

RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA

***SERVIZIO DI
VALUTAZIONE INDIPENDENTE INTERMEDIA
DEL
QCS OB. 1 2000 – 2006***

di

**Vision & Value
The London School of Economics and Political Science**

31 Dicembre 2003

(seconda parte)



SECONDA PARTE

<i>3.13 RISORSE CULTURALI.....</i>	<i>295</i>
<i>3.14 RISORSE AMBIENTALI</i>	<i>316</i>
<i>3.15 PESCA.....</i>	<i>346</i>
<i>4 REVISIONE DELLA VALUTAZIONE EX ANTE</i>	<i>350</i>
<i>5 PROSSIMI PASSI.....</i>	<i>408</i>

3.13 RISORSE CULTURALI

Questo capitolo è una sintesi del più ampio rapporto di Ricerca Valutativa sul tema delle risorse culturali, affidato alla Associazione Temporanea di Imprese (ATI) formata dalle società IZI Metodi, analisi e valutazioni economiche Spa e Sercam Srl. Il Rapporto integrale, in due volumi, è disponibile negli Allegati.

1. Impianto valutativo

L'impianto valutativo proposto si fonda su due presupposti: da un lato gli orientamenti comunitari e nazionali in tema di valutazione, dall'altro le peculiarità del QCS rispetto agli interventi nell'ambito dei beni culturali. E' noto, infatti, che la strategia individuata nel QCS per i beni culturali nasce da una negoziazione con la CE, dalla quale discendono le linee guida per l'attuazione degli interventi sul patrimonio culturale e per una maggiore garanzia della loro qualità. In sintesi, tali interventi devono:

- tendere prevalentemente alla concentrazione e all'integrazione;
- essere capaci di innescare sviluppo economico ed occupazionale stabile;
- prevedere un piano di gestione dei beni oggetto dell'investimento.

Pertanto, le analisi e le valutazioni effettuate nell'ambito della ricerca sono state finalizzate a produrre raccomandazioni, indicazioni e suggerimenti atti a:

- correggere/migliorare l'approccio integrato richiesto dal QCS;
- introdurre meccanismi correttivi finalizzati a ripristinare la coerenza con il QCS laddove necessario;
- coniugare le esigenze di qualità degli interventi e di loro coerenza con il QCS con le esigenze di velocità della spesa;
- diffondere le lezioni derivanti dalle "buone pratiche" rilevate.

2. Strumenti di valutazione e fonti informative

Nell'esecuzione della ricerca si sono adottate procedure plurime di rilevazione, confronto e verifica delle informazioni derivanti dalle diverse fonti disponibili, lungo un percorso metodologico che ha visto i seguenti passaggi:

- a) Analisi delle linee strategiche ed attuative dei POR ob. 1 (*desk e field* con interviste)
- b) Ricostruzione della base dati progettuali (con un'analisi critica delle carenze esistenti a livello di fonti informative)
- c) Identificazione di modelli interpretativi ricorrenti (procedurali, territoriali, economici, gestionali)
- d) Elaborazione della base dati in funzione dei modelli identificati

- e) Valutazione delle procedure attuative dei POR
- f) Selezione dei casi di studio in funzione dei modelli identificati
- g) Analisi dei casi di studio (verifica delle valutazioni sui POR e approfondimento degli aspetti gestionali)
- h) Sintesi valutativa per tematiche rilevanti in ambito beni culturali (rispetto alla letteratura ed alla prassi di settore)
- i) Individuazione delle criticità e suggerimenti correttivi

La valutabilità degli impatti generati, o generabili, dalla valorizzazione del patrimonio culturale è però fortemente ostacolata da carenze di fondo in ordine alla disponibilità di dati primari:

mancanza o scarsa significatività di *dati statistici* riguardanti i consumi culturali e soprattutto le motivazioni culturali retrostanti i movimenti turistici;
non esaustività e disomogeneità dei *dati catalografici*;
inesistenza pressoché totale di *dati economico-patrimoniali*;
persistente carenza di *dati progettuali* sistematici ed omogenei (nonostante l'esistenza di Monit 2000).

Per ovviare ad alcune delle carenze rilevate, è stata costruita una base dati a partire dai singoli progetti approvati con atti formali dalle Regioni e con l'assegnazione di risorse finanziarie, ancorché non definitive (cioè non corrispondenti a impegni giuridicamente vincolanti).

La base dati consente di distinguere tra progettazione monosettoriale, progettazione integrata a livello territoriale e settoriale, progettazione coerente (là dove acquisibile) e progettazione APQ.

Si riportano nelle tabelle allegate alcune delle elaborazioni svolte:

Tabella 1 e 2 Ripartizione delle risorse pubbliche programmate e assegnate per tipologia di azioni

Tabella 3 Ripartizione delle risorse pubbliche assegnate per tipo e livello di integrazione degli interventi

Tabella 4 e Grafico 1 Ripartizione delle risorse pubbliche assegnate per modelli territoriali e di sviluppo socio-economico

Tabella 5 e Grafico 2 Attuazione finanziaria (giugno 2003)

3. Il Processo di programmazione e attuazione dei POR

Una valutazione sulla pertinenza e coerenza degli interventi attuati nell'ambito dell'Asse II del QCS non può prescindere da un'analisi dettagliata a livello di singolo POR, analisi che deve prendere in considerazione due aspetti fondamentali: come le singole regioni hanno "recepito" gli orientamenti nazionale (QCS) nei singoli Programmi e come tali Programmi sono stati attuati.

Le analisi effettuate hanno permesso di delineare le procedure che ciascuna Regione ha implementato per l'attuazione degli interventi nell'ambito dell'Asse II,

evidenziando punti di forza e di debolezza per ogni POR rispetto ai quali sono state evidenziate le azioni correttive suggerite.

In genere tutte le Regioni hanno dedicato alla progettazione integrata, territoriale o settoriale, una quota consistente delle risorse dell'Asse II.

Per il *POR Basilicata* il processo di programmazione e attuazione degli interventi nell'ambito dell'Asse II ha evidenziato diversi punti di forza e di debolezza. I punti di forza sono rintracciabili nel raggiungimento di un buon equilibrio tra capacità di regia regionale e processi *bottom-up* nella costruzione dei partenariati e nella progettazione degli interventi; nella rilevanza data al patrimonio culturale, sia a livello progettuale locale, che a livello finanziario centrale (raddoppio delle risorse Asse II); nei buoni rapporti di collaborazione tra Regione e MiBAC, sia a livello centrale che locale ed in una buona efficienza attuativa accoppiata ad una discreta capacità di spesa.

I punti di debolezza sono riconducibili principalmente al rischio che i progetti di rapido avvio compromettano la coerenza interna e l'efficacia territoriale dei PIT, e alla difficoltà di mettere a punto modelli gestionali efficaci e adeguati alle realtà locali.

Sulla base di tali premesse le azioni correttive dovrebbero appuntarsi su un maggiore coordinamento tra i progetti interni ai PIT e i progetti finanziati in ambito APQ, cercando di massimizzare l'impatto e la funzionalità delle reti e dei sistemi tematici ivi previsti, e su una definizione puntuale dei modelli gestionali da adottare per una gestione integrata dei servizi culturali e turistici nelle aree PIT.

Il processo di programmazione e attuazione del *POR Calabria*, in relazione agli interventi sul patrimonio culturale, presenta due punti di forza: in primo luogo un'attenzione programmatica agli aspetti imprenditoriali della filiera beni culturali e, in secondo luogo una discreta efficienza attuativa, prevalentemente intesa come capacità di impegno e di spesa.

Parallelamente sono rinvenibili due punti di debolezza, riconducibili ad una notevole incoerenza nei processi attuativi rispetto agli obiettivi ed alle strategie dichiarate, soprattutto per quanto riguarda il rapporto PIS/PIT, e ad una certa carenza nella capacità di concertazione tra amministrazione centrale e territorio, con il rischio di deprimere le tensioni positive che ogni volta si creano dal basso, allorché si attivano strumenti innovativi di programmazione e di intervento.

Nel caso della Calabria le azioni correttive dovrebbero appuntarsi principalmente sulle azioni di sistema, che pure sono previste nell'ambito delle Misure 2.2 e 2.3. Tre sembrano essere le strade percorribili a questo fine: i) una puntuale ricognizione dei singoli interventi componenti i PS con lo scopo di integrare, in maniera fortemente concertata, la progettualità localmente espressa dai PIT; ii) la concertazione con i PIT circa le priorità ed i criteri per l'assegnazione delle risorse a valere sulle Misure 2.2 e 2.3, in modo che risultino realmente correlate e funzionali allo sviluppo di un indotto locale; iii) l'ideazione di azioni di sistema che siano capaci di dare maggiore coerenza interna ai PS e, allo stesso tempo, creare reti funzionali ad una migliore fruizione, reale e virtuale, del patrimonio culturale calabrese.

In *Campania* la programmazione e successiva attuazione dell'Asse II ha evidenziato un unico punto di debolezza rintracciabile nel ritardo accumulato rispetto alla fase di avvio dei processi realizzativi, e qualche perplessità circa gli strumenti di controllo di tali processi, specie di quelli in capo alle Soprintendenze.

Al contrario diversi sono i punti di forza emersi dall'analisi: la rilevanza data alla valorizzazione del patrimonio culturale nel contesto dello sviluppo regionale complessivo e locale; la notevole coerenza nel gestire il processo dalla fase di programmazione a quella di attuazione, nonostante il pragmatismo seguito nell'approccio al rapporto tra PIS e PIT; la complessità degli strumenti attuativi messi in atto, alcuni dei quali possono essere proposti come buone pratiche per il futuro; il coordinamento Regione/MiBAC, sia a livello centrale che periferico.

Le azioni correttive, dovrebbero concentrarsi soprattutto nell'adozione di strumenti efficaci ed innovativi di *project management*, con particolare riferimento alla gestione degli appalti. Anche per quanto riguarda i problemi gestionali a regime, la riflessione e la sperimentazione non può fermarsi solo all'attivazione della Società Scabec, pur non sottovalutandone l'importanza prospettica.

L'analisi dei processi di programmazione e attuazione del *POR Molise* non ha evidenziato punti di forza, mentre il punto di debolezza maggiore, e forse più evidente, può essere rintracciato nella progettazione integrata, che non solo appare piuttosto sfocata negli obiettivi, ma soprattutto fa emergere seri dubbi circa la sua finanziabilità effettiva. Questa appare pertanto la principale azione correttiva che la Regione Molise sarà chiamata ad affrontare nei prossimi mesi.

Il processo di programmazione-attuazione relativo all'Asse II del *POR Puglia* denota diversi punti di forza e di debolezza. Tra i primi si possono inserire la valorizzazione del patrimonio diffuso e del paesaggio culturale mediante il riconoscimento di una misura specifica a favore del patrimonio rurale, il ruolo guida riconosciuto alla progettazione integrata attraverso lo strumento PIS e la buona capacità istituzionale a livello locale nella formazione e nel funzionamento dei partenariati.

Tra i punti di debolezza è possibile invece evidenziare: la scarsa coerenza tra strategia POR, Asse II e modalità attuative, il grave ritardo nell'attuazione dei PIS (e dei PIT, ancorché poco influenti ai fini dell'Asse II), una sottovalutazione dei problemi gestionali a regime, relativamente ai PIS e, infine, una carente capacità di dialogo a livello istituzionale centrale, specie per quanto riguarda il rapporto Regione-MiBAC e sue strutture periferiche.

Pertanto, le azioni correttive, dovrebbero appuntarsi fondamentalmente sul rapporto tra progettazione integrata settoriale e progettazione integrata territoriale: sia rispetto ai contenuti che alle forme di concertazione col territorio, in riferimento anche alla trasparenza ed alla speditezza delle procedure decisionali. Avendo la Regione Puglia investito molto sui PIS sarebbe quanto mai negativo un insuccesso a livello di strategia, ancor più che di capacità di spesa.

Il processo di programmazione e attuazione degli interventi sul patrimonio culturale nell'ambito del *POR Sardegna* non è stato esente da criticità e punti di debolezza, fra cui si segnala la scarsa o nulla complementazione tra PIS e PIT, un rapporto dubbio tra Asse II

e progetti di filiera, la mancanza di ipotesi gestionali, ad esclusione del settore dello spettacolo, un'eccessiva frammentazione dei processi decisionali.

Parallelamente, l'analisi ha evidenziato diversi punti di forza: la valorizzazione del patrimonio archeologico industriale, l'attenzione specifica dedicata al settore dello spettacolo in tutti i suoi aspetti, praticamente unica nell'ambito del QCS, la strategia adattiva messa in atto per l'attuazione del CdP.

Sulla base di tali riflessioni le azioni correttive dovrebbero essere finalizzate alla complementazione tra PI settoriali e PIT, alla messa a punto di politiche più mirate sull'incentivazione della filiera beni culturali e verso una riflessione più seria sui modelli di gestione del patrimonio storico architettonico e archeologico industriale.

L'analisi del processo di programmazione e successiva attuazione degli interventi nell'ambito dell'Asse II del *POR Sicilia* ha evidenziato diversi punti di forza, rinvenibili principalmente in una forte incidenza dell'Asse II sul POR, non solo in termini puramente quantitativi, in una chiarezza del modello strategico teorico, affidato alla complementazione attuativa PIT/PIR, in una discreta rilevanza data allo sviluppo della filiera produttiva dei beni culturali e in una buona risposta del territorio rispetto alla progettazione integrata.

Analogamente sono stati rintracciati dei punti di debolezza, riconducibili ad una scarsa efficacia ed efficienza attuativa dei PIR e quindi scarso rapporto PIT/PIR, con il rischio di un indebolimento generale della strategia POR, ad uno scarso coordinamento a livello intra-regionale e ad un insufficiente attenzione concreta verso i problemi della gestione a regime degli interventi riguardanti il patrimonio culturale.

Le azioni correttive dovrebbero principalmente appuntarsi sul rilancio dello strumento PIR, cercando di rimettere a sistema e rendere realmente funzionali i "circuiti" individuati ed attuati nell'ambito della Misura 2.01.

4. Modelli interpretativi e casi studio

L'analisi condotta sui singoli POR ha permesso di ricondurre le singole strategie regionali a uno o più "modelli" attuativi di strategie di sviluppo. I modelli individuati ai fini della Ricerca Valutativa sono i seguenti:

Dal punto di vista procedurale:

- A.1 modello duale centralizzato
- A.2 modello unitario strutturato
- A.3 modello intermedio

Dal punto di vista territoriale (o topologico):

- B.1 modello polarizzato
- B.2 modello lineare
- B.3 modello areale
- B.4 modello reticolare

Dal punto di vista dello sviluppo socio-economico:

- C.1 modello di sviluppo distrettuale
- C.2 modello di sviluppo turistico culturale
- C.3 modello di sviluppo ibrido

Le combinazioni lineari dei suddetti modelli e sotto-modelli sono numerose se viste in un'ottica puramente combinatoria, ma esistono, in realtà, molte corrispondenze tra modelli definiti secondo i diversi punti di vista.

La modellizzazione effettuata ha consentito la selezione dei casi studio che hanno costituito uno dei punti fondamentali della ricerca valutativa. L'analisi dei casi studio ha peraltro confermato e rafforzato le valutazioni espresse sui singoli POR.

Riguardo ai modelli di modelli di sviluppo, si è riscontrata la tendenza a sfumare l'uno nell'altro, non solo per difetto di concezione, ma anche per difficoltà attuative, che rendono difficile la tenuta dell'idea forza originaria.

Per quanto riguarda gli aspetti gestionali, risulta difficile, al momento, effettuare una modellizzazione. Tuttavia i casi di studio analizzati hanno fornito elementi interessanti di riflessione proprio su questa problematica. Si possono rilevare due tipi di approccio.

A livello regionale si stanno attivando strutture complesse, in grado teoricamente di gestire interi sistemi di risorse e di servizi (culturali, turistici e commerciali), sia di tipo territoriale che settoriale. I casi più interessanti sono: la **SCABEC** in Campania, per quanto riguarda il patrimonio archeologico e museale regionale, in vista del prossimo trasferimento di titolarità dallo Stato alle regioni; l'**Associazione degli Enti Locali per lo Spettacolo** in Sardegna, per quanto riguarda il circuito pubblico dello spettacolo, sia a livello di contenitori che di eventi.

Il caso del “**Circuito Museale**” in Sicilia potrebbe rappresentare un’occasione abbastanza unica per la creazione e la sperimentazione di un vero “sistema museale integrato” (la Sicilia è infatti la sola Regione italiana che potrebbe farlo senza accordi con lo Stato), dotato di una sua specifica struttura gestionale. Al momento il problema non sembra percepito, dato il ritardo ed una certa confusione riscontrata nell’azione 2.01 a livello attuativo.

A scala locale, invece si nota un’attenzione prevalente all’attuazione del programma e all’avanzamento della spesa, più che alla funzionalità futura ed effettiva degli interventi realizzati, e si tende a confondere le problematiche della gestione attuativa con quelle della gestione funzionale (cioè a regime).

I casi studiati sono quelli dell’**Alto Basento** (in Basilicata), dell’area **Grecanica** (in Calabria), del **Calatino** (in Sicilia).

Il caso del **PIS Gargano** in Puglia è del tutto particolare, in quanto si fa riferimento ad un soggetto giuridico (l’Ente Parco) già esistente e dotato di competenze specifiche, non riguardanti direttamente il patrimonio culturale.

Tuttavia va notato che gli Enti Parco svolgono una rilevante azione di tutela, ma anche di gestione del patrimonio presente all’interno del territorio naturale protetto. Questo fatto non va assolutamente sottovalutato quando si parla di patrimonio diffuso e si tiene conto che una quota non indifferente del territorio nazionale è già sottoposto a qualche forma di protezione ambientale strutturata (cioè non solo a livello di generica tutela paesaggistica).

5. Gli impatti territoriali

La valutazione degli impatti territoriali legati alla valorizzazione del patrimonio culturale è stata effettuata con riferimento alle problematiche emergenti nel settore d’interesse, quali: la progettazione integrata, la filiera dei beni culturali, le politiche di marketing e di internazionalizzazione.

La progettazione integrata

L’integrazione progettuale è notoriamente uno degli obiettivi chiave del QCS Obiettivo 1, ed in particolare dell’Asse II dei POR. La progettazione integrata settoriale (PIS), rinvenibile in molti POR talvolta accanto alla progettazione integrata territoriale (PIT), rappresenta spesso uno stratagemma per ovviare a condizioni di scarsa integrabilità delle competenze programmatiche, vuoi per motivi politico-amministrativi (dovuti alla settorializzazione delle competenze assessorili), vuoi per motivi tecnico-procedurali (dovuti all’impossibilità o all’incapacità di gestire processi effettivi di integrazione progettuale e partenariale).

In realtà occorre riconoscere che la progettazione integrata può definirsi tale solo se di natura intersettoriale.

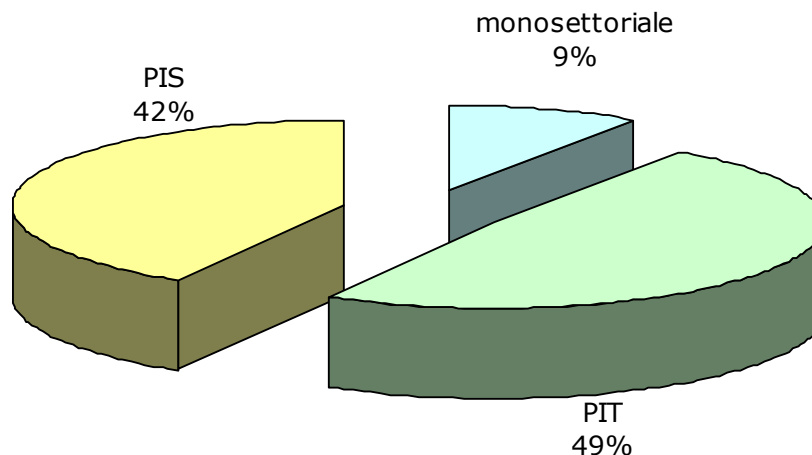
Nella maggioranza dei casi, invece, la PIS è stata interpretata e proposta in una logica turistica di tipo tematico: cioè sotto forma di itinerari turistici a tema. La

strutturazione dell'attività turistica in itinerari o circuiti costituisce quindi più una sovrastruttura mentale di chi organizza l'attività turistica, che non una reale modalità di fruizione del territorio. Ciò equivale a dire che la progettazione settoriale di tipo tematico non ha quasi alcuna rilevanza strutturale ai fini di una pianificazione dei servizi turistici, e quindi ai fini degli impatti territoriali determinati dalla valorizzazione del patrimonio culturale. La riflessione dovrebbe dunque essere portata su un altro piano.

Le aggregazioni settoriali (o tematiche o tipologiche) di beni culturali rappresentano a tutti gli effetti sistemi potenziali di risorse legate da comuni problematiche a livello di tutela, conservazione, valorizzazione, funzionamento e gestione; si pensi ai sistemi museali, bibliotecari, archivistici, ma anche archeologici, culturali, monumentali, ecc. E' perciò non solo possibile, ma anche auspicabile, una doppia integrazione, settoriale e territoriale, del patrimonio culturale.

Bisognerebbe fare riferimento, perciò, non tanto al concetto di "progettazione integrata settoriale", quanto piuttosto a quello di "progettazione a rete o di sistema". Si tratterebbe allora, in sede di riprogrammazione, ovvero di utilizzo dei fondi rinvenienti dalla progettazione coerente, di ottimizzare gli investimenti destinandoli, in varie forme, e con varie dizioni a seconda dei POR, alla realizzazione di reti, circuiti, itinerari, sistemi e simili, studiando e valutando caso per caso un relazionamento molto più stretto tra PIT e PIS.

Graf.5.I - Ripartizione delle risorse pubbliche assegnate per livello di integrazione progettuale



La filiera dei beni culturali

Le risorse culturali concorrono alla strutturazione di molti settori produttivi e di servizio, sebbene il concetto stesso di "cultura" risulti molto difficile da separare nel mix dei fattori concorrenti alla produttività di un settore. I POR hanno dedicato un'attenzione

abbastanza generica allo sviluppo di settori diversi da quello direttamente legato alla risorsa culturale (ovvero agli interventi infrastrutturali ad essa relativi).

Non è facile, in questo caso, non tanto immaginare quanto piuttosto attuare misure correttive. Teoricamente occorrerebbe concepire azioni assai più mirate, si tratterebbe cioè di *spacchettare* le singole azioni presenti nei POR mediante l'emissione di bandi più specifici e mirati. Si forniscono nel seguito alcune indicazioni per singoli comparti produttivi o di servizio.

Editoria. Uno dei settori più interessanti e promettenti, anche sotto il profilo occupazionale, è quello dell'editoria elettronica, della multimedialità e del web. Va infatti tenuto presente che, in questo settore, le attività di ricerca ed applicazione tecnologica, difficilmente potrebbero svilupparsi prescindendo da contenuti culturali specifici. Questo fatto andrebbe opportunamente sfruttato incentivando non solo la produzione di materiali centrati sulla conoscenza, l'interpretazione e la divulgazione del patrimonio culturale in generale, ma anche sul nesso tra questi materiali e la valorizzazione di specifiche risorse locali.

Turismo. Beni e servizi culturali sono una componente fondamentale di un'offerta turistica integrata, specie se si desidera puntare su target di domanda più qualificati. Pertanto, i bandi e soprattutto i criteri di selezione delle iniziative imprenditoriali andrebbero ritagliati e definiti sulla base delle specifiche esigenze locali, tenendo conto, nei termini di riferimento e nella griglia valutativa, delle esigenze espresse dalle diverse realtà locali sottostanti i PI.

Restauro. Anche questo settore presenta potenzialità notevoli, legate alla conservazione ed alla tutela del patrimonio, con lo sviluppo di tecnologie innovative e sperimentali, che spesso trovano applicazioni più diffuse nel settore delle costruzioni e impianti o in altri settori collegati.

Diverse Regioni hanno previsto misure o azioni espressamente dedicate al recupero del patrimonio storico-architettonico privato, ottenendo in genere scarso successo. Una valida alternativa a questo tipo di approccio sarebbe da ricercare in una politica mirata all'incentivazione della PMI specializzata nel recupero edilizio e nel restauro conservativo.

Eventi. La produzione e la distribuzione di eventi è sì legata alla produzione artistica, ma reca con sé un meccanismo organizzativo complesso, che coinvolge numerosi settori di servizio, collaterali all'industria dei media. Anche in questo caso occorrerebbe quindi incentivare non solo l'ideazione e la realizzazione di eventi culturali in sé, ma anche la PMI ed i servizi che operano in questo settore.

Oggettistica. La produzione per il *merchandising* culturale (museale e non solo) può riguardare l'artigianato artistico legato alle tradizioni locali tipiche, ovvero può essere di tipo innovativo e fortemente creativo. Si tratta di un settore da incentivare fortemente, data la consistenza di laboratori artigiani e di PMI operanti al confine tra innovazione di processo e innovazione di prodotto, con applicazioni ad elevato contenuto tecnologico.

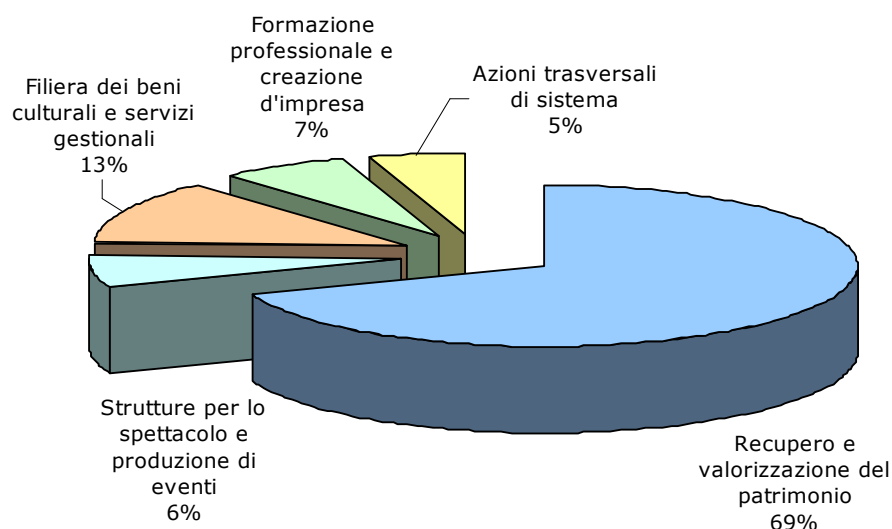
Esistono altri due aspetti (relativi per lo più a servizi o altri settori intermedi) che rivestono una notevole importanza nelle politiche d'incentivazione della filiera beni culturali: la produzione di contenuti e il miglioramento dell'ambiente culturale urbano e territoriale.

Contenuti culturali. Sarebbe assai improprio parlare di un'*industria dei contenuti*, ma non è sbagliato enfatizzare l'importanza che la produzione di cultura riveste a monte

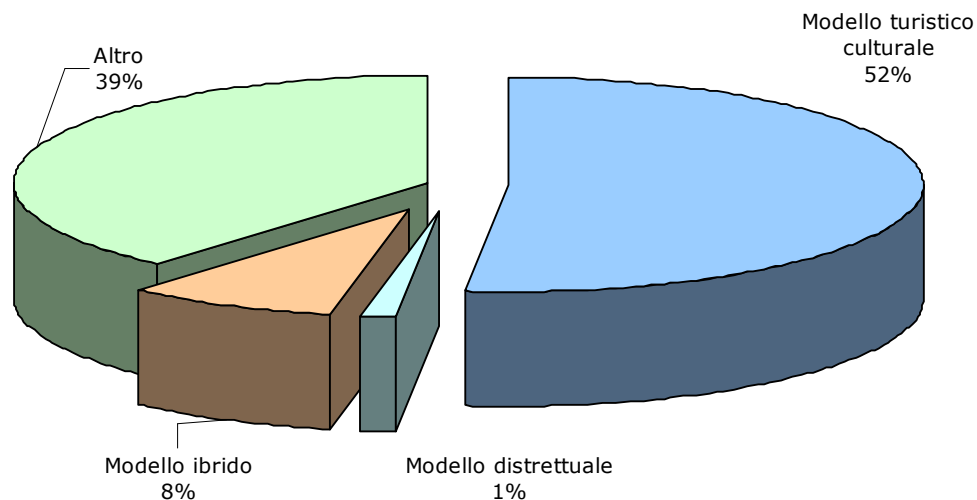
dei settori precedentemente trattati. Di qui l'esigenza di promuovere ed incentivare un legame più stretto fra patrimonio culturale e *education*. Non si tratta solo di finanziare la ricerca, ma di incentivare l'innovazione di contenuti, metodi e tecniche didattiche.

Ambiente culturale. Questo aspetto viene spesso sottovalutato, mentre è di fondamentale importanza per una produzione culturale legata alla contemporaneità. Se si vuole promuovere un territorio o una città come luogo d'arte e di cultura occorre che si crei un ambiente culturale vivo, attraente e dotato di una sua precisa identità; che si sviluppi, cioè, una produzione artistica locale, un mercato dell'arte e dell'antiquariato, un forte recupero dell'identità storico-culturale, delle tradizioni artigianali tipiche, della cultura materiale e immateriale dei luoghi. Si tratta perciò di incentivare una serie di politiche e di azioni volte al miglioramento dell'ambiente culturale urbano e territoriale.

Graf. 5.II – Ripartizione delle risorse pubbliche programmate per tipologia di azioni



Graf. 5.III – Ripartizione delle risorse pubbliche assegnate per modello di sviluppo socio-economico



Marketing urbano e territoriale

La filosofia dello sviluppo locale è passata, nell'ultimo ventennio, dal paradigma del "riequilibrio" al paradigma della "sostenibilità". Questo nuovo approccio allo sviluppo comporta una visione olistica del territorio oggetto d'intervento, inteso come unità storico-geografica complessa, ma spazialmente determinata, sia nelle sue componenti ambientali che in quelle umane e sociali. Questa concezione è abbastanza nuova, dal punto di vista della teoria della pianificazione, ed implica il concetto di "identità" culturale, estesa a tutte le componenti produttive del territorio. Ecco perché, oggi, non ha più senso un'attività di programmazione che sia scissa da un'attività di *marketing territoriale*.

Purtroppo nella maggioranza dei POR Obiettivo 1 non v'è quasi traccia di questa esigenza e, laddove si prevede l'elaborazione di piani di marketing, questi riguardano in realtà solo lo sviluppo turistico e per di più sono previsti a valle degli interventi, riducendo così l'attività di marketing a mera attività di comunicazione e promozione d'immagine.

La principale azione correttiva da mettere rapidamente in atto sta nel riallineamento tra politiche di programmazione e politiche di marketing. Solo in questo modo sarà ragionevolmente possibile riprogrammare le azioni strutturali (soprattutto quelle produttive e gestionali) ed attivare le azioni promozionali previste da ogni POR.

6. Gli impatti istituzionali

Quando si parla di capacità gestionale si toccano problematiche molto differenti, a seconda delle diverse fasi temporali e procedurali considerate. Quattro sono i momenti principali da prendere in considerazione e valutare:

capacità istituzionale a livello centrale, ovvero capacità gestionale a livello di programmazione;

capacità istituzionale a livello locale, ovvero capacità gestionale a livello di partenariato locale e di progettazione degli interventi;

capacità gestionale a livello attuativo, ovvero capacità gestionale in fase di realizzazione degli interventi;

capacità gestionale a livello funzionale, ovvero capacità di gestione in fase di regime.

Capacità istituzionale a livello centrale e locale

Se dovessimo formulare una considerazione generale circa la capacità politica ed amministrativa di rispondere alla sfida della programmazione integrata, ovvero della pianificazione per progetti, saremmo portati a rilevare una incongruità nell'attuale articolazione delle competenze politico-amministrative delle Regioni e più in generale della Pubblica Amministrazione. Una programmazione per progetti, infatti, esige un'articolazione delle competenze per linee orizzontali ed intersettoriali, mentre le amministrazioni regionali sono organizzate prevalentemente per linee settoriali verticali, ciascuna delle quali fa capo ad una competenza assessorile (settoriale o plurisettoriale) ben precisa e di tipo politico.

Tuttavia, mentre le amministrazioni regionali continuano ad operare prevalentemente per linee settoriali, le amministrazioni locali tendono sempre di più a fare proprio l'approccio integrato alla progettazione, ristrutturandosi anche sul piano amministrativo, gestionale o addirittura territoriale. Un tale processo presuppone l'esistenza di partnership locali molto affiatate ed efficienti. Sotto questo profilo la valutazione di quanto accaduto nella prima fase di attuazione dei POR Obiettivo 1 deve ritenersi generalmente positiva.

Non si ritiene in generale possibile fornire suggerimenti in ordine a possibili azioni correttive in quanto i problemi sono di natura prettamente istituzionale, anche se con evidenti risvolti sul piano operativo e gestionale. Si può solo auspicare che i processi evolutivi constatati a livello locale si consolidino. In tale ambito un ruolo importante spetta al MiBAC attraverso lo strumento degli **Accordi di Programma Quadro**.

Bisogna però preliminarmente riconoscere che gli APQ non hanno registrato effetti molto brillanti, escluse pochissime Regioni, il che significa che trattasi di uno strumento tutto da rivedere. In effetti gli APQ si sono limitati a selezionare, peraltro con molta fatica, un elenco di opere ritenute di interesse prioritario, più in base all'attività pregressa delle Soprintendenze territoriali che in base alle esigenze della strategia espressa nel QCS.

Tre sono le linee principali su cui muoversi per il futuro, le ultime due sono peraltro praticabili da subito:

il ricorso più esteso alle Soprintendenze autonome (cioè dedicate alle risorse di eccellenza) ed il loro rilancio in funzione di quelli che, in linguaggio marketing, si possono definire *prodotti culto*. In questo modo la Regione si troverebbe di fronte interlocutori dotati di investitura istituzionale e gestionale piena;

il potenziamento dei settori demo-etno-antropologico e paesaggistico ai fini non tanto della selezione dei singoli beni appartenenti al patrimonio diffuso (la cui competenza

gestionale sarà sempre più, se non esclusivamente, regionale o locale), quanto piuttosto in funzione dell'identità culturale complessiva di ogni area (o *prodotto territorio*, in linguaggio marketing);

il supporto alla creazione di reti tematiche o settoriali, sia a livello nazionale che regionale, capaci di omogeneizzare e sistematizzare la gestione del patrimonio a fini conservativi.

Capacità gestionale a livello attuativo

In questa fase intermedia, dato il basso livello di attuazione raggiunto dai singoli POR, risulta quasi impossibile valutare gli aspetti attuativi degli interventi secondo una logica classica. Pertanto, il criterio di valutazione qui utilizzato distingue tra le varie fasi del processo attuativo con più aderenza al suo reale svolgimento. In particolare, il passaggio dall'assegnazione del finanziamento all'impegno definitivo dei fondi appare particolarmente importante per gli interventi Asse II, in quanto presenta molte criticità legate alla concessione del nulla osta delle Soprintendenze. In effetti è proprio su queste procedure che si sono appuntate, negli ultimi mesi, le maggiori attenzioni delle AdG, anche attraverso modifiche ai CdP, ma soprattutto attraverso la messa a punto di linee guida e di veri e propri manuali di progettazione, nonché attraverso l'assistenza tecnica.

Le eventuali azioni correttive, in questa fase, riguardano più specificatamente l'assistenza tecnica e due aspetti in particolare: la problematica della qualità ed il project management.

La problematica della Qualità può essere vista in senso *generico* (miglioramento della progettazione in rapporto alla realizzazione degli interventi, onde minimizzare i rischi di contenzioso con gli enti attuatori, di varianti in corso d'opera, ecc.) ovvero in senso *specifico* (introduzione di sistemi di qualità, dalla fase di progettazione sino alla fase di gestione dei servizi connessi alla realizzazione degli interventi). In realtà i due punti di vista tendono sempre più a coincidere, in quanto il secondo finisce per garantire il primo.

La complessità attuativa dei Progetti Integrati evidenzia inoltre l'importanza crescente del Project Management, che consente di meglio articolare i processi progettuali e realizzativi nelle loro varie fasi e componenti, ottenendo consistenti benefici sia a livello qualitativo che finanziario. Purtroppo questo tipo di approccio, e la stessa esistenza di professionalità adeguate, è ancora molto poco praticato in Italia. Una tale carenza può divenire una vera e propria criticità nella fase degli appalti, quando trattasi di grandi opere e quando l'ente attuatore è una Soprintendenza, di norma abituata a forme di direzione lavori o di direzione artistica di tipo tradizionale.

7. La capacità gestionale a regime

Da un punto di vista giuridico al momento attuale è rilevabile, sull'intero territorio nazionale, una notevole presenza di enti locali nella gestione autonoma dei propri servizi ed attività culturali che, nella maggior parte dei casi assumono una delle tre diverse forme: Istituzione, Azienda Speciale, Fondazione.

In ogni caso la vasta produzione legislativa e normativa successiva al 1990 consente in vario modo l'affidamento della gestione a quasi tutte le figure giuridiche e societarie esistenti: associazioni, società di capitali (con/senza prevalenza di capitale pubblico), convenzioni, concessioni a terzi. La formula giuridica non costituisce insomma un problema, né costituisce un problema la titolarità pubblica o privata della gestione, dal momento che la crescente applicazione di sistemi e standard internazionali di qualità, anche alla gestione dei servizi culturali, tende a livellare qualsiasi differenza di affidabilità tra pubblico e privato.

E' utile piuttosto tentare una modellizzazione concettuale della gestione dal punto di vista dei soggetti che vi partecipano, si potrebbero così distinguere due modelli: un modello istituzionale (semplice o avanzato) ed un modello imprenditoriale.

Modello istituzionale. Si tratta del modello sancito dalla legislazione vigente sui Beni Culturali di proprietà pubblica (o meglio statale) e si basa sulla disponibilità a pagare per fruire (vedere o visitare) un determinato bene o insieme di beni culturali. Il limite di questo modello consiste nel fatto che non consente che limitatissime innovazioni, e quindi lascia spazio a soggetti terzi di tipo imprenditoriale solo quando l'entità dei flussi di accesso sono in grado di generare ricavi sufficienti a compensare i costi di gestione.

Modello imprenditoriale. Un modello imprenditoriale di gestione si basa su un'ottica totalmente ribaltata, tendente a realizzare servizi in grado di soddisfare un target di domanda latente e generare un sostanziale valore aggiunto. Un modello imprenditoriale avanzato può essere integrato, ovvero agire non solo sul patrimonio in sé, ma su un insieme più vasto di funzioni connesse alla fruizione del patrimonio e facenti con esso sistema, o virtuale, ovvero agire sulla creazione e la commercializzazione di servizi connessi solo virtualmente al patrimonio culturale, ma in realtà del tutto autonomi, in quanto operanti prevalentemente sul web.

Prescindendo momentaneamente dalla natura pubblica o privata del gestore, e considerando solo la sua capacità imprenditoriale (supponendola priva di vincoli istituzionali), è abbastanza evidente che l'attuale offerta di beni e servizi legati alla fruizione di una risorsa culturale, è mediamente molto scadente e men che proporzionale al valore della risorsa stessa, nel senso che quanto minore è tale valore, ancora minore (o tendente a zero) è la quantità e la qualità dei servizi offerti, sino ad arrivare alla pura e semplice inaccessibilità. E' anche abbastanza evidente che, entro certi limiti, l'offerta di servizi innovativi può migliorare sensibilmente la valorizzazione e la promozione della risorsa.

Esistono però due vincoli di cui tener conto:

il *break even point* tra costi di ammortamento dell'investimento iniziale e costi d'esercizio da una parte, e ricavi dall'altra, è legato all'entità dei flussi e per flussi piccoli può anche non essere raggiungibile;

se abbiamo a che fare con una strategia sistematica e generalizzata di valorizzazione e promozione del patrimonio minore, allora i differenziali di attrattività tra risorse simili e concorrenti tende ad annullarsi, perché esiste comunque un flusso globale (a scala nazionale e internazionale) interessato a quel tipo di offerta, su cui una politica finalizzata solo alla valorizzazione del patrimonio non incide se non minimamente.

