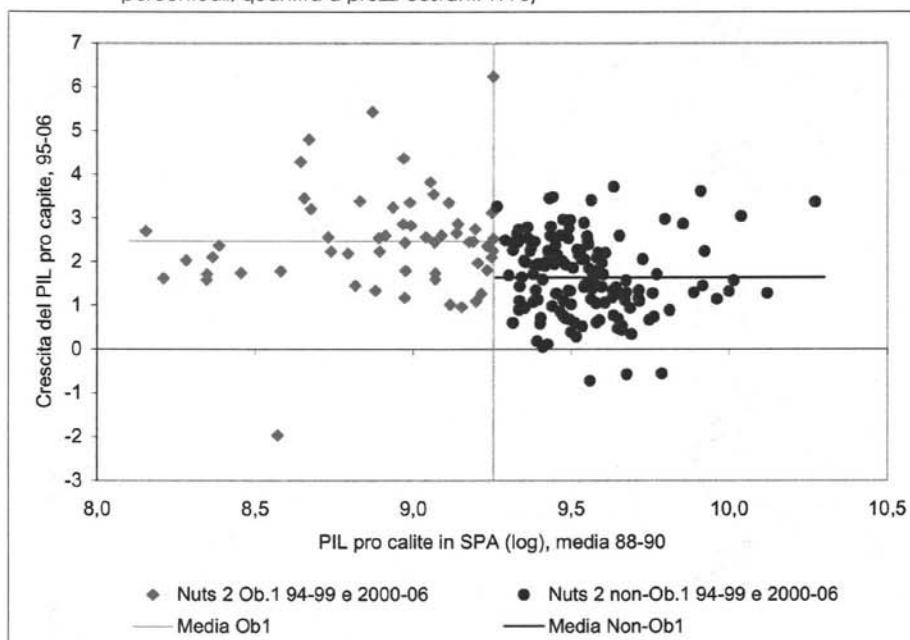


Figura I.48 – CONFRONTO TRA LA CRESCITA DELLE AREE OBIETTIVO 1 E NON OBIETTIVO 1, 1995-2006 (NUTS 2 nei periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006; variazioni percentuali, quantità a prezzi costanti 1995)



Nota: A causa della indisponibilità dei dati Eurostat per Austria, Grecia, Irlanda, Portogallo, Svezia e Regno Unito i dati sui tassi di crescita regionale del PIL pro capite presentano un aggiornamento al 2005.
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Dal confronto delle performance di crescita dei due gruppi di regioni si possono trarre delle indicazioni sul contributo della politica di coesione ai processi di crescita e di convergenza nell'Unione europea. I due gruppi di regioni considerati sono rappresentati, rispettivamente, dalle aree Obiettivo 1 nel periodo di programmazione 1994-1999 (e che sono rimaste in Obiettivo 1 anche nel periodo 2000-2006) e dalle aree non in Obiettivo 1 in entrambi i periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006⁴⁵.

Il grafico mette in relazione il livello medio del PIL pro capite espresso in SPA nel periodo 1988-1990 (il periodo preso a riferimento per determinare l'eleggibilità al sostegno comunitario⁴⁶) e il tasso di crescita del PIL pro capite nel periodo 1995-2006 delle aree NUTS 2 appartenenti ai due gruppi di regioni. L'appartenenza delle diverse regioni dell'UE-15 a uno dei due gruppi è quindi

⁴⁵ Dall'analisi sono state escluse: le aree NUTS 2 in Obiettivo 1 nel periodo 2000-2006 e non nel periodo precedente: Burgenland (AT), Itä-Suomi (FI), South Yorkshire (UK), Cornwall and Isles of Scilly (UK), West Wales and The Valleys (UK); le aree NUTS 2 in Obiettivo 1 parziale nel periodo 2000-2006: Länsi-Suomi (FI), Pohjois-Suomi (FI), Norra Mellansverige (SE), Mellersta Norrland (SE), Övre Norrland (SE); le aree NUTS 2 Obiettivo 1 con livello "base" (nel 1995) del PIL pro capite troppo elevato rispetto alla soglia del 75 per cento delle media UE-15: Sterea Ellada (GR); Southern and Eastern (IE); Lisboa (PT). Il Regolamento CEE n. 2081/93 sui Fondi strutturali prevedeva che, nel periodo di programmazione 1994-1999, la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo fossero interamente eleggibili all'Obiettivo 1.

