

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.

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,

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).

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

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
premiare**

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.

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

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

| Amministrazioni | Obiettivi / indicatori | | | | | | | | | | | Totale risorse premiali per Amm.ne |
|--------------------------------------|------------------------|---------------|---------------|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------------------------|
| | 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 | 10,86 | 10,86 | 10,86 | 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 | 41,57 | 41,57 | 41,57 | 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 | 28,95 | 28,95 | 28,95 | 23,64 | 23,64 | 47,29 | 35,47 | 35,47 | 23,64 | 47,29 | 47,29 | 370,58 |
| Min. Istruzione (MIUR) | 20,42 | 20,42 | 20,42 | - | - | - | - | - | - | - | - | 61,26 |
| Totale risorse per indicatore | 250,00 | 250,00 | 250,00 | 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 sistematica-

mente 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

| INDICATORE | Baseline - ultima rilevazione | Target 2013 | Distanza colmata tra il valore di partenza e il target al 2013: situazione all'ultima rilevazione disponibile ^(a) | | | | | | | |
|---|--|-------------|--|--------|----------|--------|------------|----------|---------|----------|
| | | | ABRUZZO | MOLISE | CAMPANIA | PUGLIA | BASILICATA | CALABRIA | SICILIA | SARDEGNA |
|  ISTRUZIONE | % di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media | 2008-2007 | non superiore al 10% | | | | | | | |
| | % di 15-enni con basse competenze in lettura (OCSE-PISA) ^(b) | 2003-2008 | non superiore al 20% | | | | | | | |
| | % di 15-enni con basse competenze in matematica (OCSE-PISA) ^(b) | 2003-2008 | non superiore al 21% | | | | | | | |
|  SERVIZI PER L'INFANZIA E GLI ANZIANI | % di Comuni con servizi per l'infanzia | 2004-2008 | almeno il 35% | | | | | | | |
| | % di bambini tra 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia | 2004-2008 | almeno il 12% | | | | | | | |
| | % di popolazione oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata | 2005-2007 | almeno il 3,6% | | | | | | | |
|  GESTIONE RIFIUTI URBANI | Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante | 2005-2007 | non superiore a 230 kg/ab | | | | | | | |
| | % di raccolta differenziata | 2005-2007 | almeno il 40% | | | | | | | |
| | % di frazione umida trattata in impianti di compostaggio | 2005-2007 | almeno il 20% | | | | | | | |
|  SERVIZIO IDRICO | % di acqua non dispersa ^(b) | 2005- | almeno il 75% | | | | | | | |
| | % di abitanti serviti da depuratori avanzati ^(b) | 2005- | almeno il 70% | | | | | | | |

Note:

(a) Tenendo conto delle modalità scelte per l'erogazione del premio intermedio al 2009 vengono riportati solo i progressi registrati, e non sono quantificati eventuali arretramenti rispetto al dato di partenza. Le caselle vuote indicano la mancanza, al momento, di dati aggiornati rispetto alla *Baseline*. I valori indicati in rosso segnalano Regioni in cui il valore di partenza risultava già superiore al target fissato al 2013; in questi casi lo sforzo richiesto alla politica regionale è di stabilizzazione del livello del servizio.

(b) L'informazione statistica necessaria per calcolare gli avanzamenti regionali sarà disponibile a settembre 2009 per il servizio idrico ed entro dicembre 2010 per i dati sulle competenze dei 15-enni di fonte OCSE-PISA.

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

II.1.1 Servizi per l'istruzione

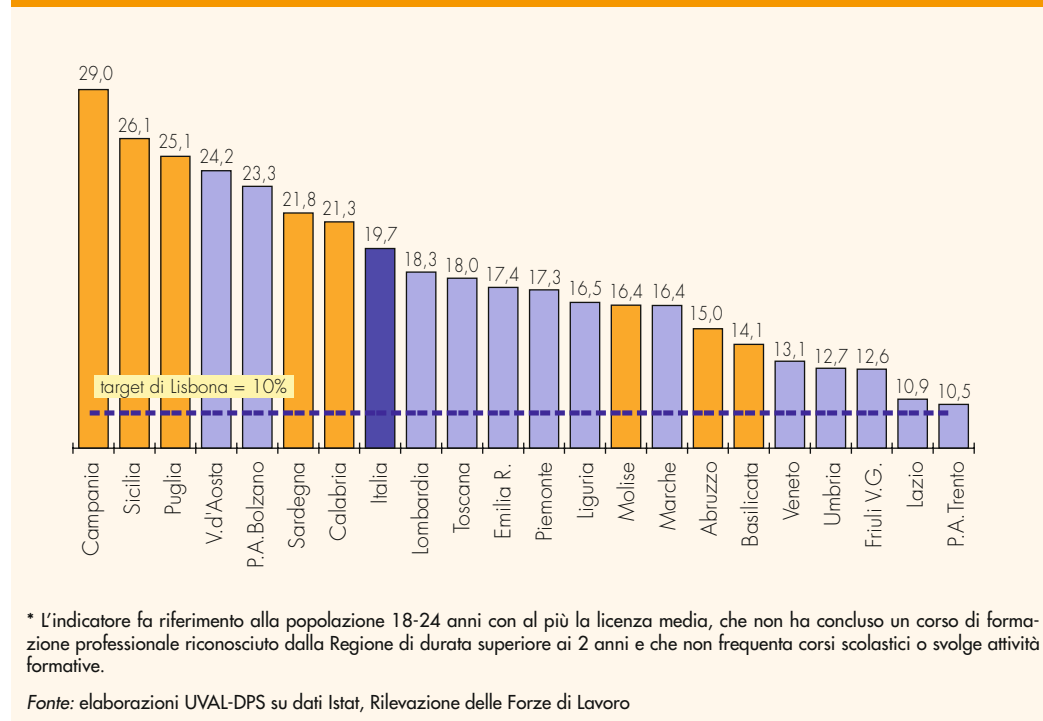
L'istruzione riveste un ruolo di estrema rilevanza nelle politiche di sviluppo perché promuove la realizzazione di un'economia competitiva e dinamica basata sulle conoscenze.

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

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.

caratterizza non solo tutte le regioni del Mezzogiorno, ma anche aree connotate da sistemi economico-produttivi più forti, ad esempio in Valle d'Aosta, Bolzano e Lombardia (cfr. Figura II.1).

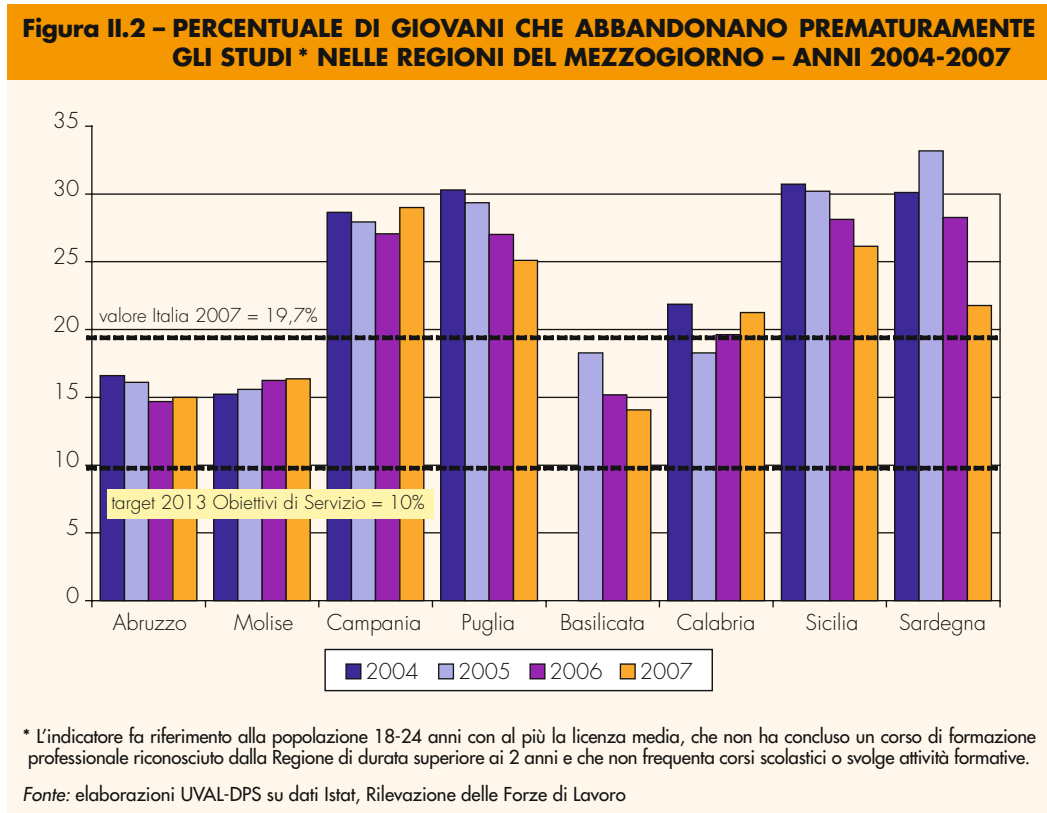
Figura II.1 – PERCENTUALE DI GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI* – ANNO 2007



L'obiettivo di ridurre significativamente il tasso di dispersione scolastica nel Mezzogiorno, dove il fenomeno appare particolarmente critico, rappresenta uno dei traguardi fissati per il meccanismo premiale degli *Obiettivi di Servizio* del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Le Regioni del Mezzogiorno e il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR) hanno infatti condiviso e avviato iniziative per contrastare tale fenomeno facendo proprio al 2013 l'obiettivo di Lisbona.

Abbandoni scolastici nel Mezzogiorno

I dati in serie storica per il Mezzogiorno (cfr. Figura II.2) mostrano quattro regioni con valori particolarmente elevati (Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna) che si accompagnano, però, ad una dinamica di progressiva riduzione. Unica eccezione di rileva in Campania dove il fenomeno degli abbandoni non migliora e, nell'ultimo anno di osservazione, riguarda circa il 30 per cento dei giovani, ovvero circa 10 punti percentuali oltre il valore medio italiano. Un confronto tra la dinamica storica 2004-2007 e il comportamento che sarebbe stato necessario a livello regionale per raggiungere il *target* fissato, in uno scenario di graduale avvicinamento a tale traguardo, segnala, al contrario, il comportamento più che positivo di Sardegna e Basilicata.



La lettura dei dati per genere, segnala un quadro migliore per le ragazze piuttosto che per i ragazzi, anche se nel Mezzogiorno, gli abbandoni maschili sono diminuiti di circa 5 punti percentuali negli ultimi tre anni, mentre tra le ragazze la riduzione è molto contenuta (cfr. Tavola II.1).

Tavola II.1 – PERCENTUALE DI GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI PER GENERE

| | Totale | | Maschi | | Femmine | |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 |
| Italia | 22,9 | 19,7 | 27,1 | 22,9 | 18,9 | 16,4 |
| Nord-Ovest | 21,5 | 17,9 | 26,3 | 22,2 | 16,6 | 13,4 |
| Nord-Est | 18,7 | 15,0 | 21,9 | 17,8 | 15,5 | 12,0 |
| Centro | 17,1 | 13,8 | 20,4 | 17,0 | 13,9 | 10,5 |
| Mezzogiorno | 27,7 | 24,9 | 32,3 | 27,6 | 23,3 | 22,1 |

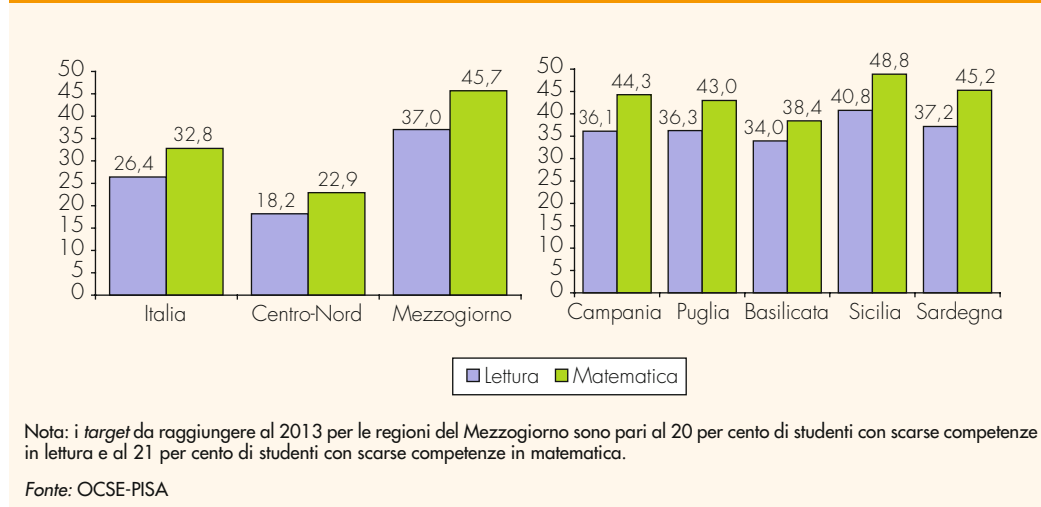
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat. Rilevazione delle Forze di Lavoro

Le Regioni del Mezzogiorno si sono inoltre impegnate a far sì che entro il 2013 al più uno studente quindicenne su cinque presenti scarse competenze in lettura e in matematica (valore medio attuale dei paesi OCSE). Questo affinché si possa contare, nella vita quotidiana, su un livello di competenze per poter godere

Competenze degli studenti nel Mezzogiorno Obiettivi di Servizio

pienamente dei diritti di cittadinanza, migliorare il proprio reddito e concorrere alla crescita nazionale. L'obiettivo da raggiungere, sulla base degli ultimi dati disponibili (2006) è però ancora molto lontano (cfr. Figura II.3)⁶.

Figura II.3 – PERCENTUALE DI 15-ENNI CON BASSO LIVELLO DI COMPETENZA – ANNO 2006



Gli indicatori disponibili segnalano, in definitiva, come il percorso per raggiungere gli obiettivi fissati sia ancora accompagnato da difficoltà⁷. L'innalzamento delle competenze chiave degli studenti e la capacità di offrire pari opportunità di accesso all'istruzione, assicurando a ciascuno la possibilità di successo formativo e la valorizzazione dei meriti personali dipendono, in larga misura, dalla disponibilità e dalla qualità dei servizi di istruzione e della scuola, in una cornice di *standard* minimi validi in tutto il territorio nazionale. Per raggiungere gli obiettivi è dunque necessario intervenire, nelle regioni del Mezzogiorno, sia sulla qualità del servizio educativo-formativo in senso stretto, sia sul contesto sociale, mirando a contrastare le forme di disagio e le criticità che caratterizzano i diversi contesti locali.

Servizi per la scuola

Migliorare la qualità del servizio educativo-formativo implica azioni volte a: elevare le competenze del personale docente, attraverso programmi formativi; sostenere le capacità di apprendimento e le competenze di base dei giovani, attraverso l'introduzione di innovazioni nella didattica; promuovere il successo scolastico degli studenti, sostenendo lo sviluppo delle potenzialità dei singoli, attraverso azioni di orientamento e riorientamento, e premiando le eccellenze.

⁶ Una analisi degli esiti della rilevazione OCSE-PISA al 2006 è riportata nel paragrafo I.4.1 del Rapporto annuale DPS 2007. Nell'ambito delle attività a supporto del meccanismo degli Obiettivi di Servizio, il MISE-DPS ha stipulato uno specifico protocollo d'intesa con l'Istituto Nazionale per la Valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), per la fornitura dei dati dell'indagine OCSE-PISA al 2009 e al 2012 a livello regionale.

⁷ Va segnalato, peraltro, che le Amministrazioni regionali del Mezzogiorno che non fanno parte dell'Obiettivo Convergenza, non beneficiano del Programma Nazionale "Istruzione - Ambienti per l'apprendimento" finanziato dai Fondi comunitari (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e Fondo Sociale Europeo) e scontano l'incertezza circa la disponibilità del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), a seguito delle rimodulazioni sulle risorse assegnate dalla Delibera Cipe n. 166/2007.

L'accrescimento dell'uso delle tecnologie dell'informazione nella scuola, la formazione lungo tutto l'arco della vita, il miglioramento delle infrastrutture scolastiche, anche in termini di ambienti sicuri e ben attrezzati per didattica possono svolgere un ruolo importante in tutte queste direzioni.

In parallelo, occorre rafforzare il rapporto tra scuola e territorio, tramite la creazione, o il netto miglioramento, dei servizi, quali ad esempio quelli di trasporto e di mensa e di tutti quelli volti a garantire l'accessibilità delle strutture, anche in orario pomeridiano.

Su presenza e qualità di questi servizi non sono purtroppo disponibili informazioni complete ed aggiornate. Sullo stato dell'edilizia scolastica, in assenza di dati ufficiali aggiornati rispetto al 2000⁸ indicazioni di larga massima possono essere tratte solo da specifiche indagini non censuarie⁹ che segnalano un significativo fabbisogno di intervento, sia per l'adeguamento impiantistico, sia per la manutenzione straordinaria delle strutture, sia, infine, per migliorare i servizi di mensa, scuolabus e sportivi. Lo spaccato territoriale offerto dall'indagine, ancorché limitato ai capoluoghi di provincia, conferma il forte *gap* di servizi infrastrutturali del Mezzogiorno.

II.1.2 Conciliazione lavoro famiglia: servizi di cura per gli anziani e i bambini

Il grado di accessibilità e la qualità dell'offerta dei servizi di Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) alle persone con oltre 65 anni e i servizi per la prima infanzia (asili nido e servizi integrativi) condizionano significativamente la partecipazione delle donne al mercato del lavoro (cfr. paragrafo I.5.3), e per queste ragioni sono stati definiti obiettivi e *target* da raggiungere entro il 2013 (cfr. Riquadro C).

L'analisi dell'offerta e della domanda di servizi di cura alla persona rappresentano un tema attuale anche all'interno del processo federalista, in funzione dell'istruttoria per superare il criterio della spesa storica e definire il fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di prestazione dei servizi, da garantire ai cittadini in ciascuna regione.

L'assistenza domiciliare integrata si esplica quando, per motivi di organizzazione sanitaria o per ragioni sociali, si ritenga più appropriata un'assistenza alternativa al ricovero, assicurando al domicilio del paziente le diverse prestazioni sanitarie e sociali. La rilevanza di questi servizi è fortemente aumentata negli ultimi anni, sotto tre diversi profili di policy: inclusione sociale; partecipazione femminile al mercato del lavoro; efficienza e appropriatezza dell'assistenza sanitaria¹⁰.

**Servizi per gli
anziani: assistenza
domiciliare
integrata**

⁸ L'aggiornamento dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica di fonte MIUR è in corso di completamento e sarà resa disponibile ai soggetti titolari di competenze, come previsto nell'Intesa Istituzionale raggiunta nella Conferenza Unificata del 28 gennaio 2009 (G.U. n. 33 del 10 febbraio 2009), concernente "Indirizzi per prevenire e fronteggiare le eventuali situazioni di rischio connesse alla vulnerabilità di elementi anche non strutturali negli edifici scolastici". I dati al 2000 sono stati analizzati nel Rapporto annuale DPS 2006, Capitolo I, Riquadro C, al quale si rinvia.

⁹ Cfr. Ecosistema scuola 2009, Rapporto Legambiente sulla qualità dell'edilizia scolastica, delle strutture e dei servizi.

¹⁰ Il processo di razionalizzazione della rete ospedaliera in atto in ciascuna regione è iniziato con l'istituzione del Fondo Sanitario Nazionale (Legge finanziaria n. 67/1988) e con le riforme degli anni Novanta, che hanno regionalizzato il sistema nazionale e introdotto la nozione di Livelli Essenziali di Assistenza (decreto legislativo n. 502/92 e decreto legislativo n. 229/99); la cui prima definizione è stata fornita dal DPCM 29 novembre 2001.

Le cure domiciliari sono state inserite e caratterizzate, già nel 2001, fra i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio, quantificando al 3,5 per cento l'obiettivo nazionale di copertura della popolazione di riferimento¹¹. I dati del 2007 mostrano una capacità di copertura dell'utenza non lontana da tale obiettivo: è stato assistito al proprio domicilio il 3,2 per cento della popolazione nazionale con oltre 65 anni e tutte le 180 ASL presenti sul territorio nazionale offrono il servizio di assistenza domiciliare integrata. I valori medi fanno rilevare un profondo divario tra Centro-Nord (3,9 per cento) e Mezzogiorno (1,8 per cento), ma celano un'elevata variabilità regionale. Alcune regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise e Basilicata), nel 2007, sono ben al di sopra della media nazionale e hanno già superato l'obiettivo del 3,5 per cento; tra le regioni del Centro-Nord si rilevano realtà con valori molto bassi (Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Toscana (cfr. Tavola II.2).

Tavola II.2 - PERCENTUALE DI ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) PER REGIONE - ANNI 2001-2007

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Piemonte | 1,4 | 1,6 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,5 | 1,8 |
| Valle d'Aosta | n.d. | n.d. | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,3 |
| Lombardia | 2,4 | 2,5 | 2,6 | 3,5 | 3,2 | 3,5 | 3,6 |
| Trentino Alto Adige | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,6 | 0,9 | 0,8 |
| - Bolzano | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| - Trento | 0,3 | n.d. | n.d. | n.d. | 0,8 | 1,3 | 1,0 |
| Veneto | 3,0 | 3,8 | 3,7 | 4,3 | 5,0 | 5,1 | 6,4 |
| Friuli Venezia Giulia | 7,6 | 9,1 | 7,8 | 7,7 | 7,9 | 7,5 | 7,2 |
| Liguria | 3,6 | 2,5 | 1,9 | 1,2 | 3,1 | 3,1 | 3,2 |
| Emilia Romagna | 1,9 | 4,8 | 4,6 | 4,9 | 5,4 | 5,6 | 5,7 |
| Toscana | 1,9 | 3,1 | 3,0 | 2,8 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Umbria | 1,5 | 1,8 | 2,4 | 2,5 | 4,1 | 4,0 | 4,3 |
| Marche | 4,0 | 2,5 | 2,8 | 2,7 | 3,3 | 3,7 | 3,9 |
| Lazio | 1,7 | 3,0 | 1,9 | 3,9 | 3,3 | 3,4 | 3,8 |
| Abruzzo | 0,9 | 1,0 | 1,8 | 3,6 | 1,8 | 3,4 | 3,6 |
| Molise | 5,8 | 6,9 | 8,9 | 6,7 | 6,1 | 5,4 | 3,7 |
| Campania | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 1,2 | 1,4 | 1,2 | 1,6 |
| Puglia | 1,1 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 2,0 | 1,6 | 1,6 |
| Basilicata | 2,6 | 3,1 | 4,1 | 4,1 | 3,9 | 4,3 | 4,3 |
| Calabria | 0,6 | 0,4 | 0,6 | 1,1 | 1,6 | 2,5 | 2,7 |
| Sicilia | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 1,0 | 1,0 |
| Sardegna | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 1,1 | 1,3 | 1,2 |
| <i>Centro-Nord</i> | <i>2,5</i> | <i>3,1</i> | <i>2,9</i> | <i>3,4</i> | <i>3,5</i> | <i>3,6</i> | <i>3,9</i> |
| <i>Mezzogiorno</i> | <i>0,9</i> | <i>1,0</i> | <i>1,2</i> | <i>1,5</i> | <i>1,6</i> | <i>1,7</i> | <i>1,8</i> |
| Italia | 2,0 | 2,4 | 2,4 | 2,8 | 2,9 | 3,0 | 3,2 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat e Ministero della Salute, Sistema Informativo Sanitario (SIS), dati aggiornati a gennaio 2009

¹¹ Cfr. DPCM del 29 novembre 2001, "Definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza". Una nuova caratterizzazione degli *standard* dei servizi ADI era stata introdotta dal DPCM del 23 aprile 2008), tramite il quale, oltre a riconfigurare gli elementi qualificanti delle prestazioni, era stata introdotta una migliore definizione delle competenze ASL e Comuni. Tale decreto è stato successivamente ritirato per ragioni di copertura finanziaria, ma resta implicitamente un punto di riferimento per le Amministrazioni regionali impegnate nella ridefinizione dei modelli erogazione dei servizi ADI.