Per cambiare l'ordine delle cose, occorrerà pertanto agire:
sulla domanda allo scopo di accrescerne il volume complessivo;
sull'offerta in maniera differente rispetto a quanto normalmente si fa.

Per quanto riguarda la domanda occorre tenere presente si tratta di una domanda in forte aumento, come testimoniano le indagini di mercato, le indagini di campo e il *trend* di crescita di particolari tipologie di offerta ricettiva non convenzionale.

Per quanto riguarda l'offerta occorre pensare a servizi che siano strutturati e commercializzati in maniera coerente con le caratteristiche di domanda appena dette, tenendo inoltre conto che tale domanda:

è capace di esprimere un volume di acquisto non indifferente, perché concentrato nel tempo;

è, per così dire, contingentata, nel senso che solo l'ammontare complessivo degli acquisti è programmato in anticipo, ma in maniera non troppo differenziata (si vede sul posto quel che si può comprare);

è rivolta quasi esclusivamente a prodotti tipici o esclusivi o originali o innovativi, comunque connotabili in rapporto o in funzione del territorio.

Pertanto, solo un'integrazione spinta dell'offerta riesce a ripartire in maniera equilibrata costi e benefici tra tutti i soggetti istituzionali, imprenditoriali e sociali coinvolti nella gestione dei servizi culturali, turistici e commerciali.

Una tale integrazione non necessariamente deve prevedere un unico soggetto gestore, ma piuttosto soggetti capaci di svolgere azioni integratrici a livello di sistema. Per dimostrare che spesso si tratta di operazioni realizzabili o incentivabili con investimenti assai modesti, si portano alcuni esempi.

Sistemi di gestione fondati sull'organizzazione dell'offerta locale. Si fa qui riferimento a piccole strutture, che cominciano a nascere in tutte le regioni italiane e che si rivolgono prevalentemente alla domanda in entrata (agenzie di *incoming*). Esse soddisfano a domande di nicchia (in genere culturale e/o ambientale), organizzando e fornendo tutti i servizi necessari: dal viaggio all'accoglienza, dalla ristorazione alla visita guidata. Questo tipo di soluzione andrebbe fortemente incentivata all'interno di molti PIT a carattere rurale.

Sistemi di gestione fondati sulla partecipazione attiva della collettività. Si tratta di valutare e valorizzare i benefici economici e sociali derivanti dall'assegnare alla collettività competenze specifiche nella gestione di determinate categorie di servizi o di determinate funzioni nell'ambito di un servizio. In questi casi la partecipazione della comunità locale alla gestione del servizio copre una porzione non indifferente della funzione imprenditoriale vera e propria, contribuendo così ad abbassare notevolmente il *break even point* nel diagramma di redditività gestionale.

In molti casi non si tratta di incidere direttamente sull'offerta, ma di integrarla con l'organizzazione di nuovi servizi di tipo trasversale, capaci di creare un effetto "rete". Si citano due casi.

Sistemi di gestione fondati sul concetto di servizi a domanda. Si tratta di sistemi già largamente sperimentati nel settore dei trasporti in aree rurali a bassa densità insediativa. Si possono perciò applicare al caso di risorse culturali minori e territorialmente diffuse, tali cioè da rendere diseconomica qualsiasi gestione basata sulla permanenza del personale in loco.

Sistemi di gestione fondati sul concetto di fruizione virtuale. I servizi indotti o legati alla valorizzazione del patrimonio, una volta svincolati dalla materialità dei beni, sono destinati a modificarsi rapidamente, creando nuove forme di fruizione e d'uso, con implicazioni enormi sulla domanda di conoscenza, cultura, educazione e tempo libero.

8. Suggerimenti e azioni correttive

L'impostazione stessa della Ricerca Valutativa ha recepito con entusiasmo il suggerimento della committenza MEF a non rinchiudersi nel recinto della valutazione contabile, cercando piuttosto di affrontare i nodi e le criticità sostanziali dell'esperienza italiana in ambito QCS Obiettivo 1 2000-2006. Diverse sono le azioni correttive (in parte già accennate) che le analisi effettuate suggeriscono:

Coordinamento e integrazione tra livello PIT e livello PIS

E' forse l'azione più importante e decisiva per il successo finale della strategia dell'Asse II ed implica:

una messa in rete più sistematica e rigorosa degli interventi riguardanti ogni singolo PIS o PS o PIR (a seconda delle terminologie adottate regionalmente), cercando di creare reti tematiche specializzate (reti museali e sistemi catalografici regionali; reti locali integrate musei/biblioteche/archivi; reti paesistiche, ecc.);

una ricucitura tra singoli PIT e PIS, integrando e correggendo con una logica top-down le carenze riscontrabili in una logica di valorizzazione bottom-up (cfr. la logica del PIR "Reti per lo sviluppo locale" in Sicilia);

un ripensamento o aggiustamento, per quanto possibile, del ruolo MiBAC, attraverso gli APQ, passando da una prioritizzazione degli interventi infrastrutturali ad una prioritizzazione delle azioni di sistema, quali ad esempio: coordinamento delle reti tematiche specializzate; integrazione tra sistema museale nazionale (che non esiste) e sistemi museali regionali; connessione interregionale degli itinerari tematici e dei sistemi paesistici; rafforzamento e sistematizzazione dei valori identitari (di tipo demo-etno-antropologico) nella rete dei PIT meridionali.

Riallineamento tra politiche di programmazione e politiche di marketing

Si tratta di un'azione da compiere a livello centralizzato (cioè a livello MEF e in parte MiBAC) per:

supplire alle carenze della maggior parte delle Regioni (solo Campania, Sicilia e in parte Basilicata hanno esplicitamente previsto uno strumento di questo tipo per le risorse

culturali) onde finalizzare gli investimenti in corso rispetto alla domanda reale e potenziale;

svolgere un'attività di coordinamento tra i piani di marketing e le azioni di internazionalizzazione regionali, affinché non finiscano per farsi concorrenza reciproca.

Incentivazione mirata dei differenti settori che compongono la filiera beni culturali

Si tratta di indirizzare e supportare le Regioni nell'impostazione e nella gestione dei prossimi bandi di gara riguardanti le attività produttive ed imprenditoriali implicate nella progettazione integrata (l'esempio Campania, riguardo all'attuazione della Misura 2.2 può essere proposto in termini di "buone pratiche"). I settori da privilegiare concernono: l'editoria tradizionale e multimediale, il turismo, il restauro, la produzione di eventi, il merchandising museale.

Sono inoltre ritenute molto importanti le azioni di sostegno che riguardano in vario modo: la produzione e la diffusione dei contenuti culturali e il miglioramento dell'ambiente culturale urbano e territoriale.

Supporto alle politiche ed alle azioni orientate all'integrazione dei servizi

Al momento attuale è, e viene sentita, come la criticità maggiore del QCS Asse II. A nostro parere il problema è stato eccessivamente enfatizzato. L'analisi dei casi di studio ha fornito esempi significativi di soluzioni (o meglio ipotesi di soluzione) per la gestione di interi sistemi di risorse e di servizi, sia di tipo settoriale (CPS in Sardegna) che territoriale (SCABEC in Campania). Il sistema museale siciliano, inoltre, dovrebbe essere aiutato a divenire un caso di successo.

A scala locale (PIT), invece, si tratta di incentivare tutte le ipotesi o le impostazioni che tendono a privilegiare l'integrazione dell'offerta di servizi. Molte di queste soluzioni possono essere ricercate all'interno della stessa filiera beni culturali e quindi necessitano solo degli incentivi mirati, di cui al punto precedente.

Gli strumenti ipotizzabili per mettere in atto le azioni correttive suggerite, sono essenzialmente di tre tipi.

Assistenza Tecnica. E' possibile utilizzare il PON ATAS per orientare e in qualche caso supportare le strutture amministrative regionali e locali. E' il caso, per esempio, della ricucitura PIT/PIS e delle politiche di gestione.

Azione indiretta del MEF. L'UVAL e il Gruppo di Lavoro Risorse Culturali svolgono con continuità e sistematicità un lavoro non soltanto di indirizzo e orientamento. Molti dei suggerimenti contenuti nella presente ricerca, possono trasformarsi in documenti di indirizzo specifici. E' questo il caso, per esempio, del coordinamento PIT/PIS e delle politiche di incentivazione della filiera beni culturali.

Azioni dirette del MEF. Alcune delle azioni suggerite non potrebbero essere attuate se non attraverso un intervento diretto, anche finanziariamente, del MEF. E' questo il caso, per esempio, delle politiche di marketing, sia a livello di coordinamento interregionale, che di supporto alle regioni che ne sono sprovviste.

Tuttavia, a nostro parere, l'intervento diretto del MEF potrebbe assumere una valenza ben più rilevante attraverso l'identificazione e l'attuazione di progetti pilota ad elevato contenuto dimostrativo, che potremmo definire "progetti laboratorio". Si

tratterebbe cioè di individuare un numero molto limitato di Progetti Integrati, tra quelli già attivi, che abbiano le potenzialità e le capacità di trasformarsi in “casi di successo”, infinitamente più efficaci di qualsiasi manuale di buone pratiche.

Tutto ciò che si è precedentemente suggerito in fatto di azioni correttive, potrebbe essere applicato e sviluppato in questi progetti, grazie all’apporto di risorse finanziarie aggiuntive, facendone dei veri e propri modelli dimostrativi della strategia progettata dal MEF per il QCS e per l’Asse II. Le risorse finanziarie per un’operazione di questo tipo potrebbero essere di vario tipo e provenienza:

a livello centrale: risorse del PON ATAS o altre risorse specifiche del MEF;

a livello locale: risorse rinvenienti dalla premialità e soprattutto dalla progettazione coerente.

A tal proposito è auspicabile che il MEF emani una direttiva indirizzata a tutte le AdG dei POR, affinché queste risorse non solo vengano utilizzate in maniera coerente con gli obiettivi del QCS e del POR, ma siano reimpiegate nelle Misure dell’Asse II, andando a finanziare nuovi progetti.

RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA DEL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 ITALIA (2000 – 2006)
VISION & VALUE – THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE

Tab. 1 - Asse II QCS Ob.1: Ripartizione delle risorse pubbliche programmate per tipologia di azioni

Tipologia di azioni/POR	Recupero e valorizzazione del patrimonio			Strutture per lo spettacolo e produzione di eventi			Filiera dei beni culturali e servizi gestionali			Formazione professionale e creazione d'impresa			Azioni trasversali di sistema			Totale risorse programmate POR	
	Azioni	Meuro	%	Azioni	Meuro	%	Azioni	Meuro	%	Azioni	Meuro	%	Azioni	Meuro	%	Meuro	%
Basilicata	2.1.a/b/c	45,14	100%				2.1.b	0,00	0%							45,14	100%
Calabria	2.1.a/b-2.3.a	58,07	50%	2.2.b	29,04	25%	2.2.a-2.3.b/c	29,04	25%							116,15	100%
Campania	2.1.a/b/c	475,59	76%	2.1.d	0,00	0%	2.2	118,90	19%	2.3.a/b/d/e	29,78	5%				624,26	100%
Molise	2.1-2.2.a/b	30,47	88%				2.3	4,24	12%							34,71	100%
Puglia	2.1.a/b/c/d/e-2.2	205,20	82%	2.1.f	18,98	8%				2.3.a/b/c	19,45	8%	2.1.g	5,70	2%	249,33	100%
Sardegna	2.1-2.2-2.3	230,30	61%	2.3	107,62	28%				2.4	41,63	11%				379,55	100%
Sicilia	2.1.a/b/c/d/f	619,20	65%	2.2.d	0,00	0%	2.1.e-2.3	150,98	16%	2.4	71,45	7%	2.2.a/b/c	114,00	12%	955,64	100%
Totale risorse programmate		1.663,97	69%		155,64	6%		303,15	13%		162,31	7%		119,70	5%	2.404,78	100%

Tab. 2 - Asse II QCS Ob.1: Ripartizione delle risorse pubbliche assegnate per tipologia di azioni

Tipologia di azioni/POR	Recupero e valorizzazione del patrimonio			Strutture per lo spettacolo e produzione di eventi			Filiera dei beni culturali e servizi gestionali			Formazione professionale e creazione d'impresa			Azioni trasversali di sistema			Totale risorse Assegnate		Risorse non assegnate		Totale risorse programmate POR	
	Azioni	Meuro	%	Azioni	Meuro	%	Azioni	Meuro	%	Azioni	Meuro	%	Azioni	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%
Basilicata	2.1.a/b/c	41,8	93%				2.1.b	3,31	7%							45,14	100%	0,00	0%	45,14	100%
Calabria	2.1.a/b-2.3.a	33,55	29%	2.2.b	8,39	7%	2.2.a-2.3.b/c	8,39	7%							50,33	43%	65,82	57%	116,15	100%
Campania	2.1.a/b/c	348,15	56%	2.1.d	1,66	0%	2.2	96,06	15%	2.3.a/b/d/e	25,42	4%				471,29	75%	152,97	25%	624,26	100%
Molise	2.1-2.2.a/b	25,31	73%				2.3	0,00	0%							25,31	73%	9,40	27%	34,71	100%
Puglia	2.1.a/b/c/d/e-2.2	78,50	31%	2.1.f	0,00	0%				2.3.a/b/c	0,00	0%	2.1.g	0,00	0%	78,50	31%	170,83	69%	249,33	100%
Sardegna	2.1-2.2-2.3	157,60	42%	2.3	75,85	20%				2.4	8,18	2%				241,63	64%	137,91	36%	379,55	100%
Sicilia	2.1.a/b/c/d/f	590,60	62%	2.2.d	11,10	1%	2.1.e + 2.3	24,10	3%	2.4	2,18	0%	2.2.a/b/c	17,40	2%	645,38	68%	310,26	32%	955,64	100%
Totale risorse		1.275,54	53%		97,00	4%		131,86	5%		35,78	1%		17,40	1%	1.557,59	65%	847,19	35%	2.404,78	100%

**RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA DEL QUADRO COMUNITARIO
DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 ITALIA (2000 – 2006)
VISION & VALUE – THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE**

Tab. 3 - Asse II QCS Ob.1: Ripartizione delle risorse pubbliche assegnate per livello di integrazione degli interventi

POR	Progettazione monosettoriale		Progettazione integrata territoriale		Progettazione integrata settoriale		Totale risorse Assegnate		Risorse non assegnate		Totale risorse programmate POR	
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%
Basilicata	19,79	44%	19,10	42%	6,25	14%	45,14	100%	0,00	0%	45,14	100%
Calabria	3,20	3%			47,10	41%	50,30	43%	65,85	57%	116,15	100%
Campania			471,30	75%			471,30	75%	152,96	25%	624,26	100%
Molise	25,31	73%					25,31	73%	9,40	27%	34,71	100%
Puglia	78,50	31%					78,50	31%	170,83	69%	249,33	100%
Sardegna	21,46	6%	49,49	13%	174,67	46%	245,62	65%	133,93	35%	379,55	100%
Sicilia			224,70	24%	420,70	44%	645,40	68%	310,24	32%	955,64	100%
Totale risorse programmate	148,26	6%	764,59	32%	648,71	27%	1.561,56	65%	843,21	35%	2.404,78	100%

Tab. 4 - Asse II QCS Ob.1: Ripartizione delle risorse pubbliche assegnate per modelli

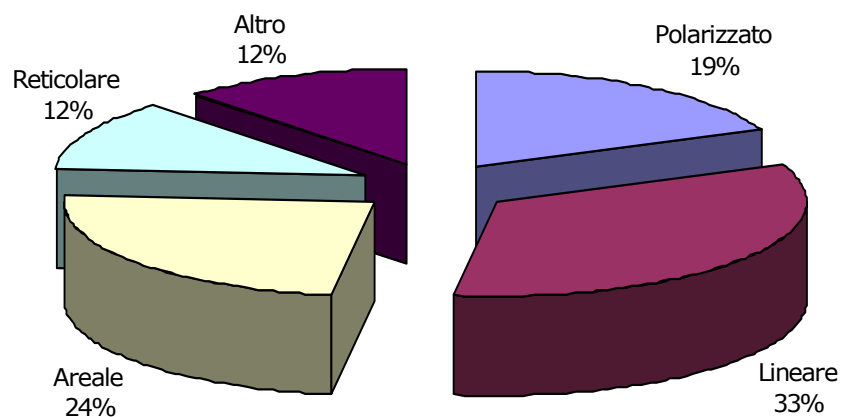
	Modelli Territoriali											
	Modello polarizzato		Modello lineare		Modello areale		Modello reticolare		Altro		Totale risorse assegnate	
	euro	%	euro	%	euro	%	euro	%	euro	%	Meuro	%
Basilicata	,03	2%			9,10	2%	,25	4%	8,76	2%	45,14	100%
Calabria			6,83	3%			,10	%	0,41	1%	50,33	100%
Campania	50,02	53%	00,42	1%	20,90	6%					471,34	100%
Molise									2,02	00%	32,02	100%
Puglia									8,50	00%	78,50	100%
Sardegna			1,20	4%	9,49	0%	9,50	7%	1,46	%	241,65	100%
Sicilia	0,50	6%	06,30	7%	84,20	9%	9,40	4%	5,00	%	645,40	100%
Totale risorse assegnate	91,56	19%	24,74	4%	73,69	4%	88,25	2%	86,15	2%	1.546.38	100%

**RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA DEL QUADRO COMUNITARIO
DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 ITALIA (2000 – 2006)
VISION & VALUE – THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE**

Tab. 4 (cont.)

	Modelli di Sviluppo										
	Modello turistico culturale		Modello produttivo distrettuale		Modello ibrido misto		Altro		Totale risorse assegnate		
	Meuro	%	euro	%	euro	%	euro	%	uro	Me %	
Basilicata	8,37	19%			0,73	4%	6,04	8%	45,14	%	100
Calabria	36,83	73%					3,51	7%	50,33	%	100
Campania	471,34	100%							471,34	%	100
Molise							2,02	00%	32,02	%	100
Puglia							8,50	00%	78,50	%	100
Sardegna	193,70	80%	,56	%	,27	%	5,10	5%	241,64	%	100
Sicilia	96,70	15%	3,40	%	14,60	8%	20,70	5%	645,40	%	100
Totale risorse assegnate	806,94	52%	0,96	%	30,61	%	05,87	9%	1.546,38	%	100

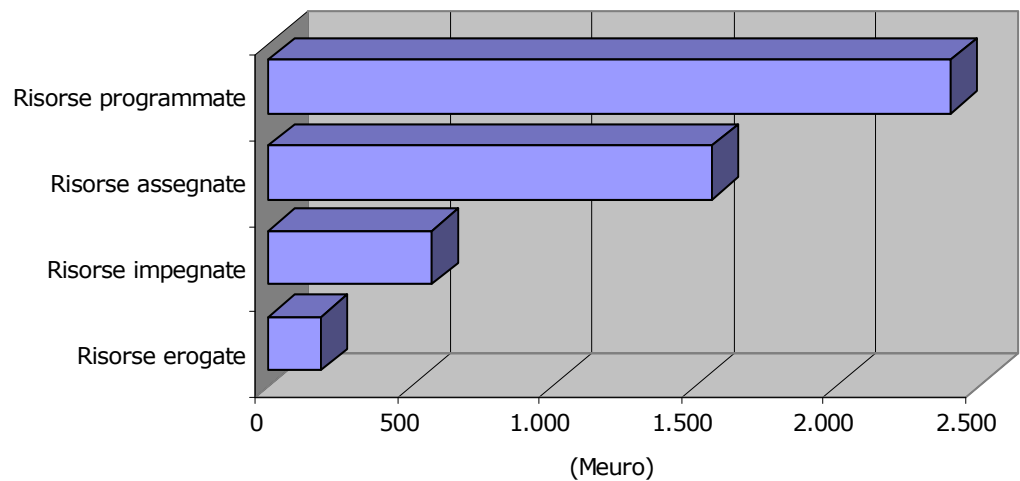
Graf. 1- Asse II QCS Ob.1: Ripartizione delle risorse pubbliche assegnate per modelli



Tab. 5 - Asse II QCS Ob.1: Attuazione finanziaria al 30-06-03

	Risorse assegnate		Risorse impegnate		Risorse erogate		Risorse programmate	
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%
Basilicata	45,10	100%	17,40	39%	12,20	27%	45,14	100%
Calabria	50,30	43%	32,90	28%	9,60	8%	116,15	100%
Campania	471,30	75%	128,00	21%	34,80	6%	624,26	100%
Molise	32,00	92%	20,20	58%	9,00	26%	34,71	100%
Puglia	78,50	31%	69,00	28%	25,50	10%	249,33	100%
Sardegna	241,60	64%	80,70	21%	44,20	12%	379,55	100%
Sicilia	645,40	68%	222,60	23%	47,50	5%	955,64	100%
Totale	1.564,20	65%	570,80	24%	182,80	8%	2.404,78	100%

Graf. 2 - Asse II QCS Ob.1: Attuazione finanziaria al 30-06-03



3.14 RISORSE AMBIENTALI

Questo capitolo è una sintesi del più ampio rapporto di Ricerca Valutativa sul tema delle risorse ambientali, affidato alla Associazione Temporanea di Imprese (ATI) formata dalle società IZI Metodi, analisi e valutazioni economiche Spa e Sercam Srl. Il Rapporto integrale è disponibile negli Allegati.

L'obiettivo della ricerca valutativa è di "...fornire indicazioni circa l'effettivo funzionamento della strategia adottata dal QCS per l'integrazione degli aspetti ambientali nell'applicazione dei Fondi Strutturali ad interventi di sviluppo nelle regioni obiettivo I".

Essa "...deve evidenziare quali elementi (circostanze, istituzioni, ecc) hanno influenzato, nei diversi contesti territoriali e/o settoriali, il migliore o peggiore funzionamento della strategia di integrazione ambientale".

La ricerca intende inoltre fornire indicazioni sulla possibilità che gli strumenti previsti dalla strategia del QCS possano estendersi oltre il corrente periodo di programmazione.

Quadro concettuale della ricerca valutativa

Rispetto al tema dell'integrazione ambientale, il QCS 2000-06 introduce due concetti importanti: a livello di strategia, la definizione dei temi di intervento; a livello gestionale (tanto per i PON che per i POR), un nuovo assetto organizzativo. Particolarmente innovativa appare in proposito l'istituzione dell'Autorità Ambientale (AA), chiamata a rivestire un rilevante ruolo sia consultivo che tecnico a supporto dell'attuazione della strategia.

Il Valutatore ha verificato i presupposti e le ipotesi dell'assetto organizzativo del QCS per la componente ambientale, verificandone anche la capacità di produrre gli effetti attesi, utilizzando **due chiavi principali di lettura** delle informazioni raccolte.

Prima chiave di lettura. Verifica dell'efficacia e dell'efficienza dei rapporti istituzionali tra categorie di soggetti coinvolti - nei diversi POR e PON - nelle fasi di programmazione e gestione dei temi ambientali.

Dall'assetto istituzionale e dall'efficacia del suo funzionamento in prospettiva dell'ottenimento degli obiettivi del QCS, sono state tratte indicazioni sulla sostenibilità dell'esperienza, il che costituisce la seconda chiave di lettura: la verifica della presenza e il conseguente funzionamento di "meccanismi di trasmissione culturale" vigenti nei diversi assetti, con identificazione degli ostacoli oggettivi e soggettivi che possono limitare e di fatto limitano la trasmissione stessa.

In tale modo si intende cioè verificare se la strategia prevista dal QCS sia la più adatta ai contesti e quanto il QCS possa effettivamente incidere sulla sensibilità culturale, in chiave ambientalista, delle regioni Ob.1 italiane. A ragione della verifica sta la consapevolezza dell'esistenza di un rischio: che il QCS - nella sua inevitabile natura di strumento di *media ponderata di politiche di sviluppo* - non riesca a cogliere *ovunque* i propri obiettivi minimi di integrazione ambientale.

L'assetto istituzionale del QCS

Analisi documentale dei POCS

Il POCS rappresenta un interessante esperimento di regolamentazione delle attività tra le AdG ed AA, il cui ruolo è definito dal QCS come "cruciale" per una maggiore sensibilità ambientale dello sviluppo economico e sociale. I POCS derivano da un processo negoziale tra AdG ed AA, in cui il "potere" di contrattazione maggiore tra le parti è detenuto dall'AdG. Tanto maggiore è la qualità del POCS tanto maggiore dovrebbe essere l'attenzione alle tematiche ambientali da parte dell'AdG (anche in termini di riconoscimento del ruolo dell'AA).

Può rappresentare, dunque, una buona *proxi* della sensibilità ambientale dell'AdG .

Nella tabella e nel grafico seguenti sono riportati i risultati della valutazione dei POCS.

Tab. 4.1.I – Punteggio dei PO per ciascuno criteri utilizzati per l’analisi dei POCS

POR	Mappatura del Programma Operativo	Individuazione obiettivi specifici annuali e pluriennali	Verifica delle attività	Tempistica	Individuazione delle modalità di cooperazione	Individuazione delle modalità di cooperazione con il NVVIP	Risorse previste
Basilicata	*	**	****	Assente	***	Assente	****
Calabria	****	****	****	Presente	***	Assente	****
Campania	***	****	***	Assente	****	Presente	****
Molise	*	**	****	Assente	****	Presente	***
Puglia	****	**	**	Assente	****	Presente	****
Sardegna	*	**	*	Assente	****	Presente	****
Sicilia	*	**	*	Assente	***	Assente	**
PON Sviluppo	***	**	**	assente	***	Assente	*
PON Ricerca	*	**	***	assente	**	Assente	*
PON Scuola	*	**	****	assente	**	Assente	*
PON ATAS	***	**	***	assente	**	Assente	**
PON Pesca	**	**	***	assente	***	Assente	**
PON - Trasporti	*	**	**	assente	**	Assente	*
PON Sicurezza	Il POCS non è stato ancora sottoscritto						

Nel complesso i POCS sottoscritti ¹ evidenziano una modesta aderenza alle linee guida.

Dall'analisi effettuata è evidente la migliore performance complessiva dei POCS regionali rispetto a quelli nazionali. Quattro POCS dei PON (Ricerca, Scuola, Trasporti e Pesca) hanno l'indice di qualità più basso a fronte di quattro POCS regionali che hanno l'indice più elevato.

In generale i POCS dei PON appaiono particolarmente carenti:
nella mappatura del Programma. Solo due PON (ATAS e Sviluppo Locale) hanno identificato le azioni chiave di cooperazione all'interno dei rispettivi Programmi;
nell'individuazione di una tempistica della cooperazione espressa tramite cronogrammi;
nell'assenza di indicazioni circa le modalità di cooperazione con i Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici

Nei POCS regionali rimangono in generale non adeguatamente sviluppati i seguenti aspetti:

momenti di verifica delle attività di coordinamento AA/AdG;
mappatura del Programma Operativo (Ben quattro regioni su sei non la prevedono).

Viceversa, è da sottolineare che in 4 POCS regionali sono riportate le modalità di coordinamento con i rispettivi NVVIP (cfr. box. 1). Tale elemento si può ritenere un fattore centrale per la crescita istituzionale del sistema. Se si vuole rafforzare la capacità della P.A. di concepire attuare e monitorare interventi di sviluppo ecosostenibile, il coordinamento diviene, infatti, uno strumento di rilevante utilità concreta.

L'effettiva cooperazione avviata tra AdG ed AA

Le attività di cooperazione effettivamente realizzatesi tra AdG e AA in ciascun PO sono state esaminate:

In fase di elaborazione della strategia
In fase di attuazione/selezione dei progetti

La tabella seguente raccoglie i risultati dell'indagine e fornisce un quadro di sintesi delle performance della cooperazione effettivamente avviata nei diversi PO.

¹ L'affermazione è fondata sul fatto che il POCS "ideale" avrebbe punteggio pari a 3.

Tab. 4.2.I – Punteggio dei PO per ciascuno dei criteri utilizzati per la valutazione della cooperazione AA ed AdG

<i>PO</i>	<i>Cooperazione nell'elaborazione della strategia di intervento</i>	<i>Individuazione criteri di selezione ambientale</i>	<i>Partecipazione alla redazione dei bandi</i>	<i>Partecipazione alla selezione dei progetti</i>	<i>Grado di progresso raggiunto con la VEA</i>	<i>Partecipazione alla redazione del RAE</i>	<i>Indice di effettiva cooperazione</i>
PON ATAS	2	2	2	0	0	0	1,3
PON Pesca	2	2	2	0	2	2	1,6
PON Ricerca	1	2	1	0	3	1	1,3
PON Scuola	2	1	0	0	2	0	0,8
PON Sviluppo Locale	3	3	3	0	3	3	2,4
PON Sicurezza	0	1	0	0	0	0	0,3
PON - Trasporti	0	3	1	0	2	3	1,45
Basilicata	2	1	2	0	0	3	1,15
Calabria	2	2	1	0	0	1	1,15
Campania	2	2	2	3	1	3	2,15
Molise	0	3	3	2	3	1	2,25
Puglia	1	2	2	1	3	3	1,8
Sardegna	3	3	2	2	3	1	2,5
Sicilia	2	2	3	2	3	2	2,3

La strategia organizzativa del QCS ha assicurato una solo parziale uniformità di risultati (settoriali e territoriali) per l'integrazione ambientale.

L'assetto organizzativo disegnato dal QCS è risultato più efficace ed efficiente a livello regionale. In tale ambito si sono realizzati rapporti più stretti tra AdG e AA in tutte le fasi della programmazione.

Nei PON in cui la cooperazione è stata efficace, il ruolo della TF ha permesso di supplire all'assenza di una struttura interna con dirette finalità di tutela ambientale. Viceversa, nei PON meno direttamente coinvolti (per contenuti) negli aspetti ambientali (Ricerca e Scuola) si è da più parti fatto osservare che la presenza di una struttura di supporto "fissa" appare sovradimensionata rispetto alle sue previsioni di intervento nelle varie fasi di programmazione e gestionali.

La **cooperazione nella fase di elaborazione della strategia** è apparsa nel complesso limitata, sia per la carenza di organico in quella fase dell'AA (la TF-Ambiente è ovviamente arrivata successivamente all'elaborazione della strategia), sia per una limitata predisposizione delle AdG a cooperare con l'AA.

L'attività di **aggiornamento della VEA** è stata una degli aspetti in cui, trasversalmente a tutti i PO, la cooperazione tra AA e AdG è stata efficace.

La cooperazione nella fase di **attuazione/selezione degli interventi** è stata adeguata per i POR ed, in linea generale, carente per i PON.

Differenze tra Asse 1 ed altri Assi

In generale, l'impianto organizzativo ha funzionato meglio nelle misure non di Asse I e in quelle di Asse I non dipendenti direttamente dalle direzioni regionali deputate alla tutela ambientale (ad esempio direzioni regionali responsabili delle misure FEOGA, appartenenti all'asse I).

La gestione tecnica delle misure a diretto contenuto ambientale è infatti correttamente affidata dall'AdG alla direzione competente per materia. Quando il ruolo di AA non è coperto da un funzionario di tale direzione, si viene a creare una situazione di potenziale "conflitto di competenze" tra le due funzioni di indirizzo, che in generale si risolve a favore della direzione "ambientale". In questi casi, il livello di coinvolgimento nelle fasi di selezione dei progetti dell'AA risulta – a consuntivo – meno incisivo².

Nelle altre misure – invece - il valore aggiunto del contributo "sistemico" e metodologico dell'AA e della TF ha modo di esplicitarsi senza vincoli di sorta, e risulta più consistente, nonché coerente, con le indicazioni riportate nel QCS.

Il resto della PA

La possibilità che il QCS eserciti i suoi effetti anche dopo il biennio 2006-2008 dipende dalla effettiva trasferibilità alla PA delle tematiche legate ad uno sviluppo ecocompatibile. L'assetto organizzativo del QCS, tuttavia, non garantisce un automatico trasferimento di competenze dai settori della P.A. addette alla gestione "straordinaria" (dei

² Non si tratta quindi di un problema legato alla minore "osservabilità" delle interazioni AA-Adg che per gli interventi dell'Asse I risultano spesso informali e non adeguatamente documentate in ragione della prossimità tra i due uffici.

**RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA DEL QUADRO COMUNITARIO
DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 ITALIA (2000 – 2006)
VISION & VALUE – THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE**

PO) verso i settori deputati alle attività ordinarie. La diffusione culturale dipende dalle dimensioni delle amministrazioni in oggetto, la rilevanza generale dei temi ambientali nel settore di competenza, il grado di interrelazione/integrazione tra direzioni, la capacità e la leadership dell'Autorità di gestione.

Nella tabella che segue è espresso un giudizio sulle possibilità di effettivo trasferimento della sensibilità ambientale in settori della P.A. non direttamente coinvolti nella gestione di P.O. La tabella mette in relazione la valutazione sui fattori ritenuti essenziali per il trasferimento.

Tab. 4.6.I – Fattori di trasferimento nella PA della sensibilità ambientale

PO	Giudizio sulla potenziale trasferibilità	Fattori di trasferimento				
		Rilevanza del tema	Integrazione funzionale tra le varie direzioni	Leadership AdG	Prossimità territoriale tra le direzioni	Dimensione dell'Amministrazione
PON ATAS	Alta	Medio-bassa	Bassa	Alta	Bassa	Alta
PON Pesca	Medio-alta	Medio-alta	Bassa	Medio-bassa	Bassa	Medio-alta
PON Ricerca	Bassa	Bassa	Bassa	Medio-bassa	Medio-alta	Medio-alta
PON Scuola	<i>Dati non disponibili</i>					
PON Sviluppo Locale	Medio-bassa	Alta	Bassa	Medio-bassa	Medio-bassa	Alta
PON Sicurezza	Medio-alta	Medio-bassa	Bassa	Medio-alta	Medio-bassa	Alta
PON - Trasporti	Medio-bassa	Alta	Medio-alta	Medio-bassa	Bassa	Alta
Basilicata	Alta	Medio-alta	Alta	Medio-alta	Alta	Bassa
Calabria	<i>Dati non disponibili</i>					
Campania	Medio-alta	Medio-alta	Medio-alta	Alta	Alta	Alta
Molise	<i>Dati non disponibili</i>					
Puglia	<i>Dati non disponibili</i>					
Sardegna	Alta	Alta	Alta	Medio-alta	Medio-alta	Medio-bassa
Sicilia	Medio-alta	Medio-alta	Medio-alta	Alta	Medio-bassa	Alta

La possibilità che la sensibilità "ambientale" venga trasferita a tutti i settori della P.A appare a livello regionale positiva in quanto:

la rilevanza del tema "ambiente" è in media più elevata che nei PON;

l'integrazione funzionale tra le varie direzioni regionali è più alta che a livello di amministrazioni centrali;

La leadership dell'AdG nel perseguimento del tema della trasferibilità ambientale appare più forte nelle Regioni;

la prossimità territoriale delle direzioni a livello regionale rafforza le possibilità di un trasferimento;

la dimensione dell'amministrazione non sembra influire sulla trasferibilità.

A livello regionale la trasmissione (*orizzontale*) tra direzioni è stata/potrà essere assicurata da due elementi:

il **peso del POR** rispetto all'intera spesa pubblica regionale.

dai **NVVIP** come strumento di trasferimento della "filosofia" comunitaria.

Manca in ogni caso una trasmissione di sensibilità (generale, non solo ambientale) in senso verticale (dai gestori dei POR agli assessorati). A livello politico si osserva, infatti, il consueto "imbarazzo" nella presentazione dei risultati dei PO comunitari.

Nei PON la possibilità di trasferimento della sensibilità ambientale attraverso il QCS è ostacolata dagli scarsi rapporti le direzioni preposte alla gestione del Programma e le altre. Inoltre, in generale, i NVVIP delle amministrazioni centrali sono stati costituiti con ritardo e con una operatività nei fatti molto limitata.

Il grado di integrazione delle tematiche ambientali nel QCS

Il contributo del QCS in materia di sostenibilità dello sviluppo e di integrazione delle problematiche ambientali

L'integrazione degli aspetti ambientali in tutte le politiche di governo, posta in passato come esigenza primaria di una politica ambientale di tipo preventivo, ha acquisito negli anni un peso crescente fino a diventare l'asse fondamentale delle politiche di sviluppo sostenibile. L'Unione Europea conferisce ad essa il massimo rilievo formale, traducendola in un vero e proprio obbligo giuridico (articolo 6 del testo consolidato del Trattato di Amsterdam), il cui rispetto è soggetto al controllo della Corte di giustizia europea.

In merito, il QCS propone una strategia coerente con le indicazioni comunitarie e che si riflette nella struttura dei PO: di tale strategia fanno parte il riconoscimento dell'importanza "trasversale" dell'ambiente per garantire la sostenibilità degli interventi di sviluppo settoriale, l'assegnazione all'ambiente di una delle sei priorità di asse, l'inclusione di principi di sostenibilità ambientale nei criteri di valutazione e selezione dei progetti.

E' sembrato importante soffermarsi sulla nuova Direttiva 2000/60/CE, che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 22 dicembre 2003 e che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

Analisi della strategia ambientale del QCS

Asse I

Ciclo integrato delle acque

Il QCS propone una serie di interventi prioritari, che sono coerenti non solo con alcuni degli obiettivi che la Comunità Europea si prefigge in materia di acque (ad esempio all'interno del VI Programma di azione ambientale) ma che rispondono efficacemente alle maggiori criticità appena evidenziate dall'ultima stesura della Valutazione *ex ante* ambientale.

A riguardo della linea di intervento di adeguamento e completamento dei sistemi depurativi, ulteriori disposizioni per l'integrazione della problematica ambientale nell'ambito del QCS potrebbero riguardare un più marcato riferimento ad azioni destinate alla redazione dei *catasti sugli scarichi*. Nonostante le disposizioni di legge, la loro diffusione ed il loro contenuto informativo risultano ancora insufficienti e comunque inadeguati per valutare i carichi immessi. Ad eccezione della regione Puglia, nessun programma operativo prevede nell'ambito delle proprie misure, azioni specifiche in merito alla problematica. Un riferimento più incisivo a livello di QCS, potrebbe in effetti tradursi in una più efficiente gestione della problematica da parte delle Regioni, anche in previsione della futura recepimento della Direttiva 2000/60. Un'ulteriore integrazione può essere rappresentata dall'incentivo all'utilizzo di tecniche di fitodepurazione, ove possibile, con cui si ottengono diversi vantaggi: possibilità di riciclaggio delle acque di scarico, assenza di rumori molesti, ampio risparmio energetico ed economico.

Per quanto concerne la realizzazione di interventi di controllo e monitoraggio delle perdite e riqualificazione delle reti finalizzati al risparmio della risorsa, questi provocano un effetto positivo indiretto sulle falde sotterranee, in quanto la riduzione delle perdite della rete idrica favorisce anche la riduzione della quantità captata dai corpi idrici, con impatto positivo riguardo alla problematica del depauperamento delle falde. Potrebbero a questo proposito essere programmati anche interventi specificatamente destinati alla problematica relativa agli acquiferi nelle zone in cui questo fenomeno è particolarmente critico (regione Puglia e Sicilia), ad esempio interventi attraverso di ricarica artificiale degli acquiferi. Alcuni di questi interventi sono estremamente efficienti, e hanno bassi costi di costruzione, di esercizio e manutenzione (Campi di disperdimento, trincee, canali, ecc..).

Segnaliamo, peraltro, che la trattazione sulle “risorse idriche” è integrata dai casi svolti dal valutatore indipendente sulle Regioni Sicilia e Calabria che si trovano nella terza parte di questo rapporto.

