nazionale, i PEAR rappresentano gli strumenti di programmazione strategica settoriale per l'intero sistema energetico del Paese. Tuttavia, proprio la mancanza di una pianificazione nazionale, che rappresenti il quadro di riferimento per una azione coordinata delle Regioni, e il perdurante scarso collegamento tra i soggetti istituzionali preposti al governo del settore, costituiscono limiti all'efficacia del decentramento e allo sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica.

I progressi nella liberalizzazione del mercato elettrico, avviata con il cosiddetto Decreto "Bersani" del 1999 (D.Lgs. n. 79/1999), sono stati relativamente modesti nel 2005, sebbene le transazioni all'ingrosso nella Borsa elettrica siano più che triplicate rispetto all'anno precedente e costituiscano ormai circa la metà degli acquisti complessivi<sup>75</sup>. Resta infatti elevata la concentrazione sul lato dell'offerta, soprattutto nel Mezzogiorno, che si traduce in prezzi mediamente elevati e con tendenza all'aumento. Sul lato della domanda, nonostante l'apertura del mercato a tutti i clienti non domestici (a partire dal 1° luglio 2004), nel 2005 si è registrato un aumento modesto del numero di clienti idonei approvvigionati sul mercato libero<sup>76</sup>, che rappresenta il 61 per cento dei prelievi finali di elettricità, con un incremento inferiore al punto percentuale rispetto al 2004. Vi è inoltre una elevata variabilità regionale, con una quota maggiore di clienti che si sono rivolti al mercato libero nelle regioni del Centro-Nord. Nel Mezzogiorno spicca la Sardegna, dove oltre il 70 per cento dei prelievi finali di elettricità è avvenuto sul mercato libero, mentre Calabria, Campania, Puglia e Sicilia sono ben al di sotto della media nazionale<sup>77</sup>. Emerge un clima di diffidenza delle imprese italiane nei confronti dell'attuale stato della liberalizzazione del mercato energetico, che viene percepito ancora come poco

<sup>74</sup> Con il D.Lgs. 112/98 e la successiva riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni hanno acquisito la potestà legislativa concorrente nella materia dell'energia, nonché le competenze amministrative, da condividere in parte con gli Enti locali.

<sup>75</sup> Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Relazione Annuale sullo Stato dei Servizi e sull'Attività Svolta*, 2006 ([http://www.autorita.energia.it/relaz\\_ann/index.htm](http://www.autorita.energia.it/relaz_ann/index.htm)).

<sup>76</sup> Nel mercato libero, l'energia elettrica viene scambiata tra produttori e grossisti nazionali ed esteri e i clienti idonei, che costituiscono la domanda. Un cliente idoneo è l'utente che, consumando più di 100.000 kWh annui, può stipulare contratti di fornitura con qualsiasi produttore, distributore o grossista, sia in Italia che all'estero. I clienti non idonei o vincolati sono quelli che possono stipulare contratti di fornitura esclusivamente con il distributore che esercita il servizio nell'area territoriale dove è localizzata l'utenza.

<sup>77</sup> Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Op. Cit.*.

### Gli squilibri del sistema elettrico italiano

trasparente. Le imprese, in particolare quelle localizzate nel Mezzogiorno, incontrano difficoltà nel cambiare fornitore o nel rinegoziare il contratto di fornitura, soprattutto se di piccole dimensioni e con un consumo energetico relativamente basso<sup>78</sup>.

Nel complesso, l'Italia presenta un fabbisogno di energia elettrica superiore alla produzione nazionale, e nel 2005 ha fatto ricorso alle importazioni per coprire circa il 15 per cento della energia richiesta<sup>79</sup>. I bilanci energetici delle macroaree territoriali sono risultati parimenti in deficit, sebbene il Mezzogiorno, con un deficit pari al 4,5 per cento dell'energia richiesta sul territorio, presenti una situazione meno critica rispetto all'area centro-settentrionale del Paese (pari al 18,8 per cento). Tuttavia, la grande variabilità regionale, con poche regioni principali esportatrici di energia elettrica (Valle d'Aosta, Puglia, Liguria e Trentino-Alto Adige), insieme alle tradizionali disparità nella copertura della rete di trasmissione nazionale ad altissima ed alta tensione (57 m/kmq nel Mezzogiorno a fronte di 83,5 m/kmq nel Centro-Nord), determinano squilibri regionali nel sistema elettrico, con conseguenti strozzature nella trasmissione, perdite di rete e potenziali disservizi.

L'evoluzione del parco della generazione elettrica nazionale verso l'affermazione del gas naturale, che a fine 2005 concorreva ormai per oltre il 50 per cento alla produzione termoelettrica complessiva, ha contribuito all'incremento dell'efficienza della generazione, rendendo tuttavia evidenti le criticità legate agli approvvigionamenti del gas.

### Il ruolo delle fonti rinnovabili

In questo scenario in evoluzione, gli interventi per la promozione delle fonti rinnovabili assumono un ruolo di primo piano per le politiche di sviluppo territoriale.

Dal lato delle infrastrutture, si assiste ad una graduale crescita delle fonti rinnovabili<sup>80</sup>, la cui potenza installata è aumentata del 18,5 per cento nel periodo 2000-2005 e rappresenta circa il 24,5 per cento della capacità di generazione elettrica totale<sup>81</sup>. In particolare, nel periodo considerato, la potenza installata delle fonti rinnovabili nel Mezzogiorno è passata dal 13,8 al 17,7 per cento della potenza installata totale nell'area, rimanendo comunque al di sotto della quota osservata nel Centro-Nord (27,5 per cento). Va rilevato che, se si considerano le fonti rinnovabili al netto dell'idroelettrico, le regioni meridionali hanno acquisito nel periodo considerato una posizione di vantaggio su quelle del Centro-Nord, come mostrato nella Figura II.25.

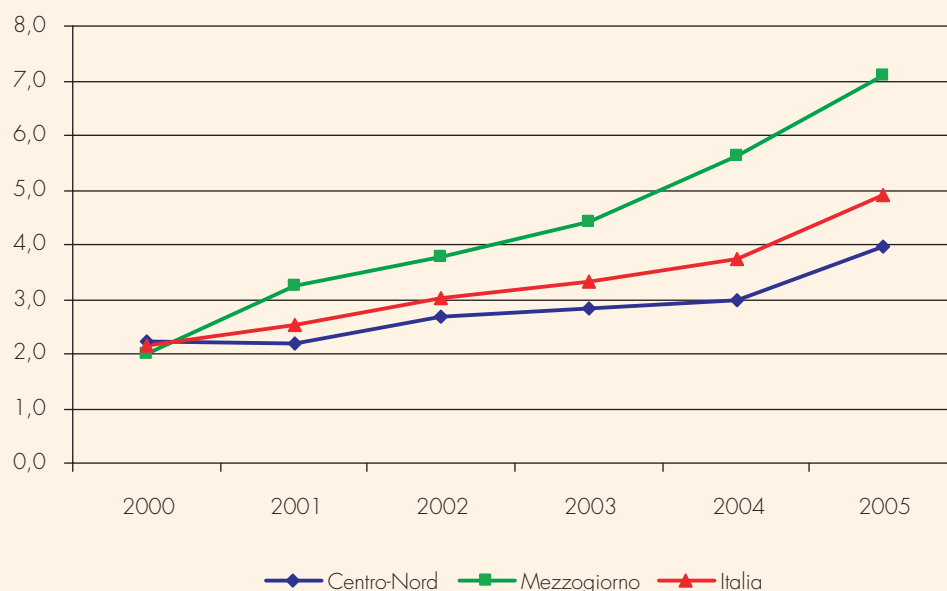
<sup>78</sup> Si veda l'indagine multiutente "Energy 2005" condotta da GfK-EURISKO.

<sup>79</sup> Tutti i dati relativi alla struttura del sistema elettrico italiano riportati nel testo (bilanci energetici regionali e nazionale, densità della rete di trasmissione, parco generazione elettrica, fonti energetiche rinnovabili) sono tratti e/o elaborati, salvo ove diversamente indicato, da dati Terna - Rete Elettrica Nazionale S.p.A. e Gestore dei Servizi Elettrici S.p.A., disponibili rispettivamente sui siti <http://www.terna.it> e <http://www.gsel.it>.

<sup>80</sup> In base al D.Lgs. n. 387/2003 di attuazione della Direttiva 2001/77/CE sulle fonti rinnovabili, sono considerate fonti rinnovabili le fonti eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse (inclusa la parte biodegradabile dei rifiuti urbani e industriali), gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas. Tuttavia, poiché anche l'energia prodotta dalla parte non biodegradabile dei rifiuti e dal combustibile da rifiuti è ammessa agli incentivi previsti per le fonti rinnovabili, i dati relativi alle fonti rinnovabili presentati nel testo includono l'energia prodotta da rifiuti, salvo ove diversamente indicato.

<sup>81</sup> I dati fanno riferimento alla potenza efficiente lorda: massima potenza elettrica possibile in condizioni ottimali e di piena efficienza degli impianti.

**Figura II.25 – QUOTA DI POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI (ESCLUSO IDROELETTRICO) PER MACROAREE REGIONALI<sup>1</sup>, 2000-2005 (valori percentuali)**



<sup>1</sup>MW di potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili (eolico, fotovoltaico, geotermia, biomasse e rifiuti) su MW di potenza efficiente lorda totale (per cento).

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Terna - Rete Elettrica Nazionale S.p.A.

Nonostante il peso della risorsa idroelettrica sia diminuito nel tempo, essa resta la principale fonte rinnovabile, sebbene nel Mezzogiorno il suo ruolo sia nettamente inferiore (cfr. Tavola II.18). Le prospettive di sviluppo della fonte idraulica attraverso grandi impianti risultano prossime all'esaurimento e sono limitate dai potenziali impatti ambientali e paesaggistici. Al contrario, la capacità installata degli impianti cosiddetti mini-idro (con potenza inferiore ai 10 MW) è aumentata del 9 per cento, sia attraverso la realizzazione di nuovi impianti, sia con la riconversione di impianti abbandonati ed obsoleti. All'estremo opposto, in termini di potenza installata, si colloca il fotovoltaico, che resta marginale e si presenta ancora poco competitivo rispetto alle altre fonti, nonostante i costi e il rendimento energetico siano in continua evoluzione. Il settore mostra segnali incoraggianti di crescita, legati soprattutto all'introduzione di nuovi incentivi (di cui si parlerà oltre) e allo sviluppo di applicazioni per l'edilizia abitativa e le infrastrutture urbane. Biomasse e rifiuti rappresentano la seconda fonte rinnovabile in Italia per capacità produttiva, seguiti da eolico e geotermia, come indicato nella Tavola II.18.