L'elevata variabilità regionale, anche in termini di intensità delle prestazioni espresse in ore erogate per paziente e di spesa media per utente, dipende dalle specificità dei modelli organizzativi adottati e dalla "capacità di *governance*" complessiva¹². La caratterizzazione delle prestazioni domiciliari si è andata infatti evolvendo all'interno di un'impostazione che ha gradualmente ridotto l'assistenza ospedaliera, aumentando le risorse dedicate alle attività di prevenzione e delegando al territorio i servizi di assistenza nei casi in cui siano più appropriate le cure domiciliari¹³.

Tra il 1999 e il 2006, il numero complessivo di strutture ospedaliere pubbliche si è ridotto in seguito alla chiusura o all'accorpamento di molte strutture e alla riconversione di altre in varie tipologie di Residenze Sanitarie Assistenziali. Tale processo si è tuttavia concentrato nelle regioni del Centro-Nord, mentre nelle regioni del Mezzogiorno la razionalizzazione della rete ospedaliera stenta ancora ad avviarsi (cfr. Tavola II.3).

Assistenza ospedaliera e assistenza domiciliare

Tavola II.3 – TENDENZE DELL'OFFERTA OSPEDALIERA E RESIDENZIALE PER MACROAREA – VARIAZIONI PERCENTUALI 2006/1999 PER MACROAREA

| | Posti letto degenza ordinaria | | | Strutture ospedaliere | | | Strutture residenziali | | |
|---------------|-------------------------------|--------------|---------------|-----------------------|-------------|-------------|------------------------|--------------|--------------|
| | Pubbliche | Accreditate | Totale | Pubbliche | Accreditate | Totale | Pubbliche | Accreditate | Totale |
| Centro-Nord | -19,15 | -11,03 | -17,75 | -6,18 | 6,91 | -2,00 | -20,31 | 85,85 | 31,98 |
| Mezzogiorno | -17,01 | 2,55 | -13,04 | 0,60 | 8,37 | 3,63 | 22,02 | 231,50 | 87,87 |
| Italia | -18,49 | -6,24 | -16,27 | -3,87 | 7,51 | 0,07 | -15,96 | 93,33 | 36,35 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Ministero della Salute - Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale - Giugno 2008

Allo stesso tempo, si è verificata una significativa evoluzione delle strutture residenziali, soprattutto di quelle private accreditate, in misura particolarmente intensa nel Mezzogiorno; tale sviluppo è sostenuto sia dal Sistema Sanitario Nazionale sia, in misura anche maggiore, dalla spesa sociale dei Comuni in favore delle persone anziane. Per giungere a un corretto dimensionamento dei nodi della rete extra-ospedaliera (ospedalizzazione a domicilio, assistenza domiciliare integrata, centri diurni integrati, residenze sanitarie assistenziali e istituti di riabilitazione), a livello regionale sono in fase di implementazione diversi modelli organizzativi finalizzati ad applicare gli indirizzi nazionali¹⁴ e ad integrare i servizi sanitari delle ASL regionali e i servizi sociali dei Comuni. La programmazione integrata fra Sistema Sanitario Regionale ed Enti Locali, attuata prevalentemente a livello di distretto socio-sanitario, si articola in forme e modalità organizzative differenziate nei vari sistemi sanitari regionali. La tendenza comune rilevata è di puntare: a) all'attivazione di modalità integrate nelle procedure di accesso alle prestazioni socio-sanitarie attraverso l'attivazione di specifici sportelli per l'utente (i cd. Punti Unici di Accesso), da realizzare a livello di singolo Comune appartenente all'ASL

¹² Cfr. "I sistemi di *governance* dei Servizi sanitari regionali", a cura di V. Mapelli, 2007, Quaderni Formez, n. 57.

¹³ L'offerta di servizi di assistenza sanitaria alle persone con oltre 65 anni si può schematicamente articolare in tre grandi tipologie: l'assistenza ospedaliera (che dovrebbe essere considerata appropriata soltanto per le persone nella fase acuta della malattia), l'assistenza residenziale e l'assistenza domiciliare.

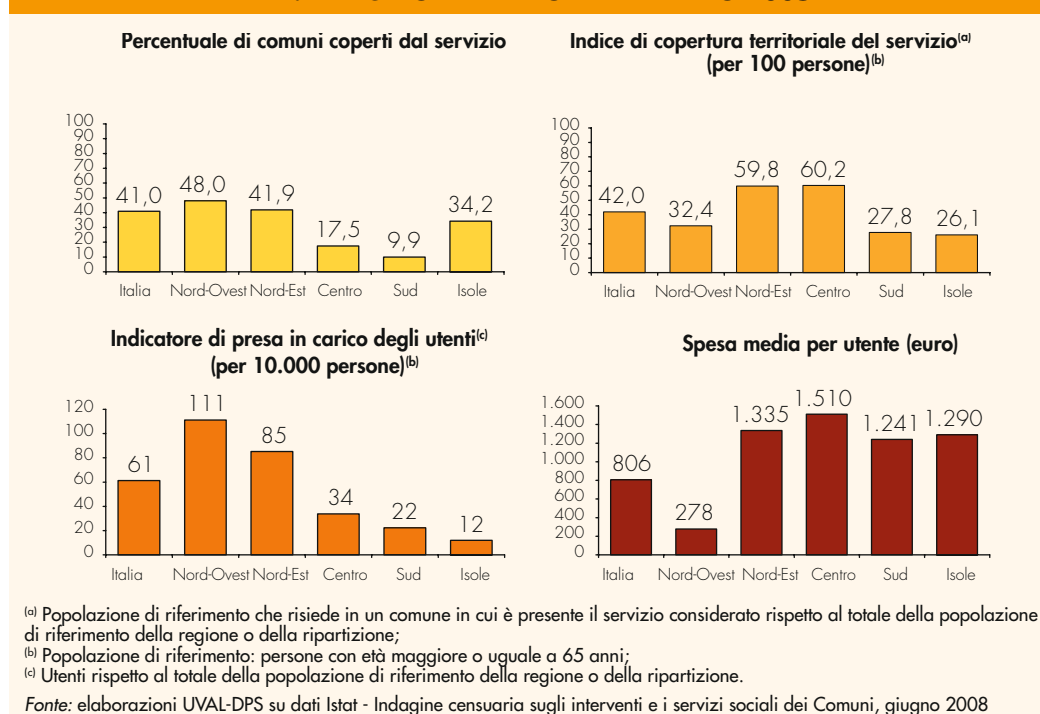
¹⁴ Cfr. Piano Sanitario Nazionale 2003-2005 e Piano 2006-2008; in quest'ultimo si esplicita il rischio che una mancata azione sul piano dei servizi sociali possa vanificare anche il più complesso intervento sanitario.

Politiche sociali
dei Comuni

di riferimento; b) all'istituzione delle Unità di Valutazione Territoriale Integrate (con professionalità sia sanitarie che sociali) in grado di applicare le metodologie di valutazione multidimensionale più idonee a identificare il bisogno del singolo utente e a definire il percorso individuale assistenziale più appropriato al caso.

Passando a considerare le problematiche dell'assistenza domiciliare integrata nel contesto proprio delle politiche sociali¹⁵, ovvero le politiche di sostegno in favore delle persone anziane erogate dalle Amministrazioni comunali è possibile fare riferimento all'“Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni” dell'Istat¹⁶. Emerge un quadro molto variegato a livello di macro area (cfr. Figura II.4). Nel Nord-Ovest gli indicatori segnalano una elevata diffusione dei servizi associata ad una copertura dell'utenza più bassa rispetto alla media nazionale, ma con costi medi per utente assai contenuti; nel Nord-Est l'elevata copertura territoriale del servizio e l'altrettanto elevata quota di utenti servizi si associa a costi medi molto più alti; nel Centro, nel Sud e nelle Isole, pur con le dovute differenze i dati fanno rilevare un sistema che, a fronte di costi medi per utente molto alti rispetto alla media nazionale, non sembra in grado di assicurare adeguata copertura territoriale e capacità di prendere in carico gli utenti potenziali.

Figura II.4 – ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA CON SERVIZI SANITARI PER GLI ANZIANI: INDICATORI TERRITORIALI – ANNO 2005



¹⁵ Il principale riferimento normativo a livello nazionale è rappresentato dalla legge n. 328/2000 (Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, che ha previsto la riorganizzazione dei servizi sociali e la redazione del Piano Nazionale sull'Inclusione Sociale), la cui attuazione è molto variabile sul territorio nazionale ed è affidata alle regioni e ai comuni, tramite la realizzazione di Linee Guida Regionali e la definizione e programmazione dei Piani di Zona Sociali (PZS), da attuare su scala inter-comunale.

¹⁶ Gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2005 e sono stati pubblicati nel giugno 2008. Per quanto riguarda i servizi ADI, l'indagine rileva la sola componente assistenziale, essendo a carico del Servizio Sanitario Nazionale la componente medico-infermieristica e riabilitativa.

In conclusione, l'analisi dell'offerta dei servizi di Assistenza Domiciliare Integrata evidenzia il persistere di significative difficoltà a livello regionale, soprattutto nel Mezzogiorno:

- l'effettiva integrazione fra l'erogazione dei servizi da parte delle ASL regionali e da parte delle Amministrazioni comunali resta una delle principali criticità del sistema¹⁷;
- il tasso di copertura della popolazione di riferimento continua ad essere nelle regioni più popolate del Mezzogiorno significativamente inferiore al 3,5 per cento fissato come obiettivo;
- la differenziazione a livello regionale dei costi dei servizi e degli indicatori di *performance* resta elevata, senza una chiara correlazione fra costi del sistema e risultati per i cittadini.

Il numero di bambini da zero a tre anni che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia organizzati all'esterno delle famiglie è in crescita in tutta l'area dei Paesi OCSE. Il fenomeno è collegato a cambiamenti nello stile di vita delle famiglie, alla maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e al riconoscimento di un ruolo importante dell'educatore formato per la socializzazione del bambino nei primi anni di vita.

L'Italia è in ritardo nella diffusione e la fruizione di servizi di cura dell'infanzia rispetto all'obiettivo stabilito nell'ambito della Strategia Europea dell'Impiego di fornire servizi per l'infanzia ad almeno il 33 per cento dei bambini aventi meno di tre anni¹⁸. Secondo l'Eurostat, nel 2006 in Italia circa il 26 per cento dei bambini tra 0 e 2 anni frequenta l'asilo nido, in linea con la media dell'UE-27, ma molto al di sotto di Paesi con una tradizione di servizi organizzati, quali l'Olanda e la Danimarca (cfr. Tavola II.4). Questo dato va tuttavia interpretato tenendo conto che le statistiche Eurostat includono gli asili nido e i servizi integrativi sia pubblici che privati¹⁹ e comprendono anche i bambini che frequentano l'asilo per meno di 30 ore settimanali.

In Italia, l'offerta di servizi di asili nido è molto cresciuta negli ultimi quindici anni (62 per cento dal 2000 al 2005 e 40 per cento nel decennio precedente)²⁰ si

Servizi per
l'infanzia: asili
nido

¹⁷ Le Regioni del Mezzogiorno per far fronte alle criticità individuano fra le priorità di intervento la definizione dei modelli organizzativi e di *governance* più efficaci per favorire l'integrazione socio-sanitaria nei servizi ADI, centrati su diversi modelli di Punto Unico di Accesso dell'utente e sull'applicazione delle metodologie di valutazione multidimensionale. Cfr. Piani di Azione 2007-2013 per il raggiungimento degli *Obiettivi di Servizio* di cui alla Delibera del Cipe n. 82 del 3 agosto 2007, consultabili all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi_servizio/monitoraggio.asp#pianizzazione

¹⁸ Questo ritardo riguarda la cura nei primissimi anni di vita, mentre il nostro Paese è al top delle classifiche internazionali per quanto riguarda l'iscrizione prescolare dei bambini a partire dai 4 anni. Secondo i dati contenuti nella banca dati dell'OCSE sulla famiglia, l'iscrizione prescolare dei bambini di 4 anni nel nostro Paese si attesta su un valore del 100 per cento, assieme a Francia e Belgio, a fronte di una media OCSE.

¹⁹ A elevare questa percentuale può contribuire anche il fatto che alcuni dei bambini inclusi nella fascia da 0 a due anni potrebbero già essere iscritti al primo anno di scuola materna, se nati prima del 31 dicembre e quindi vicini al terzo anno di vita.

²⁰ Cfr. "I nidi e gli altri servizi educativi integrativi per la prima infanzia, rassegna coordinata dei dati e delle normative nazionali e regionali al 31 dicembre 2005", Quaderni del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Tavola II.4 – PERCENTUALE DI BAMBINI AL DI SOTTO DI TRE ANNI IN ASILI NIDO PER NUMERO DI ORE: CONFRONTO INTERNAZIONALE – ANNI 2005-2006

| STATI MEMBRI | 2005 | | | 2006 | | |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 0 ore | 0-29 ore | > 30 ore | 0 ore | 0-29 ore | > 30 ore |
| Austria | 96 | 4 | 0 | 96 | 3 | 1 |
| Belgio | 59 | 23 | 19 | 60 | 17 | 23 |
| Cipro | 81 | 7 | 12 | 75 | 7 | 18 |
| Danimarca | 27 | 13 | 60 | 27 | 7 | 66 |
| Estonia | 89 | 3 | 9 | 81 | 6 | 12 |
| Finlandia | 74 | 8 | 19 | 74 | 5 | 21 |
| Francia | 68 | 16 | 16 | 69 | 14 | 17 |
| Germania | 84 | 8 | 8 | 83 | 11 | 7 |
| Grecia | 92 | 3 | 4 | 90 | 2 | 8 |
| Irlanda | 80 | 14 | 6 | 82 | 13 | 5 |
| Islanda | 63 | 7 | 30 | 66 | 3 | 31 |
| Italia | 75 | 9 | 16 | 75 | 10 | 16 |
| Lettonia | 83 | 2 | 16 | 84 | 2 | 14 |
| Lituania | 89 | 2 | 9 | 95 | 0 | 4 |
| Lussemburgo | 78 | 14 | 8 | 69 | 14 | 17 |
| Malta | 94 | 5 | 0 | 92 | 5 | 3 |
| Norvegia | 66 | 11 | 22 | n.d. | 0 | 0 |
| Olanda | 60 | 36 | 4 | 55 | 41 | 4 |
| Polonia | 98 | 0 | 2 | 97 | 0 | 2 |
| Portogallo | 70 | 4 | 26 | 67 | 1 | 32 |
| Regno Unito | 71 | 24 | 5 | 67 | 28 | 5 |
| Repubblica Ceca | 98 | 2 | 0 | 98 | 1 | 1 |
| Slovacchia | 97 | 0 | 3 | 95 | 1 | 4 |
| Slovenia | 76 | 2 | 22 | 72 | 3 | 26 |
| Spagna | 61 | 25 | 14 | 61 | 20 | 19 |
| Svezia | 48 | 22 | 31 | 56 | 17 | 27 |
| Ungheria | 93 | 2 | 5 | 92 | 2 | 6 |
| Unione Europea (27 Paesi) | 74 | 14 | 11 | 74 | 14 | 12 |
| Unione Europea (15 Paesi) | 71 | 17 | 13 | 70 | 16 | 13 |

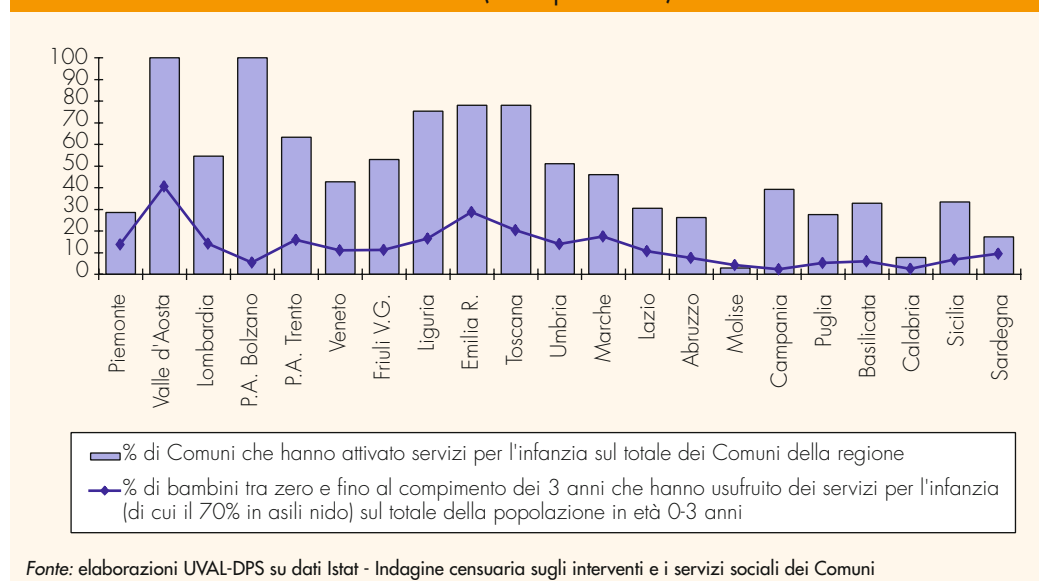
Fonte: Eurostat - EU-SILC (EU Survey on Income and Living conditions)

è contraddistinta per: l'elevata diversificazione dell'offerta e lo sviluppo di nuove tipologie di servizi integrativi (ad esempio, ludoteche); il crescente ruolo dell'offerta privata che, secondo gli ultimi dati pubblicati dal Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia, nel 2005 rappresentava circa il 40 per cento dell'offerta complessiva ed era particolarmente rilevante soprattutto per quanto riguarda i servizi integrativi²¹.

²¹ La componente privata dell'offerta rappresenta un universo estremamente eterogeneo per tipologie di servizio erogate e per *standard* qualitativi e tariffari; solo una parte di essa è regolata tramite sistemi di accreditamento e/o rientra nel regime di convenzione con gli enti locali. Gli indicatori selezionati per misurare il conseguimento dei *target* degli *Obiettivi di Servizio* - di fonte Istat circoscrivono la rilevazione agli asili nido pubblici, alle strutture alternative (quali servizi integrativi e innovativi) e agli asili nido privati convenzionati, mentre escludono dalla rilevazione l'universo degli asili privati non convenzionati.

In base agli ultimi dati disponibili, riferiti al 2005, la percentuale di bambini accolti in asili nido, pubblici o privati convenzionati, in Italia²² è pari all'11,1 per cento; il valore medio nazionale è il risultato di un forte divario nei livelli di utilizzo di questi servizi tra il Centro-Nord, dove tale valore è pari al 15 per cento (con punte del 16,7 per cento nel Nord-Est) e il Mezzogiorno, dove tale valore scende al 4,2 per cento (cfr. Figura II.5).

Figura II.5 – BAMBINI IN ASILI NIDO E COMUNI FORNITI DEL SERVIZIO NELLE REGIONI – ANNO 2005 (valori percentuali)



Anche la diffusione territoriale del servizio (misurata come percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia) fa registrare notevoli differenze tra le diverse aree del Paese. Se più della metà dei Comuni del Centro-Nord hanno attivato il servizio, nel Mezzogiorno questa percentuale scende al 25 per cento.

In conclusione, il ritardo nazionale nei confronti degli obiettivi fissati a livello europeo è fortemente condizionato dalla capacità di prendere in carico gli utenti da parte dei sistemi di offerta di servizi per l'infanzia. Per potenziare tale capacità le priorità di intervento individuate dalle Regioni del Mezzogiorno²³ sono prevalentemente rivolte ad aumentare la sostenibilità finanziaria della spesa comunale (aumentando l'efficienza dei modelli di gestione) e l'efficacia complessiva del sistema amministrativo e regolatorio.

II.1.3 Gestione dei rifiuti urbani

Dopo oltre un decennio dalla prima riforma introdotta dal decreto legislativo n. 22/1997 (noto come Decreto Ronchi) relativa alla gestione dei rifiuti urbani, e

²² L'indicatore adottato per misurare il *target* rileva la percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) di cui almeno il 70 per cento in asili nido, sul totale della popolazione in età 0-3 anni.

²³ Cfr. Piani di Azione 2007-2013 per il raggiungimento degli Obiettivi di servizio di cui alla Delibera del Cipe n. 82 del 3 agosto 2007 consultabili all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi_servizio/monitoraggio.asp#pianazione

in attesa che abbia piena attuazione il decreto legislativo n. 152/2006 (cd. Codice ambientale), come modificato da ultimo dal decreto legislativo n. 4/2008, l'Italia mostra ancora un forte ritardo sia nel perseguire le priorità ambientali indicate in sede europea²⁴, sia nel dotarsi di un sistema organizzativo e impiantistico adeguato alla complessità del ciclo gestionale dei rifiuti urbani.

I dati disponibili sulla gestione dei rifiuti, aggiornati al 2007, confermano i considerevoli divari territoriali che caratterizzano il ciclo di gestione dei rifiuti nel Paese.

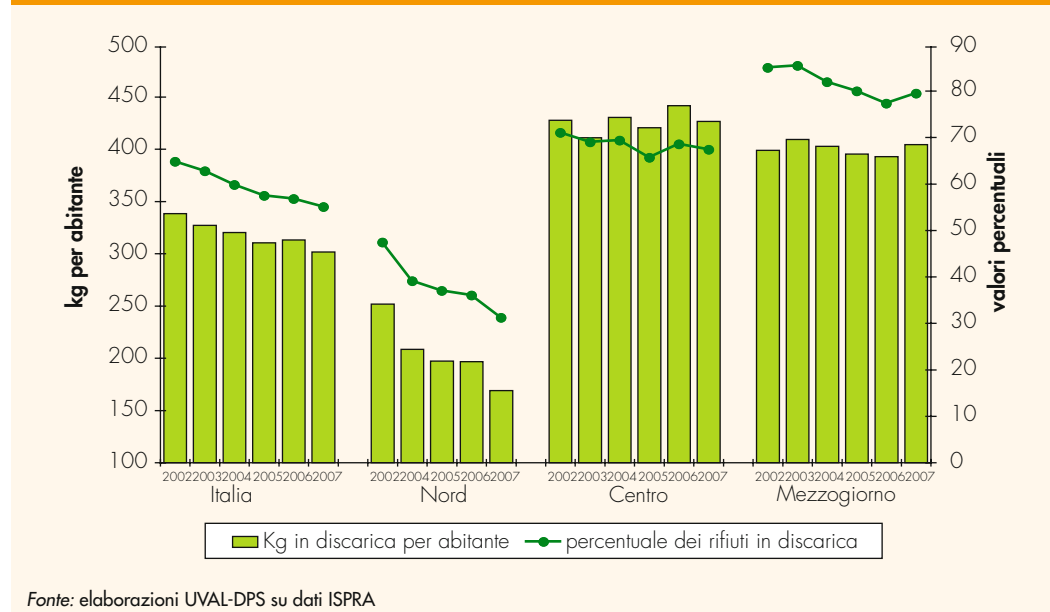
I principali indicatori - quantità di rifiuti smaltiti in discarica, raccolta differenziata e quantità di rifiuti umidi trattati in impianti di compostaggio - confermano tre diverse velocità nelle macro aree del Paese: Nord, Centro e Sud.

**Rifiuti urbani
in discarica**

Partendo dall'ultimo stadio del ciclo dei rifiuti - lo smaltimento in discarica - che, per una corretta gestione, dovrebbe rappresentare la parte residuale dei rifiuti, emerge come (cfr. Figura II.6):

- il Nord prosegue la sua dinamica virtuosa, intrapresa già dalla fine degli anni Novanta e, nel 2007, fa registrare 169 kg di rifiuti in discarica per abitante (la media nazionale è pari a 302 kg per abitante); complessivamente, meno di un terzo dei rifiuti urbani prodotti trova nella discarica la sua ultima collocazione;
- il Centro conferisce nel 2007 la maggiore quantità di rifiuti urbani procapite in discarica (427 kg per abitante) e, in totale, lo smaltimento finale in discarica è di poco inferiore al 70 per cento;
- il Mezzogiorno, dopo i segnali di miglioramento registrati nel triennio 2003-2006, fa segnare, nel 2007, un aumento sia della quantità di rifiuti urbani pro capite inviati a discarica (404 kg per abitante) sia della percentuale di rifiuti conferiti a discarica (circa 80 per cento).