Monitoraggio

Un’importante linea di azione è costituita dalla realizzazione, completamento e adeguamento delle reti di monitoraggio, dei laboratori e delle strutture tecniche addette al rilevamento dei dati e ai controlli ambientali.

Dalle interviste rivolte all’Ufficio del Commissariato Governativo per l’emergenza idrica (Regione Calabria, Regione Sardegna), all’Autorità Ambientale e Autorità di gestione (Regione Campania), l’Assessorato all’agricoltura (Regione Basilicata e Sicilia), la situazione in alcune regioni dell’obiettivo 1, in merito al recepimento della Direttiva Nitrati, è ancora in parte critica:

Dalle interviste effettuate con i soggetti sopra citati è emerso inoltre che un’altra causa del ritardo nel recepimento della Direttiva è dovuta alla mancanza di dialogo e coordinamento tra i diversi soggetti che dovrebbero concorrere all’adempimento della direttiva e in alcuni casi incertezza riguardo alle varie competenze che questi soggetti dovrebbero possedere.

Si ritiene pertanto importante che la strategia di intervento del QCS intervenga più incisivamente a colmare i ritardi di implementazione della direttiva comunitaria, garantendo:

- una migliore concertazione tra i soggetti coinvolti nell’individuazione delle zone vulnerabili e dei rispettivi piani di azione, attraverso un più incisivo contributo in tal senso da parte delle Task Force regionali;

- una migliore esplicitazione delle competenze di ciascuno dei soggetti coinvolti, soprattutto per le Regioni (come la Calabria) commissariate per l’emergenza idrica;

- una maggiore fruibilità e scambio di informazioni tra le diverse ARPA regionali e tra tutti i soggetti coinvolti nel processo.

Difesa del suolo

La strategia ambientale del QCS in materia di difesa del suolo incorpora nella sua struttura il concetto che la prevenzione dalle calamità comporta la necessità di “ripensare il territorio”: l’attività di pianificazione è connessa infatti a misure atte a compensare i vincoli, ad incentivare la delocalizzazione di manufatti, a iniziative in campo agricolo e ad interventi di riforestazione compensativa nei bacini idrografici. In questo modo riequilibra i finanziamenti verso prevenzione e intervento ordinario. Disposizioni per l’integrazione

possono derivare da un maggiore riferimento alla *gestione integrata delle aree costiere*, in quanto promuove un approccio di pianificazione-programmazione, che permette il raggiungimento di condizioni di equilibrio e sostenibilità ambientale dei litorali. Riguardo alla gestione delle zone costiere, infatti il “VI Programma di azione ambientale” promuove le migliori prassi riguardo alla pianificazione dell’uso sostenibile del territorio, che tengano conto delle specifiche caratteristiche regionali con particolare enfasi sul programma di gestione integrata delle aree costiere.

Un’attenzione più incisiva per questa problematica a livello di QCS potrebbe tradursi in una maggiore integrazione della tematica all’interno degli stessi Programmi Operativi.

Il Valutatore mette in luce *la necessità di sviluppare una linea di intervento direttamente mirata al miglioramento della qualità della costa e delle acque marine*.

In definitiva quindi, le maggiori opportunità per l’ambiente marino costiero deriverebbero dall’attuazione della Strategia Comunitaria per la Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC), sebbene definita solo da atti di indirizzo e non da specifiche norme. Una corretta strategia di pianificazione del territorio costiero e degli interventi socio-economici, attuata anche mediante la messa a punto da parte delle regioni di Piani Regionali di Tutela delle Coste, permettere uno sviluppo delle zone costiere che tenga conto dei punti di forza e delle opportunità che caratterizzano i diversi ambiti costieri del sud.

Gestione dei rifiuti

Per ciò che concerne la gestione dei rifiuti, il “VI Programma di azione ambientale”, prevede l’adozione di diverse linee di azione. Il QCS si inserisce all’interno del contesto in modo coerente con esse: la strategia mira ad ottenere risultati in termini di prevenzione, attivando una politica integrata di processo, coordinando l’insieme di attività gestionali e di processi tecnologici finalizzato alla raccolta, recupero, riutilizzo e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per ridurre i rifiuti generati per unità di prodotto, e incoraggiando una maggiore responsabilizzazione del produttore.

Un importante contributo all’evoluzione della prevenzione nel sistema produttivo, che potrebbe essere maggiormente sottolineato a livello di Quadro Comunitario, può nascere anche in questo caso, dall’adozione sistemi di gestione ambientale quali certificazioni EMAS IPPC, ISO 14000, anche per le stesse discariche.

Rete ecologica

Per ciò che concerne la rete ecologica, una criticità che emerge dalla VEA riguarda la diffusa sovrapposizione – totale o parziale – tra ambiti ad elevata naturalità e distretti industriali, spesso caratterizzati da attività ad elevato impatto (industrie alimentari, fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche, fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e calzature, industrie tessile e dell’abbigliamento).

Appare opportuno quindi implementare *piani di monitoraggio degli effetti di queste attività sulla stabilità degli ecosistemi, sull’uso del suolo e delle trasformazioni del territorio, al fine di dimostrare una presenza di impatti tali da non compromettere gli*

ecosistemi presenti riguardo alla qualità delle acque, dell'atmosfera e del mantenimento delle metapopolazioni animali e vegetali presenti.

Energia

In materia di energia il QCS prevede obiettivi e linee di azione che possono contribuire ad un miglioramento della qualità ambientale: riduzione delle emissioni dei gas serra (anidride carbonica, metano, ossidi di azoto ecc.), riduzioni delle emissioni acide, riduzione dell'uso dei combustibili fossili, in generale miglioramento dell'efficienza di distribuzione dell'energia sul territorio. Questi interventi possono tuttavia provocare notevoli impatti, riconducibili principalmente nell'occupazione del suolo per la realizzazione degli impianti fotovoltaici, impatti acustici degli impianti eolici, ecc. In questo senso una maggiore integrazione della problematica ambientale può essere favorita privilegiando la localizzazione delle centrali in aree di limitato valore naturalistico e dalla programmazione di linee di intervento che possano privilegiare progetti di produzione di energia diffusi sul territorio evitando la realizzazione di nuove centrali (che comporterebbero appunto un maggior uso del suolo), come il fotovoltaico integrato negli edifici.

Asse IV

Agricoltura

Per ciò che concerne il settore agricoltura (ASSE IV), il recepimento della Direttiva Nitrati da parte di tutte le regioni Obiettivo 1 diventa fondamentale per permettere una maggiore integrazione, a livello di QCS, della problematica ambientale nel “settore agricoltura” poiché permette una più completa attuazione dei Piani di sviluppo rurale: una volta individuate le zone vulnerabili, da parte delle regioni obiettivo 1 inadempienti, sarà possibile definire azioni più specifiche nel contesto delle misure agroambientali e delle misure vincolanti del Codice di Buona Pratica Agricola per i nitrati, nonché dell'adeguamento o integrazione della BPA di cui al Reg. (CE) n. 1750/1999.

Sempre in riferimento al settore agricoltura, programmando una coerenza tra gli interventi dei Programmi Operativi Regionali ed i Piani di Sviluppo Rurale, il QCS permette sicuramente un'efficace integrazione della problematica ambientale in questo settore, poiché nell'ambito del PSR le politiche ambientali sono state considerate con misure orientate alla riduzione degli input in agricoltura (Misure Agroambientali) e con misure mirate alla migliore conservazione del suolo, nonché al miglioramento degli indici della biodiversità negli agroecosistemi (Imboschimento delle superfici agricole).

Inoltre attraverso l'introduzione dei PIAR (strumenti operativi di progettazione integrata) si persegue lo sviluppo di unità territoriali a media o alta ruralità attraverso l'attivazione sinergica delle risorse disponibili (agricoltura, artigianato, risorse storico-culturali e naturalistiche), in grado di avviare un processo di rivitalizzazione delle aree rurali soggette a dinamiche di abbandono.

I programmi agroambientali dell'Unione Europea all'interno di Agenda 2000 e del VI Programma di azione ambientale individuano decisamente il duplice ruolo dell'agricoltura (produttrice primaria di alimenti e materie prime e settore chiave per la tutela ambientale), proponendo obiettivi chiari e inequivocabili quali l'incentivo alla Produzione Agricola Biologica Certificata ed in generale ai sistemi di agricoltura Sostenibile con minor input chimico.

Dalle interviste effettuate con gli Assessorati all'Agricoltura delle regioni dell'Obiettivo 1, in base ai risultati dei precedenti programmi agroambientali (regolamento 2078/92) è emerso come nella maggior parte delle regioni (in particolare Calabria, Puglia, Campania, Sardegna e soprattutto per ciò che concerne la misura riferita all'agricoltura biologica), questa ha interessato una superficie che ha superato ampiamente le previsioni iniziali: tuttavia, nel caso della Regione Basilicata e della regione Sicilia, l'agricoltura biologica ha trovato minore attenzione (per quanto riguarda in particolare la Sicilia si sta assistendo ad una progressiva diminuzione delle superfici agricole destinate all'agricoltura biologica); la causa è da ricercarsi principalmente negli obblighi più onerosi, cui il conduttore deve attenersi e a causa di contributi essenzialmente equivalenti predisposti per la produzione integrata e per la produzione biologica.

Al fine di una maggiore diffusione delle pratiche di agricoltura integrata e soprattutto biologica, dagli esiti delle interviste è emersa la necessità di sviluppare in futuro ulteriori elementi, che potrebbero essere inseriti nella riprogrammazione del QCS, che rappresenta indubbiamente uno strumento promotore di sviluppo:

maggior pubblicizzazione e promozione commerciale degli alimenti derivanti dalle pratiche di agricoltura biologica;

Formazione professionale e aggiornamenti in merito alle pratiche di agricoltura biologica per: tecnici, funzionari pubblici (la regione Campania e Sardegna hanno già attivato queste azioni) e soprattutto per gli agricoltori;

Finanziamento per strutture associate di conferimento, commercializzazione e trasformazione di prodotti biologici per la grande e piccola distribuzione, al fine di favorire una migliore commercializzazione dei prodotti (ciò aumenterebbe l'interesse degli agricoltori ad aderire in quanto, come evidenziato dalla regione Basilicata, uno dei maggiori limiti è proprio quello della commercializzazione);

Creazione di marchi di garanzia, sistemi di certificazione, confezionamento, etichettatura sia per l'agricoltura biologica che per l'agricoltura integrata (al fine di creare, come evidenziato anche dalla Regione Sardegna e Sicilia), strumenti di supporto commerciale dei prodotti, e permettere così l'effettiva valorizzazione di mercato; la regione Sicilia in questo senso ha attivato un tavolo di concertazione e confronto tecnico tra l'Assessorato all'Agricoltura e la FIAO (Federazione Italiana Agricoltura Organica);

Favorire un più ampio impiego nell'agricoltura integrata di tecniche alternative a minor impatto ambientale o ecocompatibili (la lotta biologica, gli antiparassitari naturali, i principi attivi, tra quelli di sintesi, selettivi nei confronti degli organismi utili e meno tossici per l'uomo, la resistenza varietale...), al fine di limitare al massimo l'impiego dei prodotti chimici di sintesi ai quali è possibile ricorrere: da qui la necessità di aggiornare i Disciplinari delle diverse coltivazioni, riguardo alle innovazioni via via disponibili.

L'attività agricola può incidere sull'ambiente attraverso l'inquinamento delle acque, dell'aria, nonché del suolo (erosione, perdita della biodiversità e ed impatto sul paesaggio).

Purtroppo, secondo quanto emerge anche dall'ultima stesura della Valutazione ex-ante ambientale, non sono disponibili informazioni tali da quantificare tale tipologia di impatto: sarebbe opportuno quindi poter disporre di maggiori informazioni di base. In questo senso la regione Calabria intende perseguire la costruzione di un quadro iniziale delle conoscenze.

A tal fine, il Dipartimento Agricoltura intende costituire un gruppo di lavoro che, di concerto con l'ARPACAL, rilevi tali informazioni di base e individui una metodologia appropriata per il monitoraggio continuo dello stato dell'ambiente, con particolare riferimento alla pressione esercitata su di esso dall'utilizzo delle pratiche agricole.

Infine, per quanto concerne la riduzione dei gas ad effetto serra (protocollo di Kyoto), la strategia di intervento del QCS è in particolare riferita al settore dei trasporti, delle attività produttive, delle città e dell'energia. **Si riscontra tuttavia la mancanza di un riferimento alla qualità dell'aria riferito al settore agricoltura.** In particolare si riscontra la necessità di affrontare la problematica relativa all'utilizzo in agricoltura del bromuro di metile, impiegato come fumigante per il trattamento antiparassitario del terreno, sostanza di cui l'Italia è il maggiore consumatore in Europa. Ciò diventa fondamentale soprattutto in quanto questa sostanza rappresenta un elemento di particolare criticità per l'ozono troposferico.

Qualità dell'aria

All'interno del QCS, la tematica viene trattata nell'asse V città, e nell'asse VI, rete e nodi di servizio. La strategia non prevede dunque l'assegnazione di un'area tematica ben specifica alla problematica dell'inquinamento atmosferico. A livello comunitario, il Sesto programma di azione per l'ambiente fa riferimento allo sviluppo di una strategia tematica sull'inquinamento atmosferico dal titolo "Aria pulita per l'Europa" (CAFE). Nelle Regioni Obiettivo 1 si assiste ad una distribuzione molto frammentaria e numericamente insufficiente di analizzatori e stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria: dalle interviste condotte ai responsabili delle misure relative al monitoraggio, tutte le regioni obiettivo 1 hanno previsto all'interno dei loro programmi operativi regionali il miglioramento/ampliamento della rete di monitoraggio della qualità dell'aria, sottolineando l'importanza di aumentare il numero di analizzatori anche per sostanze quali PM10, IPA e piombo e sollecitare la stesura di un inventario delle emissioni..

Di fondamentale importanza sarebbe anche incentivare un maggior uso di strumenti modellistici e previsionali: la definizione e l'analisi delle strategie di riduzione delle emissioni deve basarsi anche su strumenti per la simulazione dei fenomeni di inquinamento, capaci di descrivere le relazioni tra sorgenti, concentrazioni in aria e deposizioni al suolo.

Per ciò che concerne l'inquinamento acustico, i dati attualmente disponibili riguardanti l'ambiente urbano risultano scarsamente utili: l'insufficienza dell'informazione è determinata sia dalla natura complessa del fenomeno, sia dalla mancanza di rilevazioni sistematiche. La Legge n. 447 del 26/10/95 prevede inoltre l'obbligo da parte dei Comuni di effettuare una zonizzazione acustica del proprio territorio, e di redigere un Piano di risanamento acustico che contenga misure per il risanamento acustico e la tutela della salute dei cittadini. Dallo stato di attuazione della zonizzazione acustica è evidente come l'attenzione delle amministrazioni comunali del Mezzogiorno al problema dell'inquinamento acustico sia ancora scarsa. È necessario dunque che da parte delle regioni venga assunta come priorità la riduzione generalizzata delle emissioni e dell'esposizione al rumore con riferimento alle diverse aree e funzioni urbane, attraverso il pronto allineamento ai limiti imposti dalla legge nazionale.

A livello di QCS, si rende opportuna la programmazione di investimenti sul monitoraggio dello stato d'attuazione della normativa a livello delle Amministrazioni Locali, affinché le regioni possano evidenziare situazioni d'inadempienza o particolarmente critiche, anche allo scopo di una migliore redistribuzione delle risorse economiche destinate al risanamento dell'ambiente.

Soprattutto in considerazione del fatto che il QCS destina una buona parte dei finanziamenti ad azioni volte aumentare la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, sia per l'accrescimento della competitività dei sistemi urbani, sia per il rafforzamento della coesione sociale: ciò può provocare effetti locali di inquinamento fonico e/o atmosferico, che possono essere causati da un aumento del traffico veicolare per raggiungere le aree riqualificate.

Conclusioni

Dall'analisi effettuata, si assiste ad un'adeguata integrazione delle istanze ambientali nel Quadro Comunitario di sostegno, nel senso che, partendo dall'analisi delle criticità ambientali presenti nell'ultima stesura della Valutazione ambientale ex-ante del QCS e ricostruendo il quadro delle azioni comunitarie nell'ambito delle diverse problematiche ambientali, il Valutatore riscontra nel QCS la formulazione di idonei indirizzi tecnici per affrontare e risolvere le varie problematiche ambientali presenti nelle regioni Obiettivo 1.

Sono stati comunque evidenziati alcuni punti per i quali si ritiene sia necessaria una maggiore attenzione da parte dei PO, in una prossima fase di riprogrammazione.

Il primo punto riguarda l'attuazione della Direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque contro l'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, in considerazione del fatto che vi sono ancora regioni quali Calabria, Sardegna, Campania, che non hanno ancora pienamente recepito gli adempimenti della suddetta normativa.

Si ritiene importante che la strategia di intervento del QCS intervenga più incisivamente a colmare i ritardi di implementazione della direttiva comunitaria, garantendo:

una migliore concertazione tra i soggetti coinvolti nell'individuazione delle zone vulnerabili e dei rispettivi piani di azione, attraverso un più incisivo contributo in tal senso da parte delle Task Force regionali;

una maggiore individuazione delle competenze di ciascuno dei soggetti coinvolti, soprattutto per le Regioni, come la Calabria, commissariate per l'emergenza idrica;

una maggiore fruibilità e scambio di informazioni tra le diverse ARPA regionali e tra tutti i soggetti coinvolti nel processo.

Un secondo aspetto riguarda l'integrazione della problematica ambientale nel settore agricoltura.

In merito ai risultati dei precedenti programmi agroambientali (regolamento 2078/92), in alcune regioni come Basilicata e Sicilia, l'agricoltura biologica ha trovato minore attenzione. La causa era da ricercarsi principalmente negli obblighi più onerosi cui il conduttore doveva attenersi, e a causa di contributi essenzialmente equivalenti

predisposti per la produzione integrata e per la produzione biologica. Peraltro, una maggiore diffusione delle pratiche di agricoltura integrata e soprattutto biologica, presenta difficoltà oggettive: essa renderebbe necessari ulteriori interventi a carattere infrastrutturale e di filiera, che non è realistico ipotizzare possano essere adottati entro l'orizzonte temporale e finanziario della riprogrammazione del QCS.

Invece, utili e più fattibili disposizioni per l'integrazione possono derivare da un maggiore riferimento alla *gestione integrata delle aree costiere*, in quanto capace di promuovere un approccio di pianificazione-programmazione, che permette il raggiungimento di condizioni di equilibrio e sostenibilità ambientale dei litorali.

Un'attenzione più incisiva a questa problematica a livello di QCS, potrebbe in effetti tradursi in una maggiore integrazione della tematica all'interno degli stessi Programmi Operativi.

Lo stesso Valutatore indipendente mette in luce *la necessità di sviluppare una linea di intervento direttamente mirata al miglioramento della qualità della costa e delle acque marine*. In definitiva, quindi, le maggiori opportunità per l'ambiente marino costiero potrebbero derivare dall'attuazione della Strategia Comunitaria per la Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC), sebbene definita solo da atti di indirizzo e non da specifiche norme.

Lo stato dell'attuazione dell'Asse I

Nella tabella che segue sono indicati per ciascun POR le risorse assegnate all'Asse I

Tab. 5.3.I – Risorse finanziarie dei POR e dell'Asse I

Regione	POR	Asse I	% Asse I rispetto POR
Basilicata	1.632.586.276	366.781.711	22%
Calabria	3.363.641.000	1.658.802.000	49%
Campania	9.215.897.000	2.561.111.994	28%
Molise	626.245.149	116.205.231	19%
Puglia	6.695.376.694	1.497.485.120	22%
Sardegna	4.670.830.040	1.072.510.000	23%
Sicilia	10.279.240.379	2.178.132.370	21%
Totale	36.483.816.538	9.451.028.426	26%

Complessivamente l'Asse I prevede risorse pari al 26% del totale dei POR.

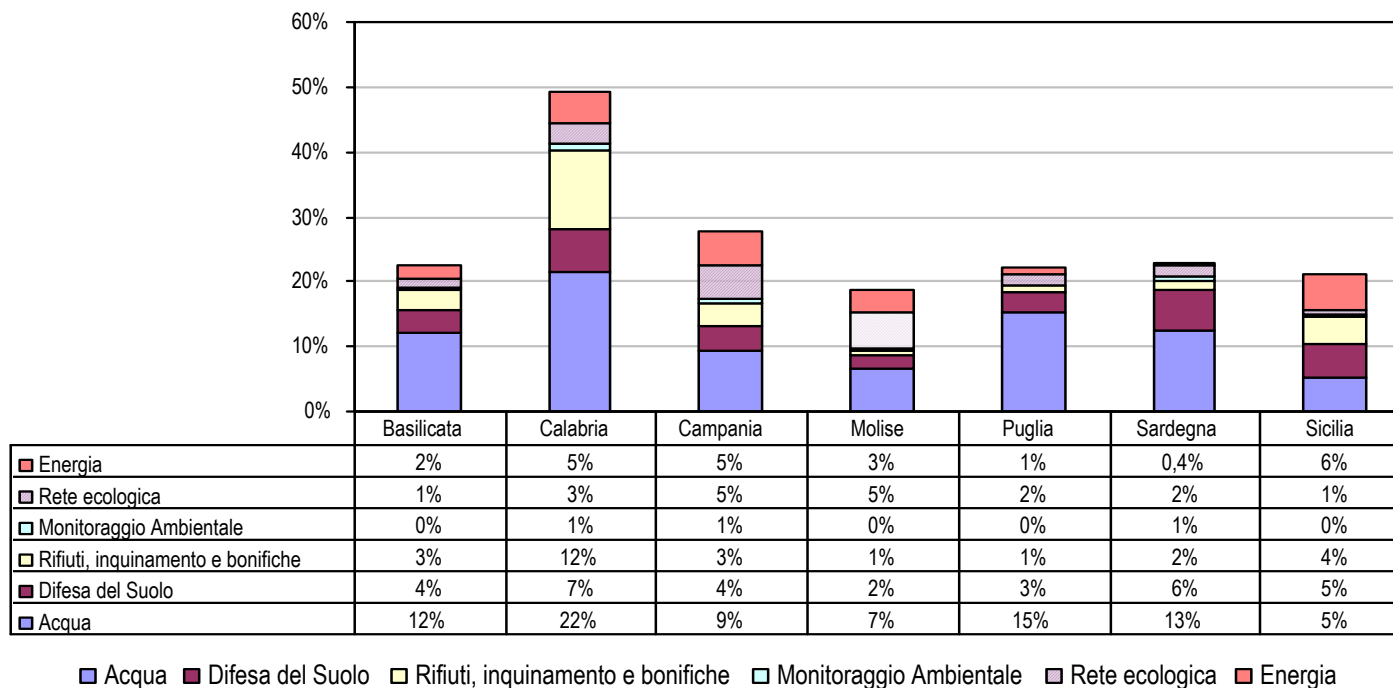
La regione con la maggiore quota di risorse per l'Asse I è la Calabria, che con le Risorse Naturali copre quasi la metà del Programma. La regione con minori risorse per l'Asse I è il Molise (19%). Il resto delle regioni mostra percentuali tra il 21% ed il 28%.

Per facilitare la lettura dei dati, sulla base della precedente tabella è stato elaborato un grafico, che raffronta le risorse programmate per ciascun ambito tematico dell'Asse I con l'importo complessivo dei POR.

Tale grafico permette di evidenziare le priorità strategiche delle regioni. In generale, la distribuzione di risorse tra ambiti tematici è piuttosto uniforme (in particolare per Sicilia, Campania e Molise). Calabria, Sardegna e soprattutto Puglia hanno concentrato le loro risorse sulle misure relative al ciclo integrato dell'acqua.

Graf 5.3.I – Risorse finanziarie dei POR e dell’Asse I per ambito tematico

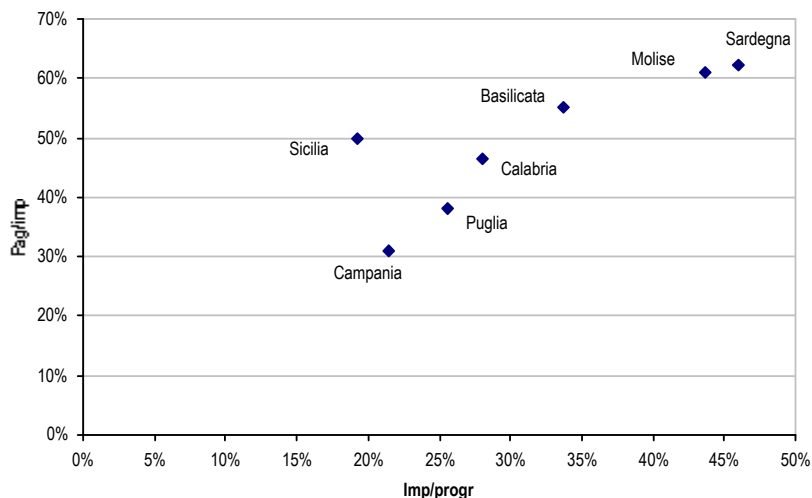
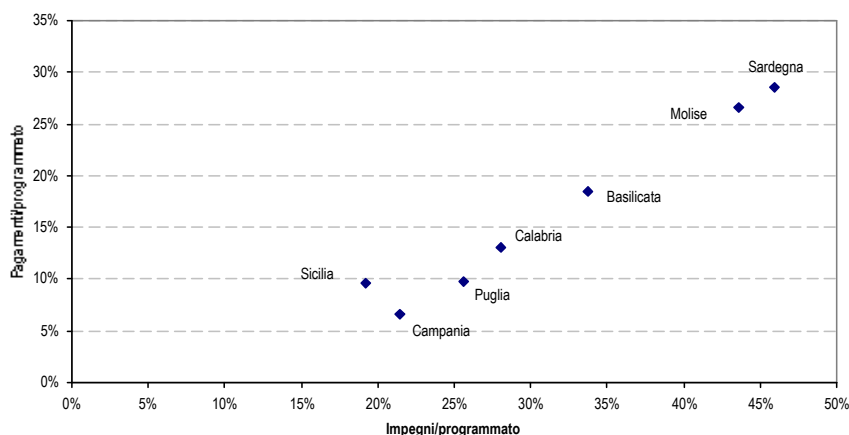
Ambito tematico Asse I rispetto al POR



Lo stato d'attuazione del complesso delle misure dell'Asse I mostra segni di ritardo evidenti, rispetto sia alle previsioni di impegno che di spesa.

Tuttavia la situazione appare piuttosto differenziata a livello regionale. In merito, i due grafici seguenti mettono in evidenza le *performance* d'attuazione dei programmi regionali.

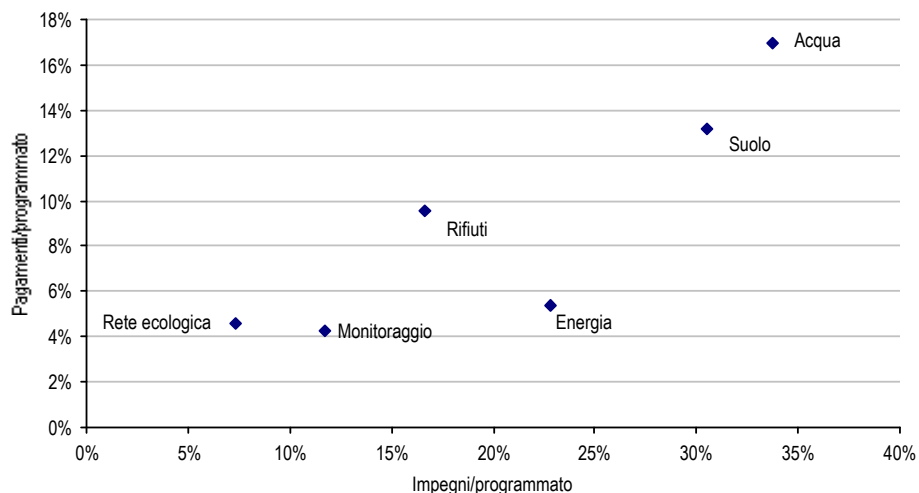
Graf 5.3.II – Risorse Impegnate e programmate nell'Asse I per regione



E' evidente la presenza di un *cluster* di regioni "virtuose", in contrapposizione ad un *cluster* di regioni in "ritardo". Queste ultime hanno la dotazione di risorse complessive per l'Asse I più ampia. In sintesi "vanno peggio" le regioni con le risorse maggiori.

Analoga situazione differenziata si riscontra nei singoli programmi rispetto alle misure che compongono l'Asse. Nel grafico successivo sono rappresentati le performance dell'attuazione dei POR per ciascun tema del QCS.

Graf 5.3.III – Risorse Impegnate e programmate nell'Asse I per tema



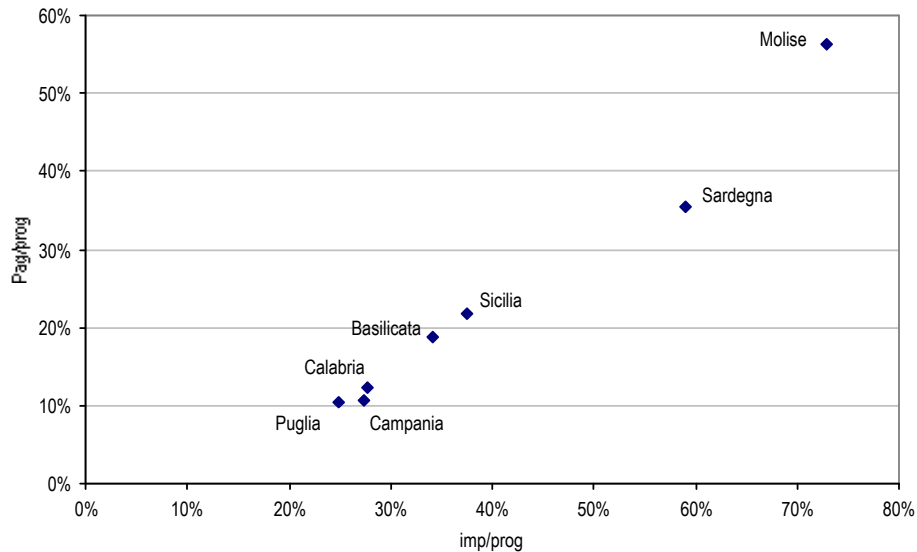
I settori che evidenziano una situazione migliore sono i settori dell'acqua e del suolo. Viceversa, i settori strategicamente innovativi (Rete ecologica e monitoraggio) denotano il ritardo maggiore. Ciò mostra che la tradizionale tendenza che penalizza le azioni innovative si ripete nel tempo, tra il periodo 1994-99 e il 2000-06, anche nel caso dell'Asse I.

Le considerazioni generali sui settori/temi possono essere circostanziate rispetto ai diversi programmi regionali.

Settore acqua nei diversi POR

Il grafico successivo evidenzia una situazione molto differenziata, in cui alcune regioni (Puglia, Campania, Calabria) sono molto distanti dalla *performance* migliore (del Molise). Tale *performance*, tuttavia, deve essere considerata alla luce del forte ricorso a progetti “coerenti” ricompresi nell’Accordo di Programma Quadro relativo all’Intesa Istituzionale di Programma.

Graf 5.3.IV – Risorse Impegnate e programmate nel settore acqua per regione



Le attività relative alla costituzione degli ATO si sono concluse in genere in ogni regione. La difficoltà principale tuttavia appare legata al commissariamento presente in alcune regioni (Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia). La gestione commissariale, se da un lato ha permesso un'accelerazione nel compimento delle procedure, ha nei fatti esautorato da ogni competenza i responsabili di misura. Le risorse attribuite ai RdM appaiono ad oggi insufficienti a garantire la piena operatività delle Misure.

Si suggerisce pertanto di attivare una linea di Assistenza Tecnica a valere sui fondi del PON, che affianchi i responsabili di Misura nel trasferimento di competenze dalla gestione commissariale alla gestione ordinaria, a ridosso della conclusione della gestione commissariale.

In quest'ambito, inoltre, l'innovazione prodotta dalla direttiva-quadro 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 richiede l'impostazione di una transizione verso un sistema basato sul bacino idrogeologico. Sarà necessario effettuare:

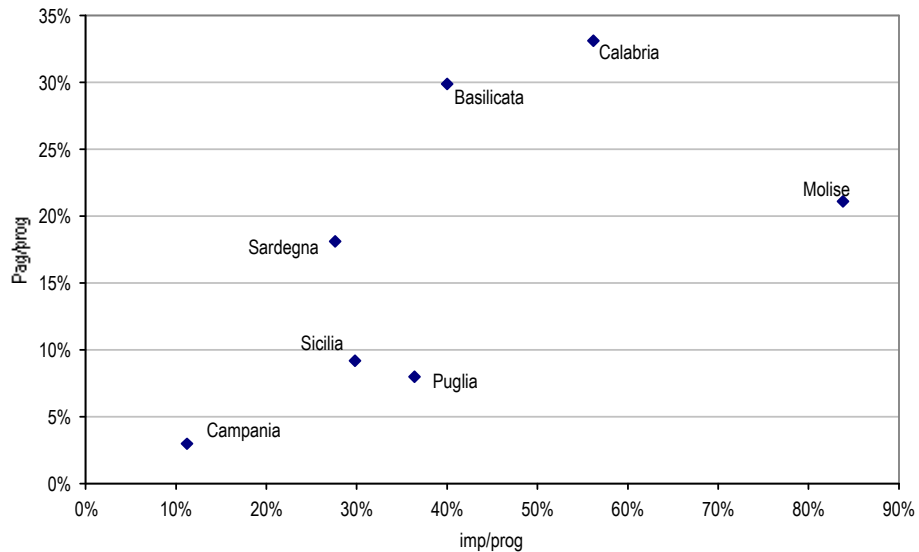
- il **censimento dei bacini idrografici** e designazione delle autorità competenti;
- per ogni bacino: l'**analisi delle caratteristiche** di bacino; studio delle incidenze dell'attività umana sullo stato delle acque; analisi economica dell'utilizzo dell'acqua; istituzione di un registro delle zone protette;
- l'**adozione di programmi operativi di vigilanza** dello stato delle acque in ogni zona idrografica.

E' probabile che sia necessaria un'attività di assistenza tecnica alle amministrazioni responsabili, che li accompagni in questa fase di transizione.

Settore suolo nei diversi POR

Anche per questo settore, il Molise e la Basilicata denotano una situazione migliore (la Basilicata ha tuttavia una migliore velocità di spesa a fronte di una capacità di impegno inferiore). La Campania appare in grave ritardo.

Graf 5.3.V – Risorse Impegnate e programmate nel settore suolo per regione



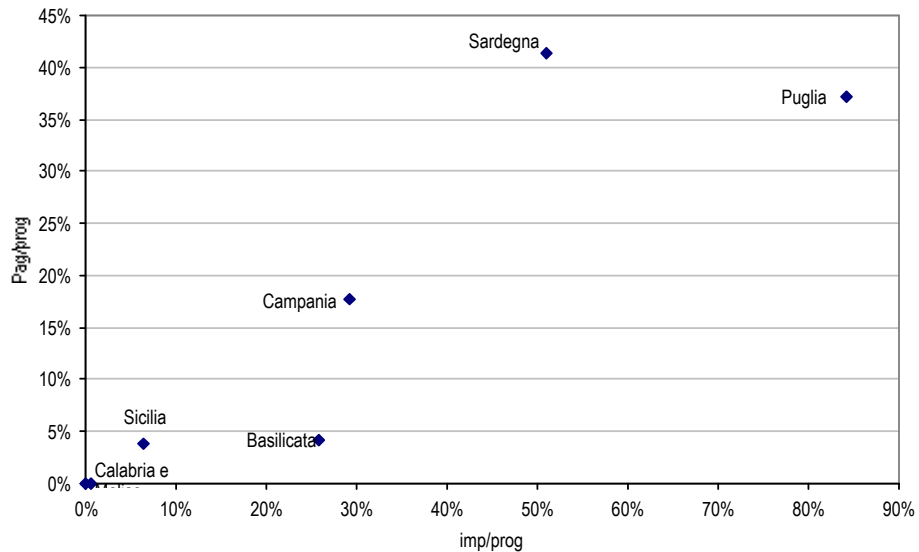
Anche per questo comparto, l'attività di assistenza tecnica del MEF ha permesso di accelerare il percorso di realizzazione delle misure.

In Sardegna, Sicilia, Basilicata e Calabria i *Piani per L'Assetto Idrogeologico (PAI)* sono stati definitivamente approvati.

Settore rifiuti nei diversi POR

In questo settore si evidenzia una clusterizzazione delle regioni con una performance negativa. La situazione al dicembre 2002 (ultimo dato disponibile) di Calabria, Molise, Basilicata e Sicilia appare particolarmente grave. Occorre tuttavia precisare che l'azione di Assistenza Tecnica avviata dall'AdG del QCS in queste regioni sta operando per contribuire a superare le criticità di ordine organizzativo (che riguardano in particolare i Piani d'ambito).

Graf 5.3.VI – Risorse Impegnate e programmate nel settore rifiuti per regione



In Sicilia, i piani di gestione degli ATO sono stati presentati, grazie all'azione svolta dall'assistenza tecnica nazionale. Tutti i criteri di premialità appaiono ad oggi soddisfatti (compresa l'individuazione delle tariffe d'ambito). Per quanto riguarda il settore bonifiche, è stata decisiva l'attivazione di una linea di assistenza tecnica a carico di Sviluppo Italia, che ha affiancato i comuni nella realizzazione dei Piani.

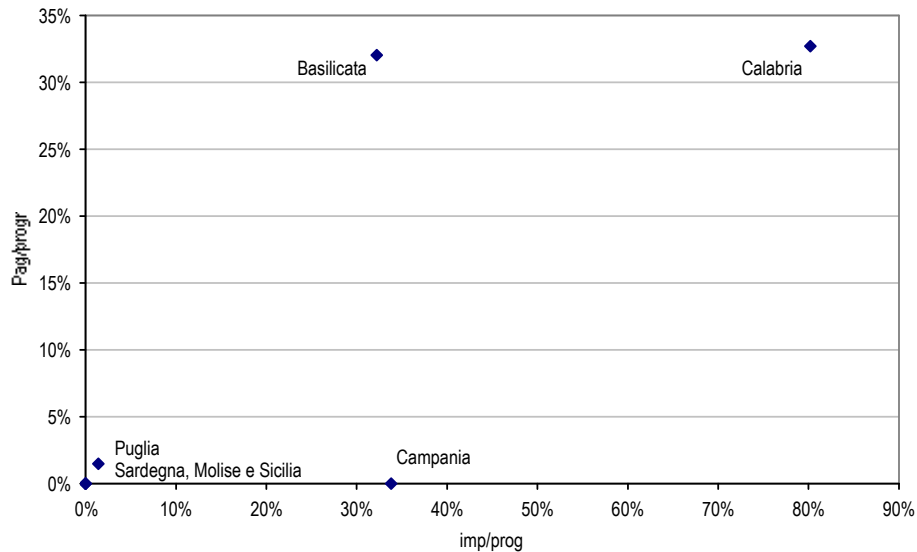
In Sardegna, il *Piano regionale dei rifiuti* è stato realizzato secondo le indicazioni della CE. Tuttavia il contesto politico ha causato il mancato raggiungimento dei target relativi alla premialità a causa di criticità riguardanti il recepimento della normativa nazionale.

In Molise e Calabria i rispettivi *Piani regionali dei rifiuti* sono stati approvati e la situazione appare sbloccata rispetto all'attivazione della fase operativa.

Settore energia nei diversi POR

Il settore energetico, peraltro di limitato importo finanziario, non sembra presentare difficoltà. In particolare le performance di Basilicata e la Calabria appaiono buone.