Tutte le fonti rinnovabili hanno fatto registrare aumenti nella potenza installata nel periodo considerato, soprattutto nel Mezzogiorno e, più in particolare, in Basilicata, Campania, Molise e Sardegna. Gli aumenti più consistenti hanno riguardato la potenza eolica e di biomasse e rifiuti (cfr. Tavola II.18 e Figura II.26). Lo sviluppo del comparto eolico ha beneficiato dei sistemi di incentivazione, che hanno attratto un crescente numero di operatori, determinando un aumento della concorrenza e dando impulso allo sviluppo tecnologico e al conseguente progres-

**Tavola II.18 - POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI PER MACROAREE REGIONALI, 2000 E 2005**  
(Totale, composizione percentuale e variazioni 2000-2005)

	2000		2005		2000/ 2005 (%)
	Potenza (MW)	Quota (%)	Potenza (MW)	Quota (%)	
<b>Centro-Nord</b>					
Idrica	13.777,2	92,0	14.455,8	85,6	4,9
Eolica	5,0	0,0	21,0	0,1	320,0
Fotovoltaica	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Biomasse e rifiuti	574,3	3,8	1.705,5	10,1	197,0
Geotermia	626,5	4,2	711,0	4,2	13,5
<b>Totale</b>	<b>14.983,0</b>	<b>100,0</b>	<b>16.893,4</b>	<b>100,0</b>	<b>12,8</b>
<b>Mezzogiorno</b>					
Idrica	2.838,0	85,7	2.869,9	60,1	1,1
Eolica	358,5	10,8	1.617,9	33,9	351,3
Fotovoltaica	6,3	0,2	7,1	0,1	12,7
Biomasse e rifiuti	110,6	3,3	284,2	5,9	157,0
Geotermia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>3.313,4</b>	<b>100,0</b>	<b>4.779,1</b>	<b>100,0</b>	<b>44,2</b>
<b>Italia</b>					
Idrica	16.615,2	90,8	17.325,7	79,9	4,3
Eolica	363,5	2,0	1.638,9	7,6	350,9
Fotovoltaica <sup>1</sup>	6,3	0,0	7,2	0,0	14,3
Biomasse e rifiuti	684,9	3,7	1.989,7	9,2	190,5
Geotermia	626,5	3,4	711,0	3,3	13,5
<b>Totale</b>	<b>18.296,4</b>	<b>100,0</b>	<b>21.672,5</b>	<b>100,0</b>	<b>18,5</b>

<sup>1</sup> Considerando anche i dati ENEA sui tetti fotovoltaici, la potenza fotovoltaica installata in Italia è pari a 34 MW nel 2005. Il dato non è disponibile a livello regionale.

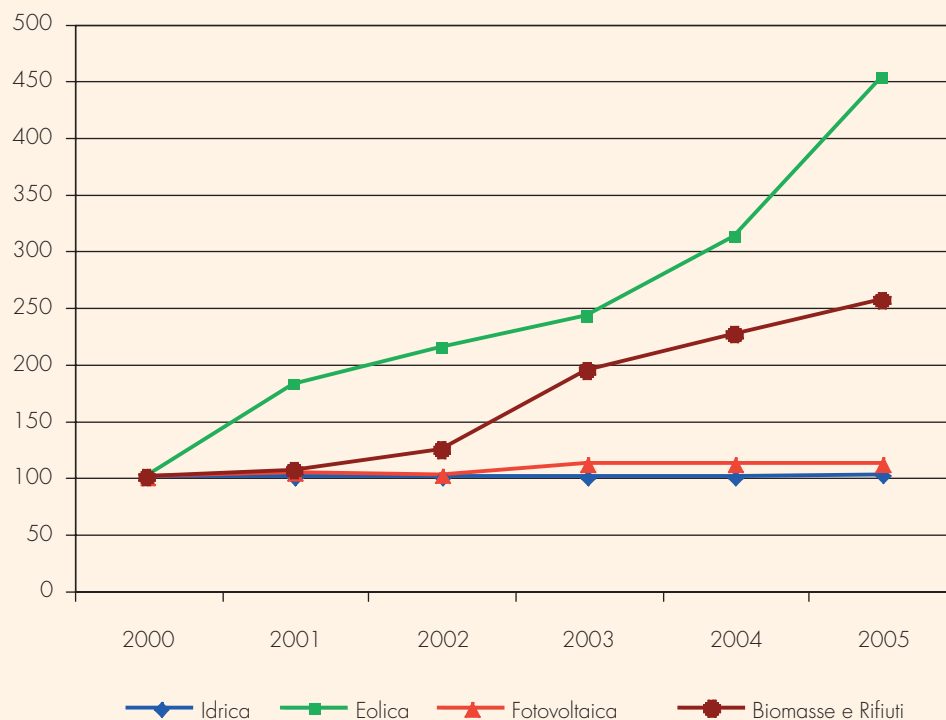
Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Terna - Rete Elettrica Nazionale S.p.A.

sivo abbassamento dei costi unitari di produzione dell'elettricità, rendendo ormai l'eolico competitivo con le fonti tradizionali.

Tuttavia, nell'ultimo anno l'eolico ha subito una battuta d'arresto, in parte associata alle resistenze degli enti preposti al rilascio dell'autorizzazione e alla conflittualità con le popolazioni locali. Mentre la quasi totalità della potenza eolica è installata nelle regioni meridionali, anche per ragioni legate alla morfologia del territorio, la quota di capacità produttiva da biomasse resta inferiore alla media nazionale. La produzione di energia da biomasse presenta ancora costi mediamente elevati, legati soprattutto ai costi e alla disponibilità della materia prima, nonché all'efficienza dei servizi di trasporto e logistica. Inoltre, le persistenti criticità nella gestione del ciclo dei rifiuti limitano le prospettive di sviluppo della produzione di energia da rifiuti nel Mezzogiorno (cfr. Paragrafo II.3.2).

Nonostante l'incremento della capacità produttiva, nel 2005 la produzione lorda di energia elettrica era pari al 14,1 per cento del consumo interno lordo di energia elettrica, rispetto all'obiettivo del 22 per cento al 2010 stabilito dalla normativa europea<sup>82</sup>, e a circa il 16,5 per cento della produzione lorda interna.

<sup>82</sup> La Direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili, recepita dal D.Lgs. 387/2003, indica come obiettivo per l'Italia al 2010 una quota di produzione di elettricità da fonte rinnovabile del 25 per cento rispetto al consumo interno lordo. L'Italia ha indicato come realistico un obiettivo del 22 per cento.

**Figura II.26 - VARIAZIONE DELLA POTENZA INSTALLATA DELLE FONTI RINNOVABILI NEL MEZZOGIORNO, 2000-2005** (anno 2000 = 100)

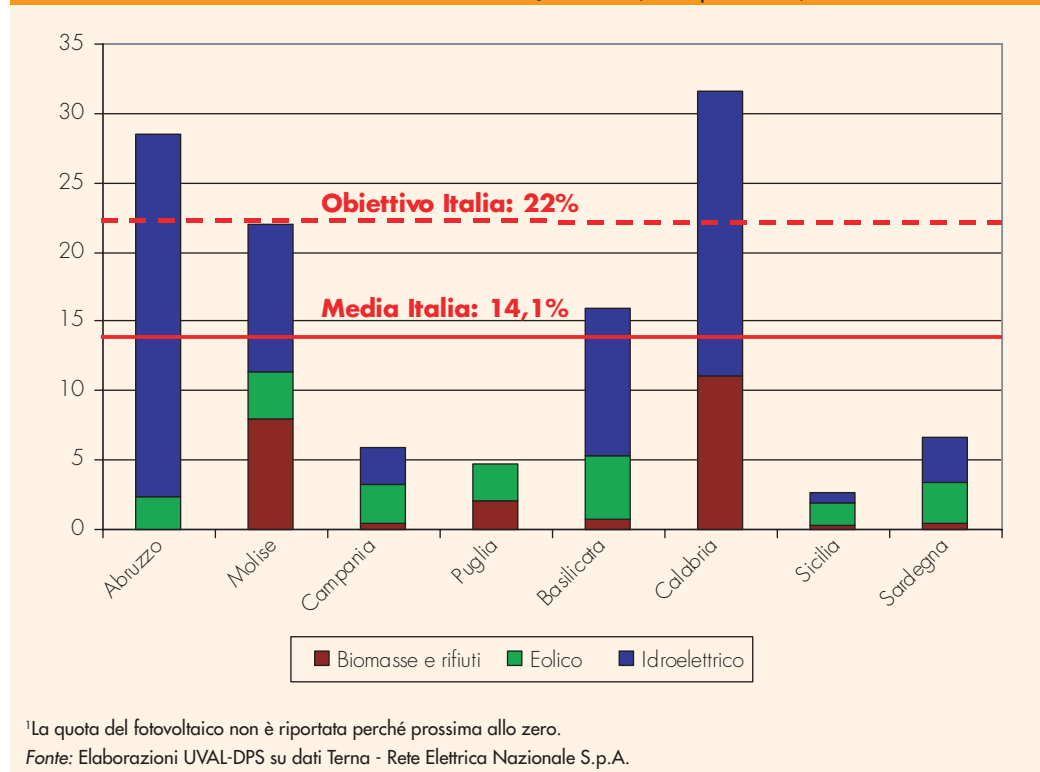
Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Terna - Rete Elettrica Nazionale S.p.A.

Nel Mezzogiorno, l'energia prodotta da fonti rinnovabili non raggiunge il 10 per cento del consumo interno lordo dell'area. Tuttavia, va rilevato che alcune regioni meridionali si collocano al di sopra della media nazionale e del target citato, grazie soprattutto allo sfruttamento dell'idroelettrico (cfr. Figura II.27). Nel periodo 2000-2005 la produzione di energia idroelettrica ha avuto un andamento altalenante, dovuto ai fattori climatici che influenzano la disponibilità della risorsa idrica. Al contrario, la produzione delle altre fonti rinnovabili, e soprattutto eolica, è aumentata ad un ritmo pressoché costante, e solo nell'ultimo anno di oltre il 6,5 per cento.

Con 50 TWh di produzione lorda di energia da fonti rinnovabili nel 2005, l'Italia è quarta tra i Paesi UE-15. Tuttavia, se si considera la quota di energia rinnovabile rispetto alla produzione lorda totale, con il 16,5 per cento l'Italia risulta di poco al di sopra della media UE-15 (pari a 14,5 per cento) e sesta in UE-15, ma ben lontana dal primo paese, l'Austria, che produce il 60 per cento della energia interna da fonti rinnovabili.

Questo sviluppo delle fonti rinnovabili è stato sostenuto con schemi di incentivazione nazionale e attraverso varie forme di finanziamento in conto capitale gestite prevalentemente a livello regionale.

**Figura II.27 - QUOTA DI CONSUMO INTERNO LORDO DI ELETTRICITÀ COPERTA DA ENERGIA RINNOVABILE NEL MEZZOGIORNO, PER FONTE<sup>1</sup> E REGIONE, 2005 (valori percentuali)**



In particolare, il sistema dei Certificati Verdi<sup>83</sup> (CV) avviato nel 2002 ha dato un contributo alla penetrazione delle fonti rinnovabili, come dimostrato dal fatto che la crescente domanda di CV, connessa al crescente obbligo di immissione di energia rinnovabile nel sistema elettrico, è stata sempre più coperta dall'offerta dei privati. Tuttavia, il mercato appare ormai bloccato, con un volume di transazioni in netto calo. Al sistema dei CV manca una prospettiva di lungo periodo, in quanto l'obbligo di immissione di energia rinnovabile viene determinato con un susseguirsi di provvedimenti *ad hoc*, che sembrano rispondere ad esigenze contingenti di sostegno alla domanda e quindi al prezzo dei CV.