Figura II.6 - RIFIUTI URBANI SMALTITI IN DISCARICA: KG PER ABITANTE E PERCENTUALE SUL TOTALE DEI RIFIUTI PRODOTTI



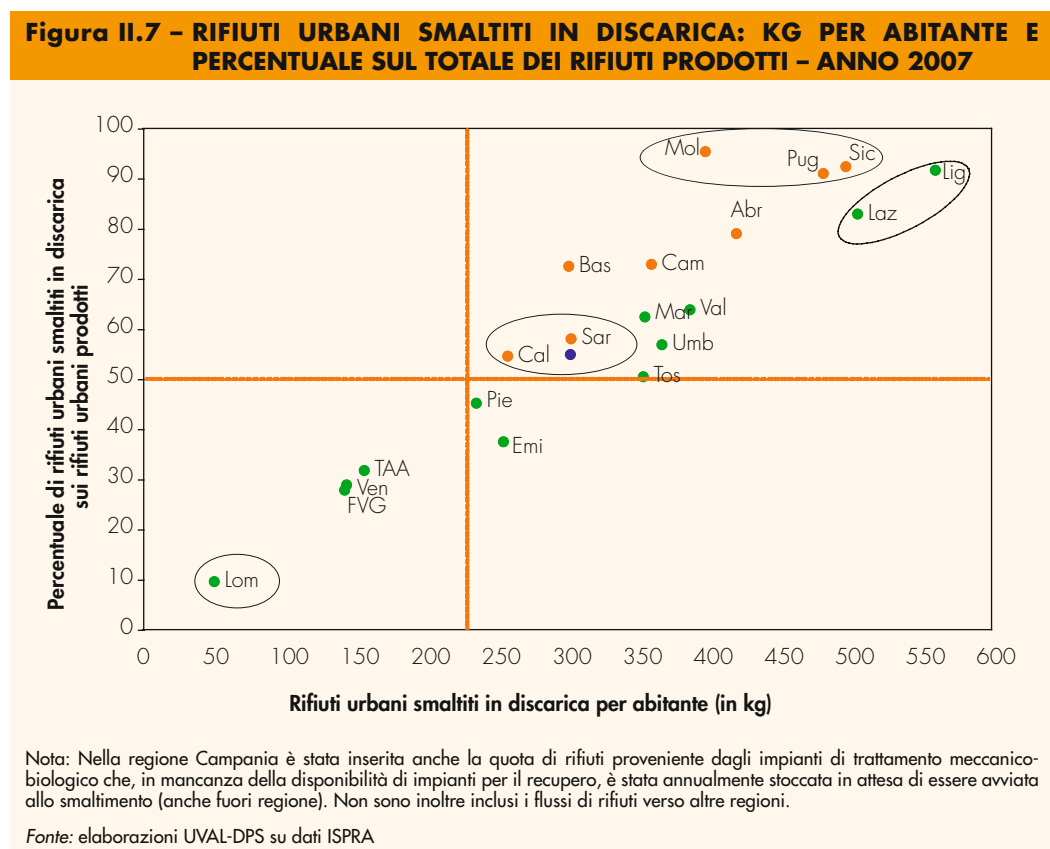
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISPRA

²⁴ Cfr. Direttiva CE n. 98/2008 che conferma quanto già indicato in precedenti direttive riguardo la gerarchia dei rifiuti: prevenzione; preparazione per il riutilizzo; riciclaggio; recupero, ad esempio di energia; smaltimento.

I dati aggregati per macroarea nascondono, tuttavia, una elevata variabilità regionale da ricondurre all'efficacia della gestione locale del servizio.

Nella Figura II.7 è rappresentata la situazione regionale del conferimento in discarica, che può essere associata a quattro quadranti, nei quali gli assi di riferimento sono delimitati dai *target* al 2013 previsti dagli *Obiettivi di servizio* del QSN 2007-2013 per le regioni del Mezzogiorno (conferire in discarica non più di 230 kg per abitante e non più del 50 per cento del totale dei rifiuti prodotti).

Il quadrante in alto a destra della figura, che identifica la situazione più critica in termini di conferimento a discarica, racchiude tutte le regioni del Mezzogiorno; tuttavia va messo in evidenza come Calabria e Sardegna siano collocate su valori prossimi alla media nazionale, mentre in Sicilia, Puglia e Molise si registrino le situazioni maggiormente arretrate (alta quantità di rifiuti pro capite ed elevata percentuale sul totale di rifiuti inviati a discarica).



Nel Centro-Nord sono la Liguria e il Lazio a presentare le maggiori difficoltà, mentre tra le regioni più virtuose si conferma la Lombardia con soli 50 kg di rifiuti per abitante e solo il 10 per cento del totale dei rifiuti smaltiti in discarica.

Le quantità di rifiuti urbani inviati a discarica sono inversamente correlate all'andamento della raccolta differenziata che, negli ultimi anni, presenta un *trend* crescente nelle tre macro aree territoriali (cfr. Tavola II.5).

Tavola II.5 – PERCENTUALE DI RIFIUTI URBANI OGGETTO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DEI RIFIUTI URBANI RACCOLTI

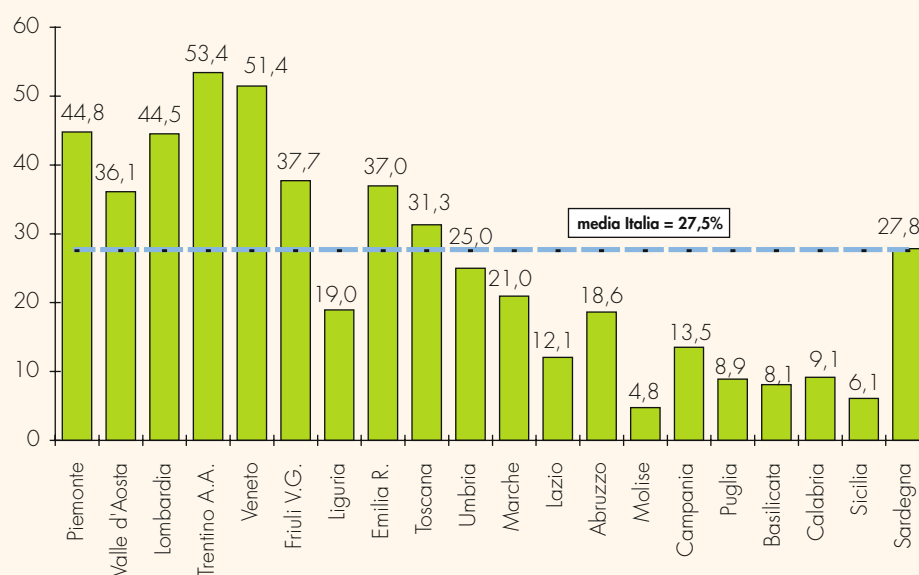
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nord | 30,6 | 33,6 | 35,5 | 37,9 | 39,9 | 42,4 |
| Centro | 14,6 | 17,1 | 18,3 | 19,2 | 20,0 | 20,8 |
| Mezzogiorno | 6,3 | 7,7 | 8,1 | 8,8 | 10,2 | 11,6 |
| Italia | 19,2 | 21,5 | 22,7 | 24,2 | 25,8 | 27,5 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISPRA

Nel 2007, la media nazionale si attesta su una percentuale di raccolta differenziata del 27,5 per cento, ma il Mezzogiorno registra una percentuale dell'11,6, contro un valore del Nord del 42,4 per cento.

Raccolta differenziata

Le regioni del Nord hanno dunque sostanzialmente raggiunto gli obiettivi normativi²⁵ (ad eccezione della Liguria), mentre in tutte le regioni meridionali i valori sono ancora molto bassi, ad eccezione della Sardegna che raggiunge nel 2007 la percentuale del 28 per cento circa (Figura II.8).

Figura II.8 – PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DEI RIFIUTI PRODOTTI PER REGIONE – ANNO 2007

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISPRA

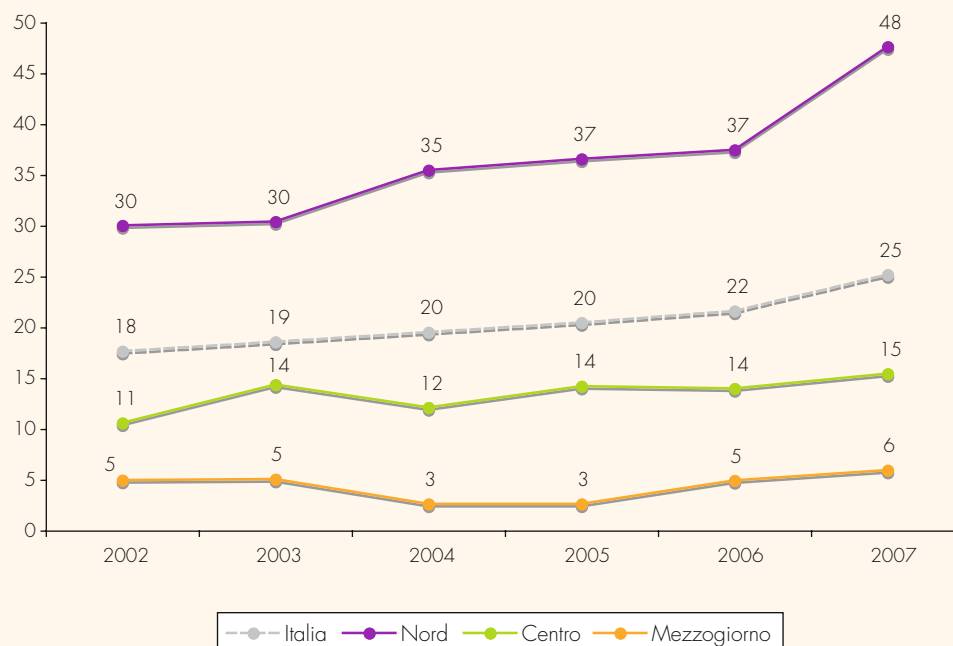
²⁵ A partire dal decreto legislativo n. 22/97 sono stati fissati i primi obiettivi per la percentuale di raccolta differenziata. Nuovi obiettivi che sono stati introdotti dal decreto legislativo n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni e dalla Legge finanziaria per il 2007 prevedono quote percentuali crescenti: 35 (al 2006), 40 (al 2007), 45 (al 2008), 50 (al 2009), 60 (al 2011) e 65 per cento (al 2012).

Trattamento della frazione organica

Fortemente correlata alle percentuali di raccolta differenziata è la quantità di frazione umida dei rifiuti raccolta separatamente che viene utilizzata per la produzione di *compost* di qualità, come definito dal decreto legislativo 217/2006. La quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio si attesta sul 25 per cento in media Italia. Ancora una volta, Sud e Centro presentano valori molto bassi se confrontati con il Nord che, invece, raggiunge valori quasi doppi della media nazionale (cfr. Figura II.9).

Le regioni del Mezzogiorno si sono impegnate a raggiungere un valore almeno pari al 20 per cento di frazione umida trattata in impianti di compostaggio entro il 2013. Questo obiettivo è ambizioso rispetto alla situazione attuale (6 per cento), ma comunque in linea di principio perseguibile, anche in considerazione della bassa capacità utilizzata degli impianti già esistenti (nel 2007 in media Mezzogiorno, la capacità utilizzata è pari a circa un quarto della capacità di trattamento autorizzata).

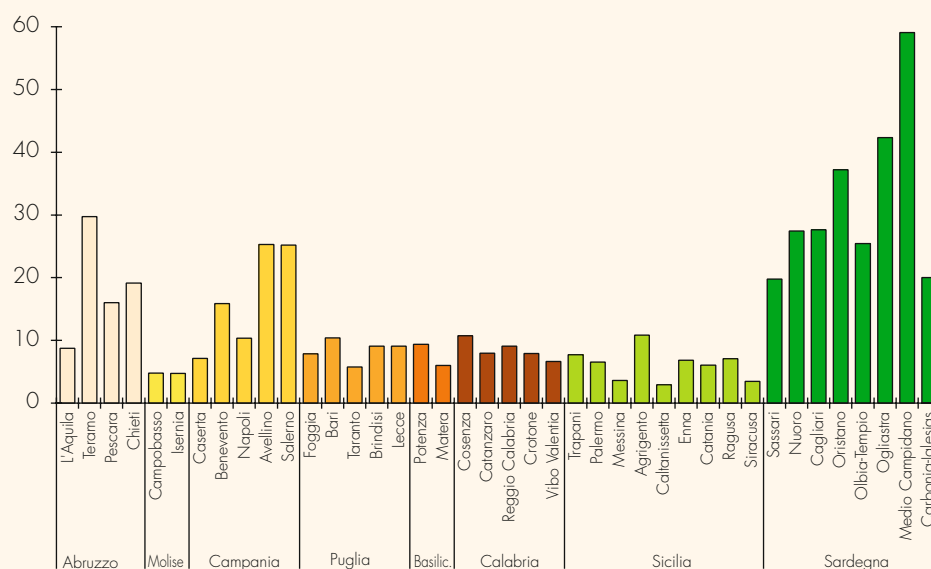
Figura II.9 - PERCENTUALE DI FRAZIONE UMIDA TRATTATA IN IMPIANTI DI COMPOSTAGGIO SULLA FRAZIONE DI UMIDO NEL RIFIUTO URBANO TOTALE



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISPRA

L'analisi della gestione del ciclo integrato dei rifiuti a livello di macro-area, come si è visto, evidenzia il forte ritardo del Mezzogiorno e segnatamente di alcune regioni quali Sicilia e Puglia. Un esame su scala territoriale più fine permette, tuttavia, di cogliere come in alcune realtà si registrino significativi progressi e anche situazioni virtuose (cfr. Figura II.10).

Raccolta differenziata nelle province

Figura II.10 – PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DEI RIFIUTI PRODOTTI: DATI PER PROVINCE DEL MEZZOGIORNO, ANNO 2007

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati ISPRA.

Limitando l'analisi all'indicatore relativo alla raccolta differenziata ed esaminando i dati a livello provinciale si vede la forte variabilità del dato. Appare emblematico il caso della Sardegna, che non solo si distingue dalle altre regioni del Mezzogiorno per la più alta quota di raccolta differenziata, ma in alcune province - quali il Medio Campidano - si raggiungono punte del 60 per cento. Anche nel caso della Campania, che pure ha valori medi di raccolta differenziata di circa il 14 per cento, si osservano due province - quali Avellino e Salerno - che raggiungono percentuali di raccolta differenziata superiori al 25 per cento.

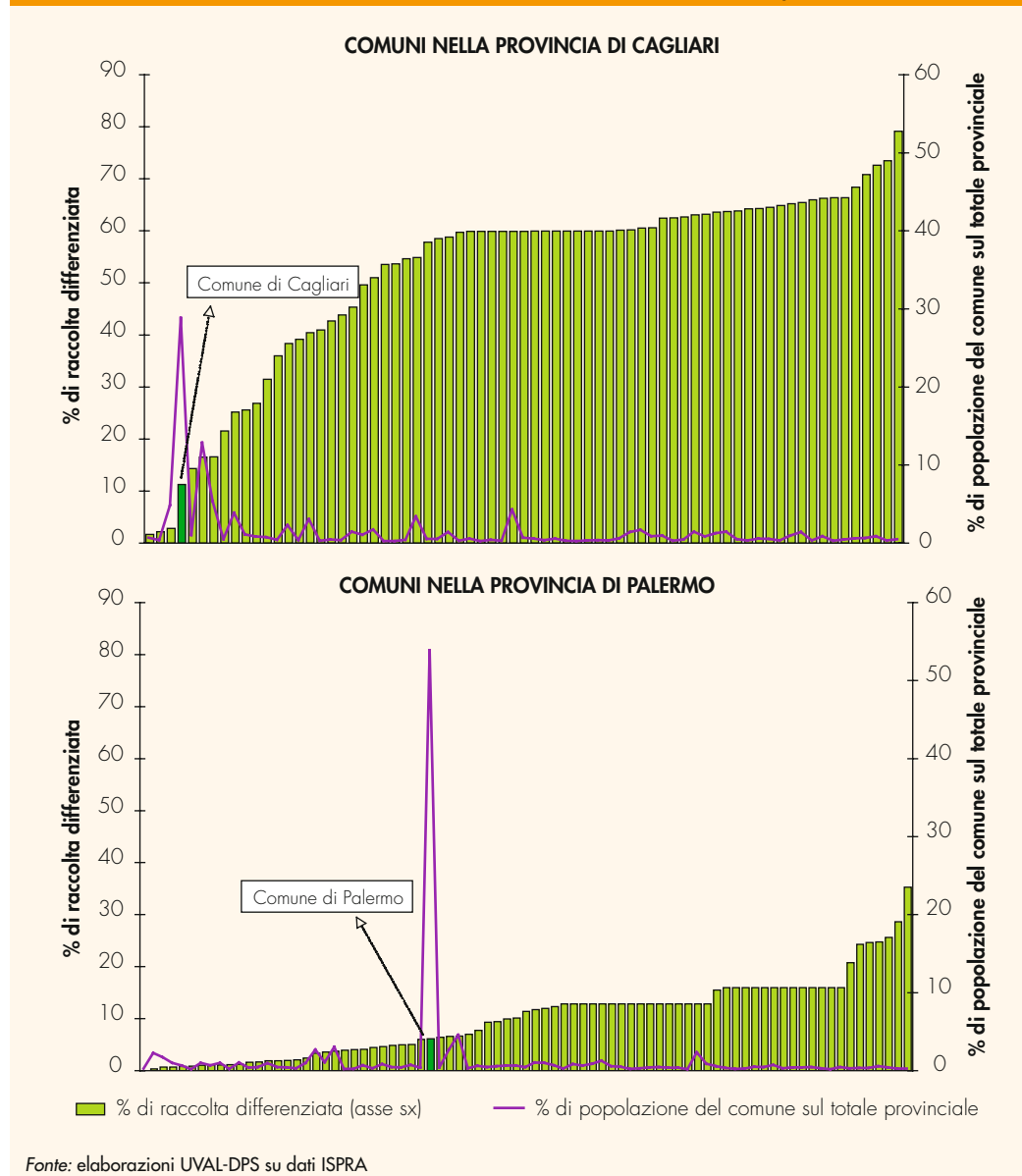
Una elevata variabilità si rileva anche a livello comunale²⁶, nell'ambito di una stessa provincia, sia nelle aree dove il percorso di avvicinamento agli obiettivi è stato chiaramente intrapreso, sia dove il ritardo appare generalizzato. A titolo esemplificativo, sono stati considerati i dati relativi alla provincia di Cagliari ed alla provincia di Palermo (cfr. Figura II.11).

Nella provincia di Cagliari la percentuale di raccolta differenziata è sostanzialmente in media con quella regionale (circa 28 per cento), ma a fronte di numerosi comuni con percentuali assai elevate (superiori al 50 per cento e picchi dell'80 per cento) il Comune di Cagliari fornisce un contributo assai modesto. In questo caso, un avvio deciso della raccolta differenziata nel Comune capoluogo di regione, vista l'elevata concentrazione di popolazione (quasi il 30 per cento del totale provinciale) e quindi di produzione di rifiuti, fornirebbe un contributo sostanziale portando la percentuale di raccolta differenziata su valori simili a quelli raggiunti dalle aree più virtuose del Nord.

²⁶ I dati comunali relativi al 2007 costituiscono un prodotto di fonte ISPRA, previsto da una Convenzione appositamente stipulata dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del MiSE ai fini del monitoraggio degli Obiettivi di Servizio del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Anche nella provincia di Palermo la percentuale di raccolta differenziata è in linea con la media regionale (pari al 6,1 per cento), ma sono pochi e scarsamente popolosi i comuni con i valori più elevati di raccolta differenziata (che raramente superano il 20 per cento). In questo caso, un avvio della raccolta differenziata nel Comune capoluogo di regione (che concentra il 54 per cento circa della popolazione provinciale), sarebbe in grado di modificare significativamente la situazione se accompagnato dagli sforzi congiunti degli altri comuni ricadenti nella provincia stessa. Sono molti, infatti, i comuni che devono ancora dare avvio ad un sistema di raccolta dei rifiuti in linea con le priorità ambientali e con gli obiettivi normativi.

Figura II.11 – PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA COMUNALE E QUOTA PERCENTUALE DI POPOLAZIONE DEI COMUNI SUL TOTALE DELLA PROVINCIA: CONFRONTO CAGLIARI E PALERMO, ANNO 2007



II.1.4 Gestione del servizio idrico integrato

A quasi un quindicennio di distanza dal primo intervento di riordino del settore idrico italiano, operato con la legge n. 36/94 (cd. Legge Galli), e dopo oltre un biennio dal varo del più ambizioso tentativo di riforma del quadro normativo del comparto, posto in essere con il decreto legislativo n. 152/06 e con le sue successive numerose modificazioni, il percorso di evoluzione del settore verso un moderno assetto di mercato continua a presentare spiccati elementi di contraddittorietà.

Se il processo di adempimento istituzionale può dirsi sostanzialmente completato, stenta invece a compiersi il definitivo passaggio ad una gestione industriale del settore, basata su solidi schemi di regolazione, adeguati assetti di *governance* e significativa presenza di investitori privati.

Ambiti Territoriali
Ottimali e forme di
gestione

Secondo i dati presentati dal *Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche* (CoVIRI) nella sua ultima Relazione annuale al Parlamento (presentata nel maggio del 2008), al 31 dicembre del 2007 in 91 dei 92 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) previsti dalle 19 leggi regionali approvate²⁷ si erano insediate le Autorità d'Ambito (AATO)²⁸, 48 delle quali in forma consortile e 43 in forma convenzionale; queste avevano completato 90 ricognizioni sullo stato delle reti e 85 cicli di pianificazione d'ambito; in 67 ATO (in cui risiedevano 44,4 milioni di utenti, pari al 79 per cento della popolazione residente in Italia) era stato effettuato l'affidamento del Servizio Idrico Integrato (SII), in taluni casi a più di un gestore, posto che questi ultimi annoverano 106 soggetti.

Tra le forme gestionali prescelte assolutamente prevalente risulta il ricorso a società pubbliche o a soluzioni di partenariato istituzionale. A fine 2007, infatti, a fronte di sole 5 concessioni a privati, se ne registravano 64 a società interamente pubbliche (che servivano una popolazione di 25,5 milioni di utenti), 31 a imprese a capitale misto a proprietà pubblica maggioritaria (15 delle quali con *partner* selezionato mediante procedura concorsuale e 16 con socio quotato in Borsa) e 6 tipologie non immediatamente riconducibili a quelle previste dall'art. 113, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2004²⁹. Gli affidatari del SII facenti capo alle società idriche quotate nei mercati regolamentati servono circa 8,5 milioni di utenti, una quota minoritaria (19 per cento) della popolazione residente negli ATO che hanno affidato il servizio³⁰.

Informazioni circa l'evolversi della situazione del settore sono ricavabili dall'indagine che periodicamente l'Istat svolge presso le AATO. I dati dell'ultima edizio-

²⁷ Con l'esclusione del Trentino Alto Adige, tutte le restanti Regioni hanno emanato la legge di recepimento: dalla Toscana (1995) al Friuli Venezia Giulia (2005). La mancata legiferazione da parte della Regione dolomitica va ricondotta alla sentenza della Corte Costituzionale n. 412/94, che ha sancito l'illegittimità di alcuni commi dell'art. 8 della legge n. 36/94, ritenuti lesivi dell'autonomia delle due Province autonome.

²⁸ Non risultava ancora operativo l'ATO interregionale costituito tra Friuli Venezia Giulia e Veneto (cd. ATO del Lemene), composto da 11 Comuni appartenenti alla prima e 15 alla seconda Regione.

²⁹ Tra cui un soggetto privato con affidamento sperimentale nell'ATO di Reggio Calabria.

³⁰ Secondo informazioni elaborate da AneA - l'associazione nazionale delle AATO - negli ATO citati nel testo i primi 4 gruppi di controllo per numero di abitanti serviti sono: Acea (con 3,6 milioni di utenti), Hera, Enia ed Iride. Acea rimane il soggetto di maggiore dimensione anche se si guarda al perimetro di mercato costituito dagli affidamenti competitivi (sia per la gestione, sia per il socio privato: 42,7 milioni) e dal settore nel suo complesso (integrato dunque dagli affidamenti diretti a società interamente pubbliche), dove 8,3 milioni di utenti, ovvero il 19 per cento della popolazione raggiunta dal SII, sono serviti dalla *multiutility* capitolina.

ne, riferiti al 2007, consentono di aggiornare la morfologia gestionale che emerge dalle rilevazioni del 2005 e 1999³¹. Alla fine del 2007, i 112 affidatari del SII censiti dall'Istituto (di cui 104 operativi, contro 79 del 2005) servivano 35,5 milioni di utenti, pari al 60 per cento della popolazione residente, con un aumento di utenti serviti rispetto al 2005 dell'ordine di circa 6 milioni in valori assoluti e di 10 punti in termini percentuali. A livello di macroarea, l'incidenza della popolazione servita era compresa fra il 51,4 per cento del Mezzogiorno e l'89 delle regioni centrali; rispetto al 2005, era il Mezzogiorno a segnare l'aumento in assoluto più rilevante (oltre 2,7 milioni di utenti addizionali), pari a circa un terzo delle utenze servite nel 2005.