Graf 5.3.VII – Risorse Impegnate e programmate nel settore energia per regione

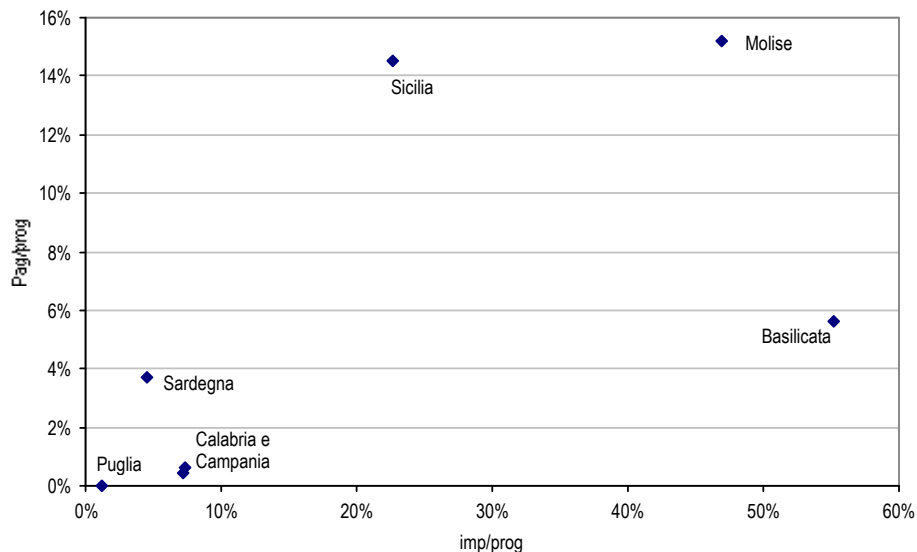


Anche in questo settore è stato determinante il sostegno del PO Energia.

Settore monitoraggio nei diversi POR

Il settore Monitoraggio appare in grave ritardo d'attuazione, con punte che appaiono preoccupanti in quattro delle sette regioni dell'obiettivo 1 (Sardegna, Calabria, Campania e Puglia).

Graf 5.4.VIII – Risorse Impegnate e programmate nel settore monitoraggio per regione



Tale ritardo nell'attuazione delle misure si collega ad un ritardo generalizzato nell'attuazione delle ARPA, ritenute dal valutatore elemento indispensabile non solo di monitoraggio, verifica e controllo dello stato ambientale, ma anche di sostenibilità di lungo periodo delle politiche ambientali, del QCS e generali.

La tabella seguente evidenzia per ciascuna regione lo stato d'attuazione delle ARPA

Tab 5.3.IV – Stato attuazione delle ARPA

Regione	Stato d'attuazione	Anno di costituzione
Basilicata	costituita	1999
Calabria	costituita	1998
Campania	costituita	2000
Molise	costituita	ND
Puglia	costituita	2003
Sardegna	non costituita	
Sicilia	costituita	2001

Al novembre del 2003, non risulta ancora operativa l'ARPA della Regione Sardegna. Il monitoraggio dei dati di contesto è stato assegnato all'AA, con un'ovvia moltiplicazione degli incarichi, che determinano un'altrettanto naturale perdita di efficacia del sistema organizzativo predisposto dal QCS per garantire l'integrazione delle tematiche ambientali.

Sarebbe auspicabile una messa in comune delle informazioni sulle azioni sviluppate tra le Regioni, per garantire uno scambio delle best practice.

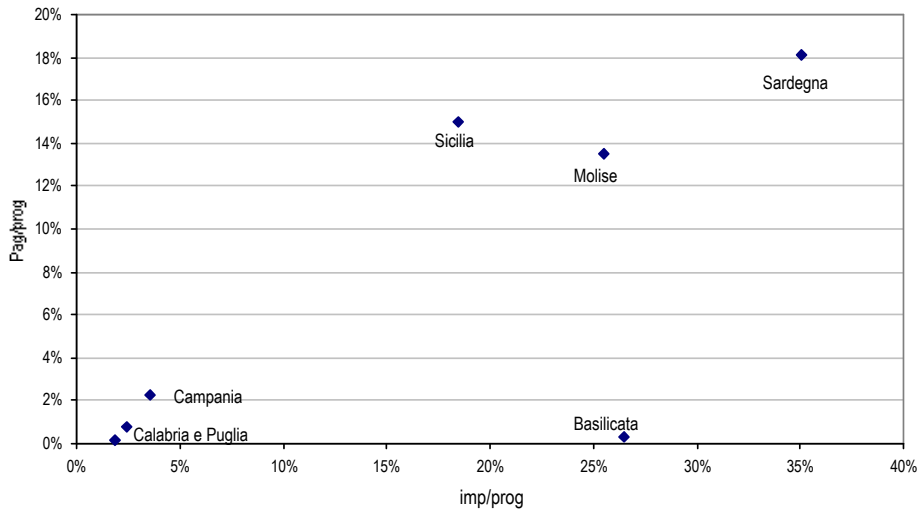
Il sistema di monitoraggio

Il sistema degli indicatori non sembra rispondere efficacemente alle necessità di conoscenza degli effetti delle realizzazioni dei PO sul contesto ambientale. Gli indicatori ambientali previsti nei CdP rappresentano, rispetto a quelli indicati nelle VEA, un minimo comune limitato al soddisfacimento delle prescrizioni comunitarie sul Programma. Viceversa, la VEA presume un numero molto maggiore e più articolato di indicatori, molti dei quali richiedono misurazioni territoriali ad hoc, per le quali le ARPA non sono ancora attrezzate. Si hanno quindi tre situazioni: a) indicatori di POR poco significativi al di là degli obblighi formali. b) Indicatori VEA non sempre popolabili. C) rilevazioni su dati di contesto e dati pregressi che dovrebbero essere di competenza ARPA, in ritardo di concreta organizzazione.

Settore rete ecologica nei diversi POR.

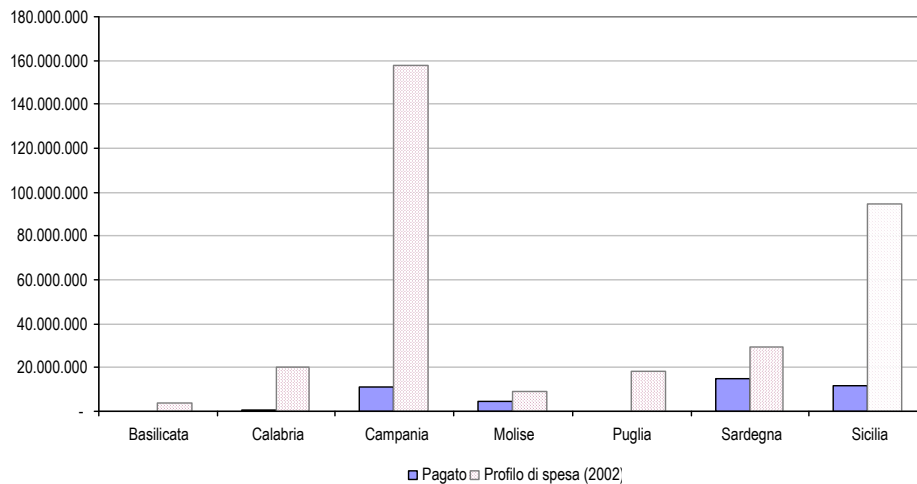
L'ultimo settore analizzato – Rete Ecologica - è in grave ritardo d'attuazione.

Graf 5.3.IX – Risorse Impegnate e programmate per la rete ecologica per regione



Se si confrontano i dati dei pagamenti al dicembre 2002 con i profili di spesa delineati nei documenti di programmazione (grafico seguente), il ritardo d’attuazione appare in tutta la sua drammaticità.

Graf 5.3.X – Risorse Impegnate e profilo di spesa (al 2002) per la rete ecologica per regione



Le cause di ciò sono riconducibili a:

Difficoltà di natura strategica. Il percorso di attuazione della rete ecologica evidenzia delle difficoltà connesse alla scelta strategica di separare gli aiuti alle imprese nelle aree protette rispetto al resto del territorio. Rientrano in quest’ambito le criticità legate alla Progettazione Integrata (difficoltà nel percorso partenariale e difficoltà legate all’individuazione dell’idea forza).

Governance delle misure. Rientrano in questo gruppo difficoltà politico-istituzionali, inadeguatezza degli organici, difficoltà di coordinamento tra i soggetti coinvolti;

Problemi legati a **carenze negli strumenti normativi ed amministrativi** necessari all'effettiva attivazione delle aree protette;

L'attività di Assistenza Tecnica avviate dal MEF hanno permesso di superare, almeno in maniera parziale alcune delle criticità individuate.

La situazione migliore è in Sardegna, dove, tuttavia, la rete di aree protette è meno esteso che in altre regioni.

In Sicilia, la situazione resta grave. Le principali criticità rilevate nella relazione del Gruppo di Lavoro Rete Ecologica permangono immutate. Gli elementi di avanzamento hanno riguardato:

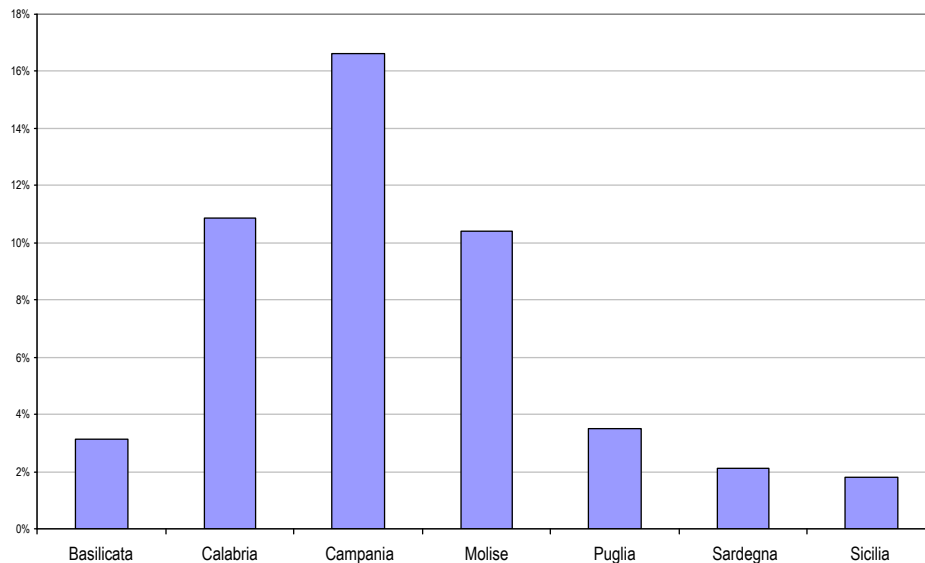
la Carta della Natura, le cui proposte sono in fase di valutazione.

la sottoscrizione di un accordo di programma che ha identificato una nuova struttura responsabile (*Azienda Foreste*).

La criticità più grave è connessa alla stessa impostazione strategica del QCS. Uno sviluppo connesso alla valorizzazione delle aree protette dipende, alla fin fine, dalla vantaggiosità in termini finanziari o di selezione del sistema imprenditoriale ad investire nelle aree protette rispetto al resto del territorio regionale.

Il grafico seguente mette a confronto le risorse assegnate alla rete ecologica con le risorse attribuite alle misure dell'Asse IV - Sistemi locali di Sviluppo. Ciò permette di porre a confronto le risorse finalizzate ad incentivi allo sviluppo nelle aree protette con quelle assegnate per altre aree.

Graf 5.3.XI – Percentuale di risorse programmate nell'Asse I rispetto alle risorse dell'Asse IV per regione



Le risorse assegnate alla rete ecologica rispetto a quelle dell'Asse IV sono nel complesso modeste, ad eccezione della Campania in cui le risorse della Rete ecologica sono quasi un quinto delle risorse assegnate all'Asse IV.

Per incentivare quindi la strategia del QCS è necessario privilegiare in termini di criteri di selezione e/o cofinanziamento privato gli investimenti nelle aree protette.

Conclusioni e raccomandazioni generali

Conclusioni

Secondo l'interpretazione che si è inteso dare allo Studio e al Rapporto di Valutazione Intermedia che questo ricerca va ad integrare, il punto cruciale di verifica riguardava quanto ed in che misura gli aspetti organizzativi dell'integrazione ambientale fossero protagonisti delle *performance* osservate, e quanto ciò fosse in grado di indicare in merito alla sostenibilità dell'esperienza. Si è in merito osservato che l'organizzazione prevista dal QCS appare adeguata (pertinente e rilevante) a livello regionale, mentre a livello nazionale le molte e sostanziali differenze tra programmi - e tra amministrazioni – consiglierebbero “assetti variabili”, da applicare caso per caso e – probabilmente – fase per fase (del programma)³.

Un discorso *per fasi* di programmazione vale tanto per i PON che per i POR: in entrambi i casi il coinvolgimento delle AA e delle TF non è stato omogeneo nel corso di tutto l'iter programmatico-attuativo. Se il primo stadio *del Project Cycle Management* comunitario ha quasi ovunque escluso il contributo dell'AA per il ritardo nell'istituzione delle TF, anche quando le Autorità sono state poste in grado di operare si è osservato che in alcuni casi il loro coinvolgimento è stato tempestivo, mentre in altri si è verificata una certa difficoltà di inserimento. In proposito, si è verificato che il “passo preliminare” alla fattiva collaborazione, costituito dai POCS, al momento non costituisce condizione né necessaria né sufficiente: POCS articolati bene ma non applicati o applicati male supportano meno l'integrazione operativa delle AA e delle TF rispetto a POCS più schematici, tuttavia “integrati” nei fatti da attività non previste e formalizzate nel documento.

A prescindere dai POCS, i rapporti tra protagonisti dell'attuazione sono forieri di un migliore grado di collaborazione dove sussista una esplicita dichiarazione dei rispettivi obiettivi, che possono non essere affatto coincidenti. Ad esempio, per i PON, in due casi si è osservata una chiara percezione da parte dell'AdG di dover porre a confronto i propri obiettivi settoriali con gli obiettivi di integrazione ambientale, così che tutti i momenti di confronto tra istanze dell'AdG e dell'AA si sono svolti in un clima di riconoscimento reciproco delle finalità e dei ruoli.

La collaborazione tra AdG e AA in generale si è mostrata importante in tre momenti cruciali: la predisposizione dei bandi, l'identificazione di batterie di indicatori ambientali, la progettazione e selezione dei PIT (in ambito POR). Sia pure con visibili differenze nei diversi PO, si può affermare che complessivamente il valore aggiunto dell'AA in tali momenti è stato consistente.

La progettazione dei PIT ha permesso una collaborazione diretta tra TF e Nuclei di valutazione, il che riveste grande importanza sotto il profilo della diffusione della sensibilità ambientale all'interno delle amministrazioni (in questo caso, regionali).

Il sistema degli indicatori non sembra rispondere efficacemente alle necessità di conoscenza degli effetti delle realizzazioni dei PO sul contesto ambientale. Gli indicatori ambientali previsti nei CdP rappresentano, rispetto a quelli indicati nelle VEA, un minimo comune limitato al soddisfacimento delle prescrizioni comunitarie sul Programma. Viceversa, la VEA presume un numero molto maggiore e più articolato di indicatori, molti dei quali richiedono misurazioni territoriali *ad hoc*, per le quali le ARPA non sono ancora attrezzate.

³ In generale, nei POR l'impianto organizzativo ha funzionato meglio nelle misure non di Asse 1 e in quelle di Asse 1 non dipendenti direttamente dalle direzioni regionali deputate alla tutela ambientale (ad esempio direzioni regionali responsabili delle misure FEOGA, appartenenti all'Asse 1).

Tutti gli aspetti sinora riepilogati delle interazioni tra attori della *governance* ambientale si riferiscono ad un livello di operatività tecnico, sia pure ad alto livello nella gerarchia amministrativa. Nulla però, all'interno di qualsivoglia insieme di prescrizioni del QCS, può sostituire la presenza di un *commitment* a livello decisionale.

Passando alle considerazioni generali sull'Asse 1 dei POR, si è verificato quanto indicato nei paragrafi precedenti, vale a dire che una *policy* favorevole è un fattore importante per spiegare i diversi gradi di efficacia raggiunta nei vari contesti (regionali).

In ogni caso, le *performance* dell'Asse 1 non sono brillanti: l'Asse appare generalmente in ritardo rispetto alle altre componenti dei programmi, e comunque lontano dalle previsioni *ex ante*. Inoltre, le Misure d'Asse 1 con le prestazioni migliori sono quelle connesse alle tematiche tradizionali (acqua, rifiuti), mentre quelle innovative (rete ecologica, monitoraggio ambientale) presentano ulteriore ritardo.

Per quanto riguarda la Rete ecologica, una causa sistematica del ritardo riguarda la definizione dell'assetto istituzionale, ma in prospettiva sussiste anche un rischio di spiazzamento, dovuto ad una possibile "competizione" tra le linee di azione previste per la Rete e le più generiche iniziative dell'Asse 4 (peraltro, da verificare in sede di attivazione dei bandi).

Raccomandazioni

In base alle conclusioni sopra riportate, possono essere suggerite sin d'ora alcune raccomandazioni.

In merito alla tutela dei rapporti tra AdG ed Autorità ambientale, si suggerisce l'opportunità di meccanismi che agevolino l'applicazione delle procedure già previste. In particolare, sul piano dell'applicazione, occorre:

attuare effettivamente la prevista mappatura completa dei PO ⁴. L'operazione permette di identificare con precisione i momenti-chiave di interazione/cooperazione obbligatoria tra AdG e AA e le relative responsabilità, mettendo inoltre a disposizione un riferimento oggettivo che tuteli le funzioni ed i ruoli al di là di possibili sostituzioni nei soggetti fisici che le rappresentano.

esplicitare l'insieme degli obiettivi annuali e pluriennali dei soggetti coinvolti. Il momento di verifica/controllo/discussione resta in ogni caso il CdS del PO. In quella sede al di là delle prescrizioni formali previste nel POCS si discuteranno i contenuti sostanziali dell'interazione.

predisporre il cronogramma delle attività previste (non tanto in senso cronologico quanto logico). Il cronogramma non deve essere eccessivamente prescrittivo sui tempi di attraversamento, in quanto la concreta attuazione dei Programmi necessita comunque di una certa flessibilità del sistema.

prevedere e periodicizzare (sulla base dei contenuti del cronogramma) momenti di verifica tra AA e AdG per un *fine tuning* della mappatura, teso a ricalibrare lo svolgimento delle attività e a consentire alle AA di esprimere le proprie priorità di collaborazione.

In aggiunta all'applicazione di quanto previsto e sinora largamente disatteso, si raccomanda di dotare i momenti "cruciali" di interazione cooperativa tra AdG e AA di una adeguata forma di pubblicizzazione, con il compito di "impegnare" – e contemporaneamente garantire - verso terzi

⁴ Già prevista nelle linee guida dei POCS p. 7 e attuata in soli due casi su tredici.

(quantomeno gli *stakeholder*, oltre all'opinione pubblica) le AA rispetto al ruolo concordato con le AdG.

Ulteriori suggerimenti che possono agevolare la collaborazione all'interno della tematica dell'integrazione ambientale comprendono:

l'individuazione precisa – ed eventualmente formalizzata in un documento programmatico - delle modalità di cooperazione tra AA e NVVIP all'interno dei POCS. Ciò si manifesta necessario soprattutto a livello nazionale, dove la piena attivazione dei Nuclei non si è ancora realizzata.

la previsione di un aggiornamento (possibilmente nel 2005) dei contenuti della VEA rispetto a realizzazioni, risultati ed impatti ottenuti sino a quel momento.

la partecipazione dell'AA alla redazione del Rapporto Annuale di Esecuzione (RAE) in tutti i PO. Le sezioni del RAE redatte dall'AA devono evidenziare non solo le attività svolte dall'AA ma anche gli effetti delle realizzazioni del Programma.

Per migliorare la trasferibilità dell'esperienza ad altri settori della P.A., un suggerimento deriva dalla buona prassi realizzatasi all'interno del PON Sicurezza, dove sono stati predisposti corsi di formazione *ad hoc* a livello provinciale (prefetture) sui temi ambientali propri del Programma, inseriti nel contesto di impostazione metodologica comunitaria.

Circa l'integrazione delle istanze ambientali nel Quadro Comunitario di sostegno, essa appare adeguata; sono stati comunque evidenziati alcuni punti per i quali si ritiene sia necessaria una maggiore attenzione da parte dei PO, in una prossima fase di riprogrammazione:

Si ritiene importante che la strategia di intervento del QCS per quanto riguarda l'attuazione della Direttiva 91/676/ intervenga più incisivamente a colmare i ritardi di implementazione della direttiva comunitaria, garantendo:

una migliore concertazione tra i soggetti coinvolti nell'individuazione delle zone vulnerabili e dei rispettivi piani di azione, attraverso un più incisivo contributo in tal senso da parte delle Task Force regionali;

una maggiore individuazione delle competenze di ciascuno dei soggetti coinvolti, soprattutto per le Regioni, come la Calabria, commissariate per l'emergenza idrica;

una maggiore fruibilità e scambio di informazioni tra le diverse ARPA regionali e tra tutti i soggetti coinvolti nel processo.

3.15 PESCA

Il rapporto sulla valutazione intermedia del PON Pesca riporta una carenza di elementi valutativi dovuti alla mancanza delle valutazioni eseguite dalle componenti regionali; nonostante ciò ogni in ogni misura è riportato sia l'avanzamento finanziario sia l'avanzamento fisico delle misure.

Prima di passare ai dati è preferibile effettuare un breve riepilogo delle misure attuate nel PON Pesca obiettivo 1

Misura 1.1 “Demolizione”

Misura 1.2 “Esportazione/Altra destinazione”

Misura 1.3 “Società Miste”

Misura 2.01 “Costruzione Navi”

Misura 2.02 “Ammodernamento Pescherecci”

Misura 5.01 “Assistenza tecnica”

Gli investimenti per ogni misura non sono equipartiti, infatti su un totale di 276,5 Meuro ben 146 sono destinati alla prima Misura, vi è quindi l'obiettivo nazionale e comunitario di ridurre ed ammodernare la flotta da pesca, bisogna sottolineare che non vi sono dei veri e propri interventi per migliorare lo sviluppo economico e sociale del comparto. Ciò è dimostrato anche dal fatto che la Misure 1.2 sarà attivata solo dopo aver raggiunto gli obiettivi delle Misure 1.1 e 1.3.

Tab. Programma Operativo Nazionale Pesca Obiettivo 1 (2000-2006)				
		Investimenti (euro)		
	Misura	Originali	Riprogrammati	Differenza
1.1	Demolizione	144.000.000,00	146.156.820,50	2.156.820,00
1.2	Esportazione/Altra destinazione	0	6.000.000,00	6.000.000,00
1.3	Società Miste	16.000.000,00	7.843.179,50	- 8.156.820,50
2.1	Costruzione Nuove navi	43.401.000,00	43.400.000,00	-1.000,00
2.2	Ammodernamento Pescherecci	65.101.000,00	65.100.000,00	-1.000,00
5.1	Assistenza Tecnica	8.000.000,00	8.000.000,00	0,00
				0,00
	TOTALE	276.502.000,00	276.500.000,00	-2.000,00

Misura 1.1

La Misura 1.1 ha come obiettivo l'adeguamento della flotta italiana alle reali capacità di sfruttamento sostenibile, basandosi principalmente sulle riduzione dei sistemi di pesca ed in particolare di quelli dotati di maggior impatto ambientale. La Misura registra una percentuale di impegni al 31/12/2002 di 60,6% ed una percentuale di pagamenti pari al 93,2%; vi è stata quindi una buona capacità di impegno e di spesa della Misura, rivelandosi quindi di particolare efficacia nel perseguimento dell'obiettivo

Tab. Misura 1.1 demolizione Ob.1

DESCRIZIONE	VALORE OBIETTIVO	
	PREVISTO	REALIZZATO AL 31/12/2002
Numero imbarcazioni demolite		297
Totale KW ritirate	144.000	45.965,72
Totale TSL ritirate	21.492	13.950,48
Totale GT ritirate		10.388,00

Nota: KW (potenza motore)
 TSL (tonnellaggio stazza lorda)
 GT (tonnellate di stazza)

Tab. Misura 1.1 demolizione Ob.1			
ANNO	2000	2001	2002
Presentate	312	487	527
Archivate		104	12
Non avviate			513
Concesse		54	2
Anticipo 50%		34	
Liquidate		295	

Misura 1.3

La Misura 1.3 riguarda l'adeguamento della flotta italiana alle reali capacità di sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche ed al trasferimento di navi verso un paese terzo previa cancellazione dal registro flotta nazionale. La Misura consiste quindi in un premio per la costituzione di società miste ed il trasferimento definitivo delle navi da pesca.

Tab. Misura 1.3 Società miste

DESCRIZIONE	VALORE OBIETTIVO	
	PREVISTO	REALIZZATO AL 31/12/2002
Numero imbarcazioni trasferite		2
Totale KW trasferite	14.000,00	2.248,00
Totale TSL trasferite		799,77
Totale GT trasferite	2000,00	962,00

Nota: KW (potenza motore)
 TSL (tonnellaggio stazza lorda)
 GT (tonnellate di stazza

La Misura 1.3 a differenza della Misura precedente non ha riportato un grande avanzamento sia finanziario che fisico.

Misura 2.1

La Misura 2.1 riguarda il rinnovo della flotta attraverso la costruzione di nuove navi assicurando il mantenimento di capitale fisico efficiente della flotta. Da un punto di vista finanziario la Misura mostra una buona capacità mentre i pagamenti risultano nulli. Le istanze presentate sono 46 di queste solo 4 sono state formalmente selezionate, in realtà non risultano elementi importanti dalla valutazione per dare un giudizio concreto sullo stato di attuazione della Misura stessa; si è in attesa di altri rapporti di aggiornamento per dare un giudizio completo sulla Misura.

Tab. Misura 2.1 Costruzione nuove navi			
RITIRI		NUOVE COSTRUZIONI	
KW	GT	KW	GT
667,2	58	667	46

Nota: KW (potenza motore)
 GT (tonnellate di stazza

Misura 2.2

L'obiettivo generale rimane quello di rinnovare la flotta e mantenere il capitale fisico migliorando la struttura produttiva, in questo caso però si cerca di pervenire a questo obiettivo attraverso l'ammodernamento di navi già esistenti.

Questa Misura ha raggiunto uno stato di avanzamento più che soddisfacente, infatti per le regioni dell'obiettivo 1 le domande ammissibili sono state 317, e di queste quelle ritenute valide sono state 156; in base alle disponibilità finanziarie le domande finanziabili sono risultate 117.

Si riscontrano comunque delle difficoltà di monitoraggio da parte del valutatore, anche se la Misura fino ad ora presenta un significativo avvio al processo di ammodernamento della flotta italiana

Misura 5.5

Questa Misura è stata attivata con lo scopo di fornire all'Amministrazione un supporto nella gestione e nell'attuazione del programma in ordine all'attuazione degli interventi. La Misura trova giustificazioni nelle azioni di controllo e monitoraggio dei dati di settore. Sono previste dieci azioni le quali sono già state avviate, inoltre la Misura mostra una buona capacità di impegno e di pagamento.

Conclusioni

Le Misure mostrano nel complesso un consistente avanzamento di impegni e pagamenti, il gruppo di valutazione ha evidenziato alcune carenze per ciò che riguarda i dati sottolineando che il rapporto intermedio avrebbe conseguito maggiore significatività se si fosse avuta disponibilità di dati maggiormente disaggregati. L'obiettivo prioritario risulta quello rappresentato dal contenimento dello sforzo di pesca, è infatti la Misura in questione che percepisce la quota maggiore di finanziamenti, ciò significa che il disegno complessivo del PON Pesca appare pertinente alle richieste di ristrutturazione della flotta. Infine, citando il rapporto di valutazione intermedia del PON Pesca si richiama che "per quanto concerne la strategia generale del Piano e la sua coerenza con gli obiettivi dello stesso non si registra una evoluzione di contesto tale da giustificare una ridefinizione di quella chiaramente definita dall'Amministrazione nonché dall'UE e desumibile dai documenti di programmazione. "

4 REVISIONE DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

L'analisi, svolta dall'Amministrazione, è articolata nei punti che seguono. Riportiamo peraltro anche l'elenco delle appendici che vengono presentate in allegato.

1. *Introduzione e principali conclusioni: che cosa è cambiato dalla valutazione macro ex ante del QCS*

2. *Le differenze dalla valutazione ex ante*

I dati

Il nuovo modello

Il quadro delle esogene internazionali

La *policy*

I risultati delle nuove simulazioni

3. *L'aggiornamento delle variabili di rottura e degli effetti delle esternalità*

Il confronto tra i profili attesi dalla valutazione ex ante e quelli realizzatisi

Le modifiche negli indicatori

Le modifiche nell'impatto delle variabili di rottura nel modello

Il confronto degli effetti delle variabili di rottura negli scenari con esternalità

4. *La nuova valutazione del QCS*

L'aggiornamento del modello e del quadro di valutazione

Le nuove previsioni: il Pil e gli investimenti

Le nuove previsioni: occupazione e produttività

5. *Una sintesi della valutazione: come cambia l'economia meridionale con le politiche territoriali*

Gli andamenti settoriali

Sostenibilità della crescita e la bilancia commerciale

Il *catching up* con il Centro Nord e l'Europa

Appendici

Appendice 1: La metodologia di ricostruzione della banca dati regionale

Appendice 2: Le variabili nella banca dati regionale: definizione e fonti

Appendice 3: Le variabili d'interesse del modello econometrico: definizioni, acronimi, funzioni, aggiornamento

Appendice 4: Il modello econometrico per la valutazione delle politiche nel Mezzogiorno

Appendice 5: Le equazioni del modello econometrico: specificazione e test

Appendice 6: Schede riassuntive degli scenari simulati

1. Introduzione e principali conclusioni: che cosa è cambiato dalla valutazione macro ex ante del QCS

Questo rapporto presenta l'aggiornamento dell'analisi dell'impatto macroeconomico del QCS Ob.1 2000-2006, effettuata tramite un modello econometrico espressamente orientato alla valutazione delle politiche per lo sviluppo nel Mezzogiorno⁵.

L'aggiornamento dell'analisi di impatto, come precisato nei *Term of Reference* relativi alla valutazione indipendente del QCS, ha due obiettivi:

in primo luogo è diretto a verificare se e come gli scenari relativi alle variabili obiettivo del programma (in particolare prodotto e occupazione) risultino modificati rispetto a quanto simulato nella fase di valutazione ex-ante;

in secondo luogo la revisione della valutazione d'impatto è volta alla stima, sfruttando tutta la nuova evidenza statistica disponibile, di nuovi e più aggiornati andamenti delle variabili, ricostruendo scenari credibili di crescita alla luce di quanto successo e simulando ipotesi alternative riguardo gli effetti attesi delle politiche.

L'aggiornamento dell'impatto macro è basato sul perfezionamento in termini di specificazione e proprietà di stima del modello elaborato nella fase di valutazione ex ante del QCS 2000-2006, che è divenuto punto di riferimento per la *policy* dello stato membro. In quella fase l'obiettivo era stato di identificare e stimare un modello econometrico per l'insieme delle regioni del Mezzogiorno, basato su una ricerca originale, per disporre di scenari credibili e consistenti per lo sviluppo di queste aree, in modo da orientare i contenuti della programmazione. Nell'aggiornamento della valutazione si è proceduto ad una revisione degli scenari di crescita, necessaria in seguito ai cambiamenti intervenuti nelle informazioni e nei dati disponibili, nella comprensione del meccanismo di sviluppo dell'economia delle regioni del Mezzogiorno, nel mutamento del clima internazionale e delle prospettive del commercio mondiale, nella definizione e nell'implementazione delle politiche di sviluppo.

La logica alla base della strategia del QCS e quindi del modello econometrico non è invece cambiata: l'idea guida è che la crescita sia innescata dall'impatto della politica di ampliamento e riqualificazione dell'investimento pubblico sul contesto economico e sociale dell'area, che sollecita un aumento di produttività del sistema⁶. Questo a sua volta spinge il processo di accumulazione del capitale fisico e umano, e quindi permette di incrementare il prodotto e l'occupazione. Per simulare gli effetti di tale strategia il modello è stato costruito principalmente dal lato dell'offerta: il punto focale rimane l'equazione di produttività totale dei fattori, specificata ora direttamente per il settore industriale, che viene spiegata tramite alcune variabili chiave (di rottura) considerate alla base dei processi di miglioramento delle aspettative degli operatori e di sviluppo autopropulsivo di tali aree.

⁵ Questo Rapporto è stato redatto sulla base dei lavori di costruzione e simulazione del modello econometrico per la valutazione delle politiche nel Mezzogiorno (MOMEZ) coordinati dal Prof. Guido Pellegrini.

⁶ Per una descrizione della strategia si rimanda al QCS e alla Valutazione ex ante del PSM.

Le principali modifiche introdotte, che verranno dettagliatamente presentate nei successivi paragrafi, riguardano: l'apertura settoriale, che ha permesso di specificare un modello di crescita dei settori dei servizi differente da quello dell'industria, basato principalmente sull'accumulazione di capitale umano; la determinazione della bilancia commerciale a saldo tra l'offerta interna e la domanda; la modellizzazione dell'impatto di breve periodo di variazioni della domanda; una specificazione più completa dei rapporti tra le due macro-aree dell'economia italiana; un aumento e una suddivisione più fine delle variabili di policy considerate.

Il quadro teorico in cui è inserito il modello rimane quello della crescita di un'area in ritardo di sviluppo all'interno di un'economia dualistica. In questo caso l'accumulazione di capitale fisico e umano è dominata da tre effetti: (i) il traino esercitato dalla macro-regione avanzata su quella depressa, attraverso diffusione tecnologica e sostegno alla domanda, che si aggiunge a quello sostenuto dalla domanda mondiale; (ii) l'intervento pubblico volto ad accelerare i tassi di crescita mediante la riduzione dei fallimenti di mercato e l'incremento del capitale pubblico e sociale; (iii) i meccanismi virtuosi indotti dalle esternalità - generate da interventi di *policy* - e rafforzati dalle aspettative degli agenti e dal miglioramento del contesto socio-economico. Le variabili di "rottura" sono lo strumento utilizzato per cogliere questi ultimi cambiamenti, influenzando direttamente, nel modello, la produttività totale dei fattori. Il modello può quindi descrivere un percorso di "crescita endogena", innescato dalle esternalità sviluppate dall'intervento pubblico e alimentato dagli investimenti che il settore privato realizza grazie al cambiamento del contesto generato anche dalle politiche. Per una descrizione analitica del modello si rimanda all'Appendice 4.

Questi tre aspetti si concretizzano, come nella precedente valutazione ex ante, nella costruzione di quattro scenari: uno scenario tendenziale, in assenza di politiche territoriali efficaci, e tre scenari che simulano gli effetti del QCS sotto diverse ipotesi di efficacia delle politiche. Gli scenari sono costruiti secondo due modalità: per il confronto con la valutazione ex ante, simulano dal 1999 fino al 2006 (e per meglio individuare alcuni effetti fino al 2008); per quelli riguardanti la nuova valutazione, simulano, e si differenziano tra di loro, dal 2004.

Lo *scenario tendenziale* serve principalmente come punto di riferimento per valutare gli effetti differenziali del Programma. È costruito ipotizzando a livello nazionale un profilo di spesa pubblica netto delle risorse appostate per l'intervento aggiuntivo nelle aree sottoutilizzate: la scelta è determinata dal fatto che i fondi comunitari e il cofinanziamento nazionale, sanciti da una decisione comunitaria, non possono essere comunque sottratti nel periodo considerato dalla spesa in conto capitale dello Stato. Il profilo della spesa nel Mezzogiorno è costruito a partire da quello nazionale nell'ipotesi che, in assenza di politiche mirate, la quota di spesa in conto capitale destinata all'area si mantenga costante, e pari alla quota media degli anni subito precedenti l'intervento. Anche il *policy mix* tra investimenti e trasferimenti di capitale nel Mezzogiorno è ipotizzato costante nel corso del periodo. Pertanto la quota della componente investimento non cresce, come invece avviene negli altri scenari, nel corso del periodo di simulazione, ed è anch'essa posta pari alla quota media degli anni precedenti l'intervento. Lo scenario tendenziale disegna quindi un quadro di crescita che assume invariante le tendenze di policy in atto, escludendo l'intervento nazionale aggiuntivo.

Come nella valutazione ex ante, dal momento che le politiche comunitarie presentate nel QCS sono parte integrante e non separabile della politica nazionale per il Mezzogiorno configurata e quantificata nei diversi documenti programmatici del Governo, quali ad esempio il Dpef 2003-2006,

gli scenari con le politiche, oltre a tenere conto delle tipologie d'intervento e degli obiettivi del QCS, e delle risorse finanziarie comunitarie (e del relativo cofinanziamento nazionale) a questo collegate, hanno incorporato anche:

le risorse nazionali specificamente destinate alle "aree depresse", così da ottenere assieme alle risorse ordinarie, il profilo di crescita della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno descritto nei documenti programmatici del Governo;

l'adozione di politiche complementari nel Mezzogiorno, come descritte nel QCS: rafforzamento della concorrenza e valorizzazione del ruolo del mercato; aumento di efficienza del mercato del lavoro; accelerazione dell'ammodernamento dell'Amministrazione Pubblica.

L'analisi che viene presentata considera quindi l'impatto di tutte le politiche addizionali di spesa, sia comunitarie che nazionali e regionali, nel Mezzogiorno, in quanto esse formano parte di un'unica strategia di intervento che può essere valutata solo nella sua interezza. I tre *scenari con le politiche* sono conseguentemente tutti formulati in base al volume di interventi pubblici totali programmati per l'intero periodo 2000-2008 e all'azione di politica economica prefigurata che gli accompagna. Essi si differenziano rispetto alle ipotesi assunte riguardo le esternalità dell'intervento.

Nel primo degli scenari (detto *programmatico*), si considera il solo impatto degli investimenti pubblici nella misura programmata senza esternalità positive attraverso le variabili di rottura: l'effetto sulla crescita è limitato all'impulso sugli investimenti privati che deriva dall'accumulazione di capitale pubblico.

Gli altri due scenari sono invece costruiti attribuendo alle variabili di rottura un andamento programmatico, ossia supponendo che gli interventi impattino effettivamente, secondo i canali prefigurati nelle strategie di asse del QCS, sulle variabili di rottura in una misura stabilita in base a considerazioni di ragionevolezza esposte nel testo. La tempistica dell'impatto tiene conto dei ritardi nelle procedure di finanziamento e di implementazione dell'azione pubblica. I due scenari si differenziano a seconda che le ipotesi adottate siano più o meno ottimistiche (rispettivamente scenario con *esternalità alte* e scenario con *esternalità basse*).

La valutazione dell'impatto delle politiche viene condotta in termini controfattuali, confrontando cioè gli scenari realizzati in presenza e in assenza di azioni delle politiche addizionali. L'effetto netto delle politiche è quindi dato dalla differenza degli scenari programmatici e con esternalità rispetto a quello tendenziale. Si osservi come il profilo di previsione utilizzato nei documenti programmatici del Governo è dato dalla media di quelli con esternalità basse e alte.

Le conclusioni del rapporto di valutazione possono essere riassunte nei seguenti punti:

Rispetto alla previsione di crescita del Pil del Mezzogiorno della valutazione *ex ante*, pari a un tasso medio annuo di crescita del 2,7 per cento nel periodo 2000-06 nello scenario programmatico, ovvero con le politiche ma senza esternalità, l'aggiornamento dei dati, del modello, delle variabili internazionali e di policy porta a una forte riduzione della dinamica (1,7 per cento). Questo dipende principalmente dal peggioramento del ciclo internazionale: la flessione delle variabili esogene internazionali spiega, infatti, il 70 per cento della caduta. Il restante 30 per cento è invece attribuibile al profilo più graduale, suddiviso anche in più anni, della spesa pubblica in conto capitale. Nel periodo 2000-2003 l'effetto di questa maggiore gradualità della spesa è lievemente più elevato.