Solo per l'energia solare fotovoltaica, a partire dal settembre 2005 è in vigore uno strumento di incentivazione in "conto energia", ossia attraverso il riconosci-

<sup>83</sup> Il D.Lgs. n. 79/1999 ha introdotto l'obbligo per produttori e importatori di energia elettrica di immettere annualmente nel sistema elettrico una quota di energia rinnovabile pari al 2 per cento (successivamente incrementata di 0,35 punti percentuali all'anno a partire dal 2004) di quanto prodotto e/o importato da fonti convenzionali nell'anno precedente o di detenere l'equivalente in Certificati Verdi. Questi ultimi sono titoli negoziabili emessi dal Gestore dei Servizi Elettrici (GSE) a fronte della produzione di energia da fonti rinnovabili da parte di impianti qualificati. Il GSE emette propri CV per coprire la domanda non soddisfatta dai CV assegnati ai privati e da questi offerti sul mercato. Il sistema dei CV è destinato a sostituire gradualmente il precedente sistema avviato con il provvedimento Cip n. 6/1992 di incentivazione in tariffa dell'energia prodotta con fonti rinnovabili e assimilate.

mento di tariffe maggiorate all'energia prodotta da impianti fotovoltaici<sup>84</sup>, con l'obiettivo di raggiungere i 1000 MW di potenza nominale fotovoltaica installata al 2015. Lo schema ha suscitato grande interesse, tanto che in poco più di sei mesi, oltre 12.400 impianti sono stati ammessi all'incentivazione, corrispondenti a quasi l'80 per cento dei 500 MW complessivi di potenza nominale incentivabile. In termini di potenza nominale, oltre il 60 per cento degli impianti ammessi al "conto energia" è da localizzare nel Mezzogiorno. Tuttavia, alla fine del 2006, solo per un terzo degli impianti ammessi all'incentivo erano cominciati i lavori di costruzione, mentre quelli entrati in esercizio erano 655, per una potenza nominale di poco superiore ai 4 MW, per la grande maggioranza di piccola taglia e localizzati al Centro-Nord.

Il fotovoltaico ha beneficiato anche di incentivi in conto capitale attraverso il programma nazionale "Tetti fotovoltaici", attivato dal Ministero dell'Ambiente a partire dal 2001, per la promozione di impianti installati nelle strutture edilizie. Anche questo programma ha riscosso un grande interesse e le domande per i finanziamenti hanno rapidamente superato la disponibilità dei fondi<sup>85</sup>. Il programma ha sostenuto la ripresa degli investimenti nel fotovoltaico, con la realizzazione di circa 20 MW nel periodo 2002-2005<sup>86</sup>. Tuttavia, alla conclusione del programma nel 2003 è seguita una fase di incertezza circa le prospettive future, con una conseguente frenata degli investimenti, nell'attesa dell'avvio del successivo incentivo in "conto energia".

Molte Amministrazioni regionali hanno attivato ulteriori schemi di finanziamento in conto capitale per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, in particolare a valere sui Fondi Strutturali Comunitari. Nello specifico delle Regioni Obiettivo 1 (escluso il Molise) per il periodo 2000-2006, alla fine di agosto 2006 il sistema di monitoraggio registrava oltre 6200 progetti in fonti rinnovabili ammessi a finanziamento per un totale di oltre 345 milioni di euro. I contributi hanno interessato tutte le fonti, ancorché con una certa variabilità regionale. Tuttavia, la quasi totalità dei progetti consiste in impianti di piccola taglia ad energia solare, mentre per le altre fonti si tratta di pochi interventi di dimensioni maggiori, come testimoniato dall'entità media degli investimenti<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Il "conto energia" è regolato dai DM 28 luglio 2005 e 6 febbraio 2006 del Ministro delle Attività Produttive (di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio). Sono ammessi allo schema di incentivazione gli impianti (nuovi, oggetti di rifacimento totale o di potenziamento) di potenza nominale compresa tra 1 e 1000 kW. Il valore delle tariffe incentivanti, riconosciute per un periodo di venti anni, varia a seconda della taglia di potenza nominale degli impianti ed è incrementato nel caso di integrazione dei moduli fotovoltaici negli edifici. Per approfondimenti, si veda Gestore dei servizi elettrici, *Incentivazione degli impianti fotovoltaici. Relazione delle attività settembre 2005 - ottobre 2006*, 2007 disponibile sul sito <http://www.gsel.it>.

<sup>85</sup> Nel complesso sono stati stanziati fondi per circa 100 milioni di euro (comprensivi di cofinanziamento regionale), gestiti attraverso bandi nazionali destinati a soggetti pubblici o attraverso bandi gestiti dalle Regioni e destinati a soggetti pubblici e privati.

<sup>86</sup> Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, *Dossier ENEA per il solare fotovoltaico*, 2006, p. 11 (<http://www.enea.it>).

<sup>87</sup> Per maggiori dettagli, aggiornati al 31 dicembre 2005, si veda DPS-UVAL, *Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob.1 2000-2006*, 2006, pp.129-142.

### Ostacoli e prospettive

Lo sviluppo delle fonti rinnovabili registrato negli ultimi anni appare ancora insufficiente e lontano dal raggiungimento del target al 2010. L'attuazione dei sistemi di incentivazione e degli schemi di finanziamento in conto capitale è stata caratterizzata da una sorta di instabilità e non sembra aver seguito una strategia ben delineata, con conseguenti incertezze per gli operatori ed effetti negativi sulla capacità degli operatori stessi di impegnarsi in piani di investimento di lungo periodo. Ulteriori incertezze derivano dall'inadeguatezza delle reti elettriche, soprattutto di distribuzione, ad assicurare l'efficiente gestione delle connessioni di impianti da fonti rinnovabili, spesso di piccola taglia e distribuiti sul territorio.

Mentre il settore eolico ha raggiunto ormai una propria competitività e risulta meno legato alla disponibilità di incentivi economici, lo sviluppo delle altre fonti rinnovabili sembra essere condizionato alla presenza di incentivi, non solo e non tanto per la realizzazione degli impianti, quanto per sostenere l'innovazione tecnologica e legare le fonti rinnovabili allo sviluppo del territorio. Infatti, le attività di ricerca hanno difficoltà a trovare sbocchi in applicazioni industriali, a causa della debolezza dell'industria nazionale di produzione di componenti e tecnologie per le fonti rinnovabili. Le imprese attive nel settore, in gran parte di piccola e media dimensione, operano prevalentemente nell'orbita dei grandi gruppi internazionali. Sussiste quindi il rischio di rendere lo sviluppo delle fonti rinnovabili condizionato dalle importazioni di tecnologia e componenti. Analogamente, la produzione di energia da biomassa in Italia appare attualmente dipendente dalle importazioni di materia prima, meno costosa di quella prodotta internamente. Il completamento delle filiere agro-energetiche rappresenta, quindi, un fattore cruciale dello sviluppo di questa fonte rinnovabile e del suo collegamento col territorio, anche in considerazione dell'elevato potenziale occupazionale.

Esistono, inoltre, ostacoli non economici allo sviluppo delle fonti rinnovabili, legati alle complessità procedurali e all'incertezza dei tempi per il rilascio delle autorizzazioni, nonché alla ricerca del consenso a livello locale sulla localizzazione degli impianti.

Emerge quindi la necessità di inquadrare le azioni volte alla promozione delle fonti rinnovabili in una strategia per lo sviluppo del sistema elettrico italiano nel suo complesso, volta a superare gli squilibri territoriali, a rafforzare il coordinamento tra gli enti di governo del settore e tra le scelte in materia d'energia e le politiche territoriali. È questa l'impostazione seguita dal QSN per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, laddove per gli interventi relativi alla promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica si assume anche un'ottica interregionale, al fine di valorizzare le diverse vocazioni territoriali, con l'attivazione di filiere produttive nel settore, rendendole al contempo coerenti con gli obiettivi strategici di sistema.

## RIQUADRO I - LA PROMOZIONE DELL'EFFICIENZA ENERGETICA NEGLI USI FINALI

*Nonostante la modesta performance dell'economia italiana negli ultimi anni e l'aumento dei prezzi dei combustibili, i consumi di energia, e in particolare quelli di elettricità, mostrano una generale tendenza all'aumento, soprattutto nel settore degli usi civili<sup>1</sup>. Il miglioramento del rendimento energetico delle apparecchiature non riesce a bilanciare l'aumento del loro utilizzo, determinato da vari fattori, tra cui l'informatizzazione dei servizi alla produzione e della Pubblica Amministrazione e il cambiamento dei modelli di consumo. In particolare, nel comparto domestico, i consumi elettrici pro capite sono aumentati in tutte le Regioni, e maggiormente nel Mezzogiorno, determinando una convergenza tra le aree del Paese.*

*Il miglioramento dell'efficienza energetica negli usi finali rappresenta, quindi, una priorità per affrontare adeguatamente i problemi energetici e ambientali. Per questo, la Direttiva 2006/32/CE ha posto obiettivi nazionali, ancorché indicativi, di risparmio negli usi finali di energia, mentre si sono moltiplicate le iniziative di promozione dell'efficienza energetica ai vari livelli di governo, da ultimo con la legge finanziaria 2007.*

*Nel 2005, l'Italia ha avviato un sistema di titoli negoziabili, i Titoli di Efficienza Energetica (TEE), per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali, con l'obiettivo di conseguire nel periodo 2005-2009 un risparmio complessivo di energia primaria pari a 5,8 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio, ripartito in obiettivi annui crescenti nel tempo posti a carico dei maggiori distributori di elettricità e gas<sup>2</sup>. Nel primo anno di attuazione del sistema, tutti i distributori obbligati hanno conseguito i propri obiettivi e sono stati certificati incrementi di efficienza energetica, con associata emissione di TEE, largamente superiori agli obiettivi prefissati<sup>3</sup>. Il 75 per cento dei risparmi complessivi è intervenuto nel comparto elettrico. Il 60 per cento dei progetti ha interessato gli usi elettrici nel settore civile e l'illuminazione pubblica, con l'applicazione di tecnologie ormai mature e interventi di piccola taglia e di rapida esecuzione, che difficilmente potranno avere degli impatti strutturali sugli usi finali di energia. Residuali gli interventi nel settore industriale.*

<sup>1</sup> Nel periodo 2000-2005, i consumi finali di energia (al netto degli usi non energetici e dei bunkeraggi) sono aumentati dell'8,7 per cento. I consumi per usi civili (settore domestico, del commercio, dei servizi e della Pubblica Amministrazione) sono cresciuti del 18,5 per cento nel periodo considerato, mentre gli altri settori economici (industria, agricoltura e trasporti) hanno presentato incrementi più modesti (dati elaborati dai Bilanci Energetici Nazionali disponibili sul sito <http://dgerm.attivitaproduttive.gov.it/dgerm>).

<sup>2</sup> Il sistema è stato avviato con i decreti del Ministro delle Attività Produttive (di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio) del 20 luglio 2004, che impongono ai distributori di energia elettrica e gas (con più di 100.000 utenti) obblighi quantitativi di risparmio energetico in base alla rispettiva quota di mercato. I distributori soggetti all'obbligo possono adempiere i propri obblighi realizzando progetti di risparmio energetico a favore degli utenti finali, anche tramite le società di servizi energetici (ESCO), oppure detenendo, in tutto o in parte, un ammontare equivalente di TEE. I TEE sono titoli negoziabili emessi dal Gestore del Mercato Elettrico (GME) a favore dei soggetti che hanno conseguito risparmi energetici, incluse le ESCo, e possono essere scambiati su un apposito mercato gestito dal GME e con contratti bilaterali. Quindi, per ogni anno di riferimento, i distributori devono detenere un numero di TEE equivalente all'obiettivo stabilito, ottenuti in corrispettivo di interventi realizzati e/o acquisiti sul mercato.

<sup>3</sup> Tuttavia, va rilevato che circa il 60 per cento di questi risparmi è stato ottenuto con interventi realizzati tra il 2001 e il 2005, per i quali sono stati riconosciuti i TEE. Per approfondimenti, si veda Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Primo rapporto annuale sul meccanismo dei titoli di efficienza energetica*, 2006, da cui sono tratti anche i dati riportati nel testo.