Le regioni dove la riforma è più avanzata sono, nell'ordine, la Basilicata, l'Umbria, la Toscana, la Sardegna e la Puglia, nelle quali i comuni raggiunti dal SII superavano il 90 per cento del totale; si aggiungono anche il Piemonte e l'Abruzzo se la graduatoria viene stilata in termini di popolazione servita. Di contro, il processo stenta a consolidarsi in Valle d'Aosta e Molise nonché, fra le regioni maggiori, in Lombardia, dove in quasi il 90 per cento dei Comuni ospitanti più di un quinto degli abitanti lombardi risultava ancora privo di un gestore integrato operativo.

L'indagine fornisce inoltre informazioni sulla trasformazione organizzativa del settore idrico, espressa dalla penetrazione delle forme gestionali di tipo industriale o comunque non comunale.

Nel segmento della distribuzione di acqua potabile, le gestioni organizzate raggiungevano, alla fine del 2007, l'85,7 per cento della popolazione del Paese contro il 61,9 per cento registrato alla fine del decennio precedente; all'incidenza massima del 95,2 per cento nell'Italia centrale si contrapponeva un minimo del 75,1 in quella meridionale (cfr. Tavola. II.6).

Distribuzione
dell'acqua
potabile

Tavola II.6 - POPOLAZIONE RESIDENTE NEI COMUNI IN CUI È PRESENTE IL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DELL'ACQUA POTABILE PER TIPOLOGIA DI GESTIONE - ANNI 1999, 2005 E 2007 (valori percentuali)

| | 1999 | | 2005 | | 2007 | |
|-------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|
| | Gestione non comunale | Gestione comunale o mista | Gestione non comunale | Gestione comunale o mista | Gestione non comunale | Gestione comunale o mista |
| Italia nord-occidentale | 62,2 | 37,8 | 79,7 | 20,3 | 88,8 | 11,2 |
| Italia nord-orientale | 70,3 | 29,7 | 86,4 | 13,6 | 91,0 | 9,0 |
| Italia centrale | 68,6 | 31,4 | 86,8 | 13,2 | 95,2 | 4,8 |
| Italia meridionale | 53,9 | 46,1 | 55,5 | 44,5 | 75,1 | 24,9 |
| Italia | 61,9 | 38,1 | 78,2 | 21,8 | 85,7 | 14,3 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat (2008)

³¹ All'indagine censuaria sul Sistema delle Acque effettuata nel 1999 è seguito un aggiornamento campionario riferito al 30 giugno 2005. I dati inerenti il 2007 si riferiscono alla rilevazione "Enti gestori dei servizi idrici" condotta presso le Autorità di Ambito Territoriale Ottimale. Tali enti gestori rappresentano le unità di rilevazione dell'indagine di tipo censuario che si svolgerà nel 2009 e che sarà utilizzata per il monitoraggio degli *Obiettivi di Servizio* in relazione al Servizio Idrico Integrato.

Servizi di
fognatura

Una situazione meno positiva caratterizzava il servizio di fognatura, fornito su base industriale al 76,4 per cento della popolazione (35,7 nel 1999); oltre il 40 per cento del Mezzogiorno risultava ancora servito da gestioni comunali o miste o, nel caso di alcune realtà marginali della Puglia e della Sicilia, non raggiunto dalla rete fognaria (cfr. Tavola II.7).

Tavola II.7 – POPOLAZIONE RESIDENTE NEI COMUNI IN CUI È PRESENTE IL SERVIZIO DI FOGNATURA PER TIPOLOGIA DI GESTIONE – ANNI 1999, 2005 E 2007 (valori percentuali)

| | 1999 | | 2005 | | 2007 | |
|-------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|
| | Gestione non comunale | Gestione comunale o mista | Gestione non comunale | Gestione comunale o mista | Gestione non comunale | Gestione comunale o mista |
| Italia nord-occidentale | 29,6 | 70,4 | 64,7 | 35,3 | 77,4 | 22,6 |
| Italia nord-orientale | 45,8 | 54,2 | 82,5 | 17,5 | 90,5 | 9,5 |
| Italia centrale | 53,2 | 46,8 | 84,5 | 15,5 | 94,1 | 5,9 |
| Italia meridionale | 25,6 | 74,4 | 32,7 | 67,3 | 58,2 | 41,8 |
| Italia | 35,7 | 64,3 | 66,8 | 33,2 | 76,4 | 23,6 |

Fonte: Istat (2008)

Meno ampia risulta la disponibilità di informazioni sulla qualità del servizio idrico, riflesso della perdurante assenza di una sede nazionale di regolazione, autorevole e indipendente, investita del mandato di tutelare il rapporto d'utenza rispetto al quale la raccolta di dati oggettivi, verificabili e periodicamente aggiornati sulle caratteristiche della fornitura rappresenta un pre-requisito essenziale. Al mancato aggiornamento delle informazioni sulle perdite di rete da parte del CoViRI e all'assenza di dati successivi al 2005 per i due indicatori di funzionalità tecnica del SII, elaborati dall'Istat per il DPS nell'ambito del progetto congiunto sugli *Obiettivi di Servizio* analizzati nel Rapporto dello scorso anno³², soccorre in parte la rilevazione di tipo campionario condotta dall'Istituto nel contesto della cosiddetta *Indagine Multiscopo sulle Famiglie*, che offre informazioni sul gradimento degli utenti nella fruizione di alcuni servizi pubblici e di pubblica utilità; per quello idrico, i dati sono disponibili fino al 2007.

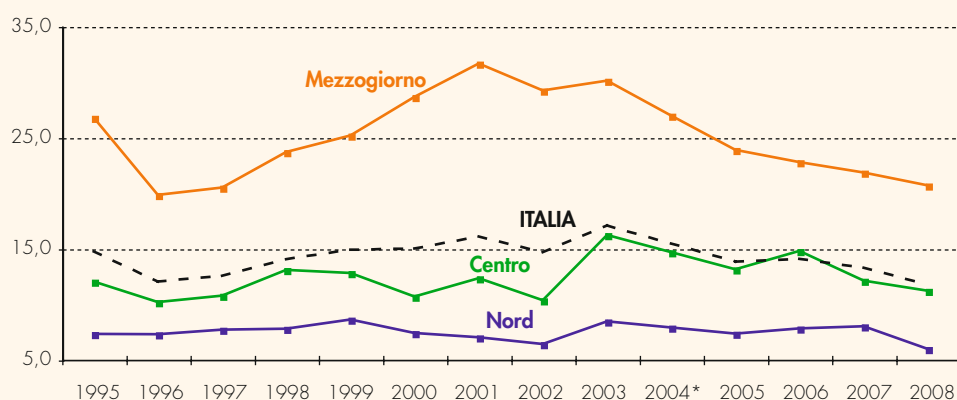
Secondo tale indagine, la quota di famiglie italiane che lamenta irregolarità nella fornitura idrica sarebbe sostanzialmente stabile da un quindicennio su un livello del 15 per cento.

³² Cfr. Rapporto Annuale 2007, pagg. 81-84. Gli indicatori sono: la percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale e la percentuale di abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione. Con riferimento all'anno 2006 è al momento disponibile una stima, effettuata dall'Istat, del solo carico inquinante delle acque reflue in termini di abitanti equivalenti. A livello di Abitanti Equivalenti Totali Urbani (AETU) il dato medio Italia passa da circa 102 milioni nel 2005 a circa 99 milioni nel 2006. Questa diminuzione, che si osserva in tutte le regioni e province autonome, riflette le modifiche delle diverse fonti generatrici dell'inquinamento (popolazione presente e attività industriali). Per approfondimenti, si veda la Nota metodologica disponibile sul sito http://www.istat.it/dati/dataset/20090202_00/

La sintesi nazionale riflette livelli e andamenti alquanto differenziati fra le diverse aree del Paese: sebbene la distanza fra livelli di qualità *percepita* nella fornitura del servizio idrico nelle tre macroaree territoriali si contrae dall'inizio del decennio in virtù di una flessione pressoché costante della quota di famiglie insoddisfatte del Mezzogiorno, qui il livello dell'indicatore del Paese rimane ancora di 8 punti percentuali più elevato della media nazionale e tre volte superiore alle regioni settentrionali (cfr. Figura II.12).

Irregolarità nella distribuzione dell'acqua

Figura II.12 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA (valori percentuali)



* I dati per l'anno 2004, non disponibili, sono frutto di interpolazione.

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat, Indagine Multiscopo presso le Famiglie (2008)

Come in ogni altro servizio infrastrutturale erogato con il tramite essenziale di una rete fissa, l'efficacia prestazionale della fornitura idrica riflette sia l'efficienza della gestione operativa e della manutenzione ordinaria, sia la rilevanza degli investimenti rivolti al miglioramento del servizio a capacità data.

Se le pianificazioni d'ambito offrono ampie indicazioni sugli impegni programmatici richiesti agli affidatari del servizio in materia di investimenti infrastrutturali assai più scarse sono le indicazioni di consuntivo. La carenza di dati è anche il riflesso del lentissimo avvio operativo del processo di gestione integrata del servizio idrico, che interessa concretamente una frazione ancora limitata degli ATO.

La Relazione annuale del CoViRI fornisce alcune indicazioni preliminari al riguardo. Da esse si desume che nei 33 ATO esaminati dai servizi del Comitato (in cui risiede una popolazione complessiva di circa 29 milioni di utenti) erano stati realizzati investimenti per circa 2,1 milioni di euro (poco più di 70 euro pro capite), contro una previsione di ammontare circa doppio (4,4 milioni di euro) ricavabile dalla pianificazione d'ambito relativamente ai primi anni di gestione integrata (3-4 anni in media). Percentuali di realizzazione notevolmente superiori alla media sembrerebbero riscontarsi in alcuni ATO veneti, emiliani e dell'Italia centrale.

Nell'orizzonte prospettico tracciato dalla pianificazione d'ambito, il volume annuo di investimento del settore supera, secondo stime riportate dal CoViRI, i 2,2

Investimenti infrastrutturali

milioni di euro (due terzi dei quali destinati a nuove infrastrutture, il rimanente a manutenzione conservativa), pari a 1-2 decimi di punto percentuale di Pil. Si tratta di un valore ragguardevole, pur inferiore alla soglia minima necessaria nei Paesi ad alto reddito indicato da studi internazionali condotti in ambito OCSE³³.

In presenza di un'elevata intensità di capitale, alto rapporto di leva finanziaria (prossimo al 50 per cento, secondo valutazioni recenti) e di modesta redditività interna dell'attività caratteristica³⁴, il finanziamento degli ingenti investimenti richiesti per colmare il fabbisogno infrastrutturale del settore può essere ostacolato dalla presenza di vincoli finanziari. Il ricorso a finanziamenti e garanzie pubbliche può allentare tali vincoli: il peso dei contributi pubblici supera infatti il 20 per cento delle fonti di copertura utilizzate nella pianificazione d'ambito.

II.2 Disagio socio-economico nelle aree urbane

Marginalità dei quartieri urbani

I fenomeni di marginalità socioeconomica nelle città sono spesso concentrati in determinati quartieri, o comunque in porzioni circoscritte dell'area urbana con caratteristiche insediative assai differenziate. Periferie in abbandono, centri storici degradati, zone residenziali o popolari toccate da crisi di stabilimenti industriali, queste alcune delle tipologie urbane dove si manifestano vecchie e nuove forme di disagio. Le politiche pubbliche locali, regionali e, meno frequentemente, nazionali si sforzano di contrastare questi fenomeni di marginalità attraverso diversi strumenti di intervento, come ad esempio i progetti integrati di rigenerazione urbana (Urban, Contratti di Quartiere, Progetti Integrati Urbani) e numerosi programmi settoriali ascrivibili alla spesa ordinaria.

In Italia, tra le innovazioni recenti introdotte a livello nazionale si può certamente annoverare il dispositivo previsto nel 2007 e avviato operativamente nel 2008 finalizzato alla individuazione e selezione di un certo numero di Zone Franche Urbane (ZFU), i cui riferimenti normativi, i metodi e gli indicatori utilizzati sono riportati nel Riquadro D³⁵.

Zone Franche Urbane

La perimetrazione delle Zone Franche Urbane, effettuata sulla base di dati disponibili a livello infra-comunale alla scala della sezione di censimento, ha permesso di misurare diversi aspetti della realtà sociale, economica ed occupazionale di specifici quartieri di molte città italiane. La fotografia che ne emerge, pur se non attualissima, in quanto fondata su dati rilevati al 2001, resta di grande interesse, perché permette di confrontare alcune dimensioni del disagio tra singoli quartieri e città³⁶.

³³ Si veda CoViRI, *Relazione al Parlamento*, anno 2007, pag. 53.

³⁴ Elaborazioni effettuate da un primario centro di ricerca privato su dati di bilancio relativi a una trentina di gruppi idrici italiani di medio-grande dimensione indicano che nel 2006 il ROI medio del campione, negativo nella fascia dimensionale più piccola, risultava compreso fra lo 0,7 e il 4,1 per cento. Si veda Utilitatis, *Blue Book 08*, pag. 136.

³⁵ L'informazione completa sul dispositivo è disponibile sul sito del DPS all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/zone_franche_urbane/ZFU_cosa_sono.asp

³⁶ I dati sono di fonte Istat, Censimento 2001 che rappresenta, tra le statistiche ufficiali, l'unica con il livello di disaggregazione territoriale necessario. Tuttavia, considerando la distribuzione spaziale delle aree di disagio socio-economico, come fenomeno almeno in parte strutturale in quanto vincolato dal combinato della pianificazione urbanistica e delle dinamiche del mercato immobiliare, il ricorso ai dati del 2001 restituisce un quadro ancora valido.

Le aree proposte (64 in totale su 180 ammissibili) si distribuiscono sul territorio nazionale con un peso più consistente nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Questo deriva, oltre che dagli stessi criteri di ammissibilità, anche dalla dimensione di città e quartieri e, all'interno delle singole regioni, dalla reattività di alcuni contesti locali dove sembra essere maggiore la capacità progettuale.

RIQUADRO D – CRITERI DI SELEZIONE DELLE ZONE FRANCHE URBANE

Le Zone Franche Urbane (ZFU) sono state introdotte nelle Leggi finanziarie 2007 e 2008¹ con l'obiettivo di contrastare i fenomeni di esclusione sociale e favorire l'integrazione socio-culturale delle popolazioni residenti nei quartieri disagiati nelle città italiane. Le norme istituiscono un fondo di 50 milioni di euro per ciascun anno del biennio 2008-2009 per sostenere incentivi ed agevolazioni fiscali e previdenziali a favore delle nuove attività economiche avviate, a partire dal 1° gennaio 2008, dalle piccole imprese localizzate in aree e quartieri perimetrati in modo dettagliato in un numero limitato di città italiane².

Per permettere al dispositivo di raggiungere gli obiettivi individuati per la prima fase di sperimentazione delle ZFU, il Cipe nella Delibera n. 5/2008, su proposta del MiSE-DPS, ha stabilito i criteri di ammissibilità, individuazione e selezione delle proposte progettuali trasmesse dalle Amministrazioni comunali. I criteri di ammissibilità riportati nella Tavola D.1 hanno permesso, nella prima fase di selezione, di circoscrivere il numero dei potenziali proponenti a 180 Amministrazioni comunali, localizzate in 11 diverse regioni. Le Amministrazioni regionali hanno trasmesso 64 proposte progettuali al DPS che, secondo le competenze attribuite dal Cipe, ha costituito un proprio Gruppo Tecnico per lo svolgimento delle attività istruttorie.

Per comporre l'elenco delle ZFU da proporre a finanziamento sono stati utilizzati congiuntamente due criteri: la graduatoria dettata dall'Indice di Disagio Socio-economico (IDS) e le priorità strategiche proposte dalle Amministrazioni regionali. L'IDS³ deriva dalla combinazione di quattro indicatori di esclusione socio-economica: (i) tasso di disoccupazione; (ii) tasso di occupazione; (iii) tasso di concentrazione giovanile; (iv)

¹ Per il dettaglio normativo si faccia riferimento alla legge n. 296/2006, art. 1 comma 340 e successivi (Legge finanziaria 2007) come integrati e modificati dalla legge n. 244/2008, art. 1 commi 561, 562 e 563 (Legge finanziaria 2008).

² Le caratteristiche tecniche di tali agevolazioni sono compiutamente descritte nell'art. 1 comma 562 della Legge finanziaria 2008. Per quanto riguarda la regolazione fine del dispositivo di erogazione la Legge finanziaria 2008 rinvia ai decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero del Welfare, attualmente in fase di elaborazione.

³ L'indice IDS che vale per l'intera ZFU è dato dalla media ponderata dei valori di IDS delle singole sezioni censuarie (i), ottenuta come segue:

$$IDS = \text{peso}(i) \times IDS(i) + \text{peso}(i+1) \times IDS(i+1) + \dots + \text{peso}(n) \times IDS(n).$$

I pesi sono calcolati sulla base della popolazione di ogni sezione compresa nel perimetro della ZFU mentre il calcolo dell'IDS (i), si ottiene applicando la seguente formula:

$IDS(i) = 0,40 \times (DIS(i) - DISNAZ) + 0,30 \times (OCCNAZ - OCC(i)) + 0,15 \times (GIOV(i) - GIOVNAZ) + 0,15 \times (SCOLNAZ - SCOL(i)).$ La formula misura lo scostamento dalla media nazionale di 4 indicatori occupazionali e demografici di uso consueto nell'analisi socio-economica territoriale.

Tavola D.1 – CARATTERISTICHE E CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE ZFU STABILITI DAL CIPE

| Critero | Valore di riferimento | Fonte statistica |
|--|--|--|
| <i>Ammissibilità dei Comuni proponenti</i> | | |
| Dimensione demografica | > 25.000 abitanti | Istat, popolazione residente 2006 |
| Tasso di disoccupazione del Sistema Locale del Lavoro che comprende il comune superiore alla media nazionale | > 7,7% | Istat, Indagine sulla forza lavoro 2005 |
| <i>Ammissibilità delle ZFU</i> | | |
| Dimensione demografica | > 7.500 abitanti, < 30.000 abitanti | Istat, Censimento 2001 |
| Popolazione residente nella ZFU inferiore al 30% del totale della popolazione residente del comune | < 30% | Istat, Censimento 2001 |
| Tasso di disoccupazione superiore alla media comunale | - | Istat, Censimento 2001 |
| Contiguità spaziale delle sezioni censuarie aggregate nei confini dell'area bersaglio | - | Istat, Cartografia numerica digitale delle sezioni censuarie per il territorio nazionale |
| Numero massimo di ZFU per regione | 3 | |

Fonte: Delibera Cipe n. 5/2008

tasso di scolarizzazione. Oltre all'IDS, la stessa Delibera Cipe ha assegnato alle Regioni il compito di verificare in prima istanza l'ammissibilità e la completezza delle proposte progettuali dei Comuni e di indicare quelle ritenute prioritarie secondo scelte e/o criteri adeguatamente motivati. Questa prerogativa è stata esercitata da quattro Regioni (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) che hanno integrato l'IDS con ulteriori indicatori ponderati e misurati.

Tali indicatori hanno sostanzialmente ripreso i contenuti obbligatori e/o facoltativi indicati dalla citata Delibera Cipe e dalla Circolare MiSE-DPS di attuazione, ovvero:

- (a) la solidità strategica delle motivazioni espresse dall'Amministrazione comunale per l'individuazione dell'area da candidare come ZFU;*
- (b) il livello di co-finanziamento comunale;*
- (c) il livello di impegno, chiarezza e consistenza della struttura comunale preposta alla gestione della ZFU;*
- (d) il livello di dettaglio e credibilità nell'individuazione di investimenti complementari sostenuti con risorse aggiuntive.*

Sulla base dei criteri sopra illustrati le ZFU inizialmente previste in 18 sono state incrementate a 22 per garantire la localizzazione di almeno una esperienza di Zona Franca Urbana in ciascun territorio regionale in cui sono state presentate domande ammissibili (cfr. Tavola D.2).

Tavola D.2 - INDIVIDUAZIONE DELLE ZFU SECONDO IDS E PRIORITÀ REGIONALI

| N. | Proposta ZFU | Regione | Popolazione ZFU 2001 | IDS |
|----|-------------------|------------|----------------------|--------|
| 1 | Catania | Sicilia | 28.595 | 0,2332 |
| 2 | Torre Annunziata | Campania | 13.106 | 0,2200 |
| 3 | Napoli | Campania | 23.716 | 0,2043 |
| 4 | Taranto | Puglia | 22.315 | 0,1948 |
| 5 | Cagliari | Sardegna | 7.624 | 0,1816 |
| 6 | Gela | Sicilia | 21.745 | 0,1550 |
| 7 | Mondragone | Campania | 7.638 | 0,1497 |
| 8 | Andria | Puglia | 15.744 | 0,1461 |
| 9 | Crotone | Calabria | 16.017 | 0,1384 |
| 10 | Erice | Sicilia | 7.639 | 0,1337 |
| 11 | Iglesias | Sardegna | 7.961 | 0,1329 |
| 12 | Quartu Sant'Elena | Sardegna | 19.235 | 0,1225 |
| 13 | Rossano | Calabria | 9.827 | 0,1150 |
| 14 | Lecce | Puglia | 10.182 | 0,1139 |
| 15 | Lamezia Terme | Calabria | 17.618 | 0,1102 |
| 16 | Campobasso | Molise | 8.171 | 0,0658 |
| 17 | Velletri | Lazio | 14.341 | 0,0580 |
| 18 | Sora | Lazio | 7.707 | 0,0457 |
| 19 | Pescara | Abruzzo | 19.384 | 0,0438 |
| 20 | Ventimiglia | Liguria | 7.554 | 0,0172 |
| 21 | Massa-Carrara | Toscana | 29.706 | 0,0117 |
| 22 | Matera | Basilicata | 17.030 | 0,0102 |

Fonte: Gruppo Tecnico ZFU del DPS su dati Istat, Censimento 2001

Nella Figura II.13 è rappresentata la posizione geografica delle 64 ZFU presentate dai Comuni e delle 22 proposte al Cipe per l'individuazione.

Figura II.13 - LOCALIZZAZIONE DELLE ZFU PROPOSTE DAI COMUNI E DELLE ZFU INDIVIDUATE



Fonte: elaborazioni del Gruppo Tecnico ZFU del DPS

**Concentrazione
spaziale del
disagio**

L'osservazione dei valori di alcune variabili significative nei 64 Comuni proponenti permette di svolgere delle riflessioni sull'entità e la specificità di alcune forme di concentrazione spaziale del disagio socio-economico nelle città italiane, con particolare riferimento al Mezzogiorno.

La Tavola II.8 confronta i valori medi degli indicatori che compongono l'IDS nelle aree proposte come ZFU con i valori medi degli stessi sull'intero territorio comunale di appartenenza e con la media nazionale.

Tavola II.8 - INDICI SOCIO-OCCUPAZIONALI NELLE AREE PROPOSTE COME ZFU

| | Popolazione | Tasso di disoccupazione (%) | Tasso di occupazione (%) | Tasso di concentrazione giovanile | Tasso di scolarizzazione (%) |
|--|-------------|-----------------------------|--------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| Valori di riferimento per le 64 ZFU proposte | | | | | |
| Media | 12.458 | 26,3 | 33,1 | 30,9 | 27,8 |
| MAX | 29.706 | 45,7 | 47,5 | 39,6 | 43,0 |
| Min | 7.347 | 10,9 | 20,0 | 23,2 | 9,8 |
| Valori di riferimento per il territorio dei Comuni proponenti | | | | | |
| Media | | 23,3 | 34,5 | 29,4 | 35,9 |
| MAX | | 34,2 | 45,3 | 37,0 | 48,0 |
| Min | | 9,8 | 24,5 | 21,9 | 19,9 |
| Valori medi nazionali | | 11,6 | 42,9 | 25,4 | 33,4 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat - Censimento 2001

Al momento della rilevazione, il tasso medio di disoccupazione nelle ZFU proposte era pari al 26,3 per cento, a fronte di una media del 23,3 per cento nei relativi territori comunali, rispetto ad un tasso medio nazionale dell'11,6 per cento. In alcuni casi si individuano realtà locali dove il problema della disoccupazione appare particolarmente grave, sino all'estremo del quartiere Librino nel Comune di Catania che, nel 2001, presentava un tasso di disoccupazione del 45,7 per cento (corrispondente al valore massimo riportato nella Tavola II.8).