Nei primi anni del decennio le variabili di rottura non hanno presentato discontinuità con il passato, e quindi non hanno portato alla generazione, nel modello, di esternalità positive in modo significativo. Questo può essere dovuto non solo alla diversa dinamica della spesa, che è risultata più graduale nei primi anni rispetto a quanto ipotizzato, ma anche alla mancanza di modifiche rilevanti nei comportamenti e nelle aspettative degli operatori, che avrebbero potuto anticipare gli effetti diretti della maggiore spesa pubblica. In senso negativo, per alcune variabili, come quelle relative alla capacità di esportare, può avere contribuito anche il peggioramento del ciclo internazionale.

Nelle nuove simulazioni si registra una riduzione sensibile del differenziale addizionale di crescita rispetto allo scenario programmatico attribuibile alle esternalità: gli effetti previsti all'incirca si dimezzano – rispetto all'analogo scenario presentato nella valutazione ex-ante del PSM - nello scenario con esternalità alte (1,1 punti percentuali in media d'anno), si riducono ancora di più in quello con esternalità basse (0,4 per cento). La flessione è però completamente attribuibile alla riduzione delle elasticità conseguenti alla nuova specificazione del modello: infatti nel complesso l'effetto del cambiamento della dinamica delle variabili di rottura è lievemente positivo.

Le nuove simulazioni mostrano d'altronde come il raggiungimento dell'obiettivo del QCS, ovvero di tassi di crescita del Mezzogiorno superiori a quelli dell'Europa, sia possibile solo in presenza dell'agire delle esternalità. Infatti il profilo di crescita nello scenario programmatico, con la spesa pubblica ma senza esternalità, segnala come gli investimenti pubblici sollecitino effettivamente l'economia del Sud che, superando la stagnazione del periodo 2002-2003, ritorna sui livelli registrati nel passato, ma anche che l'impulso non è tale da mettere in moto un processo di convergenza rispetto all'Europa.

In entrambi gli scenari con esternalità la crescita del Mezzogiorno sale invece significativamente al di sopra della media europea dopo il 2005, e i divari di reddito vengono ridotti in misura consistente: nel caso più favorevole la crescita risulta nella media del periodo 2004-2008 oltre doppia di quella prevista per l'Europa (circa 5,8 per cento rispetto al 2,5 per cento medio annuo dell'UE-15), nel caso meno favorevole la supera di quasi un punto percentuale (circa 3,4 per cento). In presenza dell'attivazione delle esternalità gli obiettivi di crescita previsti potranno quindi essere conseguiti.

La crescita attesa, anche in presenza di esternalità, appare sostenibile per quanto riguarda la bilancia commerciale con il resto del Paese: il peso delle importazioni nette sul Pil risultante dalle simulazioni rimane in linea con quello registrato storicamente.

La creazione di posti di lavoro presenta una dinamica minore rispetto a quella del prodotto: questo dipende dalle caratteristiche della crescita, basata principalmente su guadagni di produttività. La crescita dell'occupazione è particolarmente accentuata nel settore dei servizi, decresce in agricoltura.

I risultati segnalano come le politiche pubbliche possano innescare di nuovo il processo di convergenza delle regioni del Sud: se mantenuti, i tassi di crescita realizzati in presenza di esternalità consentiranno il catching up dell'economia del Mezzogiorno con quella del Centro-Nord in circa un quarto di secolo.

Il rapporto è diviso in tre parti: nella prima si da conto dei cambiamenti intervenuti rispetto alla valutazione ex ante, suddivisi in modifiche dei dati, del modello, delle variabili di contesto esogene e delle variabili di policy; nella seconda si segnalano le modifiche negli indicatori e nella capacità di generare esternalità delle variabili di rottura; nella terza si aggiornano gli scenari utilizzando tutte le informazioni disponibili. Chiudono alcune brevi riflessioni sulle trasformazioni dell'economia meridionale indotte dalle politiche. In appendice è stata posta: la descrizione della banca dati; la descrizione dettagliata del nuovo modello, compresi i moltiplicatori delle variabili esogene; gli scenari di simulazione; i profili stimati delle variabili di rottura.

Le differenze dalla valutazione ex ante

Nell'aggiornamento della valutazione si è proceduto ad una revisione degli scenari di crescita, basata sulle modifiche intervenute nelle informazioni e nella conoscenza dell'economia del Mezzogiorno. Le variazioni hanno riguardato quattro aspetti: (1) un aumento e una superiore qualità dei dati disponibili; (2) una migliore comprensione del meccanismo di sviluppo dell'economia delle regioni meridionali, che ha portato a perfezionamenti nella specificazione del modello econometrico; (3) profondi mutamenti del clima internazionale e delle prospettive del commercio mondiale, che ha indotto modifiche molto rilevanti nelle variabili esogene di contesto internazionale; (4) una migliorata conoscenza del programma e della sua implementazione, che ha condotto a mutamenti nelle variabili di policy.

In questo capitolo verranno presentate le differenze tra lo scenario programmatico previsto nella valutazione ex ante e quello aggiornato, discutendo separatamente le differenze dovute alle quattro fonti di modifiche identificate per poi attribuirne, con il modello, il peso relativo. Questo esercizio, per semplicità, è stato effettuato unicamente rispetto allo scenario programmatico, ovvero quello che coinvolge gli effetti diretti della policy ma non quelli indiretti (escludendo quindi l'impatto delle modifiche attese nelle variabili di rottura), e principalmente rispetto alla dinamica del Pil del Mezzogiorno, che è la variabile obiettivo di tutto il QCS. D'altronde, il nuovo scenario programmatico è quello che interpola, negli anni 1999-2002, i dati effettivi, e che quindi segnala, per quel periodo, lo scostamento tra valori previsti e valori realizzatisi.

I dati

Sono molte le informazioni che si sono aggiunte al quadro informativo disponibile al momento della valutazione ex ante. I cambiamenti più rilevanti hanno riguardato principalmente quattro aspetti:

è cambiato il numerario: le variabili precedentemente espresse in lire sono oggi espresse in euro;

è mutato il sistema di contabilità nazionale, con il passaggio dal SEC 79 al SEC 95. Questa è stata sicuramente la modifica più importante, che ha richiesto di ricostruire per il passato molte serie utilizzando criteri coerenti nel tempo;

sono state apportate numerose revisioni alle serie di contabilità nazionale e regionale. Il lavoro di revisione delle serie è consuetudine dei contabili nazionali. In questo caso le differenze tra serie originaria e serie riviste sono state significative;

infine sono state prodotte informazioni aggiuntive riguardo il dettaglio e le componenti della spesa in conto capitale dell'operatore pubblico. Il miglioramento dell'informazione è in particolare modo legato alla produzione dei Conti pubblici territoriali da parte del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁷, attraverso una procedura dal basso che permette di identificare e valutare le componenti disaggregate sul territorio della spesa.

Nel complesso, la preparazione della base informativa necessaria anche, ma non solo, alla stima del modello econometrico ha richiesto la costruzione di numerose variabili in serie storica (232 di cui 71 utilizzate nel modello), dal 1980 al 2001, disaggregate per settore e macroarea, spesso a prezzi correnti e costanti. Inoltre la decisione di settorializzare il modello ha richiesto di estendere la banca dati per regione a 4 settori (agricoltura, industria, servizi privati, amministrazione pubblica). Per quanto riguarda i conti regionali la ricostruzione è avvenuta a livello regionale per poi essere aggregata nelle due macroaree Centro-Nord e Mezzogiorno. Uno sforzo notevole è stato compiuto, insieme all'Istat all'interno del PON ATAS, per l'identificazione e la ricostruzione in serie storica a livello regionale e di macroarea delle variabili di rottura. La banca dati è contenuta in una struttura informatica ad alta leggibilità e disponibile presso il DPS-UVAL.

La descrizione dettagliata della banca dati storica relativa alle variabili di contabilità nazionale è contenuta nelle Appendici 1 e 2. Nei successivi paragrafi verranno descritte le procedure adottate per la definizione e la costruzione delle variabili di contesto internazionale, delle variabili relative alla spesa in conto capitale e delle variabili di rottura.

I problemi più rilevanti hanno riguardato, come precedentemente segnalato, il cambiamento nel sistema dei conti nazionali. Con l'introduzione del nuovo schema contabile SEC95, l'Istat ha prodotto e diffuso le nuove serie dei conti economici regionali solo a partire dal 1995. Il regolamento comunitario d'altronde non prevedeva l'obbligo di ricostruire le serie per anni antecedenti il 1995, per cui è stato necessario procedere ad una ricostruzione dei principali aggregati per gli anni 1980-1994 sulla base delle informazioni pubblicate nel vecchio schema di riferimento SEC79. I nuovi aggregati regionali mantengono forti elementi di continuità con le vecchie serie storiche, ma il diverso sistema contabile di riferimento, le diverse classificazioni e definizioni rendono difficile un'esatta corrispondenza fra le singole voci. Per ridurre al minimo il rischio di errori di ricostruzione, si è cercato di utilizzare per ciascun aggregato d'interesse la classificazione più estesa disponibile nei due schemi contabili in maniera tale da costruire uno schema di raccordo di informazioni il più omogenee possibili.

In questo paragrafo si sintetizzano alcune soluzioni adottate nella ricostruzione delle serie storiche di contabilità regionale:

Per quanto riguarda il valore aggiunto, il nuovo sistema contabile prevede la diffusione dei dati espressi ai prezzi base anziché al costo dei fattori. Il concetto di costo dei fattori presente nel vecchio sistema può essere facilmente derivato dal prezzo base detraendo le altre imposte sulla produzione ed

⁷ Per una descrizione delle procedure utilizzate e del dettaglio dei dati disponibili si rimanda a quanto presentato nel sito www.dps.tesoro.it

aggiungendo gli altri contributi alla produzione. Considerando omogeneo a livello regionale l'impatto di quest'ultimi elementi, la ricostruzione del valore aggiunto ai prezzi base per branca è stata effettuata per ciascuna delle 20 regioni italiane applicando il tasso di variazione annuale del valore aggiunto al costo dei fattori delle corrispondenti branche secondo la classificazione NACE CLIO. I dati regionali ottenuti per tali anni sono stati riquadrati con il metodo proporzionale sul totale nazionale per branca desunto dai conti economici nazionali SEC95.

Nel SEC 95 è prevista la presenza della branca dell'extra-regio, assente nella versione SEC79. Essa è stata incorporata nella contabilità regionale per tener conto di tutte quelle unità amministrative che non possono ritenersi parte del territorio nazionale. Per la stima del modello bi-regionale, la presenza di una ripartizione aggiuntiva avrebbe complicato l'analisi senza apportare effettivi miglioramenti. Inoltre una ricostruzione attendibile dell'extra-regio per gli anni antecedenti il 1995 sarebbe risulta alquanto difficoltosa in mancanza di informazioni disaggregate al riguardo. Per questi motivi, la serie dell'extra-regio è stata ricostruita fino al 1980 sulla base dell'andamento della branca a livello nazionale e poi assegnata completamente alle regioni del Centro-Nord in base al peso assunto dal valore aggiunto di branca sul totale nazionale.

Il SEC 95 prevede per ciascuna branca una distinzione tra attività market ed attività non market. A differenza del passato, parti di settore pubblico si riscontrano nelle branche dell'industria e dell'agricoltura, pur rimanendo una netta prevalenza nelle branche dei servizi. Per tale motivo, l'individuazione precisa del complesso delle attività del settore pubblico risulta molto complicata, non essendo disponibile per regione la suddivisione market-non market. Si è quindi scelto di calcolare il rapporto fra valore aggiunto non market sul totale per le due macro-aree d'interesse per l'anno 1995. Le quote per gli anni successivi sono state stimate in base alla variazione annuale della quota non market sul totale nazionale del valore aggiunto, disponibile dai conti economici nazionali; la ricostruzione per gli anni precedenti è stata fatta in base all'andamento del rapporto fra il valore aggiunto dei servizi non destinabili alla vendita sul totale del valore aggiunto nazionale, suddivisione disponibile per regione nella versione SEC79. Considerando infine trascurabili le attività non market nell'agricoltura e nell'industria, il valore aggiunto non market ricavato per regione determina la suddivisione fra servizi pubblici e privati. Un metodo lievemente diverso, descritto in Appendice, è stato utilizzato per la stima delle unità di lavoro. Il SEC 95 stima gli investimenti fissi lordi per branca proprietaria invece che per branca utilizzatrice, come avveniva invece nel SEC79. Questo passaggio rende non solo problematica la ricostruzione all'indietro della serie, ma crea problemi interpretativi rilevanti. Si è quindi scelto di ricostruire le serie per entrambe le definizioni: infatti se da una lato c'è la necessità di conoscere l'investimento per localizzazione dell'impianto e quindi per branca/regione utilizzatrice, dall'altro non si poteva prescindere dal concetto di branca proprietaria, sia per esigenze di continuità con il futuro, sia perché la classificazione per branca proprietaria, è di aiuto nella stima degli investimenti pubblici. I dati regionali disponibili per tale aggregato sono costruiti per il periodo 1980-1995 per branca utilizzatrice e per il periodo 1995-1999 per branca proprietaria. Le due serie, diverse dal punto di vista concettuale, presentano un solo anno di sovrapposizione. Si è quindi innanzitutto proceduto alla ricostruzione della serie nazionale. Per quell'anno si è poi proceduto, rese confrontabili le serie, costruire delle matrici di passaggio da branca proprietaria a branca utilizzatrice, per tutti gli anni coperti dalla serie SEC79, per tipo di bene (macchine e attrezzature, mezzi di trasporto, costruzioni e altri beni di investimento) e per 9 branche. Le matrici di trasposizione sono state applicate alla serie nazionale SEC95 ottenendo la nuova serie nazionale per branca utilizzatrice. Procedimento analogo, sebbene più semplificato, è stato adottato per le serie regionali.⁸ L'utilizzo di matrici di trasposizione fisse per gli anni successivi al 1996 a livello nazionale e al 1995 a livello

⁸ Per una descrizione dettagliata si rimanda all'Appendice 1.

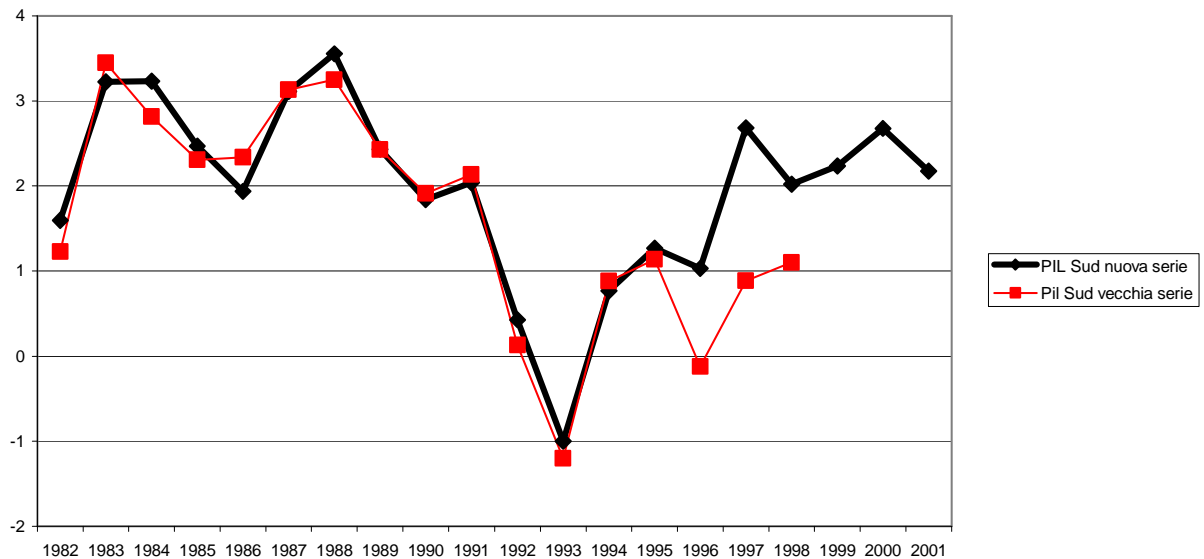
regionale costituisce il limite principale della ricostruzione per branca utilizzatrice, che rimane d'altronde necessaria per un'analisi coerente a livello territoriale dell'impatto delle politiche.

La differente definizione di investimento muta ovviamente il valore del saldo di bilancia commerciale rispetto alla definizione dei conti regionali.

Particolare sforzo, documentato nell'Appendice 1, è stato dedicato alla ricostruzione dello stock di capitale privato manifatturiero per regione.

Una chiara evidenza delle variazioni intervenute nelle serie specie con le revisioni introdotte dall'Istat dopo il 1995 riguarda il livello e la dinamica del prodotto nelle regioni meridionali. In fig. 2.1.1 viene presentato il confronto tra i tassi di crescita annui del Pil del Mezzogiorno tra la serie utilizzata nella valutazione ex ante e quella aggiornata. Si nota come prima del 1995 le differenze dovute alla ricostruzione della serie secondo il SEC 95 incidono poco sulla dinamica della serie. Più importanti sono invece le revisioni della serie dal 1996. Questo ha ovviamente un impatto rilevante sulla stima delle equazioni del modello e quindi sulle sue proprietà.

Fig. 2.1.1 Confronto del Pil del Mezzogiorno tra la serie utilizzata nella valutazione ex ante (vecchia serie) e quella attuale (nuova serie): tassi annui di crescita in percentuale.



Per ulteriori informazioni e approfondimenti relativi alla procedura di ricostruzione delle variabili adottata si rimanda alle Appendici.

Il nuovo modello

Modifiche alla struttura del modello econometrico di valutazione delle politiche per il Mezzogiorno rispetto a quella utilizzata nella valutazione ex ante erano inevitabili: non solo vi era stato rispetto a quel momento un cambiamento importante nei livelli e nei profili delle serie utilizzate, ma soprattutto è cresciuta con il tempo la consapevolezza di come operano i meccanismi di crescita e di sviluppo, anche indotti dalle politiche, in quest'area. Questo non ha significato un mutamento radicale nella filosofia del modello, che invece, come quella del QCS, è rimasta quella originaria prevista nella valutazione ex ante, incentrata sui guadagni di produttività dovuti anche agli interventi sul contesto che sospongono l'accumulazione privata e quindi la crescita.

Il modello econometrico per il Mezzogiorno (MOMEZ) nasce dal confronto tra ricercatori e Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e coesione con l'obiettivo di valutare sia l'impatto delle politiche territoriali, sia la coerenza tra gli obiettivi di *policy* e vincoli macroeconomici. Precedenti versioni del modello sono state utilizzate non solo per la Valutazione ex-ante del PSM ma anche per la costruzione di altri quadri di previsione e scenari di crescita internamente consistenti. In questo capitolo vengono indicate le principali differenze tra la nuova versione di MOMEZ, costruita e aggiornata allo scopo di fornire indicazioni per la valutazione intermedia del QCS, e la precedente. La descrizione del nuovo modello, con la banca dati utilizzata, le equazioni stimate, l'analisi dei moltiplicatori d'impatto viene presentata nelle Appendici 3,4, 5 e 6.

Anche la nuova versione di MOMEZ, come la precedente, ha una duplice finalità: da una parte, vuole cogliere i principali canali di crescita di un'economia in via di sviluppo, quale quella meridionale, come individuati dalle recenti teorie sulla localizzazione dell'attività produttiva e sulla crescita regionale in presenza di dualismo territoriale; dall'altra, vuole individuare e selezionare i meccanismi fondamentali di trasmissione delle politiche territoriali. Giacché gli interventi da valutare, come quelli finanziati dai Fondi strutturali, agiscono prevalentemente dal lato dell'offerta, tramite la realizzazione di infrastrutture e l'agevolazione di aumenti di produttività e di capitale umano, il modello pone in particolare luce i meccanismi di crescita derivanti dalla dotazione e accumulazione di fattori produttivi, sebbene siano considerati anche gli effetti indotti da variazioni nella domanda che possono avere un ruolo importante nella dinamica del processo di sviluppo.

In quest'ambito, le tre forze predominanti che agiscono sull'accumulazione di capitale fisico e umano di un'area in ritardo di sviluppo come il Mezzogiorno, e che vengono esplicitate in MOMEZ, sono: il traino esercitato sia dal contesto internazionale sia, nel quadro di un'economia dualistica, dalla macro-regione avanzata su quella depressa, attraverso diffusione tecnologica e sostegno alla domanda; l'intervento pubblico volto ad accelerare i tassi di crescita mediante sia un effetto diretto legato al coordinamento delle azioni individuali e all'incremento del capitale sociale, sia un effetto indiretto, tramite la generazione di meccanismi virtuosi indotti dalle esternalità prodotte dalle politiche e rafforzati dalle aspettative degli agenti e dal miglioramento del contesto socio-economico.

Quest'ultimo aspetto è strettamente legato alla logica del QCS e quindi anche di MOMEZ. L'idea base è che la crescita sia sostenuta dagli incrementi della produttività, sollecitati dalle azioni di *policy* e dalle modifiche che queste inducono sul sistema economico e sociale del Mezzogiorno. L'aumento di produttività si riflette direttamente sul processo di accumulazione del capitale fisico e umano e quindi sul tasso di crescita dell'economia. Le variazioni nelle aspettative degli operatori e nel clima economico e sociale indotte dalle politiche vengono colte introducendo in MOMEZ alcuni specifici indicatori che sono chiamati, sia nel QCS che in MOMEZ, variabili di "rottura", in quanto segnalano le discontinuità indotte con i comportamenti e le dinamiche passate in una fase di decollo economico. Queste 13 variabili, alcune endogene, altre esogene al modello, catturano le esternalità positive e negative legate alla struttura economico sociale e istituzionale e alle aspettative degli operatori.

In sintesi, il modello è sostanzialmente uno strumento per valutare le politiche di intervento nel Mezzogiorno su base quantitativa, considerando sia gli effetti diretti che le esternalità generate dagli interventi. È un modello settoriale, territorialmente disaggregato nelle due grandi circoscrizioni, con un'enfasi particolare alla crescita e quindi con un'ottica di lungo periodo.

Nel riquadro sottostante vengono considerate le principali differenze tra le due versioni del modello, quella utilizzata per la valutazione intermedia e quella presentata in questo Rapporto per la valutazione intermedia del QCS.

Caratteristiche del modello	Versione valutazione ex ante	Versione valutazione intermedia
<i>Periodo di stima</i>	1980-1995	1980-2001
<i>Numero di equazioni stimate</i>	11	37
<i>Numero di variabili esogene</i>	12	21
<i>Numero di settori considerati</i>	Un unico settore	4 settori (agricoltura, industria, servizi privati, Pubblica Amministrazione)
<i>Metodo di stima del Pil Mezzogiorno</i>	Dall'unica equazione di produzione	Per aggregazione dai quattro settori considerati
<i>Metodo di stima del Pil Centro-Nord</i>	Esogeno	Endogeno, da un'equazione di produzione stimata per l'area
<i>Ruolo della domanda di breve periodo</i>	Nessuno	Effetti diretti sull'uso dei fattori, stimati tramite un'equazione sul grado di utilizzo del capitale
<i>Variabile determinata a saldo</i>	Consumi	Saldo della bilancia commerciale con il Centro-Nord
<i>Effetti di produttività</i>	Considerati nell'unico settore	Considerati per l'industria
<i>Effetti di capitale umano</i>	Non considerati	Considerati, specie per i servizi privati
<i>Variabili di policy</i>	Una sola variabile (spesa pubblica per investimenti nel Mezzogiorno) a prezzi costanti, in lire	Tre variabili (spesa per investimenti nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, spesa per incentivi nel Mezzogiorno). Tutte a prezzi costanti in euro
<i>Variabili di rottura inserite nelle stime</i>	3	6
<i>Variabili di rottura calibrate</i>	6	3
<i>Metodo di calibrazione</i>	Utilizzo sia di stime di impatto sull'occupazione tramite equazione univariata sul prodotto sia in alcuni casi di coefficienti ripresi dalla letteratura sul tema, inserite nella TFP	Stima dell'impatto su equazione di produzione con modello multivariato <i>cross section</i> regionale per il periodo 1998-2000 e inserendo i coefficienti stimati nella TFP

Come si osserva dal prospetto precedente, le modifiche sono state numerose, e hanno considerato anche i suggerimenti provenienti dalla Commissione europea e da altri esperti nelle numerose presentazioni del modello a convegni e seminari.

Le principali variazioni, che hanno reso il modello capace di catturare meglio i meccanismi di crescita di un'economia duale, hanno riguardato:

il passaggio a un modello settoriale. Sono stati distinti quattro settori (agricoltura, industria, servizi privati e Pubblica Amministrazione). Per ogni settore sono stati individuati le variabili relative a prodotto, investimenti, capitale e occupati;

questo ha permesso di specificare un modello di crescita per il settore dei servizi privati centrato sul capitale umano, e quindi differenziato da quello dell'industria, che rimane invece imperniato sugli aumenti di TFP. Inoltre anche il ruolo delle variabili di rottura risulta quindi differenziato tra settori;

il modello "chiude" sul saldo di bilancia commerciale con il resto del paese, il che lo rende più realistico e in linea con quanto segnalato dalla numerosa letteratura sull'argomento;

è previsto un ruolo per la domanda, che influenza il tasso di utilizzo dei fattori, con quindi un effetto esplicito di breve periodo sul prodotto;

una specificazione più completa del modello per il Centro-Nord, la cui produzione non è più esogena ma anch'essa determinata da una funzione di produzione. Questo migliora le interazioni tra le due economie.

L'effetto complessivo delle modifiche è che il modello risulta più sensibile alle variabili di policy e a quelle internazionali, in quanto entrano in un numero maggiore di catene causali del modello. Anche i fattori di inerzia, ovvero i tempi di convergenza verso una situazione di equilibrio, sono più lenti, il che è attribuibile probabilmente al maggiore numero di legami e di effetti considerati oltre che a una dinamica più ricca. Questo influenza naturalmente i risultati ottenuti.

Il modello nuovo presenta un buon accostamento nel periodo storico, come il precedente, e ha una discreta capacità di simulazione fuori campione, anche se, come è stato sottolineato, non è un modello orientato all'analisi congiunturale. Per maggiori delucidazioni e dettagli si rinvia alle Appendici 4 e 5 .

Il quadro delle esogene internazionali

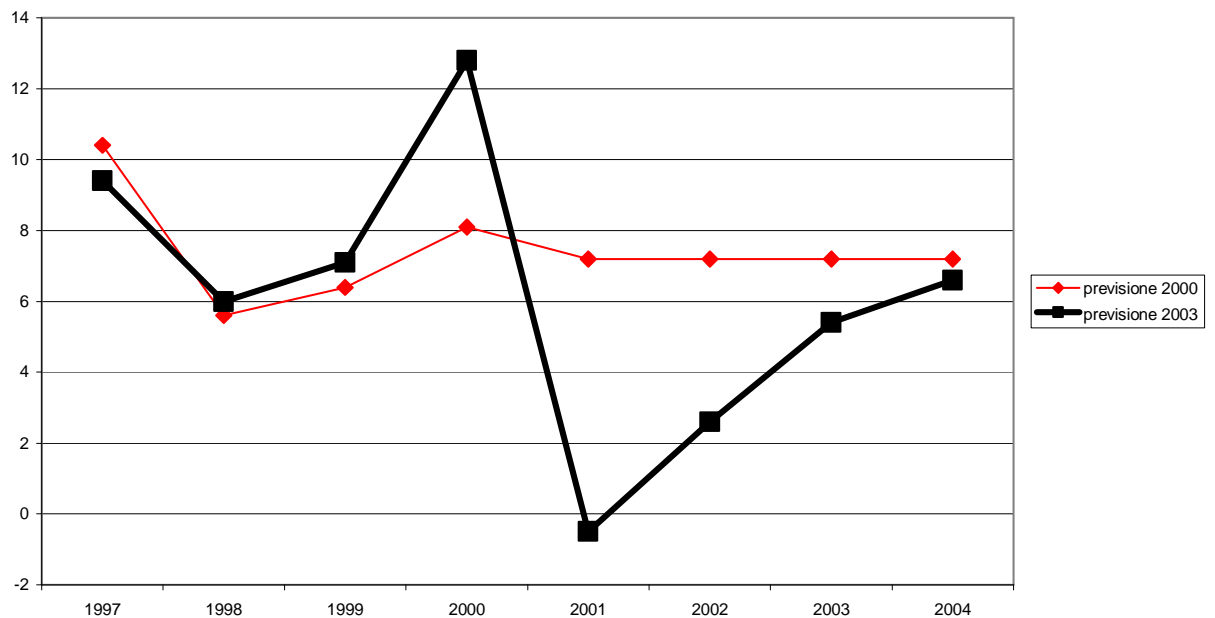
Il contesto internazionale nel quale erano calati gli scenari della valutazione ex ante è profondamente mutato. Il clima successivo agli attentati dell'11 settembre 2001 e alla nuova guerra del Golfo, la recessione internazionale, le aspettative di un declino della spettacolare dinamica della produttività registrata negli Stati Uniti negli anni '90 hanno reso più caute le attese di sviluppo dell'economia mondiale e del commercio internazionale.

Nella valutazione ex ante il quadro prospettico era molto positivo, e sottolineava come i fattori di crisi penalizzanti la crescita dell'economia internazionale alla fine degli anni '90 erano destinati ad esaurirsi. Il quadro segnalava tassi di incremento del commercio mondiale intorno al 7 per cento nel

periodo 2000 - 2004, con una contestuale accelerazione della crescita nei paesi industrializzati, con saggi di espansione che raggiungevano il 3 per cento in Europa. Ora le nuove previsioni presentate nell'autunno 2003 dall'Ocse mostrano uno scenario molto più cauto per la domanda mondiale, con tassi di crescita nel periodo stimati intorno al 3,5 per cento.

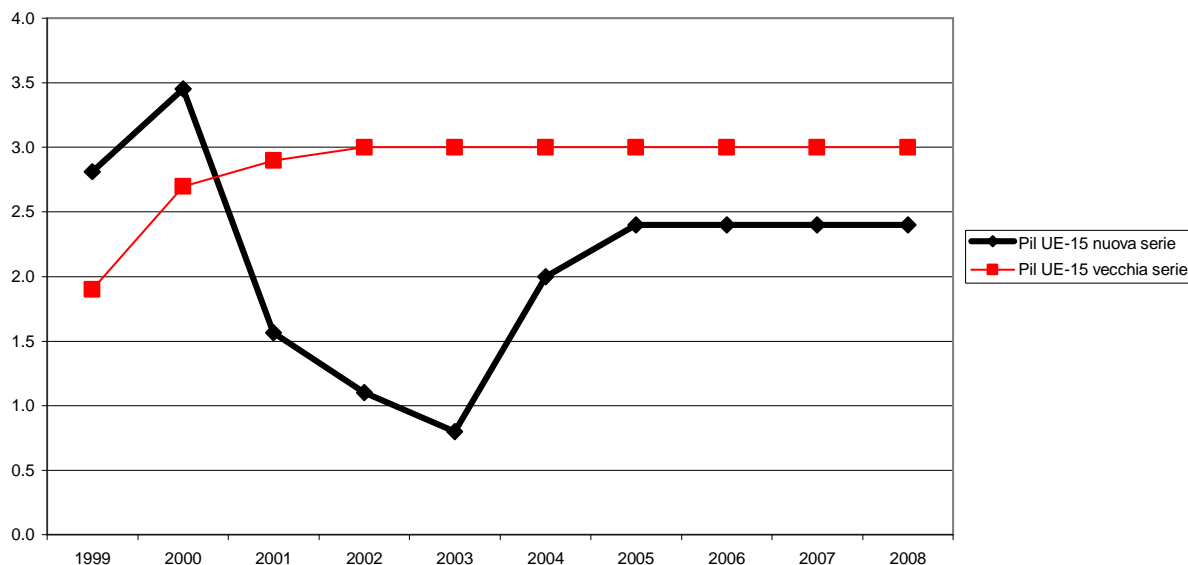
Questa differenza nel vecchio e nel nuovo scenario è evidente nella fig. 2.3.1: il nuovo profilo presenta una forte flessione nel 2001 che permane anche nel 2002 e 2003. Nel medio termine il nuovo profilo rimane sempre inferiore a quello vecchio, testimoniando un minore ottimismo sulle capacità di sviluppo dell'economia mondiale.

**Fig. 2.3.1 Domanda mondiale (world imports) prevista nell'autunno 2000 e 2003:
tassi di crescita medi annui in percentuale**



Questa modifica degli scenari del commercio internazionale si è riflessa, come atteso, anche sulle previsioni di crescita dei paesi europei, variabile esogena del modello. Le stime dell'Eurostat relative alla dinamica del Pil dell'Europa a 15 mostrano tassi di crescita molto più ridotti, che rimangono al di sotto di quelli utilizzati nella valutazione ex ante (fig. 2.3.2).

Fig. 2.3.2 Confronto tra il profilo atteso di crescita del Pil UE-15 nella valutazione ex ante e in quella attuale (tassi di crescita annui in percentuale).



Il contesto internazionale, che comprende le principali variabili esogene del modello, ha mostrato quindi una forte riduzione, con un effetto differenziale negativo sulla dinamica del Pil dei nuovi scenari.

Nel confronto tra la valutazione ex ante e quella attuale esistono inoltre un insieme di variabili comuni, esogene anche nei vecchi profili, che sono mutate nella nuova valutazione:

la popolazione complessiva, le cui stime di crescita hanno risentito dell'aggiornamento della serie a seguito dei nuovi censimenti;

il tasso di deprezzamento del capitale, che aveva una dinamica più accentuata nel vecchio scenario. Nel nuovo, potendo differenziare tra settori, il tasso di deprezzamento è coerente alla tipologia di investimento considerata nel mix settoriale;

il tasso di crescita del Pil del Centro-Nord, che nel vecchio modello era esogeno e congruente con quello derivato dai documenti programmatici del Governo. Ora il Pil è stato reso endogeno, modellizzando le dotazioni dei fattori per area. Si noti che, come atteso, il Pil del Centro-Nord risulta più sensibile alle variazioni dello scenario internazionale di quello del Mezzogiorno.

2.4 La policy

Le variabili di policy nel modello utilizzato per la valutazione ex-ante e in quello attuale

Nel modello utilizzato per la valutazione ex-ante del PSM nel 1999, la principale variabile di policy che intendeva cogliere la possibile accelerazione dell'intervento pubblico per lo sviluppo, risultante dalla prospettiva adozione di un nuovo QCS e della risistemazione allora in corso degli altri strumenti di intervento nella cd. nuova programmazione, era stata costruita a partire da una serie

storica di contabilità regionale che approssimava un concetto di investimento pubblico in senso stretto (al netto cioè della spesa per trasferimenti a famiglie e imprese).

La serie storica disponibile per la variabile considerata copriva il periodo 1980 – 1998⁹ e testimoniava una sostanziale caduta dell'investimento pubblico in quota del PIL dell'area a partire dai primi anni '90. Lo scenario programmatico all'epoca ipotizzato simulava a partire dal 1999 un incremento della variabile piuttosto deciso con una dinamica mutuata dalle previsioni e impegni di politica economica per la spesa in conto capitale della PA, presentati per il Mezzogiorno nel DPEF 2000-2003 di giugno 1999¹⁰. La spesa in conto capitale per la PA, tuttavia, mostrava ordini di grandezza molto diversi e assai superiori a quelli della variabile considerata in quanto corrispondente a una diversa e più ampia definizione di investimento pubblico (inclusiva anche dei trasferimenti in conto capitale a famiglie e imprese).

Come suggerito già nell'esercizio di valutazione ex-ante, per il nuovo modello è stata operata una ricostruzione delle serie utilizzate come variabili di policy per allineare maggiormente le variabili considerate nelle simulazioni econometriche con quelle che effettivamente costituiscono la base delle decisioni di politica economica. Nel nuovo modello, infatti, vengono utilizzate due variabili: a) una variabile ricostruita per la componente di spesa della pubblica amministrazione in conto capitale riconducibile alla definizione di investimento pubblico in senso stretto e che costituisce una revisione della serie precedentemente utilizzata e b) una variabile nuova, che rappresenta la componente di spesa in conto capitale riconducibile a trasferimenti in conto capitale e imprese¹¹ (che il modello precedente non considerava direttamente). La somma delle due variabili al momento considerate nel modello rappresenta l'intera spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche ed è più direttamente confrontabile con l'aggregato che, nella realtà, costituisce il punto di riferimento per il policy maker. Con questa operazione di ricostruzione e riallineamento si è dato quindi corso al suggerimento contenuto nella valutazione ex-ante del PSM per una prospettica revisione del modello stesso.¹²

⁹Nella serie per il modello di valutazione ex ante, l'ultimo triennio 1996-1998 di dati storici, non direttamente disponibile, era stato estrapolato dalla serie ricostruita fino al 1995 imponendo una dinamica derivante dalle serie degli investimenti pubblici per l'Italia nel suo complesso combinata con dati del progetto dei Conti pubblici territoriali (il progetto per la costruzione di dati finanziari regionalizzati per l'intera spesa pubblica, corrente e in conto capitale) relativi alla quota del Mezzogiorno sull'Italia.

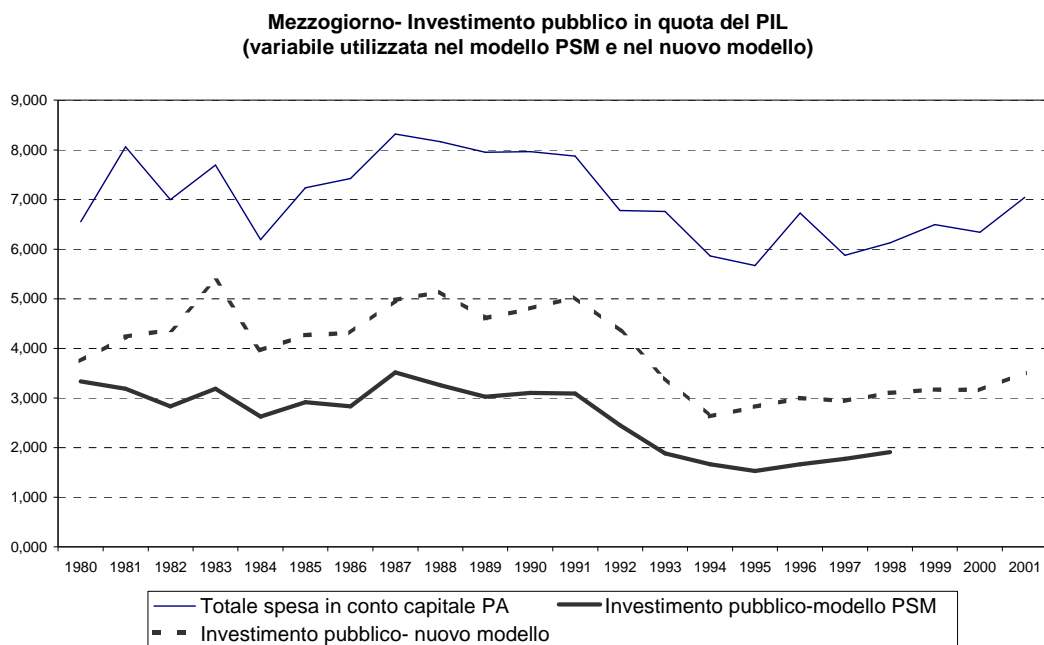
¹⁰ DPEF 2000-2003, Quadro finanziario unico di cassa per la spesa in conto capitale della PA nel Mezzogiorno (cfr. Tav. V.4.2 pag. 120).