*Gli interventi dei distributori si sono concentrati quasi esclusivamente nel Centro-Nord. Solo il 20 per cento dei risparmi sono stati conseguiti con progetti realizzati nel Mezzogiorno, ad opera prevalentemente delle società di servizi energetici (ESCO)<sup>4</sup>. Queste hanno svolto un ruolo fondamentale, realizzando sull'intero territorio nazionale il 65 per cento dei risparmi certificati. A fine maggio 2006, risultavano accreditati presso l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) 577 ESCO, di cui meno del 20 per cento localizzato nelle Regioni del Sud. Tuttavia, se si considerano le società che hanno anche operato almeno un intervento di risparmio energetico certificato dall'AEEG, il numero totale scende a 56, di cui solo 9 localizzate nel Mezzogiorno, prevalentemente in Campania. Nel complesso, quindi, le aree meridionali appaiono meno coinvolte nel sistema di incentivazione, probabilmente a causa della minore sensibilità degli utenti al tema del risparmio energetico, ma anche della inferiore disponibilità di personale tecnico specializzato e della scarsa attenzione dimostrata dai distributori.*

*Il sistema dei TEE ha contribuito ad aumentare l'informazione disponibile e a sensibilizzare gli utenti finali sul tema del risparmio energetico, anche attraverso la spinta a costituire soggetti specializzati nell'offerta di servizi energetici. Tuttavia, molto resta ancora da fare, soprattutto per l'introduzione di tecnologie innovative sia nell'industria, sia negli usi civili, e in particolare per l'efficienza energetica e l'integrazione delle fonti rinnovabili e della cogenerazione negli edifici<sup>5</sup>, nonché per rafforzare la rete di servizi e le competenze per la gestione e manutenzione degli interventi.*

*È proprio in questa direzione che la politica regionale unitaria 2007-2013 si sta muovendo, al fine di tradurre il miglioramento dell'efficienza energetica in occasioni di innovazione e accrescimento delle competenze, e per tale via, in incremento della competitività dei territori e delle opportunità di occupazione.*

<sup>4</sup> Le società di servizi energetici sono imprese, anche artigiane, che hanno come oggetto sociale, anche non esclusivo, l'offerta di servizi integrati per la realizzazione e la gestione di interventi di risparmio energetico.

<sup>5</sup> La riqualificazione energetica degli edifici è uno dei settori a più elevato potenziale di riduzione dei consumi di energia. Con il D.lgs. 192/2005 è stata recepita la Direttiva 2002/91/CE, volta a promuovere il miglioramento della prestazione energetica degli edifici, attraverso l'applicazione di requisiti minimi e la certificazione energetica per gli edifici di nuova costruzione o soggetti a grandi ristrutturazioni.

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

### **II.4.1 Il disagio sociale nelle città**

Negli anni più recenti, il DPS si è impegnato in attività di ricerca sulle città italiane, analizzandone i fenomeni economici e imprenditoriali, le dinamiche demografiche e sociali, e lo stock e i flussi di servizi avanzati che ne trainano la crescita e la competitività. La fotografia ottenuta ha informato l'impostazione del QSN per il 2007-2013 che, nella Priorità 8 dedicata alla *Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*, indica le strategie e gli obiettivi per sostenere il contributo dei maggiori sistemi urbani alle economie regionali e nazionale. Tuttavia, accanto allo sviluppo economico, la futura programmazione considera le città anche come

centro delle strategie per lo sviluppo sociale, riconoscendole come i luoghi dove si riflettono più rapidamente e marcatamente le tendenze, le trasformazioni e le sfide della società contemporanea. In particolare, nuovi fenomeni quali l'integrazione o la segregazione spaziale e sociale delle comunità di immigrati, l'invecchiamento della popolazione in specifici quartieri, il degrado di infrastrutture dell'edilizia popolare, gli effetti urbani e socio-occupazionali della de-industrializzazione, possono rappresentare fonti di disagio e tensione sociale, spesso concentrati in zone circoscritte delle medie e grandi aree urbane.

Per politiche di sviluppo efficaci, l'azione di contrasto all'esclusione sociale da parte delle amministrazioni locali interessa la scala infra-comunale. Ciò nondimeno, la definizione delle molteplici dimensioni del disagio, e l'individuazione delle aree e dei quartieri dove queste si concentrano, sono processi analitici fortemente penalizzati dalla scarsità di dati e informazioni oggettive. Infatti, le rilevazioni statistiche, già rare e infrequenti a livello comunale, divengono particolarmente frammentate su scala infra-comunale, non essendo disponibili analisi periodiche realizzate su aree o quartieri con metodologie sufficientemente omogenee<sup>88</sup>. Al momento di impostare programmi e progetti di inclusione sociale, si rivela quindi un significativo deficit conoscitivo nella misurazione e localizzazione del disagio.

La Commissione Europea ha fornito, seppur indirettamente, una propria lettura degli elementi caratterizzanti di un "quartiere in crisi" quando, nel 2000, ha definito i criteri per l'individuazione delle zone ammissibili al Programma *Urban II*. Accanto ad una soglia minima di ventimila abitanti per le aree bersaglio, la CE stabiliva che la partecipazione al programma fosse limitata ad aree urbane che soddisfacessero almeno tre criteri selezionati tra un set di più variabili<sup>89</sup>. Per la diversa natura e misurabilità dei fenomeni sottesi a tali criteri e le differenti priorità dei singoli stati membri nelle politiche di sviluppo, ogni paese ne ha differenziato l'applicazione per la selezione delle aree-bersaglio.

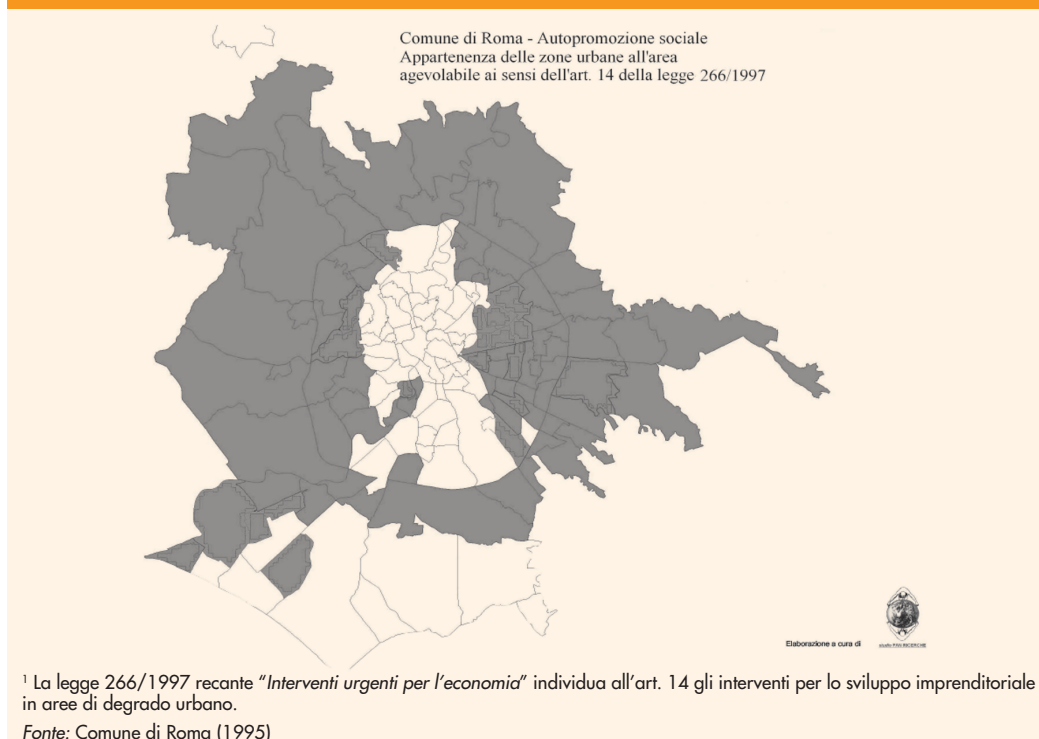
Altre misurazioni dei fenomeni di marginalità nelle città prediligono la dimensione socioeconomica e occupazionale del disagio. Ad esempio, è il caso delle Zone Franche Urbane (ZFU) in Francia, aree infra-comunali di dimensione minima di diecimila abitanti dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese. Per i criteri, le ZFU sono caratterizzate dai seguenti indicatori: un livello di disoccupazione almeno superiore alla media nazionale; una prevalenza di popolazione giovane; una forte incidenza di non diplomati; un basso contributo fiscale pro capite.

Statistiche  
e criteri per  
politiche sociali  
infra-comunali

<sup>88</sup> Come accade invece ad esempio negli Stati Uniti, dove l'unità infra-comunale corrispondente al codice postale (lo *zip code*) è sistematicamente utilizzata per statistiche territoriali di ogni tipo.

<sup>89</sup> Nello specifico: elevato tasso di disoccupazione di lunga durata; scarsa attività economica; notevole povertà ed emarginazione; esigenza specifica di riconversione a seguito di problemi socioeconomici locali; forte presenza di immigrati, gruppi etnici e minoranze, profughi; basso livello d'istruzione, carenze significative di specializzazione e tassi elevati di abbandono scolastico; elevata criminalità; andamento demografico precario; e ambiente particolarmente degradato. Vedi: Comunicazione della Commissione agli Stati Membri, *Orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la revitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile Urban II*, (2000)1100, 28/04/2000.

**Figura II.28 - ZONE DI ROMA CONSIDERATE AGEVOLABILI AI FINI DELLA L. 266/1997 - AREE DI DEGRADO URBANO<sup>1</sup>**



Anche in Italia, alcune amministrazioni comunali, con scopi e metodologie diverse, hanno realizzato una lettura del disagio sul proprio territorio utilizzando informazione statistica rilevata localmente. Ad esempio, per selezionare le aree bersaglio per un programma per lo sviluppo imprenditoriale in aree di degrado urbano<sup>90</sup>, la città di Roma, sfruttando i dati localmente disponibili e l'articolazione urbanistica in zone urbane e municipi del nuovo PRG, identifica il disagio attraverso un indice che combina variabili di sviluppo (livello di scolarizzazione, indice di dipendenza) e di vivibilità (offerta di servizi sociali e culturali, accessibilità). La Figura II.28 mostra i risultati spaziali dell'analisi (in scuro, l'ampia porzione di città dove le piccole imprese sono ammissibili al finanziamento).

La geografia del disagio in città e quartieri

Al di là delle iniziative intraprese da singole amministrazioni, si osserva la virtuale inesistenza di analisi e fonti quantitative utili a identificare e misurare i fattori e la distribuzione spaziale *infra-comunale* del disagio per un campione più numeroso e trasversale di città e aree urbane. A tal fine, nel 2005, è stato realizzato uno studio sperimentale sulla base dei nuovi dati disponibili delle sezioni censuarie del 2001 in venti province e aree urbane<sup>91</sup>. L'evidenza raccolta nello studio ha

<sup>90</sup> Uno dei dieci comuni italiani interessati dalla legge di finanziamento di piccole imprese in aree degradate prevista dall'art.14 della 266/1997.