I livelli di occupazione mostrano andamenti concordi ai livelli di disoccupazione. Il tasso di occupazione nelle ZFU proposte (33,1 per cento) è inferiore, ancorché di poco, al livello medio nei comuni proponenti (34,5 per cento) e, in misura significativa rispetto alla media nazionale (42,9 per cento). Anche in questo caso, si osservano alcune realtà dove economia e occupazione appaiono particolarmente fragili, come il quartiere proposto dal Comune di Torre Annunziata, dove appena una persona su cinque in età da lavoro risulta occupata (corrispondente al valore minimo riportato nella Tavola II.8).

Infine, si evidenziano casi estremi di quartieri dove il livello dei diplomati è inferiore ad un residente su dieci (ZFU proposta nel Comune di Andria) e con una considerevole concentrazione di giovani (ancora il quartiere Librino di Catania).

In generale, le caratteristiche morfologiche delle ZFU proposte sono molto eterogenee. Solo in alcuni casi - quali Lecce, Cagliari o Erice - si tratta di porzioni di aree urbane omogenee al loro interno (ad esempio: una porzione di centro

storico, un quartiere periferico di Edilizia Residenziale Pubblica, un quadrante di espansione urbana non consolidata). Più spesso le aree sono composte da molteplici elementi urbanistici, sociali ed economici, che talvolta coniugano una parte critica del tessuto residenziale con aree dotate di opportunità di crescita economica (fascia costiera, area retro-portuale, insediamenti produttivi, aree agricole interstiziali, ambiti di valore paesaggistico-monumentale).

Le diverse caratteristiche tipologiche delle aree si riflettono anche nella dimensione demografica: a fronte di una popolazione media di 12.536 abitanti, solo in alcuni casi (ad esempio, Cagliari e Foggia) si rileva una concentrazione di popolazione significativamente inferiore al limite massimo consentito dal criterio del 30 per cento dell'intera popolazione comunale. La media semplice dei tassi di copertura (popolazione della ZFU su quella comunale complessiva) si attesta infatti sul 22,6 per cento.

In pochi casi le perimetrazioni delle aree presentano confini articolati e frastagliati, non ancorati ad elementi funzionali importanti del sistema insediativo, come grandi assi di mobilità e quartieri di morfologia o "identità" definita. Tuttavia, al netto di considerazioni ancora da verificare nel merito della strategia spaziale e dell'impatto potenziale di perimetrazioni più lasche, rimane pur sempre vero che in questo modo la scelta ha di fatto favorito l'inclusione degli ambiti micro-territoriali più critici.

Come ha confermato il processo di individuazione delle ZFU il fenomeno della concentrazione spaziale del disagio socio-economico non rappresenta un problema limitato alle città del Mezzogiorno, ma interessa diverse città del Centro-Nord³⁷. La Tavola II.9, che riporta, per alcune città del Centro-Nord, l'ammontare complessivo e il peso relativo della popolazione residente nelle sole sezioni censuarie con tasso di disoccupazione superiore alla media nazionale (pari all'11,5 per cento), risulta efficace nel rappresentare tale situazione.

Concentrazione demografica nei quartieri urbani ad elevato disagio

Tavola II.9 – PESO DEMOGRAFICO DI SEZIONI CENSUARIE CON PIÙ ALTA DISOCCUPAZIONE

| | Torino | Milano | Genova | Bologna | Padova | Verona |
|---|---------|-----------|---------|---------|---------|---------|
| Popolazione sezioni censuarie con disoccupazione > 11,5 % | 155.166 | 106.352 | 118.754 | 11.611 | 9.354 | 10.642 |
| Quota % su popolazione comunale | 17,9 | 8,5 | 19,5 | 3,1 | 4,6 | 4,2 |
| Popolazione totale comunale | 865.263 | 1.256.211 | 610.307 | 371.217 | 204.870 | 253.208 |
| Tasso di disoccupazione medio comunale (%) | 8,4 | 5,5 | 8,6 | 4,38 | 5,26 | 4,93 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat - Censimento 2001

³⁷ Sono state infatti numerose le richieste provenienti dalle Amministrazioni regionali e comunali del Centro-Nord che suggeriscono di valutare alcuni possibili futuri aggiustamenti per aumentare copertura ed efficacia del dispositivo. I criteri di ammissibilità (in particolare, quello legato alla disoccupazione nel Sistema Locale del Lavoro) hanno infatti precluso la possibilità di presentare proposte a diverse città del Centro-Nord che, pur se mediamente floride e produttive, presentano sul proprio territorio importanti sacche di disagio sociale ed occupazionale.

Tutte le sei città esaminate, anche se complessivamente collocate in cima alle graduatorie di dinamismo economico e benessere sociale, presentano un discreto numero di sezioni di censimento dove la disoccupazione è superiore alla media nazionale, e pertanto radicalmente più alto che nel medesimo comune. Come prevedibile, le maggiori concentrazioni si individuano nelle città metropolitane, come ad esempio Genova, dove le sezioni di censimento con un alto livello di disoccupazione nel 2001 contenevano il 19,5 per cento della popolazione residente. L'elevata concentrazione spaziale rilevata si può ricollegare alle dinamiche sovrapposte, in parte specifiche di ogni città, dei fenomeni migratori e della ristrutturazione della base produttiva.

Un caso significativo a livello nazionale di concentrazione urbana del disagio socio-economico è l'area di Torino a Nord-Ovest del mercato di Porta Palazzo nella quale almeno una parte dei 150 mila abitanti delle sezioni censuarie con maggiore disoccupazione relativa vive in aree compatte che possono prefigurare interi isolati, o veri e propri quartieri, caratterizzati da maggiore disagio, non solamente in relazione alla media cittadina, ma anche in un confronto su scala nazionale. In generale, è possibile affermare che il sistema di regole e criteri utilizzato per dare avvio alla fase di prima sperimentazione delle ZFU ha dato buoni risultati, rafforzando i presupposti che permetteranno la creazione di impresa e occupazione in aree urbane realmente svantaggiate e di contrastare marginalità e degrado.

II.3 I servizi per la fruizione delle risorse culturali

L'analisi proposta di seguito fornisce una rappresentazione inedita del patrimonio culturale di proprietà diversa da quella statale e si basa sull'Indagine sugli istituti di antichità e d'arte e i luoghi della cultura non statali, svolta dall'Istat nell'ambito del progetto "Informazione di contesto per le politiche integrate territoriali - INCIPIT"³⁸. L'indagine censuaria ha consentito per la prima volta di analizzare in maniera sistematica l'offerta museale non statale; l'ultimo censimento dei musei e delle istituzioni similari risale infatti al 1992 e le altre fonti sul patrimonio culturale non statale sono frammentarie ed eterogenee.

Le unità di rilevazione dell'indagine sono state i musei e gli altri luoghi espositivi non statali a carattere museale, con una fruizione organizzata e regolamentata, che acquisiscono, conservano, ordinano ed espongono al pubblico beni e/o collezioni d'interesse culturale e che rispondono alle definizioni internazionali e naziona-

³⁸ L'indagine è stata realizzata all'interno di una Convenzione fra il DPS e l'Istat; sono state attivate collaborazioni con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, le Regioni e le Province autonome, sotto la supervisione di una Commissione scientifica coordinata dall'Istat e composta dal DPS stesso, dall'Ufficio di Statistica del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, dal Centro Interregionale per il Sistema Informativo ed il Sistema Statistico, dal Coordinamento degli assessorati dei beni culturali della Conferenza delle Regioni e dalla Conferenza Episcopale Italiana. I dati si riferiscono all'anno 2006, con alcune informazioni retrospettive sui visitatori, riferite anche agli anni 2003 e 2004. Il progetto INCIPIT ha previsto la costruzione di una banca dati territoriale (prevalentemente a livello comunale), integrata per la raccolta e la diffusione di informazioni sulle risorse culturali, turistiche, naturali e sulle produzioni tipiche e di qualità. Tali risorse sono ritenute strategiche per lo sviluppo locale e per esse si è riscontrata l'esigenza di una adeguata rappresentazione statistica a livello comunale.

li³⁹. Complessivamente, l'indagine ha interessato circa 5.800 istituzioni museali, con un tasso di risposta elevato (oltre il 90 per cento); le istituzioni effettivamente rispondenti alle definizioni sopra richiamate sono risultate 4.562, oggetto della presente analisi.

Nel seguito, i nuovi dati disponibili verranno utilizzati in un'ottica specifica, mettendo in luce gli aspetti quantitativi e gli *standard* qualitativi dell'offerta rappresentata dagli Istituti e Musei non statali, al fine di fornire elementi per valutarne le potenzialità in termini di attrattività territoriale e indotto economico e occupazionale; l'indagine fornisce comunque informazioni significative anche per quanto riguarda i contenuti culturali, le caratteristiche e la consistenza delle collezioni e dei beni culturali esposti.

Il primo aspetto da mettere in evidenza sono le dimensioni quantitative: i 4.526 siti non statali censiti dall'Istat nel 2006 sono stati oggetto di circa 62 milioni di visite, a fronte delle 34,6 visite rivolte al patrimonio statale nello stesso anno. Rispetto al patrimonio statale, quello non statale risulta più distribuito a livello comunale, pur con una forte concentrazione nelle regioni del Centro-Nord (in particolare in Toscana e Veneto), dove si concentra il 75 per cento circa dei siti e dei visitatori (cfr. Tavola II.10).

Il patrimonio non statale si caratterizza per l'elevata numerosità di siti medio-piccoli diffusi sul territorio: su 4.526 siti non statali censiti, l'85 per cento risultava con meno di 50.000 visitatori. Tuttavia si riscontrano anche veri e propri poli di attrazione: 5 siti hanno attirato nel 2006 più di un milione di visitatori⁴⁰ e circa un centinaio di siti attirano più di 100.000 visitatori all'anno⁴¹. In quest'ultima categoria rientrano molti siti a titolarità privata i più diffusi dei quali sono di proprietà degli Enti ecclesiastici, ma vi sono anche importanti espressioni culturali nate su iniziativa di diverse tipologie di soggetti privati⁴².

Le tendenze della domanda nel triennio rilevato dall'indagine (2004-2006) riflettono una dinamica dei visitatori dei siti non statali assai più intensa rispetto alla domanda rivolta al patrimonio statale, con un aumento percentuale nel 2006 rispetto al 2004 pari al 16 per cento, a fronte di un corrispondente aumento di appena il 7,3 per cento dei visitatori dei siti statali. L'intensità di tale dinamica è dovuta principalmente alla crescita dei visitatori dei siti non statali nelle regioni del Centro-Nord, pari a ben il 19,7 per cento fra il 2006 e il 2004 (cfr. Figura II.14).

³⁹ Cfr. *International Council of Museums (ICOM)* ed *European Group for Museum Statistics (EGMUS)* e Codice dei beni culturali e del paesaggio, legge del 6 luglio 2002 e definizione elaborata nell'ambito del Sistema Informativo per le Statistiche Culturali (SISC).

⁴⁰ Il Museo Diocesano del Santuario Pontificio della Beata Vergine del Rosario a Pompei, la Cattedrale di Santa Maria del Fiore a Firenze, il Museo dell'opera della Metropolitana di Siena, il Palazzo Ducale di Venezia e la Cattedrale di Santa Maria di Pisa.

⁴¹ Fra cui sono da citare, a titolo esemplificativo, il Complesso Monumentale di Santa Croce e la Cupola del Brunelleschi a Firenze, il Museo centrale del Risorgimento e i Musei Capitolini a Roma, il Teatro antico di Taormina, l'Anfiteatro dell'Arena a Verona, il Battistero di Pisa, il Museo delle antichità egizie a Torino, la Casa di Giulietta a Verona.

⁴² Quali ad esempio il Museo Nazionale della Scienza e della Tecnologia "Leonardo Da Vinci" a Milano, il Museo Nazionale del Cinema e la Collezione "Peggy Guggenheim" a Venezia, la Fondazione Axel Munthe Villa San Michele ad Anacapri e il Parco Monumentale di Pinocchio a Pistoia.

Visitatori del patrimonio culturale degli enti locali e dei privati

Tavola II.10 – NUMERO DI SITI E DI VISITATORI PER REGIONE, PATRIMONIO STATALE E NON STATALE – ANNO 2006

| | VISITATORI | | | | SITI | |
|-----------------------|---------------------------------|---|---|---|-----------------|---------------------|
| | Visitatori dei siti non statali | Rapporto fra il numero dei visitatori dei siti non statali della regione sul numero dei visitatori dei siti statali | Distribuzione percentuale dei visitatori non statali per Regione sul totale nazionale | Distribuzione percentuale dei visitatori statali per Regione sul totale nazionale | N° siti statali | N° siti non statali |
| Abruzzo | 486.350 | 2,6 | 0,8 | 0,5 | 18 | 123 |
| Basilicata | 104.166 | 0,4 | 0,2 | 0,7 | 13 | 66 |
| Calabria | 948.387 | 3,0 | 1,5 | 0,8 | 18 | 118 |
| Campania | 6.968.687 | 1,0 | 11,3 | 17,3 | 69 | 181 |
| Emilia Romagna | 3.671.605 | 4,3 | 5,9 | 2,2 | 35 | 392 |
| Friuli Venezia Giulia | 1.015.051 | 0,2 | 1,6 | 10,4 | 11 | 173 |
| Lazio | 3.192.811 | 0,3 | 5,2 | 28,5 | 101 | 300 |
| Liguria | 969.986 | 12,3 | 1,6 | 0,2 | 10 | 168 |
| Lombardia | 5.235.887 | 3,8 | 8,5 | 3,5 | 17 | 367 |
| Marche | 1.262.408 | 2,6 | 2,0 | 1,2 | 15 | 323 |
| Molise | 61.707 | 1,5 | 0,1 | 0,1 | 9 | 43 |
| Piemonte | 3.760.031 | 3,3 | 6,1 | 2,9 | 23 | 448 |
| Puglia | 962.439 | 2,2 | 1,6 | 1,1 | 22 | 150 |
| Sardegna | 1.184.605 | 4,5 | 1,9 | 0,7 | 12 | 217 |
| Sicilia | 5.956.978 | | 9,6 | | | 275 |
| Toscana | 14.248.166 | 2,4 | 23,1 | 15,1 | 66 | 490 |
| Trentino Alto Adige | 2.653.133 | - | 4,3 | - | 1 | 170 |
| Umbria | 1.279.458 | 5,4 | 2,1 | 0,6 | 11 | 140 |
| Valle d'Aosta | 359.171 | - | 0,6 | - | | 55 |
| Veneto | 7.488.378 | 7,9 | 12,1 | 2,4 | 14 | 327 |
| Centro-Nord | 45.136.085 | 1,7 | 73,0 | 67,1 | 304 | 3.353 |
| Mezzogiorno | 16.673.319 | 1,3 | 27,0 | 32,9 | 215 | 1.173 |
| Italia | 61.809.404 | 1,6 | 100,0 | 100,0 | 519 | 4.526 |

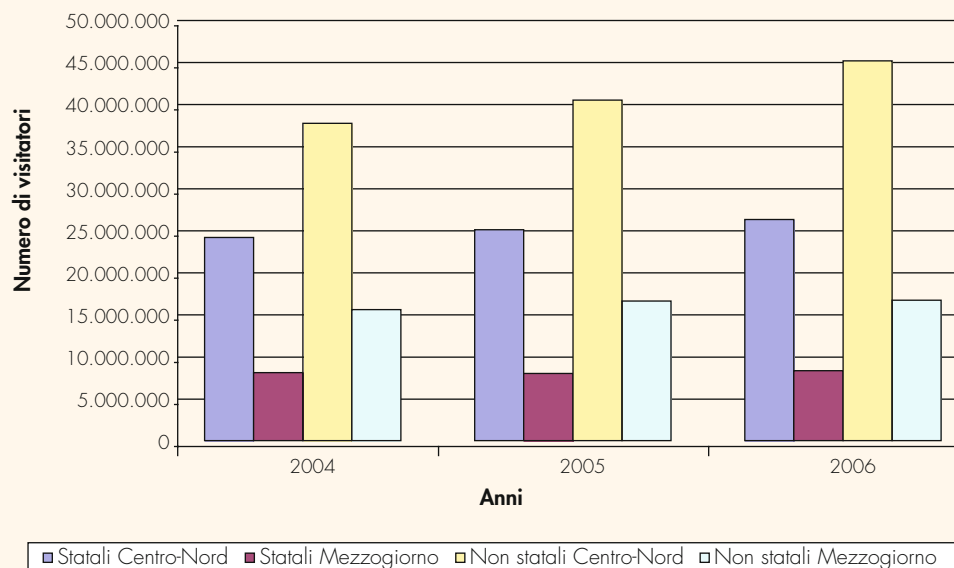
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat - Censimento dei musei non statali 2009

Per quanto riguarda il patrimonio statale, i primi dati provvisori pubblicati per il 2008 confermano una tendenza sostanzialmente in flessione dei flussi di visitatori⁴³. Sembrerebbe dunque emergere una maggiore vivacità della domanda rivolta alla complessa articolazione dei siti non statali diffusi sul territorio rispetto a quella rivolta ai grandi attrattori del patrimonio statale.

Complessivamente, i siti culturali non statali consistono prevalentemente in musei (78,8 per cento, con il 49,7 per cento di visitatori); fra le altre tipologie prevalgono le chiese (5,1 per cento dei siti, con il 24 per cento dei visitatori), le ville, i parchi, i palazzi e i giardini di interesse storico-artistico (cfr. Tavola II.11).

Già da questi sommari richiami è evidente come il carattere identitario del paesaggio italiano, che certamente si qualifica per numerose eccellenze e grandi attrattori culturali, sia largamente basato sulla diffusione dei siti culturali non statali, che rappresentano gli elementi di tipicità - spesso i più noti e raffigurati - dell'aspetto di ciascuna Regione.

⁴³ Ad esempio, i dati disponibili per la "settimana della cultura" nel mese di marzo 2008 evidenziano un calo di ben il 36 per cento rispetto alla corrispondente settimana nell'anno precedente.

Figura II.14 – VISITATORI DEL PATRIMONIO CULTURALE STATALE E NON STATALE, ANNI 2004, 2005 E 2006

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat e MIBAC

Tavola II.11 – DISTRIBUZIONE PERCENTUALE SUL TERRITORIO NAZIONALE DELLA NUMEROSITÀ DI SITI NON STATALI E DI VISITATORI PER TIPOLOGIA E MACROAREA GEOGRAFICA – ANNO 2006

| | Centro-Nord | | Mezzogiorno | | Italia | |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| | Siti | Visitatori | Siti | Visitatori | Siti | Visitatori |
| Museo | 58,9 | 40,0 | 19,9 | 9,7 | 78,8 | 49,7 |
| Area archeologica | 0,8 | 0,4 | 1,3 | 1,7 | 2,1 | 2,1 |
| Parco archeologico | 0,3 | 0,1 | 0,4 | 1,9 | 0,8 | 2,0 |
| Chiesa | 3,8 | 15,7 | 1,3 | 8,3 | 5,1 | 24,0 |
| Villa o giardino | 2,6 | 6,3 | 0,7 | 1,7 | 3,3 | 8,0 |
| Parco o giardino | 0,4 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,5 | 0,8 |
| Monumento funerario | 0,3 | 1,4 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 1,6 |
| Architettura fortificata | 2,2 | 2,5 | 0,4 | 0,3 | 2,6 | 2,8 |
| Architettura civile | 1,2 | 2,1 | 0,4 | 0,1 | 1,5 | 2,2 |
| Archeologia industriale | 0,4 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 0,3 |
| Altro monumento | 0,5 | 2,4 | 0,2 | 2,2 | 0,7 | 4,6 |
| Altro | 2,7 | 1,2 | 0,8 | 0,6 | 3,6 | 1,9 |
| Totale | 74,1 | 73,0 | 25,9 | 27,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

La titolarità del patrimonio non statale è privata per il 40 per cento dei siti (con oltre la metà di visitatori), in particolare di Fondazioni, privati cittadini e altri soggetti privati, Enti Ecclesiastici e Associazioni riconosciute. Il patrimonio degli Enti Ecclesiastici riveste un peso maggiore nel Mezzogiorno, non tanto per la numerosità dei siti, ma per la capacità relativa di attrarre visitatori, comprendendo gli elementi del patrimonio meridionale non statale di maggiore rilievo (36 per cento dei visitatori del Mezzogiorno, cfr. Tavola II.12).

Tra le forme di gestione, prevale quella diretta da parte del titolare, con una debole caratterizzazione dello *status* giuridico delle istituzioni museali e un debole grado di autonomia e regolamentazione, riflessa dalla bassa numerosità di Istituti dotati di statuto, regolamento, carta servizi e bilancio autonomo⁴⁴ (cfr. Tavola II.13).

Tavola II.12 – DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLA NUMEROSITÀ DEI SITI NON STATALI E DEI VISITATORI PER SOGGETTO TITOLARE E MACROAREA – ANNO 2006

| Soggetto titolare | Centro-Nord | | Mezzogiorno | | Italia | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Siti | Visitatori | Siti | Visitatori | Siti | Visitatori |
| Pubblici: | | | | | | |
| Ente statale | 1,8 | 2,5 | 2,2 | 1,6 | 1,9 | 2,3 |
| Regione | 0,7 | 0,8 | 5,2 | 24,8 | 1,9 | 7,3 |
| Provincia | 1,8 | 2,3 | 3,5 | 2,4 | 2,2 | 2,3 |
| Comune | 45,3 | 35,5 | 44,4 | 14,6 | 45,1 | 29,9 |
| Comunità montana | 1,2 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 1,0 | 0,2 |
| Unione di Comuni | 0,1 | 0,0 | - | - | 0,0 | 0,0 |
| Istituto o scuola | 0,6 | 0,0 | 1,5 | 0,2 | 0,9 | 0,1 |
| Università statale | 2,9 | 0,8 | 3,9 | 1,6 | 3,2 | 1,0 |
| Istituto o ente di ricerca | 0,2 | 1,8 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 1,3 |
| Consorzio di diritto pubblico | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 1,8 | 0,2 | 0,6 |
| Altro Ente pubblico | 3,5 | 3,7 | 1,6 | 4,3 | 3,0 | 3,8 |
| Totale pubblici | 58,3 | 47,8 | 63,3 | 51,5 | 59,6 | 48,8 |
| Privati: | | | | | | |
| Ente ecclesiastico o religioso | 12,8 | 9,1 | 13,7 | 36,0 | 13,0 | 16,4 |
| Società di persone o capitali | 3,3 | 3,7 | 3,2 | 2,7 | 3,3 | 3,5 |
| Società cooperative | 0,5 | 0,2 | 1,4 | 0,3 | 0,8 | 0,2 |
| Consorzio o altre forma di cooperazione | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| Associazione riconosciuta | 8,1 | 3,4 | 7,6 | 3,4 | 8,0 | 3,4 |
| Fondazioni escluse quelle bancarie | 5,2 | 9,4 | 2,6 | 3,8 | 4,6 | 7,9 |
| Università non statale | 0,1 | 0,0 | - | - | 0,0 | 0,0 |
| Privato cittadino | 4,9 | 0,8 | 5,9 | 1,8 | 5,2 | 1,1 |
| Altro soggetto privato | 6,5 | 25,3 | 2,1 | 0,4 | 5,3 | 18,6 |
| Totale privati | 41,7 | 52,2 | 36,7 | 48,5 | 40,4 | 51,2 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Nota: tra i soggetti pubblici sono inclusi enti statali diversi dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali.
Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

Tavola II.13 – NUMERO DI SITI NON STATALI PER FORMA DI GESTIONE (DIRETTA O INDIRETTA) E PER DOTAZIONE DI REQUISITI PER ACCREDITAMENTO E MACROAREA – ANNO 2006

| | Centro-Nord | | | Mezzogiorno | | | ITALIA | | |
|---|--------------|------------|--------------|-------------|------------|------------|--------------|------------|--------------|
| | Diretta | Indiretta | Totale | Diretta | Indiretta | Totale | Diretta | Indiretta | Totale |
| Tipo gestione, diretta o indiretta | | | | | | | | | |
| Requisiti per accreditamento: | | | | | | | | | |
| con Statuto proprio | 358 | 130 | 488 | 151 | 40 | 191 | 509 | 170 | 679 |
| con Regolamento | 590 | 186 | 776 | 202 | 57 | 259 | 792 | 243 | 1.035 |
| con Carta servizi | 105 | 50 | 155 | 31 | 25 | 56 | 136 | 75 | 211 |
| con Bilancio autonomo | 127 | 88 | 215 | 49 | 22 | 71 | 176 | 110 | 286 |
| inserito in sistemi, circuiti o poli | 804 | 319 | 1.123 | 129 | 57 | 186 | 933 | 376 | 1.309 |
| Totale | 1.452 | 503 | 1.955 | 576 | 166 | 742 | 2.028 | 669 | 2.697 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

⁴⁴ Il decreto ministeriale del 20 maggio 2001 ha previsto per i musei la necessità di disporre di uno statuto, di un regolamento o di un altro documento scritto tale da poter assicurare a ciascuna entità un complesso organico di norme correlato alla sua specifica funzione; ciò in coerenza con gli indirizzi dell'ICOM, secondo cui ogni museo deve avere un regolamento scritto o un altro documento che definisca chiaramente il suo *status* giuridico e la sua natura permanente di organismo senza scopo di lucro, l'indicazione dell'amministrazione responsabile e l'organismo di controllo; dovrà, inoltre, preparare una dichiarazione esplicita sui fini, gli obiettivi e le politiche del museo.