⁴⁶ Per il periodo di programmazione 1994-1999, le regioni Obiettivo 1 sono state individuate sulla base dei dati sul PIL pro capite (in SPA) relativi al periodo 1988-1990.

individuata con riferimento al livello di sviluppo (il livello del PIL pro capite espresso in SPA) di ciascuna area nel periodo che precede l'avvio della programmazione 1994-99 (il triennio 88-90) rispetto alla soglia di eleggibilità all'Obiettivo 1⁴⁷.

L'analisi mostra segnali a favore del positivo contributo della politica di coesione al miglioramento della performance di crescita delle regioni Obiettivo 1 nel periodo selezionato. Le regioni eleggibili all'Obiettivo 1 nel periodo di programmazione considerato sono in media cresciute di più delle regioni che non hanno beneficiato del sostegno comunitario. Una misurazione approssimativa del contributo della politica di coesione è quantificabile in circa 0,5 punti percentuali di maggiore crescita media annua delle regioni Obiettivo 1 nel periodo 1995-2006⁴⁸. Il differenziale di crescita rimane significativo anche tenendo conto della correlazione negativa esistente nel campione tra tasso di crescita e livello iniziale di reddito pro capite.

⁴⁷ Valori del PIL pro capite in SPA inferiori al 75 per cento del PIL pro capite medio dell'Unione europea a 15 Stati membri.

⁴⁸ Busillo F., Muccigrosso T., Pellegrini G., Tarola O., Terribile F. (2009), "Measuring the Impact of European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Design Approach", forthcoming, *Materiali UVAL Analisi e Studi*, Ministero dello Sviluppo Economico.

II. QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI

Il nesso causale tra sviluppo e contesto socio-economico è centrale nelle politiche regionali di sviluppo che, dalla fine degli anni Novanta, hanno assunto intenzionalmente, il compito di incrementare disponibilità e qualità dei servizi alle persone e alle imprese, quali fattori determinanti di attrazione e competitività territoriale.

La qualità della vita dei cittadini e la convenienza ad investire per le imprese è, infatti, strettamente correlata alla disponibilità di servizi collettivi e dipende dalla capacità delle politiche pubbliche di individuare e adottare strumenti idonei, oltre che risorse finanziarie, per innescare processi di trasformazione virtuosi. La conoscenza delle relazioni tra domanda e offerta di servizi costituisce quindi il presupposto per conseguire risultati visibili, soprattutto nelle aree più arretrate del Paese.

In questo capitolo si affrontano, innanzi tutto, alcune tematiche prioritarie delle politiche di sviluppo regionale con particolare riferimento a “obiettivi vincolanti”, fissati su alcuni servizi individuati come essenziali nella programmazione 2007-2013 (cfr. paragrafo II.1). Alcuni servizi sono trattati per la prima volta, quali quelli destinati all'istruzione e quelli finalizzati a favorire la conciliazione lavoro e famiglia, ovvero servizi per l'infanzia e assistenza domiciliare integrata per gli anziani (cfr. paragrafi II.1.1 e II.1.2). Per altri servizi, quali la gestione dei rifiuti urbani (cfr. paragrafo II.1.3) e il servizio idrico integrato (cfr. paragrafo II.1.4), già oggetto di grande attenzione nel ciclo di programmazione 2000-2006, si forniscono, invece, aggiornamenti o connessi alla disponibilità di nuovi dati circa l'efficacia del servizio (rifiuti urbani) o relativi all'assetto istituzionale, organizzativo e gestionale (servizio idrico integrato).

Dopo l'analisi dei servizi su cui sono stati stabiliti *target* da raggiungere al 2013, si propone un *focus* territoriale sulle città che affronta il tema del disagio socio economico; si descrive, inoltre, il processo di selezione delle cosiddette Zone Franche Urbane, dispositivo sperimentale incentivante di recente introduzione finalizzato a contrastare i fenomeni di esclusione sociale e favorire l'integrazione socio-culturale delle popolazioni residenti nei quartieri disagiati delle aree urbane (cfr. paragrafo II.2).

Il capitolo prosegue trattando il tema dei servizi per la fruizione delle risorse culturali, con una rappresentazione inedita del patrimonio culturale di proprietà di enti pubblici territoriali e di privati che, assieme al notevole patrimonio culturale di

proprietà dello Stato, costituisce un'offerta di grande rilievo per l'attrattività territoriale (cfr. paragrafo II.3).