¹¹ In realtà nell'ambito della voce *trasferimenti di capitale* sono inclusi sia contributi all'investimento (incentivi a imprese) sia altri trasferimenti di capitale a imprese, sia trasferimenti a famiglie. Quest'ultima posta ha un peso trascurabile: si aggira infatti nel corso del periodo attorno allo 0,3% del totale dei trasferimenti di capitale. La serie storica qui presentata è depurata di un valore *outlier* di trasferimenti di capitale a famiglie dell'anno 1995 (pari a circa il 40%) determinato da una sentenza della Corte Costituzionale relativa alle integrazioni al minimo delle pensioni. Per analoghe correzioni sia pure di entità assai minore effettuate negli anni 1998 e 1999 cfr. oltre nel testo.

¹² Nel paragrafo 4.4.2 della valutazione ex-ante del PSM si legge infatti a proposito della variabile *investimenti pubblici del modello* che "E' stato infatti utilizzato l'aggregato contenuto nella Contabilità regionale. Tale aggregato non coincide, nelle dimensioni e nelle dinamiche, con la spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione (Conto Consolidato, voce Investimenti lordi). Per questa grandezza esiste d'altronde un tentativo di disaggregazione regionale solo relativamente ad alcuni anni [...] Le differenze esistenti fra le due serie di investimenti pubblici si risolvono in una possibile incoerenza nel periodo di simulazione. Per gli anni 2000 – 2006, agli investimenti pubblici del modello, che fanno riferimento alla Contabilità Regionale, sono infatti applicate le variazioni programmatiche tratte dal Dpef (vedi il paragrafo 4.2.2.c. del PSM), che invece si riferiscono alla spesa in conto capitale delle Amministrazioni Pubbliche. In una prossima fase di revisione del modello, sarà pertanto opportuno riportare a coerenza le diverse definizioni che le statistiche ufficiali danno degli investimenti pubblici."

Le nuove variabili, pur completamente ricostruite e rappresentando un ordine di grandezza diverso non restituiscono, in particolare per la variabile di investimento pubblico, una storia diversa da quella che il modello della valutazione ex-ante incorporava. Anche per la nuova variabile è evidente la caduta a partire dall'inizio degli anni '90 e viene confermata la ripresa della fine del decennio che il modello precedente prefigurava (cfr. figura 2.4.1, investimento pubblico modello PSM e nuovo modello e, per memoria, totale spesa in conto capitale della PA).

Figura 2.4.1



Aggiungendo alla più completa ricostruzione dell'investimento pubblico anche la componente relativa ai trasferimenti di capitale a imprese (comprensiva di contributi all'investimento e altri trasferimenti di capitale) si determina l'aggregato di spesa in conto capitale per la PA (cfr. figura 2.4.1, totale spesa in conto capitale PA). Tale variabile non è utilizzata in quanto tale nel nuovo modello, che considera separatamente le due componenti e con un diverso ruolo.¹³ Tuttavia è utile farvi riferimento, poiché essa rappresenta l'aggregato considerato nei Quadri finanziari unici di cassa, lo strumento strategico da cui, come nel precedente modello, sono mutate le ipotesi programmatiche per l'andamento dell'investimento pubblico.

¹³ L'aggregato di riferimento per la ricostruzione delle serie storiche nel nuovo modello è pertanto a livello nazionale la spesa in conto capitale della PA (Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, ISTAT, dati pubblicati) considerato nelle sue due componenti di investimenti fissi lordi (*investimenti*) e contributi agli investimenti e trasferimenti di capitale (*incentivi*). La regionalizzazione della componente *incentivi* utilizza la disponibilità di una ricostruzione ISTAT per il periodo 1983-1992 e la distribuzione territoriale dei trasferimenti alle imprese ricostruibile dalla base dati dei Conti pubblici territoriali dal 1996 in poi; per gli anni intermedi (93-95) per cui non è disponibile una fonte diretta, i dati sono stati interpolati in relazione alle quote osservate tra la fine e l'inizio dei due periodi coperti dalle basi dati disponibili. Per la componente *investimenti*, sono invece utilizzate fino al 1995 le quote della precedente serie per la branca della PA; per il periodo dal 1995 sono state compiute elaborazioni sulla base del settore non-market. Per maggiori dettagli, si veda in Appendice: *La costruzione della banca dati*.

In considerazione del fatto che è al complesso della spesa in conto capitale che bisogna guardare per comprendere l'evoluzione del quadro di policy, perché è a questo insieme di risorse finanziarie che fanno riferimento i documenti programmatici ufficiali, nella trattazione che segue l'evoluzione della politica economica macro per lo sviluppo del Mezzogiorno avvenuta nel quadriennio è descritta con riferimento ai Quadri finanziari unici per la spesa in conto capitale della PA.

Le variabili di policy del modello e il Quadro finanziario unico della spesa in conto capitale della PA

Nel Quadro finanziario unico (QFU) è presentato per un arco temporale medio lungo (il periodo 1998- 2008) il complesso della spesa in conto capitale della PA per il Paese nel suo complesso e per il Mezzogiorno. Lo strumento è presentato ufficialmente nei documenti programmatici a partire dal 1999. Il Quadro presenta le risorse complessive effettivamente spese nell'area per gli anni di consuntivo e le risorse effettivamente spendibili per gli anni oggetto di impegno programmatico, con una chiara distinzione tra le componenti ordinarie di intervento e quelle aggiuntive (nazionali, comunitarie e di cofinanziamento nazionale) destinate alle aree in ritardo di sviluppo. Il QFU è aggiornato ogni anno, sia – ovviamente - incorporando dati di consuntivo, sia rivedendo gli impegni programmatici di spesa alla luce dell'apprendimento sull'effettiva capacità della pubblica amministrazione di mantenere i percorsi prefigurati. La realizzazione degli obiettivi del QFU dipende infatti da una pluralità di soggetti istituzionali.

Fin dall'epoca della sua presentazione nei documenti ufficiali, il QFU assume come obiettivo intermedio per la politica di sviluppo l'innalzamento delle risorse finanziarie effettivamente spese nell'area del Mezzogiorno. Tale incremento viene rappresentato individuando come obiettivo un complesso di spesa in conto capitale effettiva per l'intero Paese da mantenersi attorno al 4-4,5 per cento del PIL e, come obiettivo tendenziale, l'allocazione al Mezzogiorno di una quota di tali risorse pari al 45 per cento (da commisurare a valori realizzati alla fine del decennio '90 oscillanti tra il 37 e il 39 per cento). Al raggiungimento di tale obiettivo contribuiscono da un lato risorse aggiuntive nazionali specificamente destinate allo sviluppo territoriale e le risorse derivanti dai programmi comunitari (e dal loro cofinanziamento nazionale), dall'altro è però necessario che risulti allocata e spesa nel Mezzogiorno anche una quota significativa delle risorse cd. ordinarie, tale quota è stata individuata nel 30 per cento.

I QFU sono costruiti in modo tale da poter essere contemporaneamente uno strumento di segnalazione di obiettivi programmatici a cittadini e imprese (per la parte programmatica) e uno strumento di verifica e monitoraggio di quanto effettivamente realizzato (per la parte di consuntivo). Confrontando le diverse versioni ufficiali del quadro contenute nei documenti programmatici è infatti possibile verificare quanto i dati di consuntivo si siano discostati dagli impegni programmatici e anche quanto il policy maker modifichi nel tempo gli stessi impegni programmatici. Attraverso i QFU definiti nei documenti programmatici dell'ultimo quadriennio è quindi possibile ricostruire il percorso principale del quadro macro di policy.

Profili programmatici di andamento della spesa in conto capitale nei quadri finanziari unici del 1999 e di fine 2003

Il profilo di andamento della variabile di policy incorporato nel modello ex-ante è quello pubblicato nel DPEF 2000-2003 (elaborato a giugno 1999). Nell'attuale versione del modello si incorpora il quadro finanziario più recente (dicembre 2003) che tiene conto della Nota di Aggiornamento al DPEF 2004-2007 e degli aggiornamenti della RPP per il 2004. Questo paragrafo si concentra pertanto sulle similitudini e differenze tra i due momenti, la metà del 1999 e la fine del 2003.

In quanto segue il quadro programmatico elaborato a giugno 1999 è pertanto messo a confronto con i dati di consuntivo disponibili relativi al primo triennio di attuazione del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (2000, 2001, 2002) e si presentano le ipotesi alla base del nuovo profilo programmatico per il periodo 2003 –2008 presente nel quadro finanziario più recente e incorporato nelle ipotesi del nuovo modello.

Il quadro finanziario per l'Italia

La Fig. 2.4.2 mostra i valori di consuntivo (1998-2002) e i profili programmatici (2000-2007) derivanti dal DPEF del 1999 e 2003-2008 dell'ultimo QFU) del consolidato della spesa in conto capitale delle Pubbliche Amministrazioni per il totale nazionale.

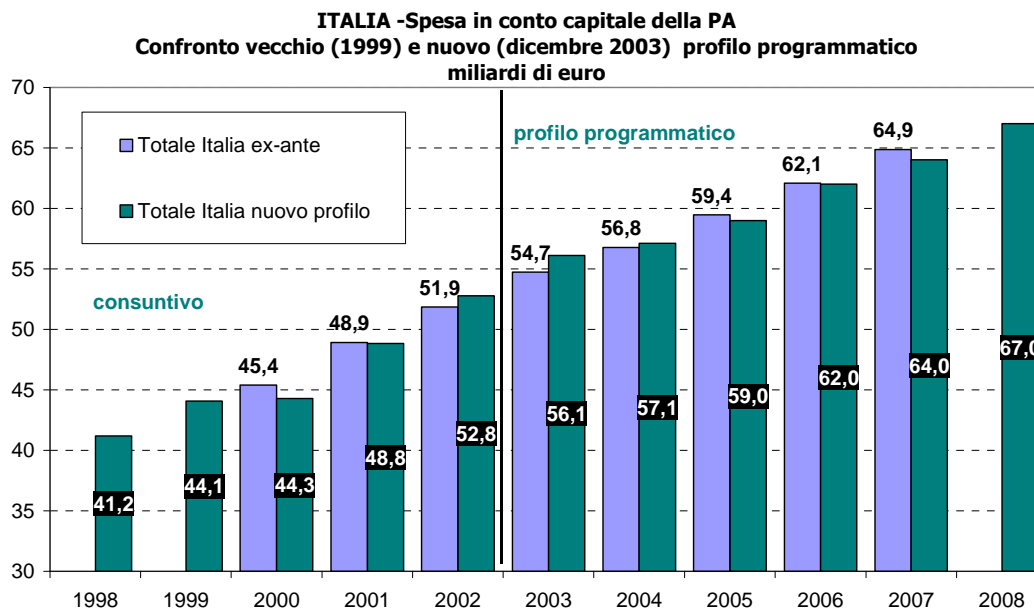
Si noti che il dato qui riportato differisce in parte dall'aggregato ISTAT di contabilità nazionale in quanto su di esso si operano correzioni finalizzate a determinare la dimensione reale della spesa in conto capitale che ha impatto nella destinazione finale sull'economia (a prescindere da convenzioni contabili e dalle regole di classificazione).¹⁴

Va considerato inoltre che in coerenza con le finalità statistiche del monitoraggio, per garantire l'omogeneità del confronto tra le serie nel periodo di riferimento, l'universo della PA considerato è quello del momento della definizione del quadro iniziale (giugno 1999); vengono cioè trattenute all'interno dell'aggregato della PA anche le poste finanziarie che ne uscirebbero a seguito della trasformazione giuridica di alcuni enti¹⁵.

Figura 2.4.2

¹⁴ Tali correzioni riguardano le seguenti poste: 1) vengono riaggiunti alla spesa importi equivalenti agli introiti da cartolarizzazioni (anno 2002), vendita immobili (anni 1998-2002) e proventi UMTS (anno 2000), che secondo le regole di classificazione (SEC 95) sono scomutate dalla spesa in conto capitale (in quanto considerate una riduzione della dotazione di capitale); 2) i dati sono, invece, depurati da alcune partite finanziarie spurie che non hanno natura di spesa in c/capitale, ad es. restituzione eurotassa e sentenze Corte Costituzionale (anni 98 e 99), rimborso concessioni governative pregresse (anni 2000-2002). L'effetto netto delle correzioni conduce a un decremento dell'aggregato di contabilità nazionale negli anni 1998 e 1999 e a un incremento negli anni successivi.

¹⁵ Ad esempio continuano a essere inclusi nella definizione di spesa della PA l'Anas e altri enti che programmaticamente a partire dal 2004 dovrebbero uscire dai conti della PA.



A livello nazionale (Fig.2.4.2) i dati di consuntivo non mostrano scostamenti di rilievo rispetto alle ipotesi iniziali. Allo stesso modo, il profilo programmatico della spesa per gli anni 2003-2008 risulta largamente confermato: la quota di spesa rispetto al Pil nella media del periodo continua a essere pari al 4,2%.

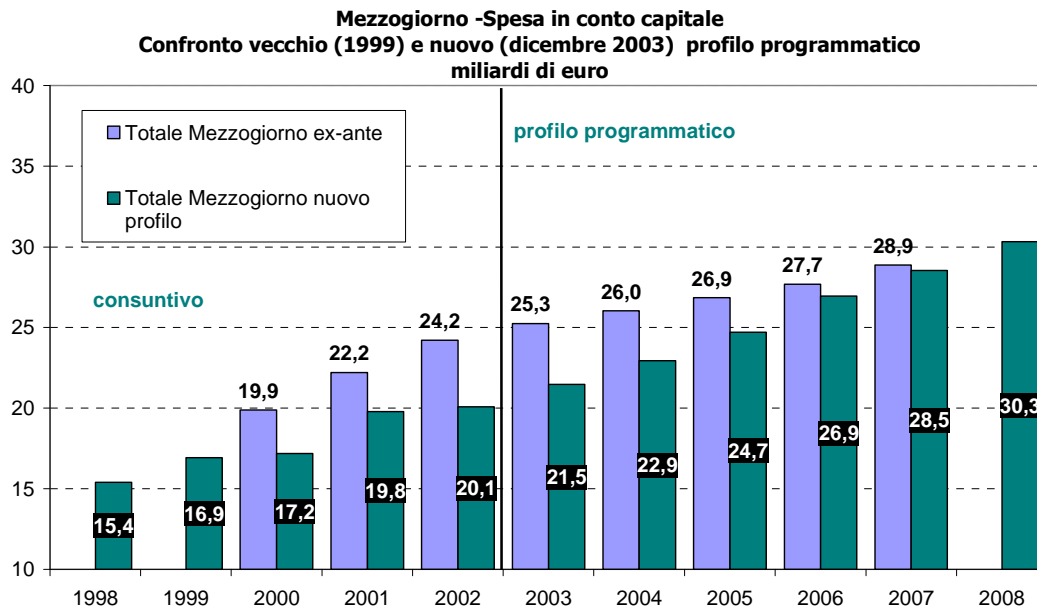
Nel confronto con il vecchio quadro macro della spesa in conto capitale si deve inoltre tener conto di alcune revisioni delle serie storiche che hanno comportato una lieve riduzione al ribasso della serie della spesa in conto capitale¹⁶.

Il quadro finanziario per il Mezzogiorno

L'andamento della spesa effettiva nel Mezzogiorno negli anni 2000-2002 mostra invece un profilo crescente assai più graduale rispetto alle ipotesi del 1999. (Fig. 2.4.3). Negli anni successivi la spesa si riporterebbe progressivamente sui livelli programmatici iniziali. Lo scostamento è dovuto sia ad una revisione (già operata nel 2000-2001) del profilo di spesa dei fondi comunitari, sia ad una maggiore lentezza di alcune Amministrazioni e soggetti centrali di spesa a raggiungere l'obiettivo di allocare al Mezzogiorno il 30% della spesa ordinaria.

¹⁶ Questi fattori sono dovuti in parte a riclassificazioni della Contabilità Nazionale attuate con il passaggio al sistema SEC 95 compatibile con i criteri Eurostat, in parte agli aggiornamenti che l'Istituto di statistica attua retrospettivamente sulle singole voci di spesa. Per quanto riguarda le voci di spesa si stima una riduzione della spesa in conto capitale rispetto alla serie precedente di circa 0,1 per cento del PIL. Inoltre la rivalutazione del PIL, conseguente alle rivalutazioni statistiche e metodologiche attuate dall' ISTAT, implica una riduzione del rapporto spesa in conto capitale sul PIL rispetto alla serie precedente di circa 0,1 punti percentuali.

Figura 2.4.3



Per illustrare le ragioni dello scostamento, e comprenderne le ripercussioni sul profilo successivo, è utile esaminare separatamente le due componenti di spesa: risorse nazionali e risorse comunitarie (inclusive del cofinanziamento nazionale ai fondi comunitari).

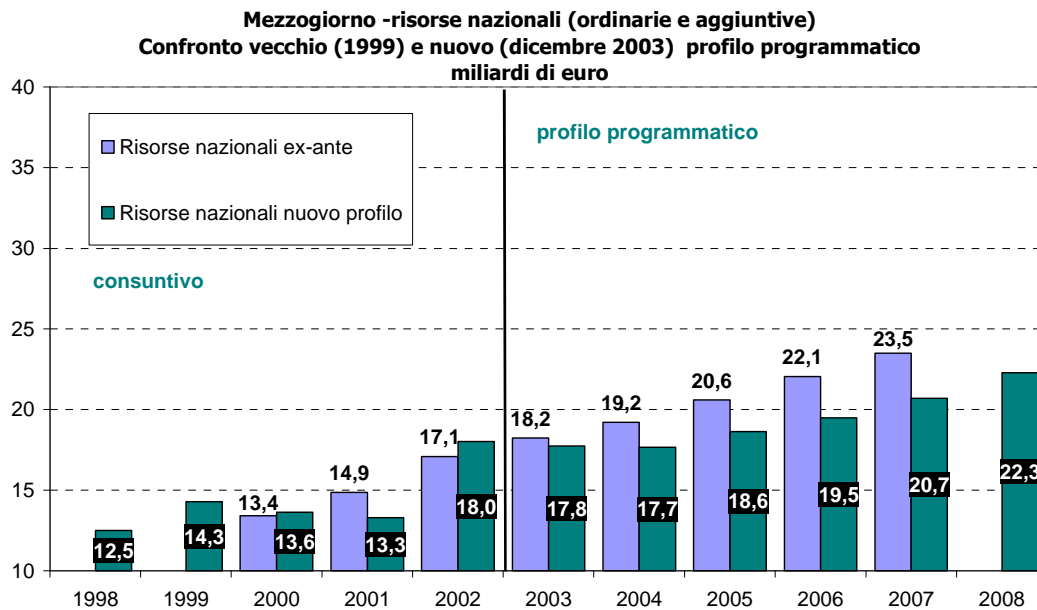
Risorse nazionali in conto capitale nel Mezzogiorno

Le risorse nazionali¹⁷ (Fig. 2.4.4) sono composte da una componente ordinaria di spesa (pari nel Mezzogiorno a circa il 60%) e dalla componente risorse aggiuntive provenienti dal fondo nazionale specificamente dedicato alla spesa per il riequilibrio territoriale nello sviluppo, rifinanziato annualmente dalle leggi finanziarie a partire dalla Legge Finanziaria per il 1999 (Fondo per le aree sottoutilizzate, in precedenza denominato Fondo per le aree depresse).

L'andamento dell'aggregato risulta in linea con le ipotesi iniziali nel 2000 e nel 2002; se ne discosta nel 2001 a causa di una sottostima dell'impatto negativo sulle risorse *nazionali* effettivamente spese derivante dalla chiusura del ciclo di attuazione del programma comunitario 1994-1999. In questa circostanza la macchina amministrativa pubblica ha lavorato intensamente investendo la maggior parte delle proprie risorse gestionali e organizzative per il perseguimento dell'obiettivo di utilizzo della totalità dei fondi comunitari assegnati. Contemporaneamente ciò ha però generato presumibilmente un rallentamento sull'avanzamento dell'investimento pubblico derivante dagli strumenti finanziati interamente con risorse nazionali.

¹⁷ In questo paragrafo dall'analisi delle risorse nazionali sono escluse le risorse di cofinanziamento nazionale ai fondi comunitari esaminate nel paragrafo successivo.

Figura 2.4.4



La previsione più contenuta di spesa per il periodo 2003-2007, è invece dovuta a due ragioni. In primo luogo si è tenuto conto delle sperimentate difficoltà di incremento della capacità di realizzazione di investimento di alcuni rilevanti soggetti di spesa, nel mantenere l'obiettivo della quota del 30 per cento delle risorse ordinarie complessivamente spese nel Mezzogiorno, obiettivo originariamente prefigurato già a partire dalla metà dell'orizzonte programmatico inizialmente considerato (2000-2007). In secondo luogo, il complesso del profilo è condizionato da quanto appreso in ordine alla capacità di spesa da parte dell'amministrazione nei momenti di accelerazione della spesa comunitaria, capacità che, pur ipotizzata in notevole miglioramento, costituisce un vincolo da considerare con attenzione. A partire dal 2004, la mancata considerazione di questi elementi comporterebbe il rischio di vedere poi, nei dati di consuntivo, una non piena realizzazione degli obiettivi.

Le attività, già in corso, miranti a monitorare strettamente la distribuzione dell'investimento sul territorio da parte di enti rilevanti beneficiari di risorse comunitarie (Ferrovie dello Stato, Anas, il cui peso commisurato alla spesa complessiva della PA è pari rispettivamente al 10 e al 4,5 per cento) dovrebbero peraltro contribuire in parte a contrastare eventuali effetti di spiazzamento di risorse ordinarie da parte di risorse comunitarie. Tuttavia, le difficoltà sin qui sperimentate in tale direzione segnalano che l'adeguamento della capacità di investimento di tali soggetti potrà avvenire solo

gradualmente e quindi appare ragionevole che il nuovo QFU incorpori l'ipotesi che tali sforzi potranno portare a breve a risultati solo parziali.

Risorse comunitarie e cofinanziamento nel Mezzogiorno

Il profilo attuale di spesa delle risorse comunitarie (figura 2.4.5) differisce in modo sostanziale per tutto il periodo da quello inizialmente previsto. Quest'ultimo, in assenza di altre informazioni, mutuava in larga misura, per il ciclo di programmazione 2000-2006, il profilo "normativo" derivante dagli accordi del vertice di Berlino del marzo 1999, con un forte e immediato elevato utilizzo di risorse finanziarie che culminava nel 2002. Nella versione incorporata nella valutazione ex-ante non si teneva infatti conto – come invece avvenuto nel periodo immediatamente successivo alla definizione del QCS 2000-2006 - delle previsioni effettive di spesa (che sono prese trimestralmente a riferimento per il monitoraggio dei risultati finanziari) che considerano esplicitamente i tempi di apprendimento e riorganizzazione nelle amministrazioni titolari dell'intervento.

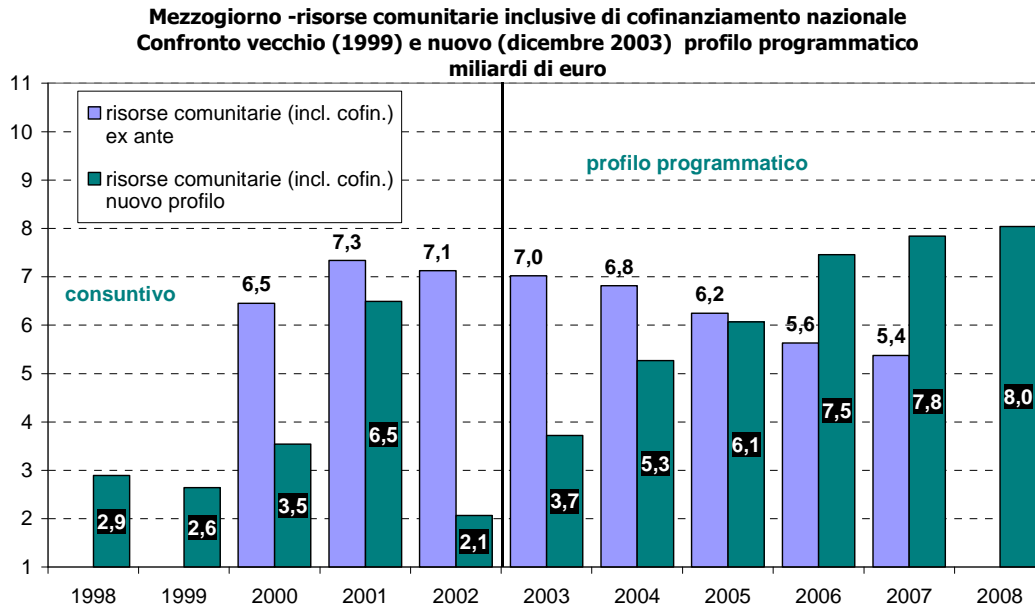
La considerazione di tale tempistica aveva indotto già nel 2000-2001 a riconsiderare l'ipotesi di spesa per gli anni 2000, 2001 e 2002 portandola al livello necessario per evitare – come poi avvenuto - ogni disimpegno automatico. Il profilo è stato già all'epoca rialzato a partire dal 2004 quando era ragionevole supporre sia l'entrata a regime del funzionamento delle strutture amministrative sottoposte a un significativo processo di rafforzamento, sia la disponibilità di progettazione anche per progetti complessi. Inoltre il periodo di spesa considerato è realisticamente esteso all'intera durata del periodo di attuazione del programma (fino al 2008 compreso).

Nel confronto fra le ipotesi originarie, da una parte, e ipotesi successive e risultati conseguiti (questi ultimi rivelatisi assai prossimi a quelli ipotizzati all'epoca della prima revisione dei profili) dall'altra, pesa anche la spesa comunitaria del ciclo 1994-1999 per l'anno 2001, realizzata in entità superiore rispetto alle previsioni.

Nell'attuale quadro finanziario, quindi, il profilo - che è riportato in linea con i dati di consuntivo effettivi - ipotizza per il ciclo di programmazione 2000-2006 una spesa crescente fino a raggiungere un massimo di erogazioni nel 2006. Negli anni 2007 e 2008 sono inoltre incorporate stime della spesa a valere sul prossimo programma comunitario previsto a partire dal 2007¹⁸.

¹⁸ Si tratta di stime che prevedono per gli anni 2007 e 2008 una spesa rispettivamente pari al 6 e al 17 per cento del totale considerato.

Figura 2.4.5

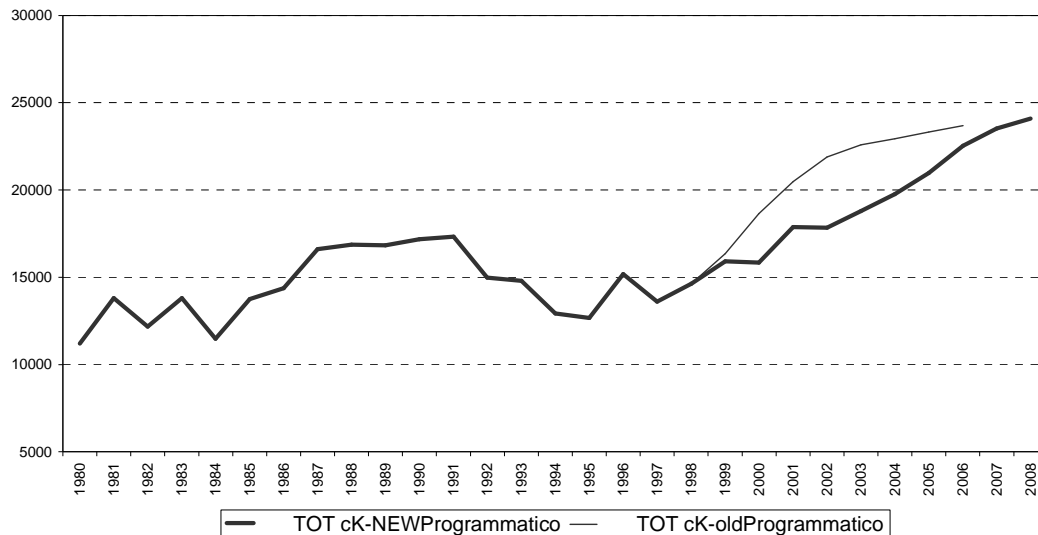


Il percorso di policy nel nuovo QFU

Il nuovo profilo programmatico del QFU è preso a riferimento nelle ipotesi programmatiche contenute nell'aggiornamento del modello di valutazione le cui variabili di policy (investimento pubblico e incentivi alle imprese) sono nella loro somma equivalenti all'aggregato di riferimento del complesso della spesa in conto capitale.

Figura 2.4.6

**Mezzogiorno- Spesa in conto capitale della PA
 Ipotesi programmatiche QFU-DPEF-1999 e QFU-dicembre 2003
 (milioni di euro, prezzi costanti 95)**



La figura 2.4.6 illustra per questa variabile (rappresentata in termini reali) il confronto tra il vecchio e il nuovo profilo programmatico di spesa per il Mezzogiorno e inoltre, grazie alla ricostruzione di serie storica operata per la costruzione del nuovo modello, consente di osservare l'andamento della spesa in conto capitale della PA su un arco temporale lungo.

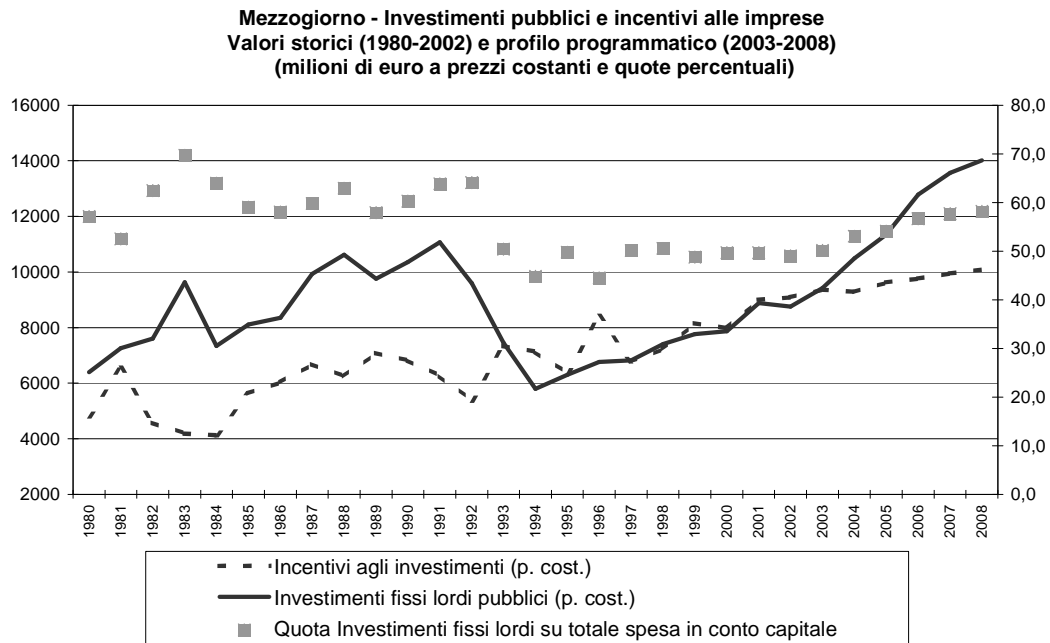
Ciò consente di apprezzare l'effettiva dimensione dello sforzo di policy complessivo che sta dietro le ipotesi dei QFU e fornisce anche una prima misura dei mutamenti che tale sforzo programmatico impone all'azione pubblica per il raggiungimento degli obiettivi. Si noti che con i profili previsti la quota in spesa in conto capitale del Mezzogiorno raggiunge comunque, ancorché più gradualmente, il 45 per cento della spesa totale dell'Italia, valore obiettivo riconfermato ancora dall'ultimo DPEF del luglio 2003. Il grafico che presenta dati storici sino al 2002 (che peraltro è un dato di consuntivo ancora provvisorio), consente anche di apprezzare la crescita più graduale degli ultimi anni (2000-2002), che pure hanno segnalato una ripresa significativa dell'investimento pubblico nel Mezzogiorno.

Il nuovo modello considera separatamente le due componenti della spesa pubblica in conto capitale date dagli investimenti pubblici e dagli incentivi alle imprese e incorpora, nei profili adottati, non solo gli impegni programmatici sul totale della spesa pubblica in conto capitale, ma anche gli impegni programmatici tesi a riequilibrare il policy mix tra incentivi e investimenti, a favore di questi ultimi.

Ipotesi programmatica di composizione tra investimenti e trasferimenti di capitale

Il nuovo modello incorpora, inoltre, alcune ipotesi relativamente all'andamento delle due componenti della spesa tra investimento pubblico in infrastrutture materiali e immateriali e incentivi alle imprese (contributi all'investimento e altri trasferimenti di capitale). Nella figura 2.4.7 si illustra l'andamento programmatico delle due componenti.

Figura 2.4.7



Nello scenario programmatico in particolare si tiene conto dell'orientamento di policy mirante a ridurre progressivamente i contributi pubblici all'investimento privato, a favore di una maggior peso di investimenti pubblici diretti in infrastrutture. Tale orientamento viene esplicitato in recenti documenti programmatici¹⁹ che stabiliscono che nella ripartizione delle risorse destinate alle aree sottoutilizzate la quota destinata all'investimento sia incrementata al 60%. Nel modello si ipotizza che tale traguardo in termini di spesa complessiva possa essere raggiunto alla fine del periodo di simulazione con un graduale percorso di incremento del peso degli investimenti da valori di inizio periodo di poco inferiori al 50% a valori attorno al 60% nel 2007-2008.

Il profilo di spesa nello scenario tendenziale

¹⁹ Cfr. Delibera CIPE di allocazione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate della Legge Finanziaria 2003: "Il CIPE ... RITENUTO che, anche nell'ambito delle risorse aggiuntive nazionali concentrate nei due Fondi intercomunicanti, debba essere assicurato un progressivo riequilibrio della spesa in conto capitale fra investimenti pubblici in infrastrutture materiali ed immateriali e incentivi, a favore dei primi, al fine di superare l'attuale situazione che vede nelle aree sottoutilizzate, segnatamente nel Mezzogiorno, una spesa pro-capite per infrastrutture materiali ed immateriali inferiore a quelle delle altre aree, in particolare del Centro-Nord, nonostante una maggiore spesa in conto capitale totale pro-capite". Tali orientamenti sono anche ribaditi nel capitolo Mezzogiorno del DPEF 2004-2007.

A differenza della modalità di costruzione dei profili programmatici, che al netto dei miglioramenti approntati nella struttura e nelle ricostruzioni delle serie storiche, è rimasta invariata rispetto al modello utilizzato per la valutazione ex-ante del PSM (rimane cioè mutuata dai quadri finanziari unici), la filosofia di costruzione dello scenario tendenziale è in parte diversa. Scopo dell'esercizio di aggiornamento della valutazione ex-ante è soprattutto dare conto delle differenze tra i diversi scenari programmatici (la diversa caratterizzazione della policy tra i due periodi) e di quanto effettivamente avvenuto rispetto alle ipotesi originarie. La filosofia sottesa allo scenario tendenziale è pertanto piuttosto "estrema". In tale scenario, con il passare del tempo, la mancata realizzazione degli impegni programmatici rende il Mezzogiorno meno capace di convincere dell'opportunità di incrementare le risorse pubbliche nazionali aggiuntive nell'area e non si realizza, nemmeno gradualmente, la ricomposizione a favore dell'investimento pubblico rispetto agli incentivi.

Attualmente a livello nazionale il profilo tendenziale è costruito considerando la spesa al netto delle risorse appostate per l'intervento aggiuntivo nelle aree sottoutilizzate; sono pertanto incluse le risorse comunitarie e il corrispondente cofinanziamento nazionale. Tale ipotesi è fondata sui principi contabili che determinano la definizione del profilo tendenziale da cui i fondi comunitari e il cofinanziamento nazionale, -sanciti da una decisione comunitaria- non possono essere sottratti.

Il profilo del Mezzogiorno è costruito a partire da quello nazionale nell'ipotesi che in assenza di politiche mirate, la quota di spesa in conto capitale destinata all'area si mantenga costante e pari alla quota media degli anni subito precedenti l'intervento (la quota è fissata alla media degli anni 1998-1999 e risulta pari al 38,2%). Nello scenario di policy tendenziale si ipotizza inoltre che il policy mix tra investimenti e trasferimenti di capitale nel Mezzogiorno non muti nel corso del periodo. Pertanto la quota della componente investimento si suppone costante nel corso del periodo di simulazione e pari alla quota media degli anni subito precedenti l'intervento (la quota è fissata alla media degli anni 1998-1999 e risulta pari al 49,7%).

I risultati delle nuove simulazioni

Per valutare gli effetti delle modifiche introdotte rispetto ai risultati della valutazione ex ante si è scelto di utilizzare il modello nella sua nuova versione ma con modalità tali da poter permettere il confronto con quanto stimato all'epoca della valutazione ex-ante del PSM. In particolare, da un lato è stato necessario simulare il nuovo modello come se ci si trovasse in quel periodo, ovvero trascurando la nuova informazione (i dati effettivi) rilasciata dopo il 1998, anno base della vecchia simulazione. Il modello è stato quindi messo in linea con i dati solo fino al 1998, in modo tale che i profili potessero differire dai dati effettivi dal 1999. Dall'altro, per consentire di apprezzare il ruolo delle diverse modifiche intervenute, il nuovo modello è stato simulato più volte, incorporando prima l'intero set di variabili esogene e i relativi profili precedentemente utilizzati, e poi successivamente inserendo le variabili modificate in base ai dati effettivamente realizzati, ai nuovi profili di policy e alle nuove previsioni per le altre variabili esogene.

Questo esercizio, per semplicità, è stato effettuato unicamente rispetto allo scenario programmatico, ovvero quello che coinvolge gli effetti diretti della policy ma non quelli indiretti

(escludendo quindi l’impatto delle modifiche attese nelle variabili di rottura). L’effetto delle variazioni nelle variabili che approssimano le esternalità viene descritto nel capitolo successivo.

Le differenze tra il profilo delle variabili obiettivo ottenuto con il vecchio modello e il nuovo (simulando dal 1999) sono, dopo questa correzione, attribuibili unicamente ai quattro fattori precedentemente identificati, ovvero al cambiamento nei dati, nella struttura del modello, nelle variabili di contesto, nelle variabili di policy.

La procedura adottata permette di scomporre la differenza tra il profilo del Pil ottenuto con il nuovo modello e quello presente nella valutazione ex ante per il periodo 1999-2006 nelle seguenti componenti:

differenza nei dati e nella struttura del modello
differenza tra variabili di contesto esogene, soprattutto internazionali
differenza tra le politiche

L’effetto “modello” (che comprende anche gli effetti dovuti alle variazioni nelle variabili di base) è ricavabile tra il confronto tra il vecchio profilo e quello ottenibile da una simulazione in cui sono stati modificati contemporaneamente variabili di contesto internazionale e altre esogene, e variabili di policy. L’effetto “policy” si individua dalla simulazione nella quale vengono sostituite, nel nuovo modello, solo i profili delle variabili di policy con quelli del modello nella versione adottata nella valutazione ex ante. L’effetto del “contesto internazionale” viene quindi ricavato per differenza.

Un confronto con quanto ottenuto nella valutazione ex ante è possibile solo per il periodo 2000-06, per il quale sono stati pubblicati i risultati della simulazione. È necessario sottolineare come questo confronto sia penalizzante per il nuovo modello e le nuove variabili, in quanto la maggiore inerzia e lo spostamento in avanti nella tempistica sia della crescita internazionale sia soprattutto della spesa pubblica sposta al di fuori del periodo considerato una porzione non irrilevante degli effetti da considerare. Le valutazioni che verranno quindi riportate riguarderanno solo il confronto nel periodo considerato e non potranno essere estese a un contesto più ampio.