Oltre il 30 per cento degli Istituti non statali non prevede alcuna forma di registrazione degli ingressi e meno del 20 per cento prevede l'ingresso a pagamento (rispetto a una media pari al 57 per cento circa nei siti di proprietà statale, cfr. Tavola II.14). Quasi il 50 per cento delle entrate complessive degli Istituti pubblici è erogato direttamente dall'Amministrazione comunale (37,4 per cento) e dalla Regione (10,6 per cento), mentre i biglietti di ingresso coprono circa il 23 per cento delle entrate (cfr. Tavola II.15).

Tavola II.14 – PERCENTUALE DI ISTITUTI CULTURALI, NON STATALI E STATALI, CON INGRESSO A PAGAMENTO SUL TOTALE PER REGIONE DEGLI ISTITUTI APERTI AL PUBBLICO NEL 2006

| | NON STATALI | | STATALI | |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Siti | Visitatori | Siti | Visitatori |
| Centro-Nord | 19,4 | 42,2 | 59,0 | 73,4 |
| Mezzogiorno | 17,0 | 27,0 | 52,2 | 80,8 |
| Italia | 18,8 | 38,1 | 56,7 | 75,1 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

Tavola II.15 – ISTITUTI NON STATALI – COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE ENTRATE FINANZIARIE NEL 2006

| ISTITUTI PUBBLICI | Pubblici | | | Privati | | |
|---|-------------|-------------|--------|-------------|-------------|--------|
| | Centro-Nord | Mezzogiorno | Totale | Centro-Nord | Mezzogiorno | Totale |
| Biglietti di ingresso | 22,5 | 23,1 | 22,7 | 21,3 | 21,9 | 21,5 |
| Ricavi da altre attività | 3,8 | 1,1 | 3,0 | 6,3 | 4,2 | 5,8 |
| Sponsor e privati | 3,8 | 1,3 | 3,1 | 14,7 | 9,3 | 13,4 |
| Unione Europea | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | - | 0,2 |
| Stato | 6,0 | 4,7 | 5,6 | 0,8 | 0,7 | 0,8 |
| Regione | 8,2 | 16,9 | 10,6 | 4,7 | 9,0 | 5,7 |
| Provincia | 6,3 | 7,1 | 6,5 | 3,2 | 2,9 | 3,1 |
| Comune | 38,1 | 35,6 | 37,4 | 8,5 | 6,1 | 7,9 |
| Altri enti pubblici | 4,6 | 1,7 | 3,8 | 3,5 | 2,1 | 3,2 |
| Enti ecclesiastici | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 9,8 | 14,2 | 10,8 |
| Altro | 6,4 | 8,6 | 7,0 | 26,6 | 29,9 | 27,3 |
| Entrate del museo (in milioni di euro) | 56,7 | 16,0 | 72,6 | 66,6 | 7,0 | 73,6 |
| Entrate medie per sito (in migliaia di euro) | 30,4 | 22,2 | 28,1 | 50,4 | 16,6 | 42,2 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

La principale entrata finanziaria degli Istituti non statali privati è rappresentata da diverse forme di autofinanziamento e dai contributi degli Enti Ecclesiastici, che coprono in media rispettivamente il 27,3 e il 10,8 per cento delle entrate complessive degli Istituti culturali privati. Sia per gli Istituti pubblici che per quelli privati, le entrate derivanti dai biglietti di ingresso coprono poco più del 20 per

cento delle entrate complessive; tuttavia, tale percentuale sale al 60 per cento se si considerano soltanto gli Istituti con oltre 100.000 visitatori all'anno.

La composizione delle entrate finanziarie rilevate dall'Istat non consente di valutare la sostenibilità finanziaria dei Musei non statali, in quanto non sono disponibili informazioni relative ai costi di gestione; ciò anche perché appena il 10 per cento dei Musei è dotato di un bilancio autonomo e le risorse disponibili per l'Istituto culturale, segnatamente di personale, spesso non sono distinte da quelle dell'Ente titolare.

Tipologia di servizi attivati

Infine, un dato interessante che emerge dall'indagine dell'Istat si riferisce alla diffusione dei servizi aggiuntivi nei siti non statali. I servizi attivati più diffusi si riferiscono a quelle tipologie afferenti le esigenze di funzionamento dell'amministrazione e la funzione museale in senso stretto a carattere pubblicistico (attività di pulizia, vigilanza e didattica), mentre i servizi assimilabili alle tipologie di "servizi aggiuntivi"⁴⁵, risultano attivati limitatamente a un numero contenuto di siti, dove si concentrano i maggiori flussi di visitatori (cfr. Tavola II.16).

Tavola II.16 – TIPOLOGIE DI SERVIZI ATTIVATE NEGLI ISTITUTI NON STATALI

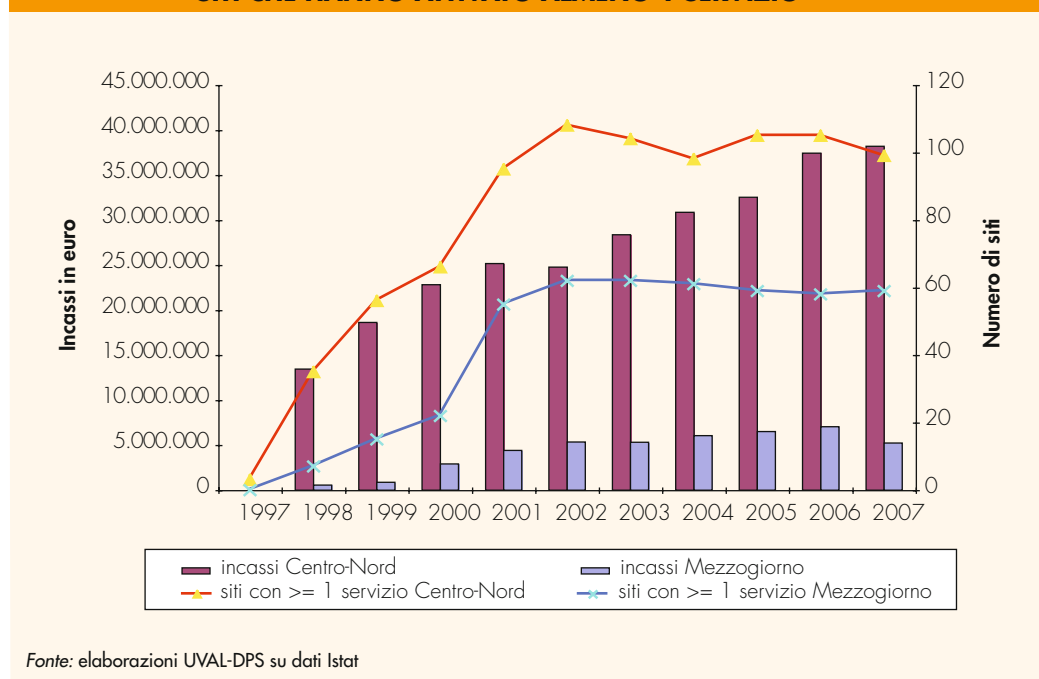
| Tipologie di servizio negli Istituti pubblici | PUBBLICI | | | | PRIVATI | | | |
|---|------------------|------------------------|------------------|------------------------|------------------|------------------------|------------------|------------------------|
| | Attivati | | Non attivati | | Attivati | | Non attivati | |
| | Percentuale siti | Percentuale visitatori | Percentuale siti | Percentuale visitatori | Percentuale siti | Percentuale visitatori | Percentuale siti | Percentuale visitatori |
| Servizi editoriali | | | | | | | | |
| Pubblicazione libri e cataloghi | 46,1 | 64,7 | 50,1 | 34,8 | 47,5 | 83,0 | 49,2 | 16,2 |
| Vendita pubblicazioni, materiale informativo | 41,1 | 70,9 | 54,9 | 28,5 | 36,2 | 58,6 | 59,8 | 40,6 |
| Produzione altro materiale informativo | 46,6 | 67,4 | 49,1 | 31,1 | 42,4 | 72,3 | 53,7 | 26,6 |
| Servizi di caffetteria e ristorazione | | | | | | | | |
| Caffetteria e ristorazione | 8,6 | 28,8 | 86,9 | 70,3 | 10,6 | 19,8 | 85,5 | 79,6 |
| Servizi didattici e visite guidate | 80,8 | 83,6 | 16,3 | 16,2 | 78,2 | 67,2 | 19,3 | 32,7 |
| Produzione sussidi audiovisivi e informatici | 26,9 | 37,4 | 68,5 | 58,8 | 22,4 | 63,1 | 73,4 | 35,5 |
| Attività didattiche | 56,1 | 71,5 | 39,3 | 25,3 | 41,1 | 37,0 | 53,4 | 61,0 |
| Servizi di biglietteria | | | | | | | | |
| Biglietteria | 43,1 | 77,5 | 53,5 | 19,2 | 33,5 | 59,3 | 62,9 | 39,3 |
| Prenotazione biglietti | 23,2 | 42,9 | 72,9 | 50,9 | 18,5 | 35,1 | 77,6 | 63,4 |
| Servizi di accoglienza al visitatore | | | | | | | | |
| Guardaroba | 9,3 | 27,4 | 84,9 | 66,8 | 9,8 | 19,5 | 84,0 | 77,3 |
| Accoglienza per l'infanzia | 14,5 | 21,8 | 79,8 | 73,2 | 10,9 | 26,4 | 82,9 | 71,4 |
| Assistenza per disabili | 28,9 | 46,1 | 65,4 | 50,1 | 25,6 | 43,3 | 67,6 | 53,8 |
| Servizi relativi alla funzione museale | | | | | | | | |
| Prestito di materiale per mostre o studi | 38,7 | 55,6 | 55,8 | 40,5 | 40,7 | 57,9 | 53,3 | 39,8 |
| Servizi ordinari | | | | | | | | |
| Servizio di pulizia | 83,1 | 94,8 | 12,8 | 2,2 | 72,5 | 92,7 | 22,3 | 5,7 |
| Servizio di vigilanza | 56,4 | 82,6 | 38,4 | 13,1 | 48,8 | 77,7 | 45,0 | 20,0 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

⁴⁵ I servizi aggiuntivi sono ridefiniti dal decreto ministeriale del 29 gennaio 2008. Ad esempio, fra quelli rilevati dall'Istat per i musei non statali, sono considerati i servizi di caffetteria e ristorazione, di guardaroba, i servizi di accoglienza, la prenotazione biglietti, la produzione di sussidi audiovisivi e informatici, la vendita di pubblicazioni e di materiale informativo e la riproduzione dei beni culturali.

Tendenze analoghe, ma con una maggiore concentrazione, si rilevano anche in riferimento al patrimonio culturale statale, per il quale i dati disponibili consentono anche una ricostruzione dinamica del processo: l'espansione del numero di siti che attivano servizi aggiuntivi si è arrestata nel 2002; ciò nonostante, fino al 2007 nel Centro-Nord si è verificato un consolidamento dei servizi già attivati, pur in assenza di ulteriore espansione, mentre nel Mezzogiorno (sostanzialmente in Campania) si osserva una certa difficoltà anche in termini di dinamiche di incasso (cfr. Figura II.15).

Figura II.15 – SERVIZI AGGIUNTIVI: DINAMICHE DEGLI INCASSI E DEL NUMERO DI SITI CHE HANNO ATTIVATO ALMENO 1 SERVIZIO



II.4 Servizi di trasporto merci: il sistema portuale italiano

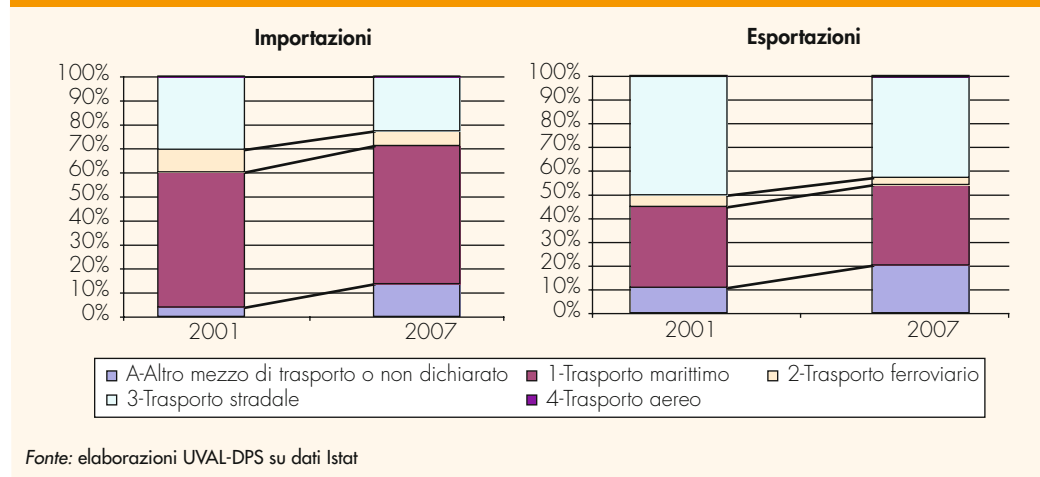
In un'epoca segnata da radicali trasformazioni tecnologiche e organizzative dei modi di produrre e dall'affermarsi di nuove relazioni di origine e destinazione dei movimenti delle merci e delle persone, i trasporti marittimi stanno conoscendo una rinnovata fase di sviluppo.

L'intensificarsi dei processi di globalizzazione su scala planetaria e i suoi riflessi macro-regionali nello scacchiere euro-mediterraneo costituiscono una formidabile sfida competitiva per l'Italia, geograficamente protesa all'interno di un bacino su cui si affacciano 380 milioni di persone, attraversato dalle rotte provenienti dall'Estremo Oriente e dirette verso l'Europa continentale e il Nord America, d'importanza cruciale per il commercio mondiale.

Pur confermando la sua strutturale vocazione agli scambi commerciali, l'economia italiana ha condiviso solo in parte queste tendenze. Nel decennio in corso, la dinamica delle esportazioni di beni ha continuato a eccedere quella della domanda interna (2,1

contro 1,3 per cento), compensando l'esaurirsi dei tradizionali fattori di sostegno della posizione competitiva dell'Italia dopo l'ingresso nell'Unione monetaria. Tuttavia, il rilievo delle vie del mare nella ripartizione modale dei flussi di commercio è aumentato solo lievemente nello stesso arco di tempo: la quota di mercato è salita dal 18,6 al 19,2 per cento nel caso del cabotaggio interno, confermandone il secondo posto nella ripartizione modale della movimentazione interna delle merci. Analogo andamento ha caratterizzato gli scambi con l'estero, dove la quota delle vie del mare è solo lievemente salita, sia per le importazioni, sia per le esportazioni (cfr. Figura II.16).

Figura II.16 - RIPARTIZIONE MODALE DELLE IMPORTAZIONI E DELLE ESPORTAZIONI IN ITALIA: CONFRONTO 2001-2007

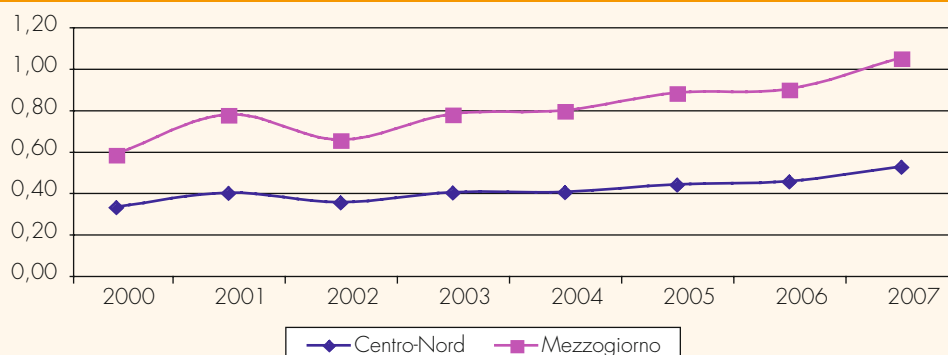


Trasporto merci via mare

Secondo dati Eurostat riferiti al 2006, l'Italia è il secondo Paese comunitario per merci trasportate via mare. Nel decennio in corso l'espansione dei traffici marittimi in volume ha superato quella dell'interscambio di merci (2,8 contro 2,3 per cento in termini di variazioni medie annue composte), segnando il graduale aumento della penetrazione modale delle vie del mare. Tale tendenza riflette con ogni probabilità cause strutturali riconducibili alla globalizzazione degli scambi, che ha comportato l'inserimento nei flussi di destinazione, e soprattutto di origine, dei paesi di più recente industrializzazione. La crescita dei traffici marittimi è dipesa non solo dall'effetto indotto della maggiore apertura commerciale dell'Italia, confermata negli anni duemila in presenza di un'elasticità apparente al Pil dell'interscambio via mare di merci non petrolifere maggiore all'unità (cfr. Figura II.17), ma anche da un genuino aumento della quota di mercato del mare sul totale trasportato di beni *non oil* oggetto di commercio internazionale.

Si tratta di un fenomeno che ha interessato in misura più pronunciata i porti dell'Italia meridionale rispetto a quelli centro-settentrionali (cfr. Figura II.18). Tuttavia, questa tendenza è verosimilmente destinata a risentire del deterioramento congiunturale dovuto alla crisi finanziaria in atto, già visibile nella flessione accusata dai traffici marittimi di commercio estero nel terzo trimestre del 2008.

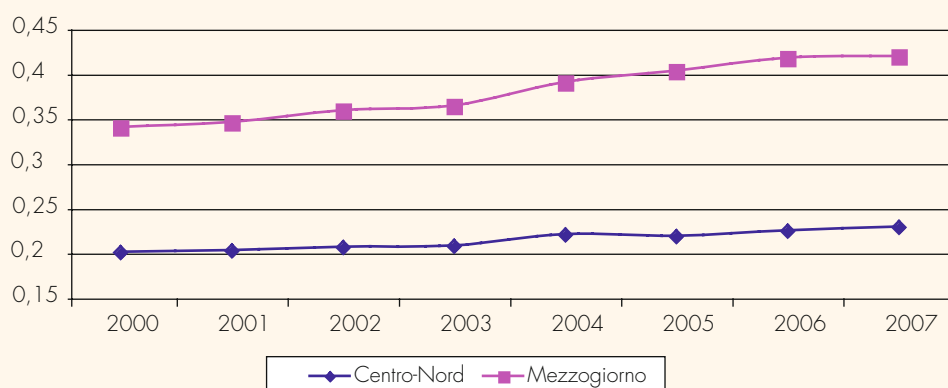
Figura II.17 – RAPPORTO FRA INTERSCAMBIO ESTERO MOVIMENTATO VIA MARE E PIL
(valori assoluti)



Nota: l'indicatore è definito dal rapporto tra la somma di importazioni ed esportazioni di beni e il Pil.

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

Figura II.18 – PENETRAZIONE DEL TRASPORTO MARITTIMO NELL'INTERSCAMBIO CON L'ESTERO
(valori assoluti)



Nota: l'indicatore è definito dal rapporto fra la somma di importazioni e di esportazioni di beni non petroliferi trasportati via mare e la corrispondente somma dei flussi di commercio estero.

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Istat

Dei traffici marittimi le attività portuali costituiscono il principale fattore strategico, con un giro d'affari valutabile, secondo alcune stime Censis riprese in un recentissimo contributo della Banca d'Italia⁴⁶, in quasi lo 0,5 per cento del Pil; occupano oltre 70.000 addetti, attività indotte incluse. Le valenze socio-economiche dei porti sono molteplici. Essi costituiscono allo stesso tempo una componente fondamentale del capitale territoriale, un'infrastruttura nodale integrata nella logistica, un centro di offerta di servizi a valore aggiunto su scala nazionale, regionale e sub-regionale, un punto di accesso ad aree non contigue; possono rappresentare un volano di sviluppo territoriale, un elemento di forza della filiera logistica, un catalizzatore per interventi di riqualificazione urbana.

⁴⁶ Cfr. Enrico Beretta, Alessandra Dalle Vacche e Andrea Migliardi, *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*, in "Questioni di Economia e Finanza", n. 39, febbraio 2009. Si tratta di un approfondimento ad ampio respiro che inquadra la posizione competitiva dei porti italiani nel contesto delle tendenze globali dei trasporti marittimi e del mercato della logistica. Il lavoro, di cui si è venuti a conoscenza nel corso della stesura del presente contributo, si focalizza sul segmento dei *container* e si è avvalso di una specifica indagine svolta dalla Sede di Genova dell'Istituto presso primari operatori internazionali di *shipping*.

Nell'analisi delle attività portuali si è soliti distinguere fra diverse componenti di traffico: merci e passeggeri e, tra queste, beni sfusi e *container*. Questo breve approfondimento si concentra sulle movimentazioni di merci per il loro maggior legame con i livelli di attività, prestando attenzione a quattro aspetti: l'assetto istituzionale del sistema portuale italiano, i principali tratti strutturali, la sua *performance* complessiva, alcuni andamenti territoriali e locali.

L'assetto del settore è stato ridefinito dalla riforma varata negli anni Novanta (disposta con la legge n. 84/94), poi integrata da alcune disposizioni attuative⁴⁷, che ha innovato il quadro previgente, fondato sul Codice della Navigazione del 1942. Il riordino del sistema portuale si prefiggeva due principali obiettivi: a) la separazione fra le operazioni portuali (svolte dalle imprese portuali, trasformate in società di diritto privato) dai compiti di programmazione, controllo, indirizzo e di manutenzione delle strutture, affidati alle neo-costituite Autorità Portuali⁴⁸, soggetti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico; b) la liberalizzazione delle attività, delegando alle Autorità Portuali la selezione con procedure concorsuali degli affidatari, da individuare tra quelli in possesso di adeguati requisiti finanziari, organizzativi e di personale. Ispirata dall'esperienza anglosassone e in analogia con analoghi e coevi interventi di riordino di altri servizi pubblici, la riforma tracciava la demarcazione tra le funzioni di indirizzo e di regolazione, affidate all'Autorità Portuale cui veniva interdetta la possibilità di svolgere, direttamente o tramite partecipate, operazioni portuali ed attività connesse, e la gestione privata, affidata ad imprese concessionarie e ai terminalisti operanti sulle banchine sulla base di titoli autorizzativi⁴⁹. Introducendo elementi di trasparenza gestionale e avviando l'apertura del mercato dei servizi, la riforma ha concorso a contrastare il deterioramento competitivo del sistema portuale italiano che era in atto dallo scorcio degli anni settanta.