<sup>91</sup> Su incarico e con supervisione del DPS-UVAL e della Regione Toscana, lo studio è stato realizzato da una collaborazione tra l'Istituto di Ricerche e Interventi Sociali (Iris) di Prato, Università di Firenze e Università di Roma Tre nell'ambito della ricerca: *Politiche economiche e per la competitività di città e reti urbane nella futura programmazione in Ob.2*, 2006. Alcuni risultati della ricerca sono stati presentati nel Rapporto DPS 2005 (p.144-151).

permesso la formulazione di una serie di ipotesi sulla geografia del disagio in Italia. La scelta delle sezioni censuarie (ovvero, le microaree corrispondenti alle sezioni di censimento) come unità spaziali permette di procedere ad una successiva aggregazione dei dati per unità territoriali più ampie (quartieri, circoscrizioni, municipi, ecc.). Per isolare le fonti di disagio, lo studio ha considerato un set di circa quaranta variabili socio-demografiche costruite a partire da dati ufficiali<sup>92</sup>, aggregate in tre indici che, componendo le suddette variabili, riflettono diverse dimensioni dei fenomeni di disagio sociale:

1. la *dimensione lavorativa*, che considera indicatori su tasso di disoccupazione, tasso di attività e tasso di occupazione per misurare la partecipazione ad un mercato del lavoro efficiente dei cittadini nelle diverse sezioni censuarie;
2. la *dimensione socio-relazionale*, che considera indicatori relativi alla percentuale di anziani, di famiglie senza nucleo, e di persone divorziate, separate, o vedove. Tali variabili, fortemente associate tra loro, misurano il dissolvimento della famiglia che, anche secondo recenti studi dell'Istat, rappresenta oggi uno dei principali fattori di vulnerabilità e della caduta in povertà;
3. la *condizione abitativa*, ovvero indici quali la mancanza del telefono, dell'impianto di riscaldamento, dei servizi igienici, dell'acqua calda, considerati come fattori di inadeguatezza e disagio abitativo. Per questa dimensione, il comportamento statistico delle variabili nel campione di città considerato ha individuato come particolarmente rilevanti: l'incidenza percentuale di abitazioni senza riscaldamento, di abitazioni vuote, e di abitazioni sfornite di linea telefonica.

La costruzione di numeri indice per ciascuna dimensione permette di circoscrivere porzioni di città da classificare gerarchicamente in base allo strutturarsi locale del disagio. In questo modo, è possibile identificare i quartieri e le aree maggiormente colpite dai fenomeni di esclusione che potrebbero essere oggetto di specifiche politiche di recupero.

**Tavola II.19 - RESIDENTI PER PROVINCIA E ZONE A POSSIBILE ESCLUSIONE SOCIALE, 2001** (valore percentuale di colonna)

	MI	RM	NA	TO	PD	VR	VE	BO	MO	PR	FI	LI	PO	GEN
<b>Senza disagio</b>	<b>58,4</b>	<b>54,5</b>	<b>57,2</b>	<b>60,9</b>	<b>68,0</b>	<b>66,5</b>	<b>68,4</b>	<b>58,0</b>	<b>67,5</b>	<b>74,1</b>	<b>60,1</b>	<b>61,4</b>	<b>62,0</b>	<b>59,8</b>
Disagio lavorativo	14,3	16,9	18,8	16,6	10,5	10,3	13,1	14,9	10,3	9,8	14,0	13,9	15,5	15,2
Socio-relazionale	6,7	5,2	4,9	5,0	6,1	4,9	3,4	7,6	4,5	3,8	6,1	4,0	4,8	5,5
Fam. rischio povertà	5,7	6,8	4,2	6,5	3,8	5,3	4,5	5,2	4,7	3,7	6,5	6,0	5,7	5,6
<b>Disagio singolo</b>	<b>26,7</b>	<b>28,9</b>	<b>27,9</b>	<b>28,0</b>	<b>20,4</b>	<b>20,5</b>	<b>21,0</b>	<b>27,7</b>	<b>19,6</b>	<b>17,3</b>	<b>26,5</b>	<b>23,8</b>	<b>25,9</b>	<b>26,2</b>
Lav. + socio-relaz.	0,5	0,7	0,7	1,1	1,1	1,5	0,8	1,6	0,8	0,7	1,4	1,0	1,4	0,9
Lav. + fam. risc. pov.	1,7	2,0	1,6	1,7	0,9	1,2	1,3	1,2	1,3	1,1	1,6	1,6	1,2	1,6
Soc.-rel. + fam. risc.	9,3	12,4	10,8	6,1	7,3	7,6	6,5	7,7	7,7	4,5	7,7	7,3	7,6	9,1
<b>Disagio doppio</b>	<b>11,5</b>	<b>15,1</b>	<b>13,1</b>	<b>8,9</b>	<b>9,3</b>	<b>10,2</b>	<b>8,6</b>	<b>10,6</b>	<b>9,8</b>	<b>6,4</b>	<b>10,8</b>	<b>10,0</b>	<b>10,2</b>	<b>11,6</b>
<b>Disagio triplo</b> (Lav. + soc. + fam.)	<b>3,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,8</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,0</b>	<b>3,7</b>	<b>3,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>4,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,4</b>
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Ricerca DPS-UVAL e Regione Toscana; elaborazioni Iris e Università di Firenze su dati Istat 2001

<sup>92</sup> Per la metodologia utilizzata e per accedere alla versione completa dello studio, vedi: *La geografia del disagio sociale nelle città italiane*, [http://www.dps.tesoro.it/uval\\_doc\\_contributi.asp](http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_contributi.asp).

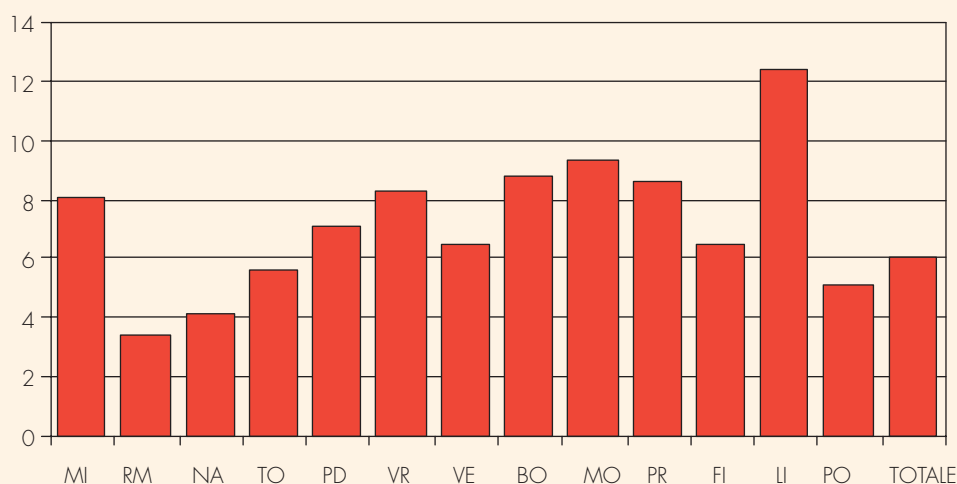
La Tavola II.19 (con dati relativi a 14 delle 20 province interessate dall'analisi delle sezioni censuarie) evidenzia che in nessun contesto si manifesta una frattura sociale tale per cui una maggioranza risiede in zone dove non è presente alcuna forma di esclusione, mentre una minoranza si concentra in zone dove si manifestano due o più tra le forme di esclusione considerate. Più che di una struttura cittadina dicotomizzata (sotto il profilo socioeconomico e spaziale) tra inclusi ed esclusi, le dimensioni e le variabili qui considerate definiscono un quadro dove prevalgono condizioni intermedie di esclusione sociale.

Nelle zone dove prevale una sola dimensione di disagio, domina quello lavorativo, che identifica le aree urbane con un basso coinvolgimento dei cittadini nel mercato del lavoro. Le forme di esclusione occupazionale appaiono particolarmente accentuate nelle sezioni delle province di Torino, Roma e, soprattutto, di Napoli. È invece attenuata tra quelle di Padova, Modena, Verona e di Parma. La concentrazione della popolazione nelle zone a doppio disagio riguarda, invece, l'ambito dei legami socio-relazionali: la maggior parte di coloro che risiedono nelle zone in cui il disagio è duplice vivono in contesti in cui la rottura dei legami affettivi è associata ad un alto numero di famiglie a rischio povertà (definite da persone sole con più di 65 anni, e da famiglie mono-genitoriali con meno di 35 anni). La tendenza a risiedere in queste aree è maggiore per le popolazioni di Milano, Napoli, e soprattutto di Roma.

Se si concentra l'attenzione sulle categorie estreme (zone senza disagio e zone a disagio triplice), possiamo individuare quanto in ogni contesto sia presente una polarizzazione nella collocazione spaziale dei residenti. Dal semplice rapporto percentuale tra la quota di popolazione che risiede nelle zone a triplice disagio e quella più ampia che vive in zone in cui si manifesta almeno una delle possibili forme di disagio<sup>93</sup> otteniamo una misura di quanto in ogni area metropolitana la popolazione è marginalizzata, rilevando la tendenza della minoranza svantaggiata a risiedere in contesti in cui le forme del disagio si cumulano.

La Figura II.29 indica che, nelle aree urbane considerate, i livelli di polarizzazione residenziale sono comunque piuttosto bassi. Si notano però delle differenze. Livorno è il contesto in cui è più alta la tendenza a risiedere in zone dove lo svantaggio sociale è caratterizzato contemporaneamente da un basso livello di coinvolgimento in un mercato del lavoro efficiente e da una forte dissoluzione dei legami familiari che porta all'aumento del rischio di impoverimento. A livelli medi di polarizzazione residenziale troviamo i contesti di Modena, Bologna, Parma, Verona e, a livelli sempre minori, Milano, sebbene quest'ultima abbia rispetto alla prima una maggior quota di popolazione che risiede nelle aree a triplice cumulo di svantaggi. Infine, i livelli più bassi li troviamo a Prato, Napoli e a Roma.

<sup>93</sup> Il valore di quest'indice varia tra 0 (se nessuno risiede in contesti dove è triplice il cumulo degli svantaggi) e 100 (quando tutta la minoranza svantaggiata risiede in zone a triplice cumulo).

Figura II.29 - INDICE DI POLARIZZAZIONE RESIDENZIALE<sup>1</sup>, 2001

<sup>1</sup> Quota di popolazione che risiede in zona a triplice disagio sulla popolazione che vive in zone con almeno un disagio.  
Fonte: Ricerca UVAL-DPS e Regione Toscana; elaborazioni Iris e Università di Firenze su dati Istat 2001

I risultati nelle 20 province suggeriscono altre considerazioni sulla *distribuzione spaziale* delle dimensioni di disagio tra la città capoluogo centro ed i comuni limitrofi:

- i fenomeni di esclusione dal mercato del lavoro sono equamente distribuiti tra centro e periferie;
- il degrado abitativo appare maggiore nei comuni della prima e della seconda cintura metropolitana che non nel centro urbano;
- il centro cittadino è invece caratterizzato da una maggiore concentrazione del disagio socio-relazionale. Tuttavia, nelle cinture urbane esso tende a manifestarsi assieme all'inutilizzo del patrimonio abitativo molto più di quanto non avvenga nei cuori metropolitani;

Un'interessante dimensione nell'analisi riguarda la popolazione immigrata considerata solo marginalmente nella ricerca e su un numero molto limitato di casi, l'analisi non fornisce risultati generalizzabili ma fornisce alcune sorprendenti intuizioni che smentiscono diffusi luoghi comuni. Ad esempio, è il caso della città di Prato, dove si scopre non soltanto che le zone di disagio non sono quelle a maggiore densità di stranieri, ma anche che la popolazione cinese (che l'immaginario collettivo considera chiusa e separata) risulta ben integrata in quartieri a prevalenza italiana, rispetto invece alla molto più segregata comunità pakistana<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> Per la monografia su Prato, scaturita dalla ricerca DPS - Regione Toscana, vedi: D. Fanfani, M. Radini, "Prato: dalla città fabbrica alla società multiculturale" in L. Fregolent (a cura di) *Periferie come banlieues?* (in corso di pubblicazione).