I risultati dell’analisi di simulazione (riguardante lo scenario con la spesa pubblica programmata) sono sintetizzati nella tavola 2.5.1

Tav. 2.5.1 Scenario programmatico (senza esternalità): Pil del Mezzogiorno a prezzi costanti

(tasso di crescita medio annuo in percentuale)

		2006	Media 2000-2003	Media 2000-2003
1999)	Modello nuovo (simulazione dal	1.7		1.7
	Modello ex ante	2.6		2.4
	<i>effetto complessivo delle modifiche</i>		-0.9	-0.8
	- Di cui:			
	effetto modello		0.1	0.3
	effetto cambiamento variabili		-1.0	-1.1
	scomponibile in:			
	<i>effetto ciclo internazionale</i>		-0.7	-0.6
	<i>effetto politiche</i>		-0.3	-0.5

In media, il tasso di crescita atteso con il nuovo modello e con i nuovi profili nel periodo 2000-06 per lo scenario programmatico, quindi senza esternalità, è dell'1,7 per cento, quasi un punto in meno l'anno rispetto a quello originariamente simulato. Questo risultato non dipende dal nuovo modello. Infatti, l'effetto del cambiamento del modello, come atteso vista la maggiore elasticità alle componenti esogene, è invece positivo: se avessimo già utilizzato all'epoca questo modello il tasso di crescita medio annuo atteso sarebbe stato di 0,1 punti superiore.

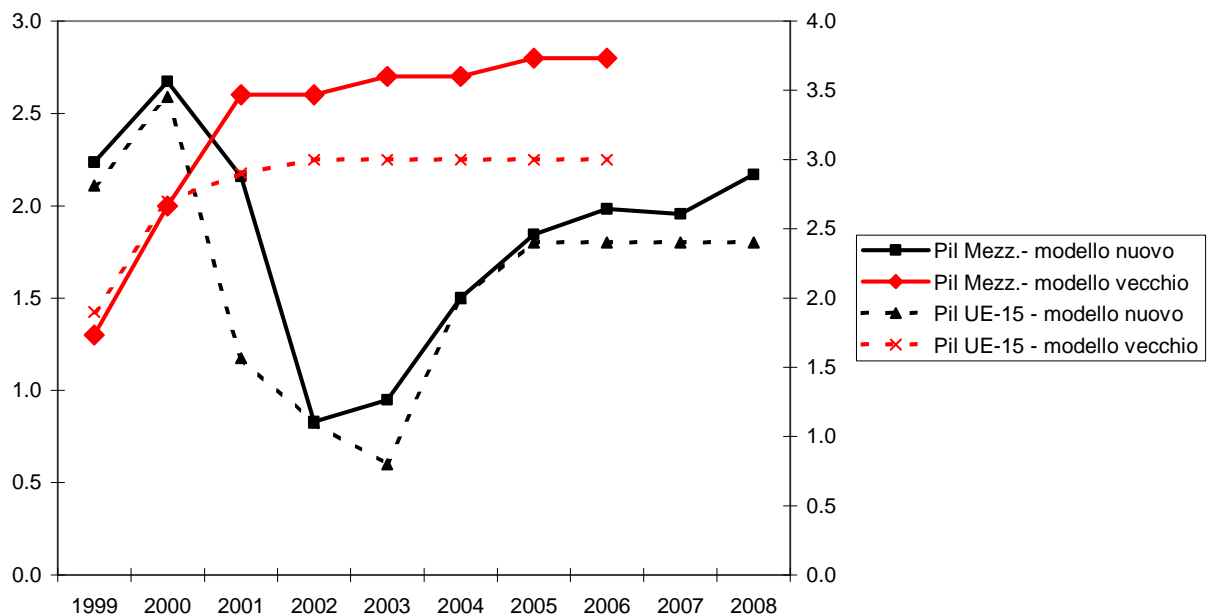
Il motivo della minore dinamica del Pil rispetto a quella prevista nella valutazione ex ante risiede nel cambiamento delle variabili esogene. In particolare, 0,7 punti di diminuzione sono da attribuire alla flessione nelle variabili esogene di contesto, e in particolare in quelle internazionali. Questo conta per circa il 70 per cento della flessione dovuta alle variabili esogene. Il rimanente 30 per cento è attribuibile alla diverse caratteristiche della spesa pubblica, sia in quanto il profilo temporale è stato diverso, sia in quanto è stata specificata in modo differente, tenendo conto anche delle politiche di incentivazione diretta agli investimenti privati che hanno un effetto moltiplicatore inferiore rispetto a quelle di infrastrutturazione.

In sintesi, il profilo di crescita è risultato più basso come effetto prevalente del peggioramento del ciclo internazionale e delle aspettative più pessimistiche, specie nel profilo temporale, della ripresa internazionale. Un apporto negativo ma di entità molto minore proviene anche dal profilo di spesa pubblica, che è cambiato, con uno spostamento avanti nel tempo che tiene conto delle difficoltà registrate nell'implementazione del programma.

Questo risultato è sostanzialmente confermato anche guardando al periodo 2000-2003, dove il risultato della simulazione per il programmatico ripercorre per questi anni il profilo effettivamente realizzatosi del Pil del Sud. L'effetto delle variabili di ciclo internazionale rimane di gran lunga il più rilevante, spiegando circa il 55 per cento dello scostamento. L'effetto delle variabili di policy risulta più elevato rispetto a quello sull'intero periodo (dal 30 al 45 per cento circa), in quanto l'impatto dello slittamento temporale risulta ovviamente maggiore nei primissimi anni di implementazione del programma.²⁰

Fig. 2.5.1 Confronto tra modello ex ante e nuovo modello (tassi di crescita medi annui in percentuale):

scenari programmatici del Pil del Mezzogiorno (scala sinistra); scenari previsti del Pil UE-15 (scala destra)



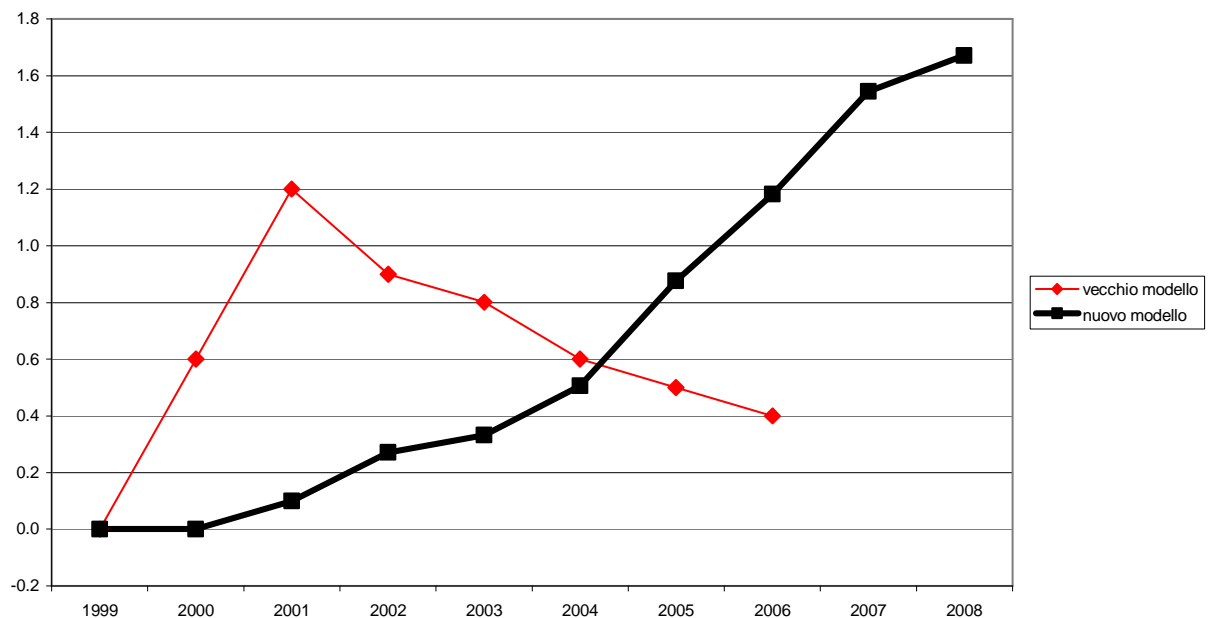
Le differenze tra lo scenario programmatico vecchio e nuovo (sempre simulato dal 1999) sono presentate nella Fig. 2.5.1, nella quale viene sovrapposta la dinamica attesa del Pil UE-15 vecchia e nuova. Si nota con evidenza come le differenze nei profili vecchi e nuovi del prodotto del Mezzogiorno siano fortemente influenzati dalla dinamica delle variabili internazionali. L'effetto negativo del peggioramento della domanda estera si avverte fino al 2004, anno nel quale sono più visibili gli effetti dell'accelerazione degli investimenti pubblici e privati, che si uniscono alla ripresa del ciclo internazionale. Questa simulazione non tiene conto d'altronde delle nuove informazioni dopo il 1999: come vedremo nei successivi paragrafi, questo ha un effetto rilevante sulla dinamica del Pil nei diversi scenari considerati.

²⁰ In questo caso l'effetto modello risulta più rilevante (0.3%). Questo deriva per parte notevole dalle modifiche dei dati, che hanno aumentato il profilo di crescita rispetto a quello nella valutazione ex ante specie nel periodo 1995-2001, e che quindi hanno avuto un riflesso sostanziale nelle stime 2000-2003.

Il calo nel profilo di crescita in realtà non è di per sé significativo di un peggioramento degli effetti delle politiche. Infatti l'effetto complessivo di quest'ultima viene correttamente stimato come differenza tra lo scenario atteso e quello controfattuale, ovvero come differenza tra lo scenario che considera gli effetti delle politiche sulla spesa pubblica e quello che invece considera solo gli andamenti tendenziali di questa. Nel paragrafo precedente è stato ampiamente presentata la metodologia adottata per identificare i profili di spesa nei differenti scenari. Sempre considerando la media del periodo 2000-06, i risultati delle simulazioni mostrano come il tasso di crescita medio annuo del Pil nel nuovo modello (sempre simulato dal 1999) addizionale rispetto a quello tendenziale è pari allo 0,5 per cento, inferiore a quello risultante nella valutazione ex ante (0,7 per cento). Questo risultato è però fortemente dipendente dalla scelta del periodo, in quanto nel nuovo modello si sono ipotizzati aumenti di spesa fino al 2008: se si estendono le osservazioni per il nuovo modello fino a considerare il periodo 2000-08, l'effetto medio annuo addizionale delle politiche è stimato in 0,7 punti medi percentuali annui di Pil, quindi pari a quello della valutazione ex ante ma che comprende rispetto a questa due anni in più (quindi con un cumulato complessivo per il periodo 2000-08 pari al 6,7 per cento per il nuovo modello, 1,2 punti in più rispetto al vecchio).

Questi risultati sono frutto di due profili di effetti addizionali delle variabili di spesa diversi, e discussi nel paragrafo 2.4: mentre lo scenario "normativo" che riprendeva gli accordi di Berlino, utilizzato nella valutazione ex ante, prevedeva un forte tiraggio sino dai primi anni, nel nuovo scenario si ipotizza una crescita più graduale della spesa, che si estende fino al 2008 (fig. 2.5.2).

Fig. 2.5.2 Differenze tra scenari programmatici e tendenziali nel modello vecchio e nuovo (tassi di crescita medi annui in percentuale)



3. *L'aggiornamento delle variabili di rottura e degli effetti delle esternalità*

Le variabili di rottura rappresentano in MOMEZ lo strumento con cui vengono colte le esternalità generate dalle politiche. Esse hanno la duplice funzione di segnalare la realizzazione di alcuni obiettivi del QCS e di cogliere variazioni nelle aspettative e nei comportamenti degli operatori. Delle 13 variabili di rottura considerate nel QCS, quattro sono *endogene* al modello e quindi costituiscono un suo risultato (esportazioni con il Resto del Mondo, investimenti, importazioni nette, tasso di attività). Le restanti 9 variabili di rottura entrano nel modello come componenti *esogene*. Attraverso di esse si sintetizzano - e vengono misurate sotto ipotesi alternative - le esternalità positive sull'economia del Mezzogiorno attivate dall'azione programmatica. In questo paragrafo verranno considerate le dinamiche e gli effetti solo delle variabili di rottura esogene, mentre per le restanti si rimanda ai risultati delle simulazioni.

Lo scopo di questo paragrafo è di misurare gli scostamenti degli effetti delle variabili di rottura tra quanto ipotizzato nel modello della valutazione *ex ante* e il nuovo modello. Le differenze sono riconducibili ai seguenti fattori: differenza tra i vecchi scenari e quanto effettivamente realizzatosi; cambiamento dell'indicatore sottostante la variabile di rottura; nuovi profili ipotizzati delle variabili; modifica dei moltiplicatori d'impatto delle variabili di rottura derivanti dalla nuova specificazione del modello. Questi diversi fattori verranno analizzati singolarmente. Infine verrà presentata una valutazione complessiva del cambiamento degli effetti delle variabili di rottura tra il vecchio e il nuovo modello.

3.1 Il confronto tra i profili attesi dalla valutazione *ex ante* e quelli realizzatisi

Le nuove informazioni rese disponibili dalla valutazione *ex ante* ad oggi permettono una prima valutazione delle *performances* delle variabili di rottura esogene al modello, che viene presentata nella tabella 3.1.1. Si noti come in tale tabella il periodo di confronto considerato possa variare per variabile, in quanto differisce il *timing* di aggiornamento dell'indicatore sottostante

Tab. 3.1.1 Confronto tra i valori attesi e le realizzazioni delle variabili di rottura esogene al modello (tassi medi annui di crescita in percentuale)

Variabile di rottura esogena con esternalità alte (EA) o basse (EB)	Ipotesi vecchie	Realizzato	Differenza	Effetto complessivo	Periodo
IDE_EB	5.0	79.2	-74.2	sottostima effetti positivi	2000-01
IDE_EA	8.0	79.2	-71.2	sottostima effetti positivi	2000-01
Servizi imprese_EB	0.8	2.9	-2.1	sottostima effetti positivi	2000-01
Servizi imprese_EA	1.5	2.9	-1.4	sottostima effetti positivi	2000-01
Occ. Sociale_EB	0.7	0.2	0.5	sovrastima effetti positivi	2000-02
Occ. Sociale_EA	4.0	0.2	3.8	sovrastima effetti positivi	2000-02
Credito_EB	1.8	8.9	-7.1	sovrastima effetti positivi	2000-03
Credito_EA	-3.1	8.9	-12.0	sovrastima effetti positivi	2000-03
Criminalità_EB	-1.5	1.0	-2.5	sovrastima effetti positivi	2000-01
Criminalità_EA	-2.5	1.0	-3.5	sovrastima effetti positivi	2000-01
Turismo_EB	3.7	4.2	-0.6	sottostima effetti positivi	2000-02
Turismo_EA	5.0	4.2	0.8	sovrastima effetti positivi	2000-02
Irregolari_EB	-0.3	1.4	-1.7	sovrastima effetti positivi	2000-01
Irregolari_EA	-0.9	1.4	-2.3	sovrastima effetti positivi	2000-01
Innovazione_EB	2.0	7.9	-5.9	sovrastima effetti positivi	2000-01
Innovazione_EA	5.3	7.9	-2.6	sovrastima effetti positivi	2000-01
Prod. Sel._EB	1.3	-2.1	3.4	sovrastima effetti positivi	2000-02
Prod. Sel._EA	2.7	-2.1	4.7	sovrastima effetti positivi	2000-02

Dei 18 casi considerati (9 variabili di rottura esogene per i due casi di esternalità alte e basse), in 5 di essi (il 28%) vi è stata una sottostima degli effetti positivi dovuti a tale variabili, mentre nei restanti 13 vi è stata una sovrastima. Nel complesso, quindi, le variabili di rottura non hanno presentato discontinuità con il passato, e quindi non hanno portato alla generazione, nel modello, di esternalità in modo particolarmente significativo. Questo può essere dovuto non solo alla diversa dinamica della spesa, che è risultata più graduale nei primi anni rispetto a quanto ipotizzato, ma anche alla mancanza, fino a quanto risulta nei dati, di modifiche rilevanti nei comportamenti e nelle aspettative degli operatori che avrebbero potuto anticipare gli effetti diretti della maggiore spesa pubblica. In senso negativo, per alcune variabili, come quelle relative alla capacità di esportare, può avere contribuito anche il peggioramento del ciclo internazionale.

Le modifiche negli indicatori

Rispetto alla precedente valutazione ex ante del QCS, si è scelto di modificare alcuni indicatori delle variabili di rottura esogene. Nella tabella 3.2.1 sono sinteticamente messi a confronto gli indicatori delle variabili di rottura utilizzati nella precedente valutazione con i nuovi indicatori. Con la sola eccezione dell'indicatore della capacità di attrazione dei consumi turistici, tutti gli altri hanno subito modifiche, nella definizione, nella modalità di costruzione o in entrambe.

Di seguito, per ciascuna variabile, vengono confrontati, con un maggiore dettaglio, i vecchi e i nuovi indicatori e vengono presentate le ipotesi adottate per descrivere gli andamenti delle variabili nel periodo di simulazione del modello macroeconomico. Le modifiche sono motivate dalla necessità, in

alcuni casi, di rendere l'indicatore più appropriato a descrivere la variabile di rottura e, quando è stato possibile, di ricostruire le serie storiche a partire dal 1980, al fine di stimare le elasticità nel modello. Nella figura 3.2.1 sono rappresentati gli andamenti storici delle variabili di rottura in un confronto tra Mezzogiorno e Centro Nord (che ha guidato nella formulazione delle ipotesi di crescita delle esternalità) e, per il solo Mezzogiorno, sono rappresentati i profili di crescita nelle tre ipotesi: tendenziale (indipendente dalle politiche di spesa), con basse e con alte esternalità.

Tabella 3.2.1 – Variabili di rottura: confronto tra vecchi e nuovi indicatori

Variabili di rottura esogene	<i>Indicatore utilizzato</i>		<i>Note</i>
	<i>PSM</i>	<i>Attuale</i>	
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	Presenze turistiche per abitante	
Capacità di attrazione di investimenti diretti esteri	Investimenti diretti netti esteri/ Investimenti fissi lordi	Investimenti diretti esteri in Italia/ Investimenti diretti in Europa	*
Capacità di offrire lavoro regolare	ULA irregolari in senso stretto/ULA totali	ULA irregolari/ULA totali	*
Capacità di esportare prodotti selezionati	Indice di Balassa per i settori a elevata o Crescente domanda mondiale	Esportazioni di prodotti a crescente domanda mondiale/esportazioni totali	*
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (IST)	Spesa per R&S/PIL	*
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Servizi finanziari, alle imprese e alle persone/Totale servizi	Servizi alle imprese/Totale servizi	*
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Numero di occupati nei servizi sociali	Persone di 14 anni e più che hanno partecipato a riunioni di volontariato, ad associazioni ecologiche, per i diritti civili, per la pace o hanno svolto attività gratuita per associazioni di volontariato/Totale della popolazione di 14 anni e più	*

Capacità di finanziamento	Differenziale dei tassi di interesse a breve termine sugli impieghi bancari con il Centro Nord	Differenziale dei tassi di interesse a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro Nord	*
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	Indici di criminalità violenta per 10.000 abitanti	*

Note: * = indicatore modificato

Capacità di attrazione dei consumi turistici

L'indicatore, dato dalle giornate di presenza dei turisti italiani e stranieri negli esercizi alberghieri e complementari sulla popolazione residente, non ha subito modifiche. Rispetto al passato, tuttavia, la variabile è stata ricostruita in serie storica a partire dal 1980 e la sua elasticità, prima calibrata, è stata stimata nel modello, nella equazione della TFP del settore industriale del Mezzogiorno. La fonte dei dati è costituita dalle Statistiche sul Turismo dell'ISTAT, per gli anni dal 1980 al 2002.

I profili di crescita della variabile, nelle esternalità basse e alte, sono stati rivisti per due ordini di motivi: il primo, che ha interessato tutte le variabili di rottura, riguarda la maggiore gradualità del profilo di spesa delle risorse destinate ai fondi strutturali con il conseguente slittamento in avanti di degli effetti del QCS sulle esternalità; il secondo, riguarda l'andamento dell'indicatore nel periodo che va dal 1993 ad oggi: la buona crescita osservata delle presenze per abitante (da 2,21 del 1993 a 3,35 del 2002) ha spinto a rivedere i profili in senso ottimistico. Nello scenario con esternalità basse il differenziale negli andamenti tendenziali tra Centro Nord e Mezzogiorno verrebbe colmato per circa il 20% (le presenze per abitante crescerebbero fino a 4,53), mentre nello scenario con esternalità alte il differenziale verrebbe colmato per circa il 40% (le presenze per abitante crescerebbero fino a 5,28).

Capacità di attrazione di investimenti esteri

Nella precedente valutazione l'indicatore della capacità di attrazione di investimenti esteri era dato dal rapporto tra investimenti diretti netti esteri e investimenti fissi lordi. La necessità di rendere l'indicatore più aderente alla definizione della variabile di rottura e più stabile, cioè meno soggetto alle variazioni, a volte notevoli data l'esiguità dei valori, dei flussi netti di investimenti diretti in Italia, ha motivato la scelta di effettuare alcune modifiche sia nel numeratore che nella base. In particolare, invece dei saldi di investimenti diretti esteri sono stati considerati i flussi lordi in entrata, e, invece degli investimenti fissi lordi sono stati considerati, a base del rapporto, i flussi lordi di investimenti diretti in Europa. Per quanto riguarda i dati sui flussi di investimenti diretti in Italia la fonte utilizzata è l'Ufficio Italiano Cambi; i dati sui flussi di investimenti diretti in Europa sono, invece, di fonte OCSE. La serie utilizzata è relativa agli anni 1999-2001. La variabile è calibrata nella equazione della TFP industria del Mezzogiorno.

I profili di crescita sono stati modificati sulla base sia dello slittamento del profilo di spesa dei fondi strutturali sia di una revisione verso l'alto dei tassi di crescita. Nello scenario con esternalità basse la quota di investimenti diretti esteri nel Mezzogiorno sugli investimenti diretti in Europa cresce

fino a circa il 18 per mille (nel 2001 è pari allo 0,6 per mille), mentre nello scenario con esternalità alte la quota cresce fino al 34 per mille circa.

Capacità di offrire lavoro regolare

L'indicatore non è stato modificato nella definizione, che rimane: la quota delle unità di lavoro irregolari sulle unità di lavoro totali. Tuttavia l'Istat, accogliendo le indicazioni del Sistema internazionale dei conti nazionali (SNA93), fatte proprie dal Sistema europeo dei conti (SEC95), ha ampliato il concetto di lavoro irregolare che ora comprende, oltre al lavoro sommerso, anche il lavoro illegale e il lavoro informale. Nel dettaglio sono considerate irregolari le attività:

- continue svolte senza il rispetto della normativa vigente;
- occasionalmente svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe, pensionati;
- svolte dagli stranieri residenti e non regolari;
- plurime non dichiarate alle istituzioni fiscali.

Il nuovo indicatore, quindi, si diversifica dal vecchio, che comprendeva solo il lavoro sommerso (lavoro irregolare in senso stretto), per l'ampliamento del concetto di lavoro irregolare.

La variabile è disponibile nella serie storica 1980-2001 e la sua elasticità viene stimata nella equazione della TFP industria del Mezzogiorno. La fonte dei dati è l'ISTAT.

I profili di crescita delle esternalità sono stati modificati sulla base del nuovo profilo di spesa dei Fondi strutturali e sono stati poi rivisti per dare maggiore impulso alla riduzione del lavoro irregolare, in particolare nelle esternalità alte. Nello scenario con basse esternalità, l'indicatore recupera per il 18% il gap tra Centro Nord e Mezzogiorno calcolato su dati tendenziali al 2008 (la quota di irregolari scende da 22,9% nel 2001 a 22,7% nel 2008); mentre nello scenario con alte esternalità il gap recuperato è pari al 28% (la quota di irregolari scende da 22,9% nel 2001 a 21,57% nel 2008).

Capacità di esportare prodotti selezionati

Nella precedente valutazione i prodotti selezionati erano individuati nei prodotti ad elevata o crescente produttività. Questo concetto era stato approssimato considerando i prodotti caratterizzati da una elevata o crescente domanda mondiale e, allo scopo di misurarne il peso a livello territoriale, si era utilizzato un indice di vantaggio comparato rivelato (indice di Balassa) per un insieme di cinque settori: alimentare, tessile, macchine elettriche, meccanica, e manifatture varie. Nella versione attuale, l'indicatore è stato modificato sia nella definizione che nelle modalità di costruzione. La definizione ora comprende i soli prodotti caratterizzati da crescente domanda mondiale (ci si confronta, cioè, con i settori in crescita a livello mondiale) e l'indicatore è stato costruito come rapporto percentuale tra il valore delle esportazioni in prodotti selezionati e il valore totale delle esportazioni. I prodotti considerati sono i seguenti:

- Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali
- Macchine elettriche ed apparecchiature elettriche, ottiche e di precisione
- Mezzi di trasporto
- Prodotti delle attività informatiche, professionali ed imprenditoriali
- Prodotti di altri servizi pubblici, sociali e personali

Anche per questa variabile è stata ricostruita la serie storica dal 1980 e la sua elasticità, prima calibrata, è stata stimata nella equazione della TFP industria del Mezzogiorno. I dati, di fonte ISTAT, sono disponibili fino all'anno 2002.

I profili delle esternalità basse e alte sono stati modificati per tenere conto, come è noto, dello slittamento in avanti del profilo di spesa dei Fondi strutturali, nonché del buon andamento fatto registrare nel Mezzogiorno dalle esportazioni dei prodotti considerati. Dal 1987, e con la sola eccezione del 1993, il Mezzogiorno esporta una quota di prodotti a domanda crescente sempre superiore a quella del Centro Nord e in continua crescita. Data questa dinamica, si è ipotizzato che per effetto del QCS il divario esistente tra le due ripartizioni territoriali, stimato pari a 2,3 punti percentuali a favore del Mezzogiorno, possa crescere fino a 8,9 punti percentuali nel 2008 nel caso delle esternalità basse (la quota di prodotti selezionati passerebbe così al 39,5% nel 2008, contro il 34,8% del 2002) e fino a 10,9 punti percentuali nel 2008 nel caso delle esternalità alte (la quota passerebbe al 41,5% nel 2008).

Capacità innovativa

In precedenza l'indicatore utilizzato, l'Indice di specializzazione tecnologica²¹, era ottenuto come combinazione lineare della quota, sugli occupati, della spesa per R&S e della quota, sugli occupati, dei brevetti registrati. Attualmente, l'indicatore è dato dal rapporto percentuale tra la spesa totale per R&S e il PIL. La fonte dei dati è l'indagine sulla R&S in Italia dell'ISTAT e la serie disponibile va dal 1995 al 2000. La variabile è calibrata nella equazione della TFP industria del Mezzogiorno.

I profili di crescita delle esternalità sono stati rivisti, anche in questo caso, per tenere conto dei nuovi profili di spesa dei Fondi strutturali. Inoltre, si è ritenuto di aumentare, sebbene di poco, l'effetto cumulato sulla crescita del PIL. Nello scenario con esternalità basse la quota di spesa per R&S nel Mezzogiorno raggiunge il valore tendenziale stimato per il Centro Nord (pari a 1,13 nel 2008). Nello scenario con esternalità alte la quota del Mezzogiorno supera il valore tendenziale del Centro Nord e raggiunge l'1,38%.

Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese

Nella sua versione precedente, l'indicatore dei servizi alle imprese era calcolato come rapporto tra le unità di lavoro dei servizi di intermediazione monetaria e finanziaria, immobiliari e imprenditoriali e alle persone sul totale dei servizi. Attualmente, la definizione di servizi alle imprese è stata circoscritta alle sole attività immobiliari e imprenditoriali (settore K della classificazione ATECO91), perché, sebbene riduttive dell'insieme dei servizi alle imprese, individuano sicuramente un insieme di servizi più omogeneo dal punto di vista dei destinatari. La variabile, disponibile nella serie che va dal 1980 al 2001, di fonte ISTAT, è stata stimata nella equazione del valore aggiunto dei servizi privati.

I profili di crescita sono stati rivisti in rialzo. Nello scenario con esternalità basse la quota di servizi alle imprese cresce fino a colmare del 28% la distanza tra Centro Nord e Mezzogiorno calcolata considerando i profili tendenziali. Nello scenario con esternalità alte la quota cresce fino al 50% della distanza tra Centro Nord e Mezzogiorno.

²¹ Elaborato dalla CE sulla base dei dati Eurostat relativi all'anno 1991.

Capacità di sviluppo dei servizi sociali

L'indicatore adottato nella precedente valutazione era costituito dal numero di occupati nei servizi sociali. Il numero è stato stimato applicando alla branca dei "Servizi domestici presso le famiglie e convivenze" la quota, sulla popolazione residente, dei volontari nel Mezzogiorno rapportata alla medesima quota per l'Italia. Nella versione attuale, l'indicatore è costituito dalla quota percentuale di persone di 14 anni e più che hanno partecipato a riunioni di volontariato, ad associazioni ecologiche, per i diritti civili, per la pace o hanno svolto attività gratuita per associazioni di volontariato, sul totale della popolazione di 14 anni e più. La ragione del cambiamento si fonda sulla necessità di descrivere il fenomeno con maggiore completezza. La fonte dei dati, disponibili per gli anni dal 1995 al 2002, è l'indagine Multiscopo dell'ISTAT. La variabile viene calibrata nella equazione della TFP industria del Mezzogiorno.

I profili di crescita hanno subito, oltre che uno slittamento in avanti, un rialzo. Nello scenario con esternalità basse, il Mezzogiorno riduce la distanza con il Centro Nord (calcolata sui profili tendenziali) del 30%, mentre nello scenario con esternalità alte la distanza viene colmata per il 64%.

Capacità di finanziamento

L'indicatore utilizzato in precedenza era dato dal differenziale dei tassi attivi a breve termine sugli impieghi bancari tra Mezzogiorno e Centro Nord. Il nuovo indicatore si differenzia per il fatto di considerare non già gli impieghi bancari quanto i finanziamenti per cassa. Questi ultimi, infatti, non tengono conto delle sofferenze ed includono i pronti contro termine. La fonte dei dati è la Banca d'Italia e la serie disponibile va dal 1980 al 2003 (quest'ultimo anno è provvisorio). La variabile viene stimata nell'equazione degli investimenti fissi lordi industriali del Mezzogiorno.

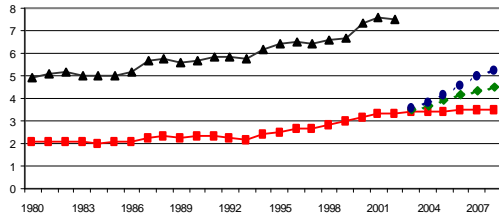
I profili di crescita sono stati rivisti secondo una ipotesi conservativa per quanto riguarda le esternalità basse e riduttiva nel caso delle esternalità alte. Nello scenario con esternalità basse, infatti, si ipotizza una riduzione del differenziale, che da 2,4 del 2003 arriva a 1,85 nel 2008 (era 1,8 nel vecchio profilo). Nello scenario con esternalità alte, il differenziale si riduce fino a 1,7 nel 2008 (1,2 nel vecchio profilo).

Condizioni di legalità e coesione sociale

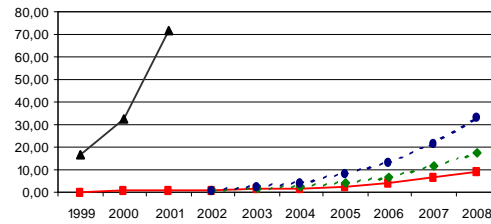
Nella precedente valutazione, l'indicatore era dato dalla media semplice (a base 1987) degli indici calcolati per ciascuno dei seguenti delitti: estorsioni, omicidi, rapine, attentati, furti, rapine gravi, scippi e sequestri, nelle quattro regioni meridionali con più elevato tasso di criminalità (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia). L'indicatore è stato modificato per circoscrivere i delitti a quelli rilevabili con un certo grado di oggettività e per comprendere tutte le regioni meridionali. Attualmente, l'indicatore, indice di criminalità violenta, è calcolato come incidenza dei crimini violenti sulla popolazione residente delle regioni del Mezzogiorno. Tra i crimini violenti comprendiamo: i delitti per strage, gli omicidi dolosi, gli infanticidi, gli omicidi preterintenzionali, i tentati omicidi, le lesioni dolose, le violenze sessuali, i sequestri di persona, gli attentati dinamitardi e/o incendiari e le rapine (gravi e meno gravi). La fonte dei dati sono le statistiche giudiziarie dell'ISTAT per gli anni dal 1980 al 2001. La variabile viene stimata nella equazione della TFP industria del Mezzogiorno. Nello scenario con esternalità basse il divario Centro Nord – Mezzogiorno, calcolato sugli andamenti tendenziali, viene ridotto del 36%, nello scenario con esternalità alte il divario si riduce del 64%.

1.1 FIGURA 2.1 LE NUOVE VARIABILI DI DOTTA CONFRONTO TRA

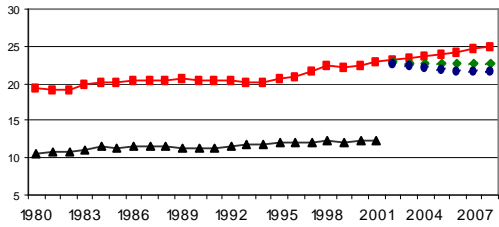
1. Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante



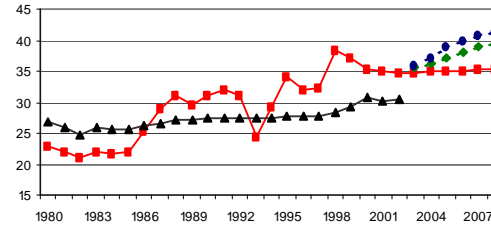
2. Investimenti diretti esteri in Italia su Investimenti diretti esteri in Europa (%/100)



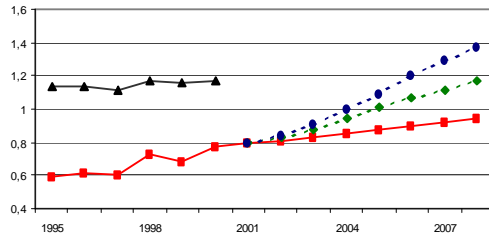
3. ULA irregolari sulle ULA totali Confronto tra Mezzogiorno e Centro-Nord



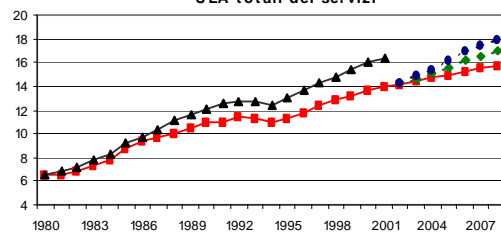
4. Valore delle esportazioni di prodotti selezionati sul totale esportazioni (%)



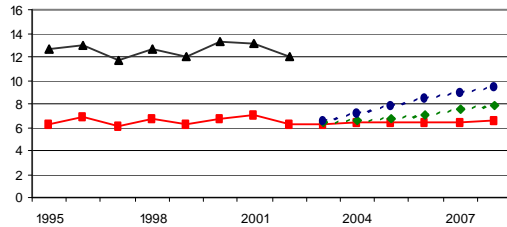
5. Spesa per R&S sul PIL (%)



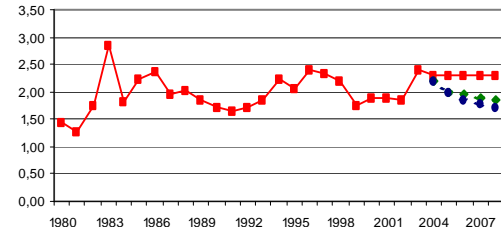
6. ULA dei servizi alle imprese sulle ULA totali dei servizi



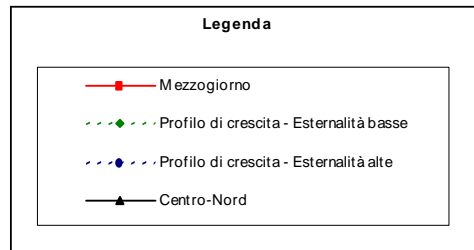
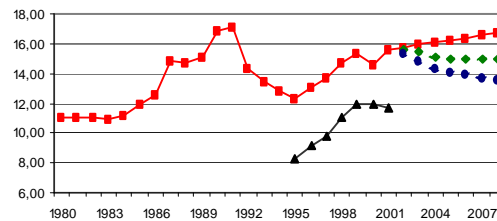
7. Persone di 14 anni e più che hanno svolto attività sociali sul totale della popolazione di 14 anni o più (%)



8. Differenziale dei tassi attivi a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro-Nord



9. Indice di criminalità violenta (crimini violenti per 10.000 abitanti)



3.3 Le modifiche nell'impatto delle variabili di rottura nel modello

La nuova specificazione del modello ha portato a modifiche nell'impatto macroeconomico delle variabili di rottura nel modello. Un modo per sintetizzare questo impatto è quello di stimare l'elasticità delle variabili obiettivo rispetto alle singole variabili di rottura. Una valutazione delle modifiche di questo impatto è riportata nella tabella 3.3.1, che presenta le stime dell'entità delle elasticità del prodotto interno lordo alle variabili di rottura, nella valutazione precedente e in quella attuale. Le elasticità non sono di immediata interpretazione, in quanto sono relative a stime effettuate spesso con variabili logaritmiche o in differenze di logaritmi. Anche il confronto tra le variabili non è immediato, date le diverse modalità di costruzione degli indicatori. In generale, comunque, risulta confermata nel nuovo modello la graduatoria tra variabili risultante nella vecchia versione: particolarmente elevata è l'elasticità relativa alla capacità di offrire lavoro regolare; a seguire, le elasticità della capacità di sviluppo dei servizi alle imprese e la capacità innovativa. Inoltre, nel nuovo modello gli effetti appaiono nel complesso inferiori (in 8 delle 9 variabili di rottura considerate le elasticità del vecchio modello sono superiori a quelle del nuovo). Questo può essere dovuto alla specificazione settoriale e quindi all'attribuzione degli effetti diretti delle variabili a un solo specifico settore.

Nella stessa tabella viene mostrato il confronto tra Mezzogiorno, Centro Nord e Italia effettuato sull'ultimo dato osservato degli indicatori considerati.

Nota: Il Mezzogiorno è stato proiettato fino al 2008 mediante un profilo tendenziale, un profilo di crescita con esternalità alte e un profilo di crescita con esternalità basse

Fonti: ISTAT per le variabili 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9; UIC e OCSE per la variabile 2; Banca d'Italia per la variabile 8.

Tabella 3.3.1 – Elasticità del PIL alle variabili di rottura e valori degli indicatori

Variabili di rottura esogene	Valore dell'indicatore nell'ultimo anno disponibile						Elasticità		
	Indicatore	Mezzogiorno	Centro Nord	Italia	Anno	Fonte	PSM	Attuale	Note
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	3,35	7,48	6,04	2002	ISTAT	0,0273	0,0169	Stimata
Capacità di attrazione di investimenti diretti esteri	Investimenti diretti esteri in Italia/ Investimenti diretti in Europa	0,60	71,64	86,75	2001	UIC/OCSE	0,0104	0,0007	Calibrata
Capacità di offrire lavoro regolare	ULA irregolari/ULA totali	22,92	12,32	15,26	2001	ISTAT	-0,5057	-0,1307	Stimata
Capacità di esportare prodotti selezionati	Esportazioni di prodotti a crescente domanda mondiale/esportazioni totali	34,75	30,50	30,90	2002	ISTAT	0,0411	0,0075	Stimata
Capacità innovativa	Spesa per R&S/PIL	0,77	1,17	1,07	2000	ISTAT	0,053	0,0213	Calibrata
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Servizi alle imprese/Totale servizi	13,95	16,41	15,69	2001	ISTAT	0,0199	0,0703	Stimata

RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA DEL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 ITALIA (2000 – 2006)
VISION & VALUE – THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE

Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Persone di 14 anni e più che hanno partecipato a riunioni di volontariato, ad associazioni ecologiche, per i diritti civili, per la pace o hanno svolto attività gratuita per associazioni di volontariato/Totale della popolazione di 14 anni e più	6,25	11,93	9,95	2002	ISTAT	0,163	0,0050	Calibrata
Capacità di finanziamento	Differenziale dei tassi di interesse a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro Nord	2,39	-	0,14	2003	BANCA D'ITALIA	-0,0299	-0,0002	Stimata
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indici di criminalità violenta per 10.000 abitanti	15,63	11,70	13,11	2001	ISTAT	-0,1569	-0,0072	Stimata

In termini di contributo alla crescita del PIL (tabella 3.3.2), coerentemente con le elasticità appena viste, il divario con lo scenario tendenziale è principalmente dovuto, nello scenario con basse esternalità, all'emersione del lavoro irregolare, alla capacità innovativa e allo sviluppo dei servizi alle imprese. Nello scenario con alte esternalità, contribuisce in buona misura anche la capacità di attrazione di investimenti diretti esteri. In tutti e due i casi, comunque, l'effetto più importante è da imputare ai maggiori investimenti pubblici.