Struttura dei porti italiani

Pochi dati strutturali permettono di cogliere dimensioni e livelli di attività del sistema portuale italiano. Alla fine del 2007, il Conto Nazionale dei Trasporti⁵⁰ censiva 263 porti (di cui 85 nel Centro-Nord, 178 nel Mezzogiorno) su cui insistevano oltre 1.500 accosti (con una distribuzione territoriale speculare rispetto ai porti: circa 650 nel Centro-Nord, circa 850 nel Mezzogiorno), con una densità litoranea che gli indicatori infrastrutturali elaborati dall'Istat sebbene riferiti al 2004⁵¹ quantificavano in 4,1 metri lineari per ogni 100 km di costa (2,5 e 3,5 metri nel Mezzogiorno, insulare e continentale, rispettivamente). In media, ciascun porto disponeva di 5,8 accosti, che coprivano circa 1,5 km di lunghezza media; la dotazione

⁴⁷ Si tratta del decreto legislativo del 27 luglio 1999, n. 272, sull'adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nelle operazioni portuali, nonché di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, e del regolamento emanato con il decreto ministeriale 6 febbraio 2001, n. 132, concernente i criteri vincolanti per la regolamentazione da parte delle autorità portuali e marittime dei servizi portuali.

⁴⁸ Istituite in numero di 18, in seguito portate a 25, con l'inclusione dei seguenti porti: Ancona, Augusta, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Manfredonia, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Olbia, Palermo, Piombino, Ravenna, Salerno, Savona, Taranto, Trapani, Trieste, Venezia.

⁴⁹ Un'innovazione di rilievo della riforma è consistita nel superamento della riserva monopolistica imposta alle imprese amatoriali circa l'utilizzo di maestranze da impiegare nelle operazioni di carico e scarico in ambito portuale.

⁵⁰ *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2006-2007*, Capitolo 6.

⁵¹ Istat, *Atlante statistico territoriale delle infrastrutture*, n. 6/2008.

media dei porti centro-settentrionali era all'incirca doppia di quelli meridionali per entrambi gli indicatori. La maggiore frammentazione delle infrastrutture portuali nel Mezzogiorno emerge anche da indicatori unitari per accosto di ricezione, capacità e stoccaggio, che risultano da 2 a 30 volte inferiori a quelli calcolati per il Centro-Nord (cfr. Tavola II.17).

Parzialmente diverso è il quadro che emerge dagli indicatori di funzionalità dei servizi portuali, colta sia dalla ripartizione degli accosti per servizio, sia dai livelli di attività. In termini assoluti, i porti del Mezzogiorno offrono una maggiore disponibilità di accosti dedicati ai servizi di passeggeri, merci e *container* (in particolare smistati con il cd. servizio di *roll-on/roll-off*, detto brevemente "RO/RO"⁵²), prodotti ittici e servizi di diporto; di contro la posizione relativa dei porti meridionali è più fragile per la quasi totalità dei servizi offerti se valutata in termini medi unitari.

Tavola II.17 – CARATTERISTICHE STRUTTURALI DEI PORTI ITALIANI – ANNO 2007

| | Italia | Centro-Nord | Sud |
|--|--------|-------------|-------|
| <i>Dati assoluti</i> | | | |
| Numero di porti | 263 | 85 | 178 |
| Numero di accosti | 1523 | 674 | 849 |
| Lunghezza degli accosti (km) | 401,1 | 204,7 | 196,4 |
| <i>Dati medi per porto</i> | | | |
| Numero di accosti | 5,8 | 7,9 | 4,8 |
| Lunghezza degli accosti (km) | 1,5 | 2,4 | 1,1 |
| <i>Dati medi per accosto</i> | | | |
| Superfici dei piazzali per le merci (mq) | 10.097 | 14.497 | 6.605 |
| Capacità magazzini frigoriferi (mc) | 97 | 153 | 52 |
| Capacità altri magazzini (mc) | 4.072 | 8.796 | 321 |
| Capacità silos (mc) | 1.939 | 3.933 | 356 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Conto Nazionale dei Trasporti

Gli indicatori di produttività parziale, espressi dai traffici in volume (misurati dalla stazza delle imbarcazioni arrivate, dalle quantità di merci movimentate e dal numero di passeggeri transitati) rapportati alla dimensione lineare degli accosti, evidenziano in due casi su tre un maggiore livello di utilizzazione dei porti meridionali, e di quelli insulari in particolare. La sommarietà di questi dati impedisce di valutare se tale evidenza segnali maggiori livelli di efficienza dei porti meridionali, riconducibile all'operare di ulteriori, più strategiche variabili strutturali⁵³, tecnologiche o gestionali, oppure riveli congestione o saturazione delle infrastrutture (cfr. Tavola II.18).

Indicatori di produttività dei porti

⁵² Il servizio *roll-on/roll-off* è offerto da imbarcazioni di media stazza progettate per trasportare carichi semoventi come automobili, autocarri e vagoni ferroviari. Tipicamente destinato a tratte di medio raggio e, più in generale, al cabotaggio, il servizio RO/RO si contrappone al trasporto mercantile ordinario, talvolta indicato con l'acronimo LO/LO (*lift-on/lift-off*), che ricorre ad elevatori per il carico e lo scarico dall'alto di merci ed è prevalentemente destinato a percorrenze più lunghe. Le navi RO/RO hanno scivoli che permettono il posizionamento dei mezzi sui supporti rotabili interni alla nave, che sono modulabili in funzione delle mutevoli esigenze di carico e di trasporto.

⁵³ Tra cui la profondità dei fondali, elemento decisivo per permettere l'accosto delle moderne navi porta *container*, di crescente stazza e pescaggio. In effetti, Taranto e Gioia Tauro sarebbero, con Savona e Trieste, i soli quattro porti nazionali a vantare una profondità massima superiore a 18 m.

Tavola II.18 – INDICATORI STRUTTURALI DI UTILIZZO DEI PORTI ITALIANI PER MACROAREA – ANNO 2004 (indice Italia = 100)

| | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud | Isole | Italia |
|---|------------|----------|--------|-------|-------|--------|
| Tonnellate di stazza netta (tsn) delle navi arrivate per metro di lunghezza degli accosti | 117,7 | 40,2 | 101,3 | 108,5 | 127,7 | 100 |
| Tonnellate di merci imbarcate e sbarcate per metro di lunghezza degli accosti | 148,1 | 107,7 | 73,3 | 84 | 107,5 | 100 |
| Passeggeri imbarcati e sbarcati per metro di lunghezza degli accosti | 38 | 8,4 | 111,2 | 153,8 | 131,3 | 100 |

Fonte: Istat, Atlante Statistico delle Infrastrutture, n. 6-2008.

Nella classifica dei primi 20 scali europei l'Italia è presente con 3 porti: Genova (9[^]), Trieste (14[^]) e Taranto (18[^]).⁵⁴ Il segmento dell'attività portuale che negli ultimi anni è risultato il più dinamico, in Italia non diversamente dal resto del mondo, è quello del trasporto cd. "containerizzato". I movimenti di *container* in Italia, più che raddoppiati nel decennio terminante al 2007 se espressi in TEU⁵⁵, sono stati sospinti dalla forte espansione dell'interscambio con i *partner* commerciali extra-comunitari.

Sull'espansione del cabotaggio a medio-corto raggio ha influito l'impulso delle "Autostrade del mare", sostenuto da una tariffazione incentivante (cd. "Ecobonus"), resa operativa a far tempo dal 2007⁵⁶. La crescita cumulata delle merci movimentate è risultata del 15,7 per cento tra il 2000 e il 2006, sospinta da una significativa accelerazione dei flussi di merci lungo le direttrici Sud-Nord.

⁵⁴ I dati utilizzati sulle attività di carico, scarico e trasbordi di merce nei Porti sono stati forniti da Assoport, associazione di rappresentanza delle Autorità Portuali. Questi dati sono aggiornati con maggiore tempestività rispetto ai dati Istat e permettono quindi un'informazione utile per cogliere i cambiamenti più recenti dell'andamento dei traffici marittimi. Tuttavia esistono importanti differenze, di cui tenere conto, tra i dati raccolti ed elaborati da Assoport e quelli elaborati dall'Istat. Le differenze dipendono dal metodo di rilevazione: mentre i dati Istat sono raccolti dalle agenzie doganali attraverso schede compilate dal responsabile di ciascuna nave, e uniformati ai criteri statistici validi anche negli altri Paesi Europei, i dati Assoport sono raccolti autonomamente da ciascuna Autorità Portuale, secondo metodi di rilevazione che garantiscono la costanza del metodo di rilevazione ed elaborazione all'interno di ciascun porto. È importante tenere presente anche che i dati di Assoport considerano il peso delle merci containerizzate al lordo del contenitore, a differenza dei dati Istat che le considerano invece al netto del contenitore stesso.

⁵⁵ Acronimo di *Twenty-foot Equivalent Unit*, misura approssimata della capacità di container metallici trasferibili fra diversi vettori, atti a minimizzare l'impatto delle rotture di carico. Poiché la standardizzazione riguarda lunghezza e larghezza, ma non l'altezza, anche a parità di densità specifica della merce contenuta l'unità non è convertibile in una misura di massa, sebbene siano disponibili indicazioni convenzionali sull'ammontare massimo di carico.

⁵⁶ Le Autostrade del Mare (AM) individuano connessioni di trasporto via mare alternative a quelle di superficie, per conseguire benefici economici, ambientali e di sicurezza. Rispetto ai cd. *Short Sea Shipping* che collegano fra loro nodi che sarebbe irrazionale collegare via terra (ad es. Cagliari-Livorno); le AM, di contro, rappresentano concrete alternative ad altri modi di trasporto (ad es. Napoli-Palermo). Il progetto di sviluppo delle AM, previsto nel *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* (PGTL) del marzo del 2001, fa parte di un omonimo progetto europeo, inserito nel programma comunitario TEN-T, all'Asse n. 21. Il cd. *ecobonus* è un incentivo nazionale volto a favorire il trasferimento modale dalla strada alle rotte del mare di quote incrementali di merci. A tal fine, la legge n. 265/02 ha messo a disposizione degli autotrasportatori circa 240 M€ con uno stanziamento quindicennale, poi ripartito dalla Finanziaria per il 2008 in 77 M€ per ciascun anno del triennio 2007-2009.

È utile osservare con un maggiore grado di dettaglio la differenziazione degli andamenti fra i principali porti italiani. Se si ordinano gli approdi per il tasso di crescita fatto registrare nel periodo 2001-2007 e si considerano i soli scali che, a fine periodo, esprimevano movimenti superiori a 20.000 tonnellate, nelle prime 3 posizioni figurano altrettanti porti del Sud (Messina-Milazzo, Taranto e Napoli).

Gioia Tauro (che, con circa un terzo dei movimenti complessivi di *container* in Italia, si colloca al 5° posto in Europa in questo segmento di attività) rappresenta un caso emblematico di un porto di forte vocazione logistica. La sostanziale stabilità della crescita dei traffici negli anni 2000 nasconde la fortissima crescita del quinquennio precedente, seguita all'apertura dello scalo. La successiva decelerazione ha aperto spazi di crescita di altri porti specializzati in questo segmento di *business*: segnatamente Taranto e Cagliari, grazie a contratti di lungo periodo conclusi con primari *player* della logistica internazionale (cfr. Tavola II.19).

Tavola II.19 – TRAFFICO MERCI E TASSO DI CRESCITA DEI PRINCIPALI PORTI ITALIANI – ANNI 2006-2007

| | 2006 | 2007 | 2007/2006 | 2007/2000 |
|------------------|--------|--------|-----------|-----------|
| | t | t | % | % |
| Messina-Milazzo | 24.176 | 23.814 | -1,5 | 12,0 |
| Taranto | 49.434 | 47.221 | -4,5 | 4,9 |
| Napoli | 20.800 | 20.269 | -2,6 | 4,6 |
| Livorno | 28.631 | 32.935 | 15,0 | 4,3 |
| Cagliari-Sarroch | 36.134 | 35.279 | -2,4 | 2,2 |
| Ravenna | 26.770 | 26.308 | -1,7 | 2,1 |
| Genova | 54.970 | 57.190 | 4,0 | 1,7 |
| Venezia | 30.937 | 30.215 | -2,3 | 1,0 |
| Augusta | 32.360 | 32.562 | 0,6 | 0,6 |
| Gioia Tauro | 23.844 | 30.180 | 26,6 | -0,3 |
| Trieste | 48.168 | 46.116 | -4,3 | -0,5 |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Assoport

La tendenza dei porti italiani a specializzarsi nel traffico di *container* può essere colta osservando il differenziale di crescita tra movimenti e traffici ordinari di merci nei maggiori scali italiani nei primi sette anni del decennio in corso (cfr. Tavola II.20). Evidenziando i divari più elevati, Taranto e Cagliari confermano una fortissima propensione a sviluppare la movimentazione di *container*, tuttora in atto; più distanziati appaiono Gioia Tauro, Genova e Livorno, dove il fenomeno ha raggiunto una fase di maggiore maturazione. La stessa tavola riporta un "indice di *transshipment*" - inteso come attività di intermediazione logistica, ossia di puro trasbordo in ambito portuale da nave a nave di *container* provenienti da lontane origini per indirizzarli verso destinazioni a medio-corto raggio - costruito rapportando il numero di *container* movimentati nell'area portuale senza essere aperti al complesso dei *container* arrivati in porto (sia quelli aventi destinazione finale nel porto medesimo, sia quelli solo trasbordati). Con valori prossimi al massimo dell'indicatore, Gioia Tauro, Cagliari e Taranto si confermano, nell'ordine, scali pressoché integralmente vocati al *transshipment*.

Tavola II.20 – PRINCIPALI PORTI ITALIANI SPECIALIZZATI NEL SEGMENTO CONTAINER & TRANSHPMENT – ANNO 2007

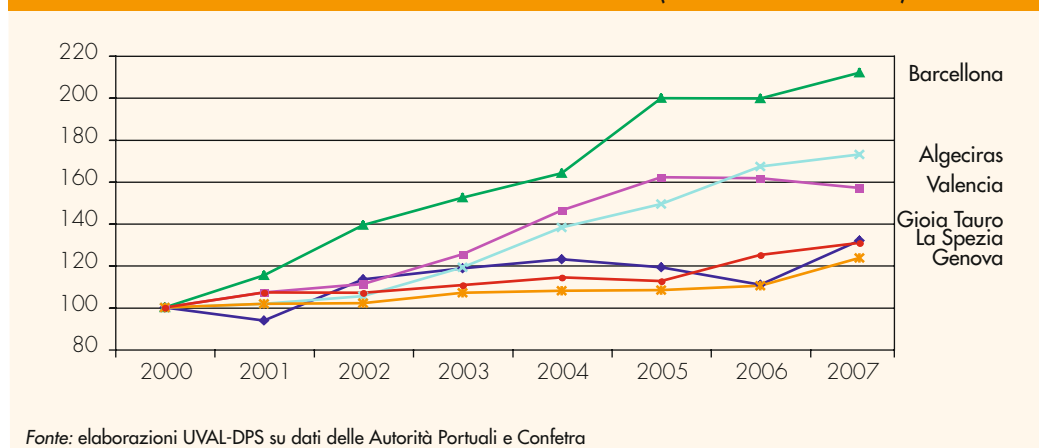
| | A | B | C | D | E |
|----------------------|-------------------------|-------------------|--|--------------------|--|
| | Merchi (10** 3 ton.) | TEU | diifferenziale cumulato di crescita B-A (2007-2000) | TEU trasbordati | Indice di transhipment (D/B*100) |
| Gioia Tauro | 30.180 | 3.445.337 | 4,1 | 3.365.200 | 97,7% |
| Genova | 57.190 | 1.855.026 | 1,4 | 160.903 | 8,7% |
| Napoli | 20.269 | 460.812 | -2,4 | 21.097 | 4,6% |
| Livorno | 32.935 | 745.557 | 1,6 | 74.556 | 10,0% |
| Taranto | 47.221 | 755.934 | 111,6 | 643.167 | 85,1% |
| Cagliari-Sarroch | 35.279 | 585.000 | 56,5 | 572.487 | 97,9% |
| Venezia | 30.215 | 329.512 | 5,1 | 9.884 | 3,0% |
| Ravenna | 26.308 | 206.786 | -0,3 | 23.551 | 11,4% |
| Trieste | 46.116 | 265.863 | 4,2 | 53.517 | 20,1% |
| Totale Italia | 511.728 | 10.427.229 | 3,6 | 5.181.823 | 49,7% |

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Assoport

Pur non incluso nelle posizioni di testa, di notevole interesse appare il caso del porto di Salerno, orientato da un originale modello di *business* che ha conciliato la crescita dei traffici di passeggeri con i progressi nella movimentazione di merci (cfr. Riquadro E).

Confronti internazionali

Alcuni confronti internazionali permettono di apprezzare la posizione competitiva dei tre porti italiani specializzati in tale segmento che, affacciandosi sulla sponda tirrenica del bacino mediterraneo, contendono ad altrettanti scali iberici il predominio dei traffici in una *catching area* sostanzialmente coincidente (cfr. Figura II.19). In presenza di una moderata e concorde espansione dei tre scali italiani, emerge la marcata, ininterrotta crescita dei porti spagnoli, che riflette con ogni probabilità l'espansione della capacità di offerta, resa possibile da un quadro normativo chiaro, perfezionato a più riprese tra il 1992 e il 2003, orientato all'efficien-

Figura II.19 – NUMERO INDICE DEI TEU MOVIMENTATI NEI PRINCIPALI PORTI SPAGNOLI ED ITALIANI 2000-2007 (anno base 2000=100)

za e alla partecipazione privata alla gestione dei servizi. Vi hanno verosimilmente concorso un regime di tassazione particolarmente favorevole al re-investimento degli utili sul sedime portuale e migliori condizioni contrattuali offerte agli operatori dalle 28 autorità portuali spagnole⁵⁷.

Gli andamenti descritti sono coerenti con l'evoluzione dei porti italiani in rapporto agli altri scali mediterranei e a quelli dell'Europa settentrionale (fra cui Rotterdam, Amburgo e Anversa). A un'espansione su ritmi non dissimili (circa il 10 per cento in media d'anno) da quelli dei principali concorrenti europei registrata negli anni a cavallo del 2000 faceva seguito un dimezzamento della crescita nel quinquennio più recente. Il suo indebolirsi viene frequentemente interpretato come una prova dell'incapacità del sistema portuale italiano di cogliere pienamente i benefici derivanti dall'accentuarsi dei fenomeni di globalizzazione degli scambi, che permetterebbero al nostro paese di massimizzare le opportunità offerte da una posizione geografica di *hub* naturale nel Mediterraneo, al centro dei flussi di traffico che originano nell'Estremo Oriente con destinazioni europea e nord-americana.

RIQUADRO E – IL PORTO DI SALERNO

Tra le realtà portuali italiane che hanno saputo adattarsi ai mutamenti del mercato mondiale dei traffici marittimi e coglierne le opportunità di crescita, il porto di Salerno rappresenta un caso emblematico per dinamismo ed intraprendenza. Grazie alla sua favorevole posizione all'interno del Mediterraneo, adatta sia alle linee oceaniche sia ai servizi feeder, ed alla presenza di operatori locali particolarmente dinamici, lo scalo ha raggiunto negli ultimi dieci anni risultati significativi, risalendo dalla 20° alla 14° posizione nella classifica dei porti italiani per merci transitate.

Il porto di Salerno si articola in uno scalo commerciale principale e in un molo turistico e da diporto costituito da tre accosti. L'area commerciale comprende tre terminal dedicati rispettivamente allo smistamento di merci varie, container e traffico RO/RO, con una superficie totale di 1,7 milioni di m², 500.000 dei quali costituiti da aree a terra ripartite in egual misura fra depositi ed aree di servizio. La capacità dei magazzini è di circa 90.500 m³; mentre le altre infrastrutture comprendono darsene con profondità dei fondali fino a 11,5 metri, nove banchine di lunghezza pari a 2.950 metri e quindici ormeggi distribuiti su cinque moli.

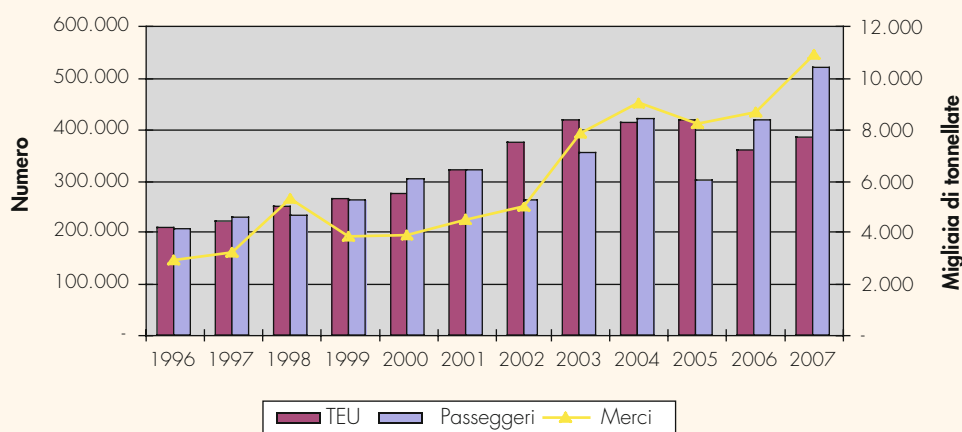
L'Autorità Portuale che amministra lo scalo è stata istituita con D.P.R. del 23 giugno 2000, in attuazione della legge 28 gennaio 1994, n. 84, di riforma dell'assetto del sistema portuale italiano. Tale legge ha altresì collocato lo scalo di Salerno nella I° classe della II° categoria dei porti nazionali¹. Inoltre, a partire dal 2003, l'Autorità Portuale di Salerno ha aderito alla Med Ports Community, un'associazione formata da sei porti mediterranei² con la finalità primaria di sviluppare collaborazioni fra scali del Mediterraneo per migliorare la gestione dei collegamenti e contribuire allo sviluppo di traffico a corto raggio delle Autostrade del Mare.

⁵⁷ Cfr. Baccelli, Ravasio e Saracino (a cura di), *Porti italiani*, Egea, Milano, 2007, in particolare il Capitolo 3.

Negli ultimi anni, il porto di Salerno ha fatto registrare tassi di crescita molto sostenuti in tutti gli ambiti di attività. Il traffico passeggeri, sebbene modesto in termini assoluti, è cresciuto del 70 per cento tra il 2000 e il 2007, passando dai 304.500 ai 517.800³ passeggeri. Il traffico trarrà ulteriore impulso dal completamento della nuova Stazione Marittima, avviata nel febbraio 2005, che consentirà la riqualificazione dell'offerta turistica locale permettendo l'ormeggio delle grandi navi da crociera impiegate nei moderni circuiti turistici di massa.

Di maggiore rilievo è il movimento di merci, salito nel medesimo arco di tempo da 3.800 a 10.900 migliaia di tonnellate, facendo segnare la più elevata espansione fra i porti italiani (cfr. Figura E.1). Le categorie merceologiche più significative per movimenti sono la frutta esotica, i legnami, i materiali ferrosi ed i prodotti metallurgici, questi ultimi principalmente destinati agli stabilimenti automobilistici del Centro-Sud. Infatti, l'elemento che più caratterizza lo scalo salernitano è la spiccata specializzazione nello smistamento di vetture ed altri veicoli nuovi provenienti dagli stabilimenti automobilistici del Mezzogiorno continentale (nel 2005 sono transitati oltre 320.000 veicoli).

Figura E.1 – PORTO DI SALERNO. TRAFFICO MERCI E PASSEGGERI (1996-2007)



Nota: sull'asse primario delle ordinate sono rappresentati il numero di TEU e di passeggeri transitati dal 1996 al 2007; sull'asse secondario delle ordinate è espressa la quantità di merci totale (in migliaia di tonnellate) imbarcate e sbarcate nello scalo.

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Assoport

Il rapporto tra merci transitate e TEU evidenzia una forte propensione alla containerizzazione dei carichi, collocando il porto di Salerno tra i principali scali in Italia in questo segmento di business, insieme a Gioia Tauro, Taranto e Cagliari: i TEU transitati tra il 2000 e il 2007 sono cresciuti di circa il 40 per cento, passando da 276.000 a 385.300 unità. L'accessibilità del porto è stata ulteriormente potenziata da collegamenti di linea con Oceania, Estremo Oriente, Nord-Europa, America ed Africa Occidentale, garantendo in tal modo un portafoglio di rotte pressoché globale che permette a Salerno di svolgere un ruolo di primaria importanza per l'economia del Mezzogiorno.

Dall'analisi del tasso di riempimento dei container in ingresso ed in uscita dallo scalo si evince come il porto di Salerno si caratterizzi in prevalenza come porto di "esportazione". Sia nel 2006, sia nel 2007, i TEU vuoti allo sbarco hanno superato abbondantemente quelli pieni; contemporaneamente, i TEU vuoti all'imbarco risultano essere circa il 9 per cento del totale, quindi ampiamente al di sotto della media mondiale che si aggira intorno al 24 per cento⁴.