Si propone a seguire una prima riflessione sul tema della portualità, considerato il ruolo che essa riveste nello sviluppo territoriale e nella determinazione dei costi, interni ed esterni del trasporto di merci e di persone (cfr. paragrafo II.4).

Il capitolo si chiude con un aggiornamento dell'analisi sullo sviluppo dell'energia rinnovabile e del risparmio energetico (cfr. paragrafo II.5).

II.1 *Qualità dei servizi e obiettivi misurabili*

Obiettivi di Servizio

Il miglioramento del livello e della qualità dei servizi e, soprattutto, la misurabilità dei risultati raggiunti costituiscono un obiettivo imprescindibile delle politiche pubbliche, siano esse finanziate da risorse ordinarie o da risorse aggiuntive, finalizzate al riequilibrio territoriale nelle diverse aree del Paese.

L'offerta di servizi, in molti ambiti, non ha ancora raggiunto livelli adeguati, in particolare nel Mezzogiorno, nonostante l'impegno già sostenuto, sia in termini finanziari che istituzionali, nel ciclo di programmazione 2000-2006.

La strategia di sviluppo per il 2007-2013 continua ad attribuire un ruolo centrale alla produzione e promozione di servizi collettivi, ma intende ancor più esplicitamente richiamare l'attenzione sui risultati finali percepibili dai cittadini – come miglioramento della qualità della vita – e dalle imprese – come cambiamento del contesto in cui si svolgono le attività economiche.

Su alcuni servizi, per catalizzare le risorse e gli sforzi di tutti i soggetti coinvolti ai vari livelli territoriali, si è messo a punto un meccanismo premiale a cui si fa riferimento con il termine *Obiettivi di Servizio*¹.

Il dibattito sul federalismo in corso oggi in Italia, assegna grande attualità a questo meccanismo che rappresenta, di fatto, un'importante esperienza nell'individuazione di servizi essenziali per i cittadini e di predeterminazione del livello minimo di prestazione da garantire nei diversi territori². Per una riflessione sull'avanzamento del decentramento amministrativo e del federalismo in Italia si rimanda al Riquadro G nel successivo Capitolo III.

¹ Per informazioni complete ed aggiornate sul meccanismo degli *Obiettivi di Servizio* si rimanda al sito www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

² Il disegno di legge Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (approvato dal Senato il 22 gennaio 2009, dalla Camera il 24 marzo e trasmesso al Senato per secondo esame il 26 marzo 2009 AS 1117-B) esplicita il termine obiettivi di servizio in riferimento alla determinazione del costo e del fabbisogno *standard* e alla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni (artt. 2 e 5).

I settori interessati dal meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio - istruzione, servizi di cura per la prima infanzia e per la popolazione anziana, gestione integrata dei rifiuti e servizio idrico integrato – sono stati individuati tra quelli essenziali dopo un intenso confronto tecnico svolto con le Amministrazioni regionali e centrali titolari di competenze settoriali e con il coinvolgimento attivo del partenariato economico e sociale³.

Nel caso di istruzione e servizi di cura, si tratta di ambiti che ricevono maggiore attenzione rispetto alla programmazione precedente e per i quali le risorse aggiuntive e il meccanismo premiale rappresentano una leva importante per amplificare gli effetti delle politiche ordinarie sul livello e sulla qualità dei servizi.

Il ruolo delle politiche aggiuntive è stato invece rilevante già dallo scorso periodo di programmazione per gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato, ambiti che sono stati peraltro già oggetto di un meccanismo premiale⁴, con cui si sono incentivati alcuni progressi nella pianificazione di settore e nel percorso verso una gestione industriale. Con l'inserimento dei temi ambientali negli obiettivi di servizio, si è voluto dare un ulteriore impulso per finalizzare gli investimenti al raggiungimento di obiettivi finali, in termini di qualità del servizio reso.