Tabella 3.3.2a – Contributi alla crescita cumulata rispetto allo scenario tendenziale 2000-2006

VOCI	Esterneità basse			Esterneità alte		
	Crescita cumulata delle esterneità	Effetto delle esterneità		Crescita cumulata delle esterneità	Effetto delle esterneità	
		Contributo alla crescita	Composizione % dei contributi		Contributo alla crescita	Composizione % dei contributi
Crescita aggiuntiva		16,0	100,0		24,7	100,0
Contributi alla crescita cumulata						
<i>Effetto diretto investimenti pubblici</i>		9,1	56,7		9,1	36,8
<i>Esterneità</i>						
Capacità di attrazione dei consumi turistici	33,4	0,5	3,4	49,2	0,8	3,2
Capacità di attrazione di investimenti diretti esteri	635,0	0,4	2,6	2309,2	1,5	6,2
Capacità di offrire lavoro regolare	-22,4	2,9	17,8	-36,1	4,7	18,9
Capacità di esportare prodotti selezionati	19,4	0,1	0,9	33,8	0,3	1,0
Capacità innovativa	53,6	1,1	6,9	189,7	4,1	16,5

RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA DEL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 ITALIA (2000 – 2006)
VISION & VALUE – THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE

Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	16,4	1,1	7,0	30,8	2,1	8,3
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	19,0	0,1	0,6	68,0	0,3	1,4
Capacità di finanziamento	-40,1	0,0	0,1	-45,4	0,0	0,0
Condizioni di legalità e coesione sociale	-28,9	0,2	1,3	-53,6	0,5	1,8
Effetti di interazione	-	0,4	2,8	-	1,4	5,7

Tabella 3.3.2b – Contributi alla crescita cumulata rispetto allo scenario tendenziale 2000-2003

VOCI	Esterneità basse			Esterneità alte		
	Crescita cumulata delle esterneità	Effetto delle esterneità		Crescita cumulata delle esterneità	Effetto delle esterneità	
		Contributo alla crescita	Composizione % dei contributi		Contributo alla crescita	Composizione % dei contributi
Crescita aggiuntiva		1,7	100,0		2,1	100,0
Contributi alla crescita cumulata						
<i>Effetto diretto investimenti pubblici</i>		1,4	81,7		1,4	68,6
<i>Esterneità</i>						
Capacità di attrazione dei consumi turistici	2,8	0,1	3,7	3,2	0,1	3,5
Capacità di attrazione di investimenti diretti esteri	48,4	0,0	1,5	165,7	0,1	4,1
Capacità di offrire lavoro regolare	-4,6	0,2	10,2	-7,5	0,3	14,5
Capacità di esportare prodotti selezionati	1,8	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0
Capacità innovativa	2,5	0,0	2,4	10,3	0,2	7,8

RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA DEL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 ITALIA (2000 – 2006)
VISION & VALUE – THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE

Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	2,5	0,0	0,0	4,1	0,0	0,0
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	1,1	0,0	0,2	4,9	0,0	0,8
Capacità di finanziamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Condizioni di legalità e coesione sociale	-4,3	0,0	0,0	-10,6	0,0	0,0
Effetti di interazione	-	0,0	0,3	-	0,0	0,7

3.4 Il confronto degli effetti delle variabili di rottura negli scenari con esternalità

L'analisi dell'impatto complessivo delle esternalità generate dalle variabili di rottura può avvenire misurando le differenze nel tasso di crescita dell'economia (espresso in termini di prodotto) tra lo scenario con esternalità rispetto a quello programmatico. Tale misurazione può avvenire tramite il modello: in questo caso è necessario isolare l'effetto dovuto al mutamento della specificazione del modello (ovvero delle elasticità del Pil alle variabili di rottura) rispetto a quello dovuto alla modifica dei profili delle variabili. Tale scomposizione è presentata nella tabella 3.4.1 seguente:

Tav. 3.4.1 Differenze tra i profili del Pil del Mezzogiorno con esternalità rispetto a quelli programmatici nel vecchio e nel nuovo modello (tassi medi annui di crescita in percentuale per il periodo 2000-06)

	<i>Esternalità basse</i>	<i>Esternalità alte</i>
Modello nuovo (simulazione dal 1999)	0.4	1.1
Modello ex ante	1.1	2.1
effetto complessivo delle modifiche	-0.7	-1.0
- Di cui:		
effetto modello	-1.0	-1.2
effetto cambiamento variabili di rottura	0.3	0.2

Le stime mostrano come nel periodo considerato vi sia, nelle nuove simulazioni, una riduzione sensibile del differenziale di crescita rispetto allo scenario programmatico attribuibile alle esternalità: gli effetti addizionali all'incirca si dimezzano nello scenario con esternalità alte, si riducono ancora di più in quello con esternalità basse. La riduzione è però completamente attribuibile alla riduzione delle elasticità conseguenti alla nuova specificazione del modello: infatti nel complesso l'effetto del cambiamento della dinamica delle variabili di rottura è lievemente positivo. Una suddivisione simile rimane anche se consideriamo solo il periodo 2000-03.

Nel complesso la revisione del modello ha quindi portato a una riduzione del ruolo delle esternalità, anche se nei nuovi scenari queste risultano nel complesso più dinamiche.

4. La valutazione del QCS

L'aggiornamento del modello e del quadro di valutazione

Nei paragrafi seguenti del rapporto verrà presentato l'aggiornamento dell'esercizio di valutazione del QCS (e di tutte le politiche regionali del Paese) sulla base della nuova versione del modello econometrico. A differenza di come stimato nel capitolo precedente, il modello in questo caso utilizza tutte le informazioni rese disponibili anche dopo il 1999. In particolare, il modello replica sostanzialmente il profilo del Pil nelle due aree per gli anni 2000-2003, anche se, come è stato ripetuto nel testo, non è un modello costruito per l'analisi congiunturale. Questo ha comportato l'uso di *add factor*, procedura usuale nell'utilizzo dei modelli a scopo previsivo. Tali *add factor* sono risultati negativi: questo segnala la difficoltà del modello ad adattarsi al periodo di stagnazione 2002-2003, di forte entità rispetto a quanto registrato mediamente nel campione di stima.

Le stime vengono presentate rispetto ai quattro scenari considerati. Come era stato segnalato anche nella valutazione ex ante, è utile ribadire che le stime presentate non sono una previsione degli andamenti delle variabili. Essendo il QCS volto a generare e promuovere "rotture" nei comportamenti di offerta e di domanda dei soggetti economici, non può essere misurato nei suoi effetti da modelli i cui parametri colgono l'attualizzazione di comportamenti passati. Gli esercizi di simulazione rappresentano piuttosto una verifica di coerenza degli obiettivi programmatici del QCS: coerenza rispetto al quadro delle compatibilità macroeconomiche; coerenza rispetto all'entità e ai canali di trasmissione delle esternalità ipotizzate; coerenza rispetto alla misura e alla dinamica degli effetti di tali esternalità sulla produttività e quindi sulla crescita del sistema economico e sociale del Mezzogiorno. In particolare, gli scenari con esternalità ipotizzano il formarsi di aspettative favorevoli e comportamenti virtuosi presso gli operatori che la spesa pubblica e il sistema di incentivi conseguente può incentivare ma non può certo imporre.

4.2 Le nuove previsioni: il Pil e gli investimenti

Nella tavola 4.2.1 vengono sintetizzati i risultati della simulazione dei quattro scenari.²² Essa mostra i tassi di crescita medi annui del Pil e degli investimenti fissi lordi nella definizione SEC 95 per il Mezzogiorno per il periodo 2004-2008, essendo gli stessi uguali per il periodo 2000-2003 in tutti gli scenari. La rappresentazione grafica degli scenari per il Pil e per gli investimenti è rispettivamente nei grafici 4.2.1 e 4.2.2.

I risultati mostrano come in assenza di una politica regionale aggiuntiva indirizzata alle regioni meridionali, e in presenza di un quadro di crescita internazionale non particolarmente positivo, come ipotizzato nello scenario tendenziale, il Pil nel Mezzogiorno cresce in media di mezzo punto all'anno, a tassi quindi inferiori a quelli registrati nell'ultimo decennio. Se considera il solo impatto degli investimenti pubblici nella misura programmata nel QFU senza esternalità positive, come è simulato nello scenario programmatico, che indica l'effetto sulla crescita limitato all'impulso sugli investimenti privati che deriva dall'accumulazione di capitale pubblico, i risultati sono più ottimistici: le simulazioni mostrano che, grazie all'aumento degli investimenti pubblici, non solo il tasso di crescita nella media del periodo (2%) è quattro volte quello tendenziale, ma anche che il tasso di crescita medio annuo è in linea con quello dello scorso decennio. D'altronde, questo non è sufficiente per raggiungere l'obiettivo programmatico di un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello europeo. In questo scenario, quindi, la crescita del Mezzogiorno registra un impulso che, superando la

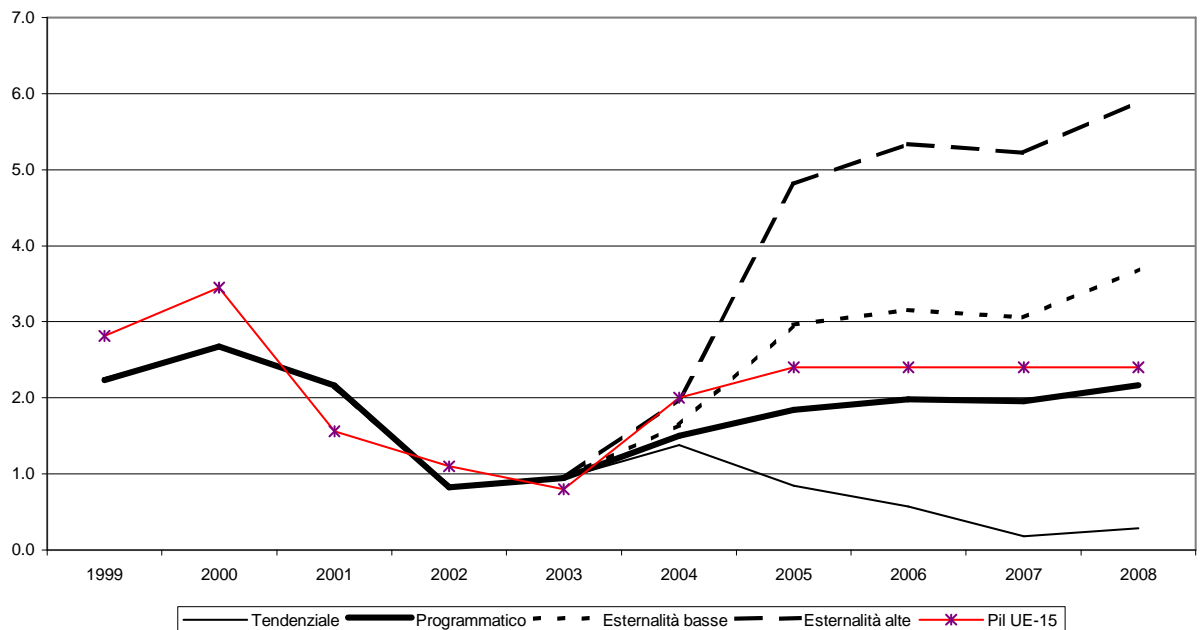
²² La presentazione dettagliata dei risultati dei quattro scenari viene presentata nell'Appendice 7

stagnazione del periodo 2002-2003, la riporta sui livelli registrati nel passato, ma non tale da mettere in moto un processo di convergenza rispetto all'Europa.

**Tav. 4.2.1 Crescita del Pil e degli Investimenti nel Mezzogiorno nel periodo 2004-08
 (tassi di crescita medi annui in percentuale)**

Mezzogiorno	Tendenziale	Programmatico	Estern. Basse	Estern. Alte
Pil	0.5	2.0	3.4	5.8
-VA Industria	-0.4	2.5	5.3	10.0
-VA Servizi	0.8	2.7	4.0	6.6
Investimenti Fissi Lordi	-3.5	5.5	10.0	18.3
- Industria	-4.4	6.5	14.2	28.6
- Servizi	-4.3	4.5	9.5	18.4
- PA	-3.1	8.4	8.4	8.4

Fig. 4.2.1 Scenari di crescita del Pil nel Mezzogiorno (tassi di crescita media annui in percentuale)



In entrambi questi scenari il valore aggiunto dei servizi cresce più di quello dell'industria: questo non è tanto frutto di un processo di terziarizzazione, che appare più evidente in termini di occupazione, quanto di una propensione ad investire ancora non sufficiente a far compiere un salto qualitativo alle capacità produttive del settore industriale. Questo non si registra solo per lo scenario tendenziale, dove i tassi di crescita degli investimenti risultano addirittura negativi, ma anche in quello programmatico, dove la propensione ad investire è solo di poco superiore a quella registrata nel decennio precedente, sia nel settore industriale che in quello dei servizi.

Risulta evidente, nel confronto di questi due scenari, il ruolo di catalizzatore degli investimenti attribuibile alla spesa pubblica in conto capitale. Il modello mostra come questo canale sia di particolare importanza nell'attivazione dell'accumulazione di capitale privato: nello scenario programmatico, la differenza media della crescita degli investimenti pubblici di 11,5 punti medi annui rispetto allo scenario tendenziale si riflette in un differenziale di crescita media di tutti gli investimenti di 9,4 punti annui.

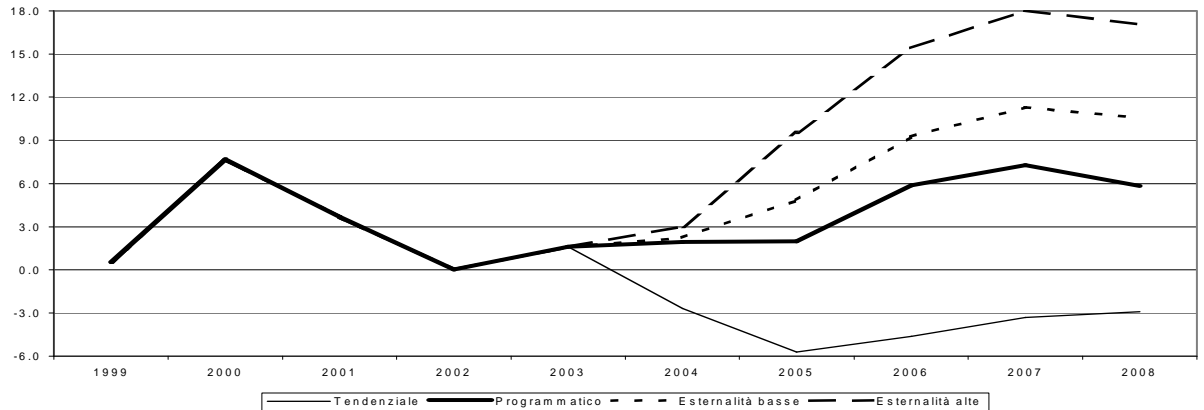
Gli scenari con esternalità sono costruiti attribuendo alle variabili di rottura un andamento "programmatico", ossia ipotizzando che gli interventi impattino effettivamente, secondo i canali prefigurati nelle strategie di asse del QCS, sulle variabili di rottura in una misura stabilita in base alle previsioni e alle considerazioni di ragionevolezza esposte nel precedente paragrafo. La tempistica dell'impatto segue con un certo ritardo quella degli investimenti, e riflette ora anche la maggiore gradualità della spesa: questo è coerente anche con le caratteristiche del QCS, che prevede un innalzamento graduale della qualità degli investimenti, che si manifesterebbe con pienezza solo dal 2005.

I due scenari con esternalità si differenziano a seconda che le ipotesi adottate siano più o meno ottimistiche. In entrambi i casi la crescita del Mezzogiorno sale significativamente dopo il 2005 al di sopra della media europea e i divari di reddito vengono ridotti in misura consistente: nel caso più favorevole la crescita risulta nella media del periodo di programmazione oltre doppia di quella prevista per l'Europa (circa 5,8 per cento rispetto al 2,5 per cento medio annuo dell'UE-15), nel caso meno favorevole la supera di quasi un punto percentuale (circa 3,4 per cento). In presenza dell'attivazione dell'esternalità gli obiettivi di crescita previsti potranno quindi essere comunque conseguiti.

Gli effetti delle esternalità agiscono attraverso un robusto rafforzamento della propensione ad investire: i tassi di accumulazione nel caso meno favorevole sono quasi doppi di quelli dello scenario programmatico (10 per cento rispetto al 5,5 per cento di quello programmatico nella media del periodo); sono più che tripli (18,3 per cento) in quello più favorevole. L'accumulazione di capitale privato spinge il settore industriale che cresce nell'ipotesi con esternalità basse ed alte rispettivamente al 5,3 e al 10 per cento in media d'anno, più di quanto si realizza nel settore dei servizi (4 e 6,6 per cento rispettivamente).

La realizzazione di questi scenari virtuosi si dimostra compatibile con il vincolo di bilancia dei pagamenti: il disavanzo di parte corrente del Mezzogiorno aumenta, ma rimane in linea con quello registrato nello scorso ventennio. Nel periodo 2005-08 esso è pari in media al 19,4 per cento del Pil, rispetto al 17,2 per cento registrato nella seconda parte degli anni novanta. Nello scenario con esternalità alte il disavanzo è lievemente minore (19,1 per cento), per l'esistenza di effetti di sostituzione di prodotti interni a quelli importati.

Fig. 4.2.2 Scenari di crescita degli investimenti nel Mezzogiorno (tassi di crescita media annui in percentuale)



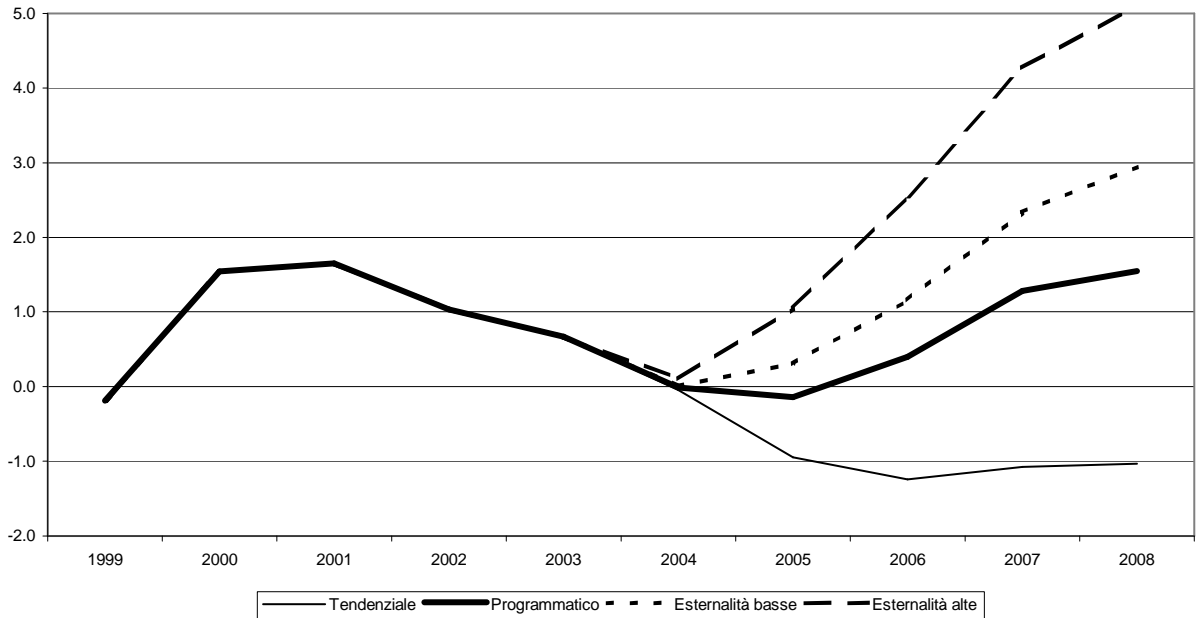
4.3 Le nuove previsioni: l'occupazione e la produttività

L'analisi degli andamenti di occupazione e produttività consente di tracciare un'analisi più completa degli effetti delle politiche. Nella tavola 4.3.1 vengono sintetizzati i risultati della simulazione dei quattro scenari in termini di tassi di crescita medi annui dell'occupazione, espressa in unità di lavoro equivalenti, del prodotto per addetto e della produttività totale dei fattori per il settore industriale (TFP) nel Mezzogiorno per il periodo 2004-2008. La rappresentazione grafica degli scenari per l'occupazione e la produttività del lavoro è rispettivamente nei grafici 4.3.1 e 4.3.2.

Tav. 4.3.2 Crescita dell'occupazione, del prodotto per occupato e della TFP nel Mezzogiorno nel periodo 2004-08 (tassi di crescita medi annui in percentuale)

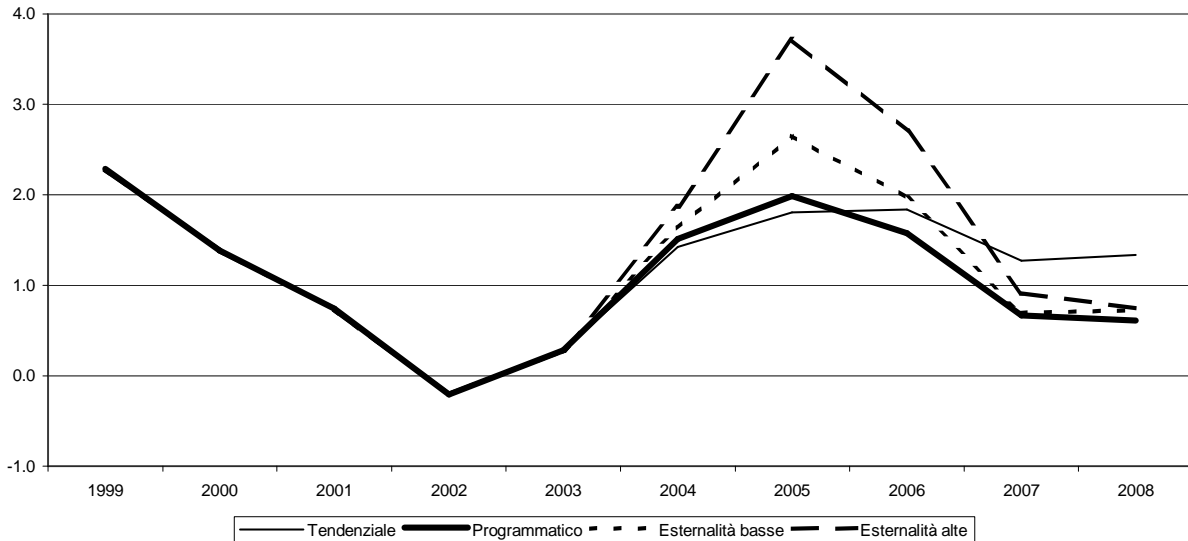
Mezzogiorno	Tendenziale	Programmatico	Estern. Basse	Estern. Alte
Occupazione	-1.1	0.8	1.7	3.4
- Industria	-0.8	0.2	0.7	1.5
- Servizi	-1.4	2.3	4.2	7.7
Prodotto per occupato	1.6	1.2	1.5	2.1
- Industria	0.4	2.2	4.5	8.0
- Servizi	2.4	0.3	-0.2	-0.8
TFP	-0.8	0.7	2.6	5.0

Fig. 4.3.1 Scenari di crescita dell'occupazione nel Mezzogiorno (tassi di crescita medi annui)



Il modello delinea degli scenari di crescita basati in primo luogo su un aumento della produttività del lavoro nel Mezzogiorno. Questo aumento è rilevabile in tutti gli scenari, con un profilo campanulate che dipende dagli effetti dai ritardi temporali con cui gli impulsi dal lato della produzione si trasferiscono sulla domanda di lavoro. La crescita della produttività del lavoro nel periodo in esame sale dall'1,2 per cento dello scenario programmatico all'1,5 e al 2,1 degli scenari con esternalità.

Fig. 4.3.2 Scenari di crescita della produttività per addetto (tassi di crescita medi annui in percentuale)



La crescita della produttività è concentrata nel settore industriale, che risente degli aumenti di TFP (che passa dallo 0,7 per cento del programmatico al 2,6 dello scenario con esternalità basse fino ad arrivare al doppio, 5,0 per cento, in quello con esternalità alte). Al contrario, il comparto dei servizi rimane un settore che assorbe occupazione, molto più di quanto avviene nell'industria: ad esempio, rispetto a una crescita media dell'occupazione per tutti i settori dell'1,7 per cento nello scenario con esternalità basse, l'industria aumenta i suoi occupati appena dello 0,7 per cento, i servizi del 4,2 per cento. Questo si riflette in una riduzione della produttività nei servizi, maggiore al crescere delle esternalità. Il modello quindi riproduce la presenza di un "Baumol disease": i settori terziari, non potendo aumentare la propria produttività, aumentano gli occupati; d'altronde, è la disponibilità di servizi che permette la crescita della produttività nell'industria, specie per la presenza di capitale umano adeguato nei servizi alle imprese. Nel complesso, quindi la crescita occupazionale esiste nei vari scenari ma non è la base dello sviluppo così come previsto dal modello, che invece si fonda principalmente sull'accumulazione di capitale e sull'aumento di produttività.

5 Una sintesi della valutazione: come cambia l'economia meridionale con le politiche territoriali

Il modello permette di comprendere alcune tendenze di fondo dell'economia meridionale, sollecitate dalle politiche pubbliche. In questo capitolo verranno presentati brevemente alcuni risultati riguardanti:

la composizione settoriale dell'economia risultante dal processo di crescita

la sostenibilità della crescita riguardo l'equilibrio esterno
il catching up dell'economia meridionale con quella del Centro-Nord, quella italiana e quella europea.

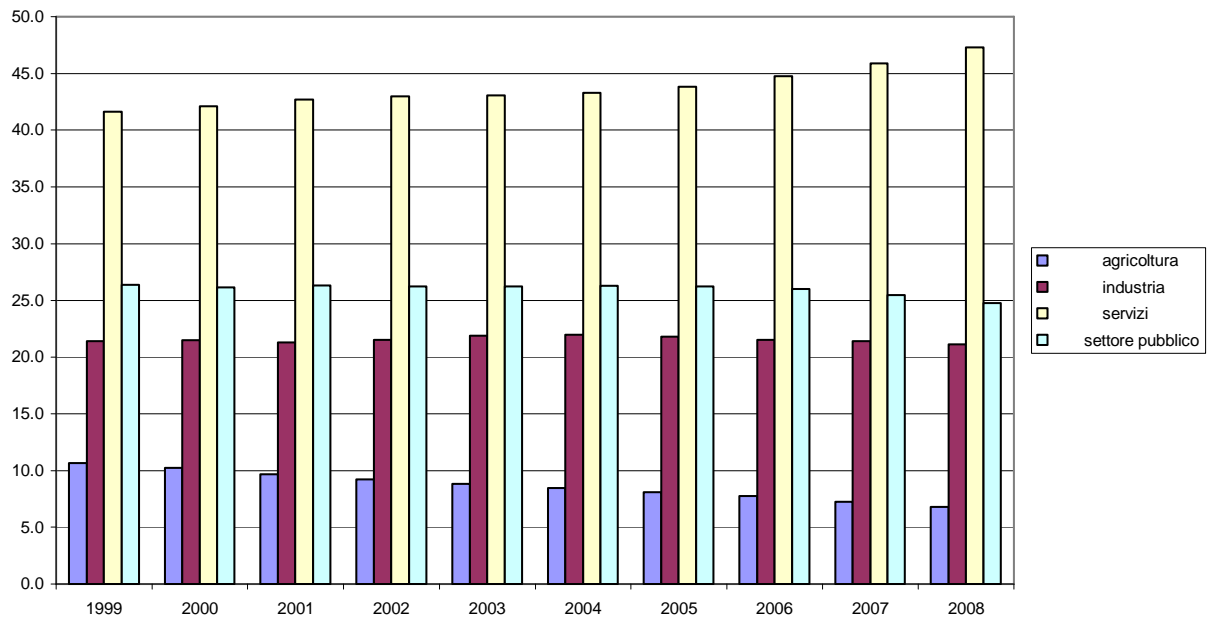
I risultati riguarderanno lo scenario con esternalità basse, che considera tutti i canali di trasmissione delle politiche ma in un contesto meno ottimistico di quello con esternalità alte.

5.1 Gli andamenti settoriali

La crescita è trainata principalmente dall'accumulazione di capitale fisico nel settore dell'industria e di capitale umano in quella dei servizi, con la prima con un effetto quantitativamente più elevato rispetto alla seconda. Questo si riflette nella composizione del valore aggiunto e dell'occupazione.

Per quanto riguarda il valore aggiunto a prezzi costanti esso cresce in modo regolare nel periodo sia nell'industria, passando dal 21 del totale nel 2000 al 22,5 nel 2008, sia anche nei servizi (dal 52 al 54,5 per cento), riflettendo insieme sia la maggiore domanda di investimento sia i processi di terziarizzazione. Questi risultano molto intensi in termini di occupati, a causa delle peculiarità della crescita nei due settori: la quota di unità di lavoro nei servizi cresce di quasi 6 punti, dal 41,6 al 47,3, mentre quella dell'industria diminuisce dal 21,4 al 21,1 per cento (Fig. 5.1.1) . Questo andamento riflette pienamente le dinamiche strutturali in un'economia in fase di sviluppo, e mostra il ruolo centrale dell'industria nei processi di crescita anche se ne riduce la quota in termini di assorbimento di occupazione.

Fig. 5.1.1 Quote settoriali delle unità di lavoro (in percentuale, scenario con esternalità basse)



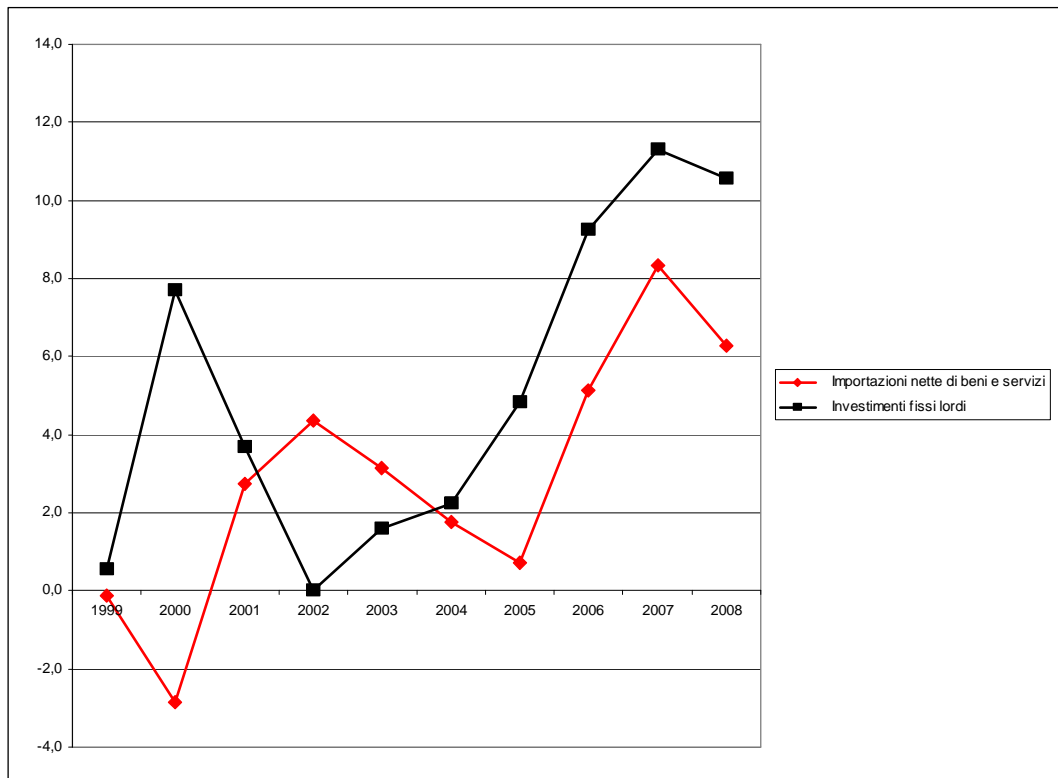
5.2 Sostenibilità della crescita e la bilancia commerciale

Una crescita elevata di un'economia in via di sviluppo si accompagna generalmente a uno squilibrio iniziale nella bilancia commerciale. Il vantaggio di un'economia dualistica è che l'accumulo di tale squilibri per l'area più povera non comporta necessariamente una perdita di credibilità sulla possibilità di sostenere la sua crescita, se da parte dell'area più ricca vi è la volontà di sostenerne la domanda.

Nell'esperienza storica le fasi di accumulazione di capitale del Mezzogiorno si sono sempre accompagnate a un aumento nello squilibrio nella bilancia commerciale con il Centro-Nord: questo riflette la limitata sostituibilità tra produzione interna ed esportazioni, anch'essa tipica delle economie in fase di sviluppo.

Il modello mima in modo fedele questo processo. Come risulta dalla fig. 5.2.1, alla fase di crescita degli investimenti corrisponde una crescita analoga delle importazioni nette, con un lag temporale determinato dal diverso timing degli effetti incrociati di domanda e offerta. L'aspetto interessante è che l'elasticità delle importazioni agli investimenti si dimezza, dall'1,1 registrato nel periodo 1995-1999 allo 0,53 del periodo 2004-008. Questo segnalerebbe l'agire di processi di import-substitution che renderebbero più sostenibile lo sviluppo ipotizzato.

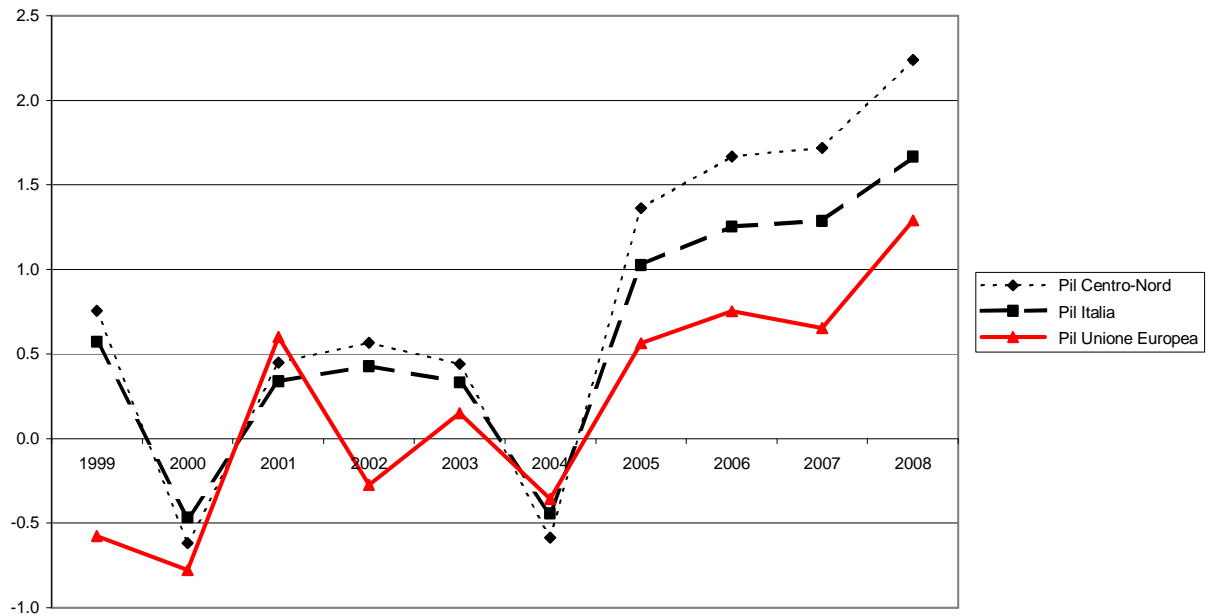
Fig. 5.2.1 Importazioni nette e tassi di crescita del Pil nel Mezzogiorno



5.3 Il *catching up* con il Centro Nord, l'Italia e l'Europa

L'analisi segnala come fino al 2004 non vi siano concreti segnali di un *catching up* dell'economia meridionale con l'Europa, mentre quello con il Centro-Nord appare molto modesto. Le simulazioni indicano che il riavvicinamento avviene dal 2005, trainato principalmente dall'effetto delle esternalità. La fig. 5.3.1 mostra come il *catching up* possa essere rapido: rispetto al Centro-Nord il Mezzogiorno crescerebbe nel 2008 di 2,2 punti percentuali in più, di 1,3 rispetto all'UE 15. Se mantenuto, il differenziale con il Centro-Nord in termini di reddito pro capite (a parità di crescita della popolazione) sarebbe riassorbito in circa 25 anni.

Fig. 5.3.1 Differenziali di crescita del Pil rispetto a quello del Mezzogiorno
(scenario con esternalità basse - tassi di crescita medi annui in percentuale)



5 PROSSIMI PASSI

Nella sintesi abbiamo presentato i principali risultati del lavoro appena fatto, nonché le nostre ipotesi di miglioramento del Quadro Comunitario di Sostegno. Le raccomandazioni erano relative a tutti gli elementi che compongono quello che abbiamo chiamato “sistema QCS”: la strategia e l’articolazione degli obiettivi, il collegamento con le altre politiche pubbliche, le scelte di allocazione tra programmi ed assi, il sistema di incentivazione istituzionale, l’articolazione dei momenti di confronto e deliberazione, il circuito di monitoraggio, valutazione e controllo, le azioni di assistenza tecnica, le azioni di comunicazione.

I prossimi passi sono uno sviluppo di quelle raccomandazioni. Essi corrispondono nella nostra proposta ad uno sviluppo di questo rapporto, delle ipotesi di fattori di successo e delle opzioni di miglioramento che esso identifica. A nostro avviso bisognerà:

1. spostare progressivamente l’attenzione verso la misurazione degli effetti e verso la reale correlazione tra risultati posti a livello diverso (specifici, globali, generali, collegamenti con variabili di rottura e indicatori di contesto)
2. completare, approfondire la indagine sulle capacità istituzionali e renderla possibilmente quanto più possibile quantitativa o perlomeno replicabile su altri contesti;
3. sviluppare le analisi per politiche; sforzo particolare, rispetto a quanto finora vi è stato dedicato, lo richiede, a nostro avviso, la questione dell’impatto sulle strategie europee per l’occupazione, della ricerca, delle politiche per lo sviluppo di filiere agro alimentari e di aree rurali, dei PIT, in generale, ed in particolare del turismo;
4. verificare e rendere più operative le proposte appena delineate;
5. approfondire le analisi su questioni alle quali per il momento dedichiamo solo una impostazione come quella dell’efficacia delle azioni di informazione, della razionalizzazione del sistema degli indicatori, del collegamento con le altre politiche pubbliche.