**Fattori e distribuzione spaziale del disagio in due città del Sud**

Per esaminare ulteriori elementi utili all'individuazione e alla localizzazione di aree urbane disagiate sono state osservate due città del meridione, Taranto e Catania, per individuare possibili criteri per determinare le zone in cui le dimensioni del disagio tendono a cumularsi<sup>95</sup>.

Dal punto di vista demografico, Catania risulta avere una densità tripla rispetto a quella di Taranto (cfr. Tavola II.20), dovuta non tanto alla maggiore popolazione residente, quanto alla minore superficie su cui si estende il territorio comunale. Sempre a Catania, la quota della popolazione che, troppo giovane o troppo anziana per lavorare, si trova ad essere dipendente da altri soggetti supera la metà della popolazione in età lavorativa, mentre a Taranto tale quota è più bassa (-6 per cento). Anche, la dimensione relazionale è leggermente più fragile a Catania che a Taranto, come indica la percentuale di persone residenti che hanno vissuto una separazione, un divorzio o una vedovanza, e la quota di famiglie mono-genitoriali.

**Tavola II.20 - COMUNI DI TARANTO E CATANIA - INDICATORI DEMOGRAFICI E DI DISAGIO SOCIALE, 2001**

Dimensione	Indicatore	Taranto	Catania
Demografica	Indice di dipendenza	46,11	52,05
	Densità demografica (ab./kmq)	892,99	2856,30
Relazionale	Percentuale di separati/e, divorziati/e e vedovi/e	9,25	10,28
	Percentuale di famiglie monogenitoriali	9,59	10,86
	Percentuale di famiglie monogenitoriali con genitori <=35 anni	0,68	0,90
Abitativa	Percentuale di abitazioni senza riscaldamento	28,13	55,00
	Percentuale di edifici non in buono stato	39,77	53,82
	Percentuale di abitazioni occupate da persone residenti in affitto	22,55	25,02
Culturale	Percentuale di persone che non arrivano alla licenza elementare	11,37	13,26
Lavorativa	Percentuale di famiglie con persona di riferimento disoccupata	4,25	8,21
	Tasso di disoccupazione	22,08	29,03
	Tasso di non occupazione	67,75	68,96

Fonte: Elaborazioni Iris su dati Istat, Censimento 2001

Un'ulteriore dimensione su cui si può valutare il disagio sociale è la condizione abitativa: a Catania più della metà delle abitazioni è sprovvista di riscaldamento (mentre a Taranto sono meno di un terzo) e presenta una maggiore diffusione di edifici mal conservati e di abitazioni in affitto, indice quest'ultimo che potrebbe dipendere da maggiori difficoltà di accesso alla casa. Infine, anche dal punto di vista dell'istruzione e del funzionamento del mercato del lavoro, la condizione di Catania è peggiore: la percentuale di persone che non arrivano alla licenza elementare e di famiglie che hanno come persona di riferimento un disoccupato, il tasso di disoccupazione e quello di non occupazione hanno tutti valori superiori rispetto a quelli che si riscontrano a Taranto.

<sup>95</sup> Alle tre dimensioni già descritte, si aggiunger l'ulteriore dimensione "demografica" del disagio. L'analisi che segue è stata realizzata da M. Radini, Iris, Prato, 2007.

Per quanto già segnalato, più che le differenze intercomunali, l'individuazione delle divisioni sociali dello spazio urbano infra-comunale è l'aspetto rilevante per la programmazione delle politiche urbane per lo sviluppo delle aree più fragili. Nell'analisi proposta, l'individuazione delle zone maggiormente disagiate avviene in tre passaggi: a) scelta dei gruppi sociali considerati svantaggiati; b) calcolo di un indice di localizzazione per ciascun gruppo scelto; c) combinazione in un indice sintetico degli indici di localizzazione dei diversi gruppi.

Per il primo passaggio, si considerano svantaggiati quattro gruppi sociali: i non occupati (dimensione lavorativa), i soggetti che hanno vissuto una frattura affettiva come separazione, divorzio o vedovanza (dimensione relazionale), i poco istruiti (dimensione culturale) e coloro che vivono in abitazioni senza riscaldamento (dimensione abitativa)<sup>96</sup>. Un *differenziale di localizzazione* tiene poi conto della probabilità di risiedere in una certa zona per un soggetto appartenente al gruppo sociale ritenuto svantaggiato, dell'analoga probabilità per un soggetto non appartenente al gruppo e, infine, della densità demografica<sup>97</sup>. Nella figura II.30 si può osservare la rappresentazione cartografica dell'indice usato per quanto riguarda la localizzazione dei non occupati nelle due città considerate.

Le mappe evidenziano che a Catania i non occupati tendono prevalentemente a localizzarsi nella zona sud-ovest della città, con un minore addensamento nella parte nord-est. Invece, a Taranto, la localizzazione dei non occupati si riscontra nel centro cittadino, a nord e a nord-ovest di questo. Infine, per l'individuazione delle zone disagiate, i quattro indici di localizzazione sono stati combinati in un indice somma che indica il numero delle dimensioni del disagio presenti in ciascuna sezione<sup>98</sup>. Come si può notare, la distribuzione del disagio nelle due città assume una conformazione spaziale molto simile a quella descritta per i non occupati.

Anche dal punto di vista della distribuzione urbana del disagio, Catania è caratterizzata da maggiori aree in difficoltà (cfr. Tavola II.21). Nella città etnea, non solo il numero di sezioni censuarie caratterizzate da un'incidenza rilevante di più fattori di disagio (le classi da 2 a 4) è di circa il 2 per cento superiore a quello di

**Tavola II.21 - COMUNI DI TARANTO E CATANIA - DISTRIBUZIONE DELLE SEZIONI E DELLA POPOLAZIONE PER NUMERO DI DISAGI**

Numero di disagi	Sezioni		Popolazione	
	Taranto	Catania	Taranto	Catania
0	64,6	60,1	50,2	37,7
1	13,1	15,3	17,0	19,9
2	11,1	12,2	14,6	19,2
3	7,0	9,4	11,7	17,4
4	4,2	3,1	6,6	5,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

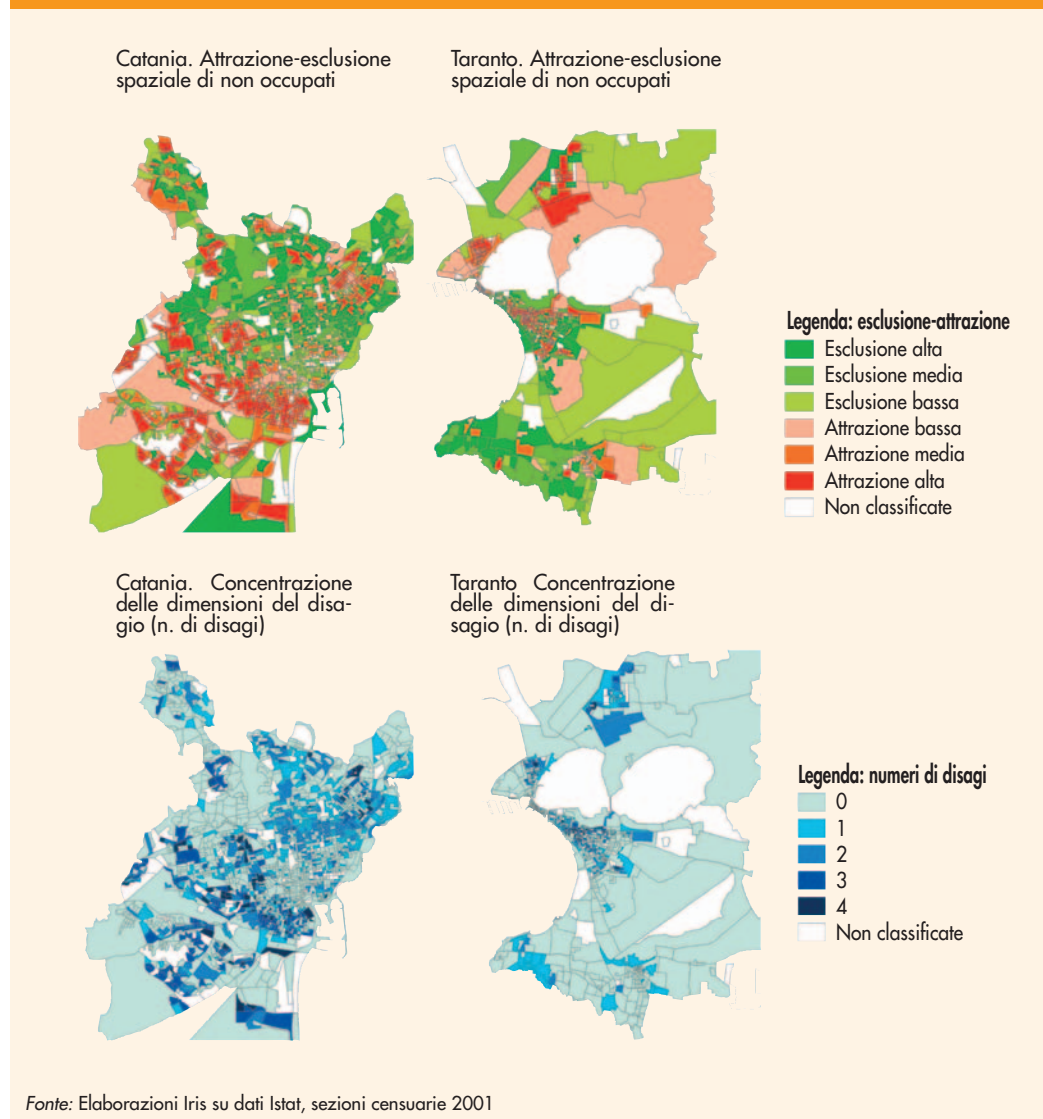
Fonte: Elaborazioni Iris su dati Istat, Censimento 2001

<sup>96</sup> In quest'ultimo caso usiamo come *proxy* le abitazioni senza riscaldamento.

<sup>97</sup> Per chiarimenti sull'indice usato vedi "Prato: dalla città fabbrica alla società multiculturale", *op. cit.*

<sup>98</sup> Per ciascuno dei quattro indici di localizzazione e per le sole sezioni censuarie risultate ad attrazione del gruppo svantaggiato si individuano le sezioni collocate oltre il 66 per cento della distribuzione ordinale e si considerano come zone disagiate rispetto alla dimensione rappresentata.

**Figura II.30 - COMUNI DI TARANTO E CATANIA, ATTRAZIONE-ESCLUSIONE SOCIALE DI NON OCCUPATI E CONCENTRAZIONE DELLE DIMENSIONI DEL DISAGIO**



Taranto, ma quando si considera la concentrazione della popolazione in aree pluri-disagiate il divario aumenta a più di nove punti percentuali (42,5 per cento contro 32,8 per cento).

L'analisi che precede descrive la geografia di alcuni fattori di disagio sociale in un numero limitato di realtà urbane. È certamente possibile partire da ipotesi metodologiche alternative, integrare la fenomenologia del disagio o, più in generale, della trasformazione sociale delle nostre città e quartieri con altri fattori, quali l'irregolarità economica, la microcriminalità, l'immigrazione, o l'accesso ai servizi. Tuttavia, l'analisi induce alcune osservazioni di carattere generale. In primo luogo, evidenzia che, tanto nel Mezzogiorno quanto nel Centro-Nord, esistono porzioni di città e aree metropolitane significativamente svantaggiate, dove le fonti di esclusione sociale rischiano di svilupparsi con dinamiche progressive e cumulative.