Ai buoni risultati ottenuti dal sistema portuale salernitano hanno concorso le efficaci politiche di riqualificazione infrastrutturale attuate dalle Amministrazioni pubbliche, unitamente alla capacità degli operatori privati di sfruttare la minor congestione rispetto a Napoli per svolgere operazioni, in parte integrative a quest'ultimo, ma soprattutto ad elevata specializzazione funzionale, come nel traffico multipurpose e car carrier. Inoltre, le opportunità derivanti dall'incentivazione dello Short Sea Shipping (Autostrade del Mare), apertesi in seguito alle azioni dell'Unione europea⁵, sono state sfruttate appieno nello scalo salernitano e, dal 2001 ad oggi, i traffici relativi a questo segmento d'attività risultano in forte espansione (cfr. Tavola E.1). Nella rete meridionale delle Autostrade del Mare, Napoli è il porto principale per servire la Sicilia Occidentale, Salerno per servire la Sicilia Orientale e, grazie ai nuovi collegamenti istituiti dal per Valencia, Malta, Tunisi, Messina, Olbia e Palermo, è prevedibile che tale traffico ne trarrà un ulteriore impulso. In prospettiva, i maggiori ostacoli alla crescita dello scalo sembrano derivare da limiti infrastrutturali e dimensionali, nonché dalla scarsa integrazione con un sistema ferroviario regionale peraltro poco efficiente e molto congestionato.

Tavola E.1 – PORTO DI SALERNO – TRAFFICO DELLE AUTOSTRADE DEL MARE – ANNI 2001-2005 (valori assoluti)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------------------|--------|--------|---------|---------|---------|
| Passeggeri | 18.317 | 85.445 | 102.673 | 188.065 | 139.100 |
| Auto al seguito dei passeggeri | 6.029 | 17.938 | 22.611 | 44.085 | 43.069 |
| Veicoli commerciali | 13.630 | 58.765 | 72.408 | 113.789 | 88.391 |

Fonte: Autorità Portuali

¹ Tale legge prevede che i porti marittimi nazionali siano distinti in due categorie: una prima che comprende i porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato; una seconda che comprende tutti gli altri porti di rilevanza almeno regionale. In particolare: a) categoria I: porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato; b) categoria II, classe I: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale; c) categoria II, classe II: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale; d) categoria II, classe III: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e inter-regionale.

² Livorno e Salerno (Italia); Cartagena, Tarragona (Spagna); Tolone e Sète (Francia).

³ Dati Assoporti.

⁴ Fonte: *Drewry Shipping Consultants*.

⁵ L'UE sta supportando, attraverso le reti di trasporto trans-Europee (TEN-T), lo sviluppo delle Autostrade del Mare lungo quattro corridoi principali: Mar Baltico, Europa Occidentale (Oceano Atlantico-Mare del Nord/Mare d'Irlanda), Europa Sud-Occidentale (Mediterraneo Occidentale), Europa Sud-Orientale (Mare Adriatico, Mar Ionio e Mediterraneo Orientale).

II.5 Servizi energetici: efficienza energetica e fonti rinnovabili**Consumi di energia ed efficienza energetica**

Se fino ai primi anni 2000 l'Italia ha mostrato una tendenza alla riduzione della sua intensità energetica, che si è mantenuta stabilmente inferiore alla media europea, in anni più recenti il trend decrescente ha subito una battuta d'arresto, mentre molti altri Paesi europei hanno continuato a fare progressi⁵⁸. L'incremento dell'intensità energetica complessiva appare trainato dall'aumento dei consumi per usi civili (settore domestico, del commercio, dei servizi e della Pubblica Amministrazione) e per i trasporti, che sono cresciuti rispettivamente del 12 e dell'8,2 per cento tra il 2000 e il 2007⁵⁹.

Le intensità e i consumi energetici differiscono significativamente tra regioni. Mentre i consumi sono in termini assoluti inferiori nel Mezzogiorno, l'intensità energetica dell'economia meridionale tende ad essere superiore a quella del resto del Paese. Il fenomeno è evidente nel comparto elettrico: la maggiore intensità elettrica dell'economia del Mezzogiorno (misurata dal consumo elettrico per unità di valore aggiunto) rispetto a quella del Centro-Nord è spiegata prevalentemente dalla intensità elettrica del comparto industriale, in ragione soprattutto della presenza di grandi poli industriali *energy-intensive* (come il petrolchimico e il siderurgico in Puglia, e l'industria dell'alluminio in Sardegna) e/o a scarso valore aggiunto. Nonostante l'incidenza del terziario sul valore aggiunto dell'economia meridionale sia rimasta costante intorno al 75 per cento, la crescita sostenuta dei consumi elettrici del settore ha determinato un aumento dell'intensità elettrica, che è ormai uniforme a livello nazionale.

I consumi pro capite di elettricità restano inferiori nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, ma presentano una crescita relativa più accentuata. In particolare, sono aumentati maggiormente i consumi elettrici nel comparto domestico, determinando una convergenza tra le aree del Paese (cfr. Tavola II.21).

Incentivi alla produzione di energia rinnovabile

Come già evidenziato nella precedente edizione del Rapporto DPS, le aree meridionali restano indietro nell'attuazione dei sistemi di promozione dell'efficienza negli usi finali di energia, tra cui quello dei cosiddetti "certificati bianchi"⁶⁰. A fine maggio 2008, le società di servizi energetici accreditate che hanno effettivamente operato interventi di risparmio energetico certificati nell'ambito del sistema dei "certificati bianchi" erano 185, con un aumento del 38 per cento rispetto all'anno precedente. Tuttavia, solo 36 sono localizzate nel Mezzogior-

⁵⁸ Secondo i dati Eurostat, nel 2006 l'intensità energetica dell'economia italiana è stata 185 ktep/1000 euro di Pil (prezzi 1995), e ha superato la media EU-15 (179,54 ktep/1000 euro).

⁵⁹ Dati elaborati dai Bilanci Energetici Nazionali, disponibili all'indirizzo <http://dgerm.sviluppoeconomico.gov.it/dgerm/ben.asp>

⁶⁰ Il sistema dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE) per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali è stato introdotto con i decreti del Ministro delle Attività Produttive (di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio) del 20 luglio 2004, successivamente aggiornati dal decreto ministeriale 21 dicembre 2007. Il sistema impone ai distributori di energia elettrica e gas obblighi quantitativi di risparmio energetico in base alla rispettiva quota di mercato. I TEE sono titoli negoziabili emessi dal Gestore del Mercato Elettrico (GME) a favore dei soggetti che hanno conseguito risparmi energetici e possono essere scambiati. Per approfondimenti, si veda Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Terzo rapporto annuale sul meccanismo dei titoli di efficienza energetica - Situazione al 31 maggio 2008*, da cui sono tratti anche i dati riportati nel testo.

Tavola II.21 – INTENSITÀ ELETTRICA E CONSUMI ELETTRICI PRO CAPITE PER MACROAREE REGIONALI, VALORI 2007 E VARIAZIONI PERCENTUALI 2007/2000

| | | | | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|----------------------------------|-----------|-----------|--------|-------------|-------------|--------|
| Intensità elettrica ¹ | Totale | 2007 | MWh/M€ | 266,9 | 312,1 | 277,1 |
| | | 2007/2000 | % | 4,6 | 8,7 | 5,6 |
| | industria | 2007 | MWh/M€ | 465,6 | 673,6 | 500,9 |
| | | 2007/2000 | % | 1,9 | 4,2 | 2,2 |
| | terziario | 2007 | MWh/M€ | 111,4 | 111,5 | 111,4 |
| | | 2007/2000 | % | 23,2 | 31,1 | 25,2 |
| agricoltura | 2007 | MWh/M€ | 220 | 163,7 | 198,5 | |
| | 2007/2000 | % | 23,8 | 13,1 | 20,4 | |
| Consumi pro capite | Totali | 2007 | MWh/ab | 6,1 | 4 | 5,4 |
| | | 2007/2000 | % | 7,6 | 13,7 | 9,5 |
| | domestici | 2007 | MWh/ab | 1,2 | 1,1 | 1,1 |
| | | 2007/2000 | % | 3,3 | 9,5 | 5,5 |

¹ Le intensità elettriche sono date dal rapporto del consumo elettrico totale dell'economia o del settore sul valore aggiunto dell'economia o del settore (calcolato ai prezzi base 2000).

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati Terna - Rete Elettrica Nazionale S.p.A. e Istat.

no⁶¹. Dopo tre anni di attuazione, i risparmi energetici ottenuti nelle regioni del Sud rappresentano solo un quarto dei risparmi complessivi, e sono realizzati prevalentemente con interventi sull'illuminazione pubblica (legati quindi alla spesa comunale per investimenti). Al contrario, nel Centro-Nord sono stati realizzati interventi tendenzialmente più complessi (come l'estensione di reti di teleriscaldamento) e/o legati all'edilizia e al settore manifatturiero (per esempio: interventi sull'involucro edilizio, applicazione di *inverter* su motori elettrici e installazione di condizionatori e scaldacqua ad elevata efficienza).

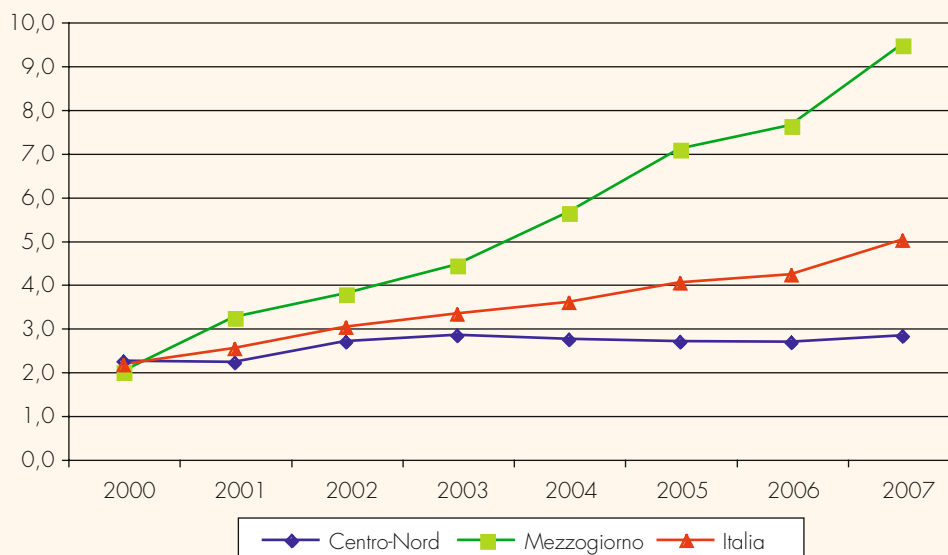
Nel quadro del potenziamento del sistema elettrico nazionale avvenuto negli anni più recenti, con l'entrata in esercizio di nuovi grandi impianti termoelettrici, nel 2007 si è assistito ad un consolidamento della crescita delle fonti rinnovabili⁶². La capacità di generazione elettrica da fonti rinnovabili è aumentata di quasi il 22 per cento nel periodo 2000-2007 (del 4,8 per cento solo nell'ultimo anno), e rappresenta circa il 23 per cento della potenza elettrica totale. Poco meno dei tre quarti sono localizzati nel Centro-Nord, grazie alla presenza dei tradizionali impianti idroelettrici e geotermoelettrici. Le regioni meridionali mostrano comunque notevole dinamismo: al 2007 le fonti rinnovabili contano per il 18,5 per cento della potenza installata nel Mezzogiorno (a fronte del 13,8 del 2000), con uno sviluppo molto sostenuto delle fonti non tradizionali e ben superiore a quello del Centro-Nord (cfr. Figura II.20).

Energia elettrica da fonti rinnovabili

⁶¹ Le società di servizi energetici sono imprese, anche artigiane, che hanno come oggetto sociale, anche non esclusivo, l'offerta di servizi integrati per la realizzazione e la gestione di interventi di risparmio energetico.

⁶² Sono considerate fonti rinnovabili le fonti eolica, solare, geotermica, idraulica, biomasse (inclusa la parte biodegradabile dei rifiuti urbani e industriali), gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas. In genere, la fonte idraulica e geotermica si considerano fonti rinnovabili tradizionali.

Figura II.20 - QUOTA DI POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI (ESCLUSO IDROELETTRICO) PER MACROAREE REGIONALI¹, 2000-2007 (valori percentuali)



¹ MW di potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili (eolica, fotovoltaica, geotermoelettrica, biomasse e rifiuti) su MW di potenza efficiente lorda totale (per cento). La potenza efficiente lorda è la massima potenza elettrica possibile in condizioni ottimali e di piena efficienza degli impianti.

Fonte: elaborazioni UVAL- DPS su dati Terna - Rete elettrica nazionale S.p.A.

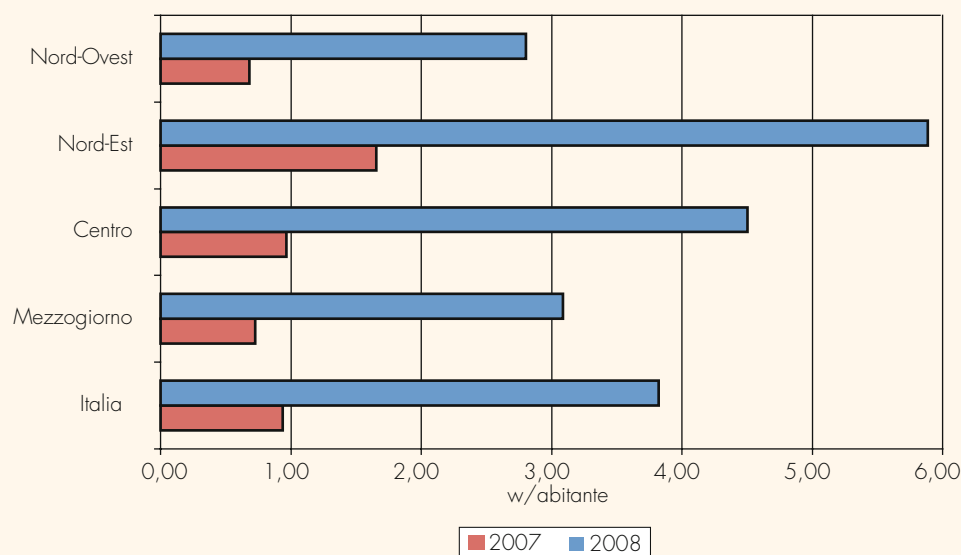
Il sistema delle fonti rinnovabili in Italia resta caratterizzato dalla dominanza della capacità di generazione idroelettrica, concentrata al Centro-Nord, e dalla crescita sostenuta dei comparti dell'energia eolica (prevalentemente nel Mezzogiorno) e da biomasse (concentrata nelle regioni centro-settentrionali)⁶³. La novità degli ultimi due anni è il balzo degli investimenti nel settore fotovoltaico, grazie al decisivo contributo del meccanismo di incentivazione in "conto energia"⁶⁴. In un solo anno, il numero di impianti incentivati entrati in esercizio è più che quadruplicato (da 5.700 a fine 2007 a oltre 24.000 a fine 2008), raggiungendo una potenza nominale installata di quasi 275 MW (a fronte dei 55 MW del 2007), due terzi della quale realizzata in impianti di taglia medio-piccola. Il Mezzogiorno ospita circa un terzo della capacità produttiva fotovoltaica incentivata, concentrata prevalentemente in Puglia. Questo boom e la distribuzione territoriale degli investimenti sono evidenti anche in termini di potenza installata per abitante (cfr. Figura II.21). Sebbene la microgenerazione diffusa (i cosiddetti "tetti fotovoltaici") rappresenti la

Fotovoltaico

⁶³ Cfr. edizioni 2006 e 2007 del Rapporto DPS.

⁶⁴ Il "conto energia", inizialmente regolato dai decreti ministeriali del 28 luglio 2005 e del 6 febbraio 2006 del Ministro delle Attività Produttive e del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, è stato successivamente riformato con il decreto ministeriale del 19 febbraio 2007 ("nuovo conto energia"). Il meccanismo riconosce tariffe incentivanti per un periodo di venti anni all'elettricità prodotta. Per approfondimenti, si veda Gestore dei Servizi Elettrici, *Incentivazione degli impianti fotovoltaici. Relazione delle attività settembre 2007 - agosto 2008*, disponibile sul sito <http://www.gse.it>

Figura II.21 – IMPIANTI FOTOVOLTAICI INCENTIVATI IN “CONTO-ENERGIA”^{} ENTRATI IN ESERCIZIO PER MACROAREE REGIONALI – ANNI 2007 E 2008 (potenza pro capite)**



* Potenza cumulata degli impianti fotovoltaici incentivati attraverso il “primo Conto Energia” (DM 28/07/2005 e 6/02/2006) e il “nuovo Conto Energia” (DM 19/02/2007) al dicembre 2008.

Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su dati del Gestore dei Servizi Elettrici e Istat

modalità prevalente di sfruttamento del solare su tutto il territorio nazionale, alcune regioni meridionali (in particolare Sardegna e Calabria) presentano una prevalenza di impianti di grande taglia; la Puglia è la prima regione italiana per potenza installata in grandi impianti.

Anche per le fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico appare evidente il ruolo degli incentivi nel sostenere gli investimenti, soprattutto al Sud. Un contributo significativo è stato dato dal meccanismo dei “certificati verdi” avviato nel 2002⁶⁵: nel complesso gli impianti di nuova costruzione qualificati al fine dell’ottenimento dell’incentivo rappresentano circa il 17 per cento della potenza rinnovabile installata nel Paese, ma raggiungono il 45 per cento della potenza in esercizio nel Mezzogiorno. Il peso degli incentivi appare ancora più evidente se si considerano i nuovi impianti eolici e a biomasse: quelli incentivati rappresentano l’88 per cento della capacità produttiva di queste fonti nel Sud, a fronte del 46 per cento nel Centro-Nord.

Se si esclude l’energia idroelettrica, la cui produzione è diminuita nel tempo (anche in relazione a condizioni meteo-climatiche non favorevoli), l’incremento del numero e della potenza degli impianti ha determinato un aumento

Produzione e consumi di energia elettrica da fonti rinnovabili

⁶⁵ Il decreto legislativo n. 79/1999 ha introdotto l’obbligo per produttori e importatori di energia elettrica di immettere annualmente nel sistema elettrico una quota di energia rinnovabile di quanto prodotto e/o importato da fonti convenzionali o di detenere l’equivalente in Certificati Verdi. Questi ultimi sono titoli negoziabili emessi dal Gestore dei Servizi Elettrici (GSE) a fronte della produzione di energia parte di impianti qualificati come alimentati da fonti rinnovabili (IAFR).

della produzione elettrica rinnovabile tra il 2000 e il 2007. In particolare, nel Mezzogiorno la produzione rinnovabile (al netto dell'idroelettrico) è cresciuta ad un tasso medio annuo di circa il 34 per cento, di oltre quattro volte superiore al tasso di crescita registrato nel Centro-Nord. Tuttavia, l'energia rinnovabile continua a rappresentare una quota modesta e in diminuzione della produzione lorda di elettricità (15,7 per cento) e del consumo interno lordo (13,7 per cento), indicando che per coprire l'incremento dei consumi si continua a fare ricorso prioritariamente alla generazione termoelettrica tradizionale e alle importazioni. Nel 2007, l'Italia resta quindi ancora lontana dall'obiettivo stabilito dalla normativa europea⁶⁶, che richiede una quota di produzione rinnovabile su consumo interno lordo pari al 22 per cento entro il 2010, e si colloca al di sotto della media dei Paesi dell'UE-15. Secondo i dati elaborati dal Gestore dei Servizi Elettrici, con una quota del 5,3 per cento nel 2007 l'Italia si colloca solamente al decimo posto nella graduatoria dei Paesi dell'Unione europea per incidenza della produzione di fonti rinnovabili diverse da quella idroelettrica sulla produzione interna lorda di energia elettrica, confermando la posizione raggiunta l'anno precedente quando l'incidenza era risultata lievemente inferiore (4,9 per cento). Tra i principali Paesi comunitari, posizioni nettamente più avanzate di quelle dell'Italia erano appannaggio di Germania e Spagna, dove la penetrazione delle fonti rinnovabili con esclusione della componente idroelettrica risulta in forte ascesa, avendo superato il 10 per cento del totale. Nel biennio 2006-2007, sono risultati superiori a quelli del nostro Paese anche i corrispondenti valori per l'aggregato dell'UE a 15 membri (5,7 e 7,3 per cento, rispettivamente).

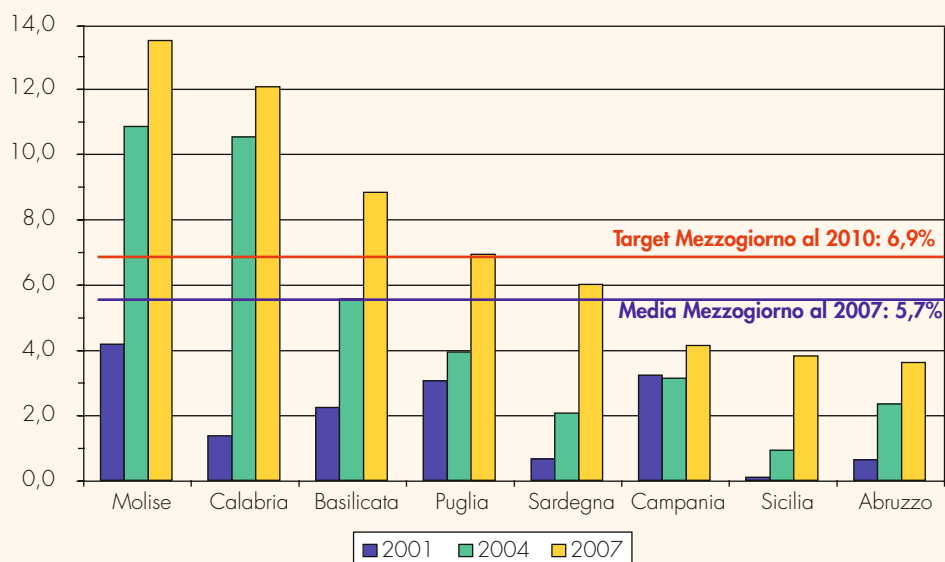
Nel Mezzogiorno, nonostante la crescita, l'energia prodotta da fonti rinnovabili resta al di sotto del 10 per cento del consumo interno lordo dell'area, contro il 15,7 per cento del resto del Paese. Va comunque rilevato che, se si considerano solo le fonti rinnovabili di più recente sfruttamento (e si esclude quindi l'idroelettrico), lo sviluppo della capacità produttiva nelle regioni meridionali si è tradotto in una quota crescente di consumi dell'area Mezzogiorno coperta da fonti rinnovabili, al di sopra della media nazionale (cfr. Figura II.22).

Il consumo interno lordo coperto da energia rinnovabile rappresenta uno degli indicatori con *target* assunti per misurare i risultati delle politiche regionali definite nel QSN 2007-2013. Nel contesto evolutivo descritto, l'obiettivo intermedio del 6,9 per cento da raggiungere entro il 2010 e l'obiettivo finale del 10,7 per cento entro il 2013 definiti per il Mezzogiorno sembrano quindi raggiungibili⁶⁷.

⁶⁶ Rispetto all'obiettivo del 25 per cento al 2010 stabilito per l'Italia dalla Direttiva CE n. 77/2001, l'Italia ha indicato come realistico un obiettivo del 22 per cento di produzione di elettricità da fonte rinnovabile rispetto al consumo interno lordo.

⁶⁷ Nel QSN 2007-2013, oltre al consumo interno lordo di energia elettrica coperto da fonti rinnovabili, sono stati identificati altri cinque indicatori rappresentativi di aree di *policy* rilevanti per la politica regionale, per i quali sono stati esplicitati degli obiettivi comuni per macroaree regionali al 2010 e al 2013. Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/qsn/indicatori>.

Figura II.22 - CONSUMO INTERNO LORDO DI ELETTRICITÀ COPERTO DA ENERGIA RINNOVABILE (ESCLUSO IDROELETTRICO) NEL MEZZOGIORNO, PER REGIONE - ANNI 2001, 2004 E 2007 (quote percentuali)



Fonte: elaborazioni UVAL-DPS su banca dati Istat-DPS - Indicatori territoriali di contesto