Trattandosi di ambiti rilevanti per la programmazione 2007-2013, sui quali si scommette con un meccanismo premiale, si propone di seguito un'analisi territoriale della situazione attuale per ciascuno di essi, con una attenzione specifica al Mezzogiorno. Le principali caratteristiche del meccanismo premiale *Obiettivi di Servizio* e l'avanzamento degli indicatori ad esso collegati sono illustrati nel seguente Riquadro C, mentre si rinvia al successivo paragrafo IV.2.6 per la descrizione delle attività realizzate nel corso dell'ultimo anno dai vari soggetti coinvolti. L'analisi proposta di seguito, con riferimento ai quattro ambiti tematici rilevanti, non si basa esclusivamente sugli indicatori definiti per il meccanismo premiale, sia in quanto non in tutti i casi sono disponibili dati aggiornati al 2007, sia perché si intende fornire una fotografia più articolata del contesto di riferimento.

Meccanismo
premile

³ Gli esiti del confronto, propedeutico alla individuazione dei servizi e dei target vincolanti previsti nel QSN 2007-2013, sono disponibili sul sito www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_gruppi_tecnici.asp

⁴ Nel QCS 2000-2006 per la gestione dei rifiuti urbani e del servizio idrico integrato è stata introdotta una riserva premiale nazionale pari complessivamente al 6 per cento dell'importo del programma. Dettagli sono disponibili sul sito www.dps.tesoro.it/uval_linee_premialita.asp

RIQUADRO C – IL MECCANISMO PREMIALE DEGLI “OBIETTIVI DI SERVIZIO” DEL QSN 2007-2013 PER IL MEZZOGIORNO

Il meccanismo premiale associato agli Obiettivi di Servizio, approvato con la Delibera Cipe 82/2007, stanZIA un importo complessivo di 3.000 milioni di euro da assegnare a favore delle otto Regioni del Mezzogiorno e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) in ragione dei progressi registrati nel conseguimento dei target stabiliti per undici indicatori relativi a quattro ambiti rilevanti (istruzione, servizi per la prima infanzia e la popolazione anziana, gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato). La governance del meccanismo e l'istruttoria per la proposta di assegnazione delle risorse premiali è responsabilità di un Gruppo tecnico centrale di accompagnamento, appositamente costituito con rappresentanti delle diverse Amministrazioni coinvolte, dell'ISTAT e coordinato dal DPS. La verifica finale del meccanismo è fissata a novembre 2013 sulla base dell'ultima informazione statistica disponibile (riferita all'anno 2012) ed è preceduta da una verifica intermedia al novembre 2009 che attiva parte del premio finanziario allocato a ciascuna Amministrazione per indicatore sulla base di dati al 2008 (cfr. Tavola C.1). Il meccanismo premiale tiene conto dello sforzo che le Amministrazioni dovranno realizzare, perciò, in fase di verifica finale, si applicherà una clausola di flessibilità: a una Regione che non raggiunga pienamente il target entro il 2013 ma abbia colmato non meno del 60 per cento della distanza tra il valore di partenza (baseline) e il valore target, verrà riconosciuto l'intero premio per tale indicatore. L'applicazione della flessibilità vale per un massimo di quattro indicatori che non ricadano tutti in uno specifico ambito; pertanto, almeno un indicatore all'interno di ciascuno degli obiettivi deve essere pienamente conseguito.

Tavola C.1 RISORSE PREMIALI OBIETTIVI DI SERVIZIO PER INDICATORE E AMMINISTRAZIONE, milioni di euro

Amministrazioni	Obiettivi / Indicatori											totale risorse premiali per Amministrazione
	Istruzione			servizi di cura alla persona			rifiuti			acqua		
	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11	
Abruzzo	10,36	10,86	10,36	8,87	8,87	17,74	13,30	13,30	8,87	17,74	17,74	139,01
Molise	6,06	6,06	6,06	4,95	4,95	9,89	7,43	7,43	4,95	9,89	9,89	77,56
Campania	52,16	52,16	52,16	42,60	42,60	85,20	63,90	63,90	42,60	85,20	85,20	667,68
Puglia	41,37	41,37	41,37	33,95	33,95	67,90	50,92	50,92	33,95	67,90	67,90	532,10
Basilicata	11,44	11,44	11,44	9,34	9,34	18,68	14,01	14,01	9,34	18,68	18,68	146,40
Calabria	23,74	23,74	23,74	19,39	19,39	38,78	29,08	29,08	19,39	38,78	38,78	303,89
Sicilia	54,80	54,80	54,80	44,76	44,76	89,52	67,14	67,14	44,76	89,52	89,52	701,52
Sardegna	23,95	23,95	23,95	23,64	23,64	47,29	35,47	35,47	23,64	47,29	47,29	370,58
Min. P. Istruzione	20,42	20,42	20,42	-	-	-	-	-	-	-	-	61,26
Totale risorse per indicatore	250,90	250,90	250,90	187,50	187,50	375,00	281,25	281,25	187,50	375,00	375,00	3.000,00
Totale risorse per obiettivo	750,00			750,00			750,00			750,00		3.000,00