La seconda considerazione è di metodo: definiti gli obiettivi di una politica di sviluppo per la lotta all'esclusione, è possibile elaborare una cornice analitica per favorire scelte delle Amministrazioni locali per favorire l'efficace concentrazione di progetti e interventi. Su questo tema, oltre alle priorità strategiche e alle risorse disponibili previste nel QSN 2007-2013, un'interessante opportunità di sperimentazione è fornita dalla legge finanziaria 2007 che contempla interventi di sviluppo in quartieri degradati nelle città del Mezzogiorno definiti, sul modello francese, come Zone Franche Urbane (ZFU). I processi di definizione dei criteri per l'allocatione delle risorse, e di identificazione, perimetrazione e selezione delle ZFU sulla base di chiari parametri socio-economici rappresenteranno un'occasione per le amministrazioni per individuare e fornire risposte concrete ai fenomeni di esclusione sociale.

### II.4.2 L'offerta di servizi sociosanitari nelle aree rurali

Lo sviluppo dei territori rurali è perseguito, in Italia, tramite politiche ordinarie di settore (ad esempio la politica sanitaria, quella sociale e quella dell'istruzione) che intervengono sui territori rurali attraverso strategie e sistemi di attuazione che non sempre tengono conto della peculiarità di questi territori. I territori rurali sono poi oggetto di specifiche politiche aggiuntive: la politica di sviluppo rurale, finanziata dal secondo pilastro della Politica Agricola Comunitaria, e in maniera più o meno diretta la politica regionale. La politica di sviluppo rurale interviene sui territori rurali con tre obiettivi principali: il miglioramento della competitività dei territori rurali, il miglioramento della gestione ambientale e la diversificazione economica. Tradizionalmente, in Italia, il primo obiettivo è stato quello maggiormente perseguito dalle regioni. La politica regionale, dal canto suo, pur includendo al suo interno una serie di priorità dalle ricadute importanti per questi territori (ambiente, ricerca e innovazione e inclusione sociale)<sup>99</sup>, stenta ad evolvere verso una declinazione territoriale delle sue strategie, anche se importanti novità hanno segnato il processo di disegno del QSN per il periodo 2007-2013<sup>100</sup>. Ne consegue che, se le politiche di sviluppo rurale restano fortemente concentrate sugli interventi in favore della competitività della filiera agricola, con una crescente attenzione alle implicazioni ambientali, molte delle componenti essenziali dello sviluppo dei territori rurali - come gli interventi per agevolare la diversificazione delle economie locali, quelli per migliorare la qualità della vita e l'accessibilità ai servizi essenziali e quelli per il miglioramento della dotazione infrastrutturale - stentano a trovare le risposte di politica economica di cui avrebbero bisogno.

Lo sviluppo di analisi socio-economiche con approccio territoriale, che tengano conto delle differenze strutturali delle diverse aree e di alcune caratteristi-

Accessibilità ai servizi nelle aree rurali

<sup>99</sup> Pur avendo contenuto una serie di interventi di Sviluppo Rurale dentro i POR dell'Obiettivo 1, nel periodo 2000-2006.

<sup>100</sup> La declinazione territoriale ha accompagnato tutto il processo di formazione del QSN e la dimensione dei territori rurali è riscontrabile per quelle priorità del QSN per le quali è risultata cruciale, dal preliminare lavoro di diagnosi e anche sulla base dei processi di confronto con i diversi livelli amministrativi interessati e le parti sociali.

che specifiche delle aree rurali (bassa densità della popolazione e, in alcuni casi, difficile accessibilità ai maggiori centri urbani e isolamento) è fondamentale per permettere alle diverse politiche, siano esse ordinarie o aggiuntive, di disegnare interventi e meccanismi di implementazione delle stesse che tengano conto della specificità di questi territori<sup>101</sup> e che permettano di affrontare priorità importanti per il perseguimento di una strategia di sviluppo ad ampio raggio (e non più limitata soltanto al settore agricolo). Sviluppare metodologie di valutazione e analisi delle politiche a carattere territoriale, significa anche muoversi nel campo della questione della definizione delle aree rurali e della mappatura delle stesse<sup>102</sup>. Diversi economisti e gruppi di lavoro hanno sviluppato metodologie differenti di identificazione delle aree rurali<sup>103</sup>, la più famosa e la più utilizzata delle quali è la metodologia OCSE, basata sul concetto di bassa densità della popolazione affiancato dal prevalere, all'interno delle province, di territori con più alta o più bassa densità della popolazione stessa<sup>104</sup>.

Nel nostro Paese, tradizionalmente, le politiche di sviluppo rurale si sono basate principalmente su analisi di filiera e settoriali. A questo proposito bisogna segnalare che il Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale per il periodo 2007-2013 contiene una cartina delle aree rurali del Paese, che è il risultato dell'applicazione della metodologia OCSE rivista utilizzando la variabile altimetria, e del confronto con le Regioni, che hanno adattato tale metodologia alle diverse realtà locali. Il Piano individua quattro principali tipologie di aree: Poli Urbani; Aree Rurali Intermedie; Aree Rurali ad Agricoltura Intensiva ed Aree Rurali con Problemi Complessivi di Sviluppo.

Nell'analisi riportata in quanto segue, è sviluppata una metodologia di territorializzazione che tiene conto non soltanto dell'elemento demografico, ma che prende in considerazione anche le condizioni di accessibilità dei diversi territori rurali ai centri urbani più importanti di riferimento, prendendo quindi in considerazione il legame dei territori rurali con quelli urbani<sup>105</sup>. Partendo dalla metodologia OCSE, le aree rurali sono state definite secondo due principali criteri: densità della popolazione e accessibilità ai due capoluoghi di Provincia. Applicando il primo criterio a livello di comune, quei comuni con densità minore di 150 abitanti per chilometro

---

<sup>101</sup> Anche per questo, ogni anno, il Rapporto del DPS contiene un Paragrafo espressamente dedicato all'offerta di servizi particolarmente importanti nelle aree rurali; nel 2004 è stata analizzata la questione dell'irrigazione e nel 2005 i servizi di ricerca ed innovazione.

<sup>102</sup> Situazione più o meno simile a quella presente nelle analisi dei territori urbani, cfr. Rapporto 2005 paragrafo II 4.1.

<sup>103</sup> Cfr. Storti (2000), *"Tipologie di Aree Rurali in Italia"*, INEA; Esposti R. e Sotte F. (2001) *"Le Dinamiche del Rurale"*; Anania G. e Tenuta A. (2006) *"Ruralità, Urbanità e Ricchezza nelle Italie contemporanee"*.

<sup>104</sup> La metodologia OCSE è basata sull'utilizzazione della variabile densità di popolazione e prevede una prima fase che classifica i comuni in urbani (oltre 150 ab/kmq) e rurali (al di sotto di 150 ab/kmq). Nella seconda fase si procede ad una classificazione a scala NUTS 3 (nel caso italiano il livello della provincia) delle aree in tre categorie, a seconda del peso della popolazione dei comuni rurali: aree prevalentemente urbanizzate (pop. comuni rurali < 15 per cento popolazione totale provincia); aree significativamente rurali (pop. comuni rurali > 15 per cento e < 50 per cento popolazione totale provincia) e aree prevalentemente rurali (pop. comuni rurali > 50 per cento popolazione totale provincia).

<sup>105</sup> Per maggiori informazioni su tale metodologia, cfr. Lucatelli S., Savastano S. e Coccia M. *"Servizi Socio-Sanitari nell'Umbria Rurale"* in Materiali UVAL n. 12, disponibile sul sito del DPS, <http://www.dps.tesoro.it/>.

quadrato sono stati considerati rurali. L'universo dei comuni rurali, attraverso l'utilizzo di un indicatore di accessibilità e il calcolo del tempo impiegato a raggiungere il più vicino dei capoluoghi di provincia, è stato classificato in sottotipologie di aree rurali (peri-urbane, intermedie e periferiche). L'individuazione di tipologie di aree rurali di tipo differente, scegliendo come discriminante l'accessibilità ai principali centri urbani, ha permesso di dimostrare come il comportamento economico e socio-demografico, e quindi anche i bisogni in termini di servizi alla persona, possano variare notevolmente a seconda del tipo di area rurale considerata. La questione della *vivibilità* delle aree rurali può essere quindi anche legata alla tipologia di area rurale considerata, con le aree peri-urbane particolarmente sottoposte alle pressioni delle aree urbane, e non sempre avvantaggiate, come si potrebbe credere, dal punto di vista dell'accessibilità ai servizi e le aree periferiche con evidenti problemi di spopolamento e di carenza di offerta di servizi.

La questione della vivibilità delle aree rurali, sempre più spesso caratterizzate da forti livelli di invecchiamento della popolazione e dall'abbandono delle stesse da parte della popolazione più giovane e più dinamica, si è imposta nel dibattito sullo sviluppo, anche grazie all'intervento della Commissione Europea, che già nel periodo di programmazione 2000-2006, come anche negli Orientamenti Strategici Comunitari per il periodo 2007-2013, ha fatto della *"diversificazione delle economie rurali e del miglioramento della qualità della vita"* uno degli obiettivi chiave della politica di sviluppo rurale. Anche la politica regionale ha rivalutato il ruolo e l'importanza che l'offerta di servizi di qualità alla persona può rivestire nell'ambito delle politiche dedicate allo sviluppo dei territori. In effetti, in fase di disegno della strategia delle politiche regionali per il periodo 2007-2013, il QSN ha concentrato la sua attenzione sulla definizione di una serie di obiettivi minimi di servizio<sup>106</sup>. Questo documento inoltre, nel promuovere una società inclusiva e le condizioni di contesto che più direttamente favoriscono lo sviluppo, individua oltre ad una serie di segmenti di popolazione target, anche delle priorità territoriali: le aree di degrado nelle città di maggiori dimensioni, le realtà comunali scarsamente abitate e i territori interni e rurali.

Per quanto riguarda i territori rurali, come già detto, l'offerta dei servizi di base è garantita dalle politiche ordinarie (tra cui quella della sanità, di inclusione sociale e dell'istruzione) alle quali si possono sommare una serie di interventi mirati delle politiche aggiuntive (di sviluppo rurale e regionale). Per meglio capire gli effetti di queste politiche sui territori, attraverso la metodologia citata è stata valutata l'offerta, l'accessibilità e la qualità di una serie di servizi alla persona nelle aree rurali. Questa metodologia è stata ad oggi applicata alla regione Umbria e i risultati vengono presentati nel seguente Paragrafo<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> Cfr. Paragrafo V.2.1.2.

<sup>107</sup> Questo tipo di analisi può essere considerata complementare alla parte del Rapporto dedicata al disagio e alle disuguaglianze sanitarie (cfr. Riquadro D, Paragrafo I.4.2). Si tratta infatti di misurare se esistono dei livelli di disuguaglianza che vanno oltre le disparità regionali e che si possono verificare anche tra territori di tipo differente all'interno di una stessa regione.

Valutare le politiche sanitarie e sociali con approccio territoriale: il caso dell'Umbria

È stata ricostruita la mappa rurale dell'Umbria, distinguendo il territorio di questa regione in aree urbane e rurali (peri-urbane, intermedie e periferiche). Si è poi proceduto all'analisi economica e socio-demografica delle diverse tipologie di aree che ha permesso di individuare le più importanti sfide socio-economiche che queste devono affrontare: perdita di popolazione nelle aree rurali periferiche e intermedie; invecchiamento e tassi di dipendenza particolarmente alti nelle aree periferiche; difficoltà delle donne a partecipare al mercato del lavoro<sup>108</sup>. Donne ed anziani sono emersi come soggetti la cui qualità della vita potrebbe rivelarsi particolarmente a rischio. Pertanto, tenendo in considerazione i bisogni di questi due segmenti della popolazione rurale, l'analisi si è concentrata su una serie di *servizi sanitari* e di *servizi di cura per l'infanzia* (asili nido).

Per quanto riguarda i *servizi sanitari*, l'offerta sul territorio passa per una rete di distretti socio-sanitari, centri di salute e ospedali<sup>109</sup>. I distretti socio-sanitari sono preposti all'organizzazione della politica sanitaria e all'erogazione dei servizi con l'obiettivo di rispondere ai diversi bisogni delle situazioni locali. I centri di salute ed i punti di erogazione dei servizi costituiscono le strutture più vicine alla popolazione, mentre l'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), garantendo un servizio di prestazioni di carattere sanitario e socio-assistenziale a domicilio del paziente, può rivelarsi particolarmente interessante per pazienti non auto-sufficienti basati in aree rurali.

Centri di salute e punti di erogazione dei servizi coprono l'intero territorio regionale. In termini di dotazioni strutturali, nelle aree rurali gravitano il 64,4 per cento dei centri di salute e il 78 per cento dei punti di erogazione dei servizi<sup>110</sup>. Questi dati indicano un buon livello di copertura strutturale nelle aree rurali, sebbene sia importante tener presente il fatto che nelle aree urbane sono gli ospedali che rivestono un ruolo chiave nell'offerta dei servizi sanitari.

Per quanto riguarda l'ADI, oltre all'inadeguatezza di questo servizio in diverse regioni del Paese, già rilevato del Riquadro dedicato alle disuguaglianze sanitarie (cfr. Riquadro D, Paragrafo I.4.2), questo studio ha permesso di rilevare una situazione di disuguaglianza tra territori urbani e territori rurali. Mentre infatti il 7 per cento degli anziani che vivono nelle aree urbane e peri-urbane hanno usufruito dei servizi di assistenza sanitaria domiciliare nel 2006, questo rapporto scende a 4,3 nelle aree rurali più remote. È necessario comprendere come mai siano proprio gli anziani delle aree rurali più marginali ad usufruire meno di questo servizio socio-sanitario, che invece potrebbe rivelarsi particolarmente funzionale a questo segmento di popolazione<sup>111</sup>. In termini di medici di base, di pediatri e di

<sup>108</sup> Interessante il caso delle aree peri-urbane, più dinamiche dal punto di vista della popolazione (con un tasso di variazione positivo negli ultimi venti anni), ma dove il fenomeno dell'invecchiamento assume livelli notevoli e i tassi di disoccupazione femminile giovanile sono poco meno del doppio di quelli maschili.

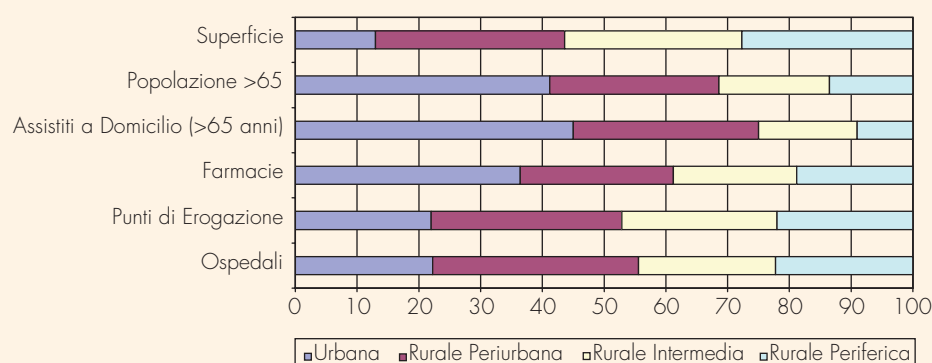
<sup>109</sup> Ciascun distretto socio-sanitario ha un proprio programma di attività territoriali ed è composto da differenti centri di salute.

<sup>110</sup> A fronte di una situazione in cui queste stesse aree assorbono l'80 per cento della superficie totale regionale, includono il 91 per cento dei Comuni umbri e il 57 per cento della popolazione.

<sup>111</sup> Tuttavia, le ragioni di questa differenza tra le aree rurali e urbane potrebbero anche dipendere dalle dinamiche della domanda: vi potrebbero essere meno persone non autosufficienti nelle aree rurali o le famiglie potrebbero essere maggiormente restie a domandare questo tipo di servizio.

farmacie, le aree rurali risultano ben servite. Tuttavia, si riscontra un problema di accessibilità sia per le farmacie che per gli ospedali, che in queste aree coprono una superficie territoriale molto più ampia, e servono più del doppio dei nuclei abitati (cfr. Figura II.31).

**Figura II.31 – OFFERTA DI SERVIZI DI SALUTE NELLE AREE RURALI DELL'UMBRIA**  
(percentuale per area)



Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat (2005) e indagine diretta (2006)

Se si considera che la strategia della regione Umbria consiste nella razionalizzazione della presenza di ospedali nel territorio, affiancata dall'offerta di servizi sanitari di base attraverso i centri di salute e i punti di erogazione dei servizi, è importante capire se questi siano effettivamente in grado di offrire i servizi sanitari di base. Sul totale dei punti di erogazione che servono le aree rurali, solo il 33 per cento attualmente offre una piena gamma di servizi di base<sup>112</sup>. La maggior parte dei punti di erogazione capaci di fornire tutti i servizi di base o una gamma più ampia di servizi, sono collocati nelle aree rurali peri-urbane, con una chiara penalizzazione delle aree rurali intermedie e periferiche.

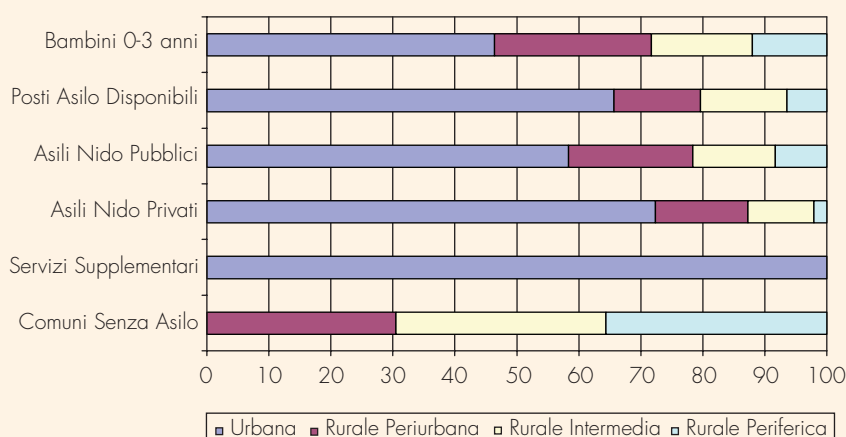
Per quanto riguarda gli asili nido, a livello regionale si rileva una generale carenza di servizi di cura per l'infanzia, con un livello di copertura che si attesta a circa l'11 per cento dei bambini tra 0 e 3 anni<sup>113</sup>. Lo studio permette inoltre di evidenziare, anche per questo servizio, una situazione di discriminazione territoriale, dal momento che questo indice di copertura si attesta al 15 per cento nelle aree urbane e al 7 per cento in quelle rurali. Circa il 65 per cento dei posti di asilo nido sono concentrati nelle aree urbane, dove vive solo il 46 per cento dei bambini tra 0 e 3 anni (cfr. Figura II.32). Anche in termini di dotazione di asili nido le aree rurali

<sup>112</sup> Analisi del sangue, guardia medica, assistenza sanitaria domiciliare, vaccinazioni.

<sup>113</sup> In realtà si tratta comunque di un livello più alto di quello medio nazionale rilevato al 2003. In Italia, infatti, nel 2003 hanno fruito di asili nido solo il 9 per cento dei bambini tra 0-3 anni.

risultano particolarmente penalizzate e questo è particolarmente vero per quanto riguarda le strutture private. A fronte di questa situazione di deficit strutturale, entrambe le aree rurali peri-urbane e intermedie presentano una percentuale elevata di “domanda insoddisfatta”, più alta delle aree urbane<sup>114</sup>.

**Figura II.32 - OFFERTA DI SERVIZI DI CURA ALL'INFANZIA NELLE DIVERSE AREE DELL'UMBRIA (percentuale per area)**



Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat (2005) e indagine diretta (2006)

Un altro aspetto di cui tener conto è, infine, quello dell'accessibilità dei servizi di cura per l'infanzia nelle aree rurali. Vi è un asilo nido ogni 194 km<sup>2</sup> nelle aree rurali, mentre ve ne è uno per ogni sedici nelle aree urbane, con le aree rurali remote particolarmente penalizzate da questo punto di vista (Tavola II.22)<sup>115</sup>. Mentre tutti i comuni nelle aree urbane sono dotati di almeno un asilo, questo non avviene nelle aree rurali, dove la percentuale dei comuni senza asilo nido è molto alta. Garantire un'efficiente erogazione di questi servizi in aree disperse come quelle rurali è una vera e propria sfida di politica economica. Il problema dei costi legati all'offerta di servizi di cura per l'infanzia nelle aree difficilmente accessibili spiega l'assenza degli asili privati e richiede il ricorso a soluzioni innovative (come ad esempio l'uso più efficace di iniziative di volontariato, l'introduzione di asili nido “familiari”, l'apertura di classi di asili nido nelle scuole già esistenti, ecc.), e maggiori sforzi di *partnership* tra Comuni, e tra soggetti privati e pubblici.

<sup>114</sup> Per quanto riguarda gli asili pubblici si è stimato il livello di domanda insoddisfatta confrontando i dati sulle domande presentate a quelli sui posti disponibili negli asili nido per l'anno scolastico 2004-2005. Questo è stato possibile solo per gli asili nido pubblici, gli asili nido privati, infatti, non raccolgono in maniera sistematica dati sulle domande presentate.

<sup>115</sup> Un asilo nido copre meno di 3 nuclei residenziali nelle aree urbane, mentre ne copre una media di 23 nelle aree rurali.

**Tavola II.22 - ACCESSIBILITÀ DEI SERVIZI DI SALUTE E DEI SERVIZI DI CURA ALL'INFANZIA NELLE DIVERSE AREE DELL'UMBRIA**

Indicatori di Accessibilità		Periurbana	Intermedia	Periferica	Urbana	Umbria
Servizi Sanitari	Numero di Ospedali	6	4	4	4	<b>18</b>
	Superficie per area/numero di Ospedali	430,9	607,6	585,1	274,8	<b>8.456</b>
	Nuclei Abitati/numero farmacie	4,7	5,6	4,3	1,8	<b>3,7</b>
	% di Comuni con Ospedali	20	14	15	50	-
Numero Comuni con ICT-SAT-ADSL/numero di Comuni (%)		46,7	25,0	11,5	75,0	<b>32,6</b>
Asili Nido	Numero posti disponibili/totale di bambini di 0-3 anni (%)	6	9	6	15	<b>11</b>
	Comuni senza asilo nido (%)	60	71	81	0	<b>64</b>
	Superficie per area/totale asili nido	136,1	187,0	390,1	15,9	<b>79,0</b>
	Domanda in esubero (come % dei posti disponibili)	34	28	12	24	<b>25</b>

Fonte: Elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat (2005) e indagine diretta (2006)