Legenda:

ISTRUZIONE: S01 – % di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media; S02 – % di 15-enni con basse competenze in lettura; S03 – % di 15-enni con basse competenze in matematica

SERVIZI DI CURA ALLA PERSONA: S04 – % di Comuni con servizi per l'infanzia; S05 – % di bambini tra 0- 3 anni che usufruiscono di servizi per l'infanzia; S06 – % di popolazione oltre i 65 anni in assistenza domiciliare integrata

RIFIUTI: S07 – Kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica; S08 – % di raccolta differenziata; S09 – % di frazione umida trattata in impianti di compostaggio

ACQUA: S10 – % di acqua non dispersa; S11 – % di abitanti serviti da depuratori avanzati

Fonte: Delibera Cipe n.82/2007, Tavola II.1

Il meccanismo premiale prevede, inoltre, la possibilità di riconoscere risorse alle eccellenze sul territorio: qualora una Regione non dovesse raggiungere un target alla scadenza del 2013, parte del premio potrà essere comunque attribuita direttamente agli Enti erogatori o responsabili dei servizi che abbiano migliorato la

propria performance, all'interno di un sistema di incentivazione istituito dalla Regione stessa sulla base di linee guida fornite dal Gruppo Tecnico. Ovviamente tale meccanismo è applicabile solo ad alcuni indicatori, essendo condizionato alla disponibilità di dati sub-regionali.

Tutte le Amministrazioni destinatarie del premio hanno predisposto e adottato formalmente uno specifico Piano d'azione per il raggiungimento degli obiettivi fissati nei quattro ambiti tematici. Le Amministrazioni centrali di settore, che non concorrono invece direttamente all'assegnazione delle risorse incentivanti, possono comunque contribuire al miglioramento dei servizi accompagnando con la loro politica ordinaria gli sforzi aggiuntivi realizzati con la politica regionale, attuando, tra l'altro, uno specifico "Progetto di azioni di sistema e assistenza tecnica per gli Obiettivi di Servizio".

Alla scadenza intermedia del 2009 si premiano i primi progressi rispetto ai valori base in modo più che proporzionale, con l'obiettivo di non penalizzare i territori che partono da situazioni di maggior arretratezza (con un massimo del 50 per cento delle risorse disponibili per indicatore e per Amministrazione).

Gli avanzamenti registrati per ciascun indicatore all'ultima rilevazione disponibile (distanza colmata) sono riportati nella Tavola C.2. Informazioni complete e sistematicamente aggiornate sullo stato di avanzamento degli indicatori sono disponibili all'indirizzo www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

Alla scadenza intermedia, come detto, tutti gli indicatori saranno aggiornati al 2008, ad eccezione dei dati sulle competenze dei 15-enni, di fonte OCSE-PISA, che saranno disponibili successivamente, nel corso del 2010.

Tavola C.2 GRADO DI CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SERVIZIO DEL QSN 2007-2013 NEL MEZZOGIORNO

				Distanza colmata tra il valore di partenza e il target al 2013: situazione all'ultima rilevazione disponibile ^(a)								
	INDICATORE	Quota ultima rilevazione	Target 2013	ABRUZZO	MOLISE	CAMPANIA	PUGLIA	BASILICATA	CALABRIA	SICILIA	SARDEGNA	MEZZOGIORNO
	% di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media	2005-2007	non superiore al 10%	-	-	-	11%	21%	-	11%	35%	4%
	% di 15-enni con basse competenze in lettura (OCSE-PISA)	2003-2006	non superiore al 20%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	% di 15-enni con basse competenze in matematica (OCSE-PISA) ^(b)	2003-2006	non superiore al 21%	-	-	-	-	-	-	-	-	7%
	% di Comuni con servizi per l'infanzia	2004-2005	almeno il 35%	23%	2%	100%	32%	88%	4%	13%	12%	29%
	% di bambini tra 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia	2004-2005	almeno il 12%	9%	8%	4%	1%	7%	2%	8%	-	3%
	% di popolazione oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata	2005-2007	almeno il 3,5%	100%	100%	12%	-	100%	60%	8%	4%	14%
	Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante	2005-2007	non superiore a 230 kg/ab	-	-	-	-	-	83%	-	55%	-
	% raccolta differenziata	2005-2007	almeno il 40%	12%	-	10%	2%	5%	2%	1%	60%	9%
	% di frazione umida trattata in impianti di compostaggio	2005-2007	almeno il 20%	28%	-	-	17%	-	38%	35%	47%	19%
	% di acqua non dispersa ^(a)	2005-	almeno il 75%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	% abitanti serviti da depuratori avanzati ^(a)	2005-	almeno il 70%	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Legenda: le caselle vuote indicano la mancanza di dati aggiornati rispetto alla baseline; il simbolo "-" segnala mancanza di avanzamento; i valori indicati in rosso segnalano valori di partenza già superiori al target fissato al 2013. non sono quantificati eventuali arretramenti rispetto al dato di partenza.

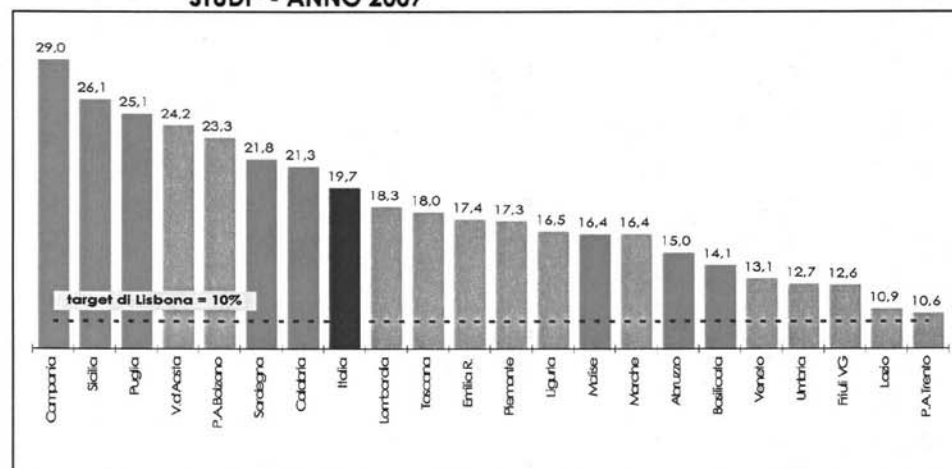
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su Banca dati Obiettivi di Servizio

II.1.1 Servizi per l'istruzione

L'istruzione riveste un ruolo di estrema rilevanza nelle politiche di sviluppo perché promuove la realizzazione di un'economia competitiva e dinamica basata sulle conoscenze.

L'Italia presenta significativi divari tra le diverse aree, come illustrato nell'analisi presentata nel paragrafo I.5.1 sulla base di diverse dimensioni del fenomeno: dalla dispersione scolastica, al livello di scolarizzazione superiore fino alla partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente. Si tratta di variabili che fotografano un Paese che cerca faticosamente di raggiungere obiettivi strategici a livello europeo⁵. L'Agenda di Lisbona si pone di raggiungere, al 2010, il traguardo del 10 per cento massimo di giovani che abbandonano prematuramente gli studi. Il dettaglio regionale dell'ultima rilevazione sul fenomeno mostra le difficoltà diffuse nel percorso di avvicinamento verso questo *target*. La dispersione scolastica caratterizza non solo tutte le regioni del Mezzogiorno, ma anche aree connotate da sistemi economico-produttivi più forti, nelle quali l'attrattiva esercitata dal mercato del lavoro sui giovani incide a scapito del proseguimento degli studi, ad esempio in Valle d'Aosta, Bolzano e Lombardia (cfr. Figura II.1).

Figura II.1 – PERCENTUALE DI GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI* - ANNO 2007



*L'indicatore fa riferimento alla popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative.
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Rilevazione delle Forze di Lavoro

L'obiettivo di ridurre significativamente il tasso di dispersione scolastica nel Mezzogiorno, dove il fenomeno appare particolarmente critico, rappresenta uno dei

⁵ Per un'analisi dei principali indicatori sul sistema scolastico italiano cfr. *La scuola in cifre*, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, vari anni. Alcune elaborazioni utilizzate in questo paragrafo sono tratte dall'edizione 2008, in corso di pubblicazione.