

La geografia dei divari

di Roberto Gallia

Sommario: 1. La politica regionale unitaria. - 2. Gli «obiettivi di servizio». - 3. I *target* degli obiettivi. - 4. Alcune considerazioni.

1. *La politica regionale unitaria*

Le politiche di sviluppo regionale, anche se assumono connotati diversi a seconda del contesto, si basano ormai tutte su teorie che tendono a superare il concetto di sviluppo quale crescita economica misurata tradizionalmente dal reddito per abitante (o dal PIL) per riferirsi anche ad altri indicatori, quali quelli relativi alla speranza di vita (e quindi all'accesso ai servizi sanitari), al livello di istruzione (e quindi all'accesso ai servizi per la formazione), alla qualità dell'ambiente fisico (e quindi alle varie azioni ricomprese nel termine di sviluppo sostenibile).

La politica di coesione dell'Unione europea, avviata con il Trattato di Roma del 1956, dopo un lungo percorso finalizzato a conseguire l'obiettivo del riequilibrio territoriale degli Stati membri in termini di reddito prodotto e disponibile (PIL), è approdata – nell'attuale periodo di programmazione 2007-2013 – all'obiettivo di «*contribuire a potenziare la crescita, la competitività e l'occupazione facendo proprie le priorità comunitarie per uno sviluppo sostenibile*»¹.

In Italia le politiche per lo sviluppo, storicamente caratterizzate dal dualismo Mezzogiorno/Centro-Nord, sono tuttora indirizzate a contrastare i divari regionali (e sub-regionali) in termini di occupazione e reddito; rimanendo confinata in ambito accademico la stima di un più complesso indice di sviluppo². In questo contesto

¹ Inforegio, *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*, Guida, gennaio 2007.

² Ad esempio, una recente analisi (E. Felice, *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007), partendo dal presupposto che non vi può essere un reale sviluppo economico senza una contestuale coesione sociale,

i problemi territoriali coincidono sostanzialmente con la localizzazione della spesa pubblica aggiuntiva, nazionale³ e comunitaria⁴; per il finanziamento della quale, a seguito della conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, si è assunto un criterio di ripartizione percentuale tra le Regioni meridionali (85) e le Regioni del Centro-Nord (15).

A seguito di un lungo iter che, a partire dalla conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e l'avvio dell'intervento ordinario a favore delle aree depresse del Mezzogiorno e del Centro-Nord⁵, da ultimo l'approvazione (a conclusione di una complessa fase di elaborazione)⁶ del «Quadro Strategico Nazionale

ed esaminando i dati statistici del periodo 1871-2001, arriva alla conclusione che a fronte del permanere dello storico divario Nord/Sud in termini di reddito e di occupazione, si registra una reale convergenza nei livelli di istruzione e nelle speranze di vita.

³ Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), istituito in riferimento all'art. 119 comma 5 della Costituzione, che recita: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». Viene finanziato annualmente; dapprima con un provvedimento legislativo specifico (fino alla legge 208/1998, alla quale fanno riferimento le delibere CIPE per la programmazione delle risorse aggiuntive), essendo quindi prevalsa la consuetudine di reintegrare i fondi con la legge finanziaria annuale.

⁴ Fondi strutturali (FSE, FESR), i cui contributi «non sostituiscono le spese strutturali, pubbliche o assimilabili, di uno Stato membro» (art. 15 «Addizionalità», comma 1 del Regolamento CE n. 1083 dell'11 luglio 2006, che stabilisce le norme generali applicabili ai fondi comunitari che servono a finanziare le azioni «strutturali» dell'Unione, miranti a ridurre i divari di sviluppo tra le Regioni).

⁵ La legge 104/1995 (per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse in sostituzione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno) ha individuato le aree depresse del territorio nazionale (successivamente definite svantaggiate, e - attualmente - sottoutilizzate) in coincidenza con l'elenco delle aree ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali comunitari; che nel periodo di programmazione 2000-2006 facevano rientrare in «obiettivo 1» tutte le 8 Regioni del Mezzogiorno e che nel periodo di programmazione 2007-2013 ne includono 5 nell'Obiettivo «convergenza» (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) rimanendo le altre nell'Obiettivo «competitività». La programmazione del FAS nel periodo 2007-2013 trova applicazione in tutte le Regioni del Mezzogiorno.

⁶ L'elaborazione del QSN 2007-2013 è stata avviata (prima della conclusione del precedente periodo di programmazione 2000-2006) con la predisposizione di un «Documento Strategico Preliminare Nazionale» e dei «Documenti Strategici Regionali» e, per il Mezzogiorno, di un documento denominato «Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno (DSM)»; confluiti nel documento di «Linee guida per l'impostazione del Quadro strategico nazionale», approvato il 3 febbraio 2005 dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali e quindi dal CIPE, con la delibera 15 luglio 2006 n. 77 *Attuazione delle Linee guida per l'impostazione del Quadro strategico nazionale* (QSN) (in G.U. n. 19 del 24 gennaio 2006). Tramite il confronto tra i diversi livelli di governo e le parti economiche e sociali, e l'attività di gruppi di lavoro appositamente costituiti, si è giunti alla stesura di una bozza condivisa di QSN 2007-2013, approvata dalla Conferenza Unificata, con l'Intesa del 21 dicembre 2006, e dal CIPE, con la delibera 22 dicembre 2006 n. 174 «Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013» (in G.U. n. 95 del 24 aprile 2007). Infine il QSN 2007-2013 è stato approvato dalla Commissione Europea il 13 luglio 2007.

per la politica regionale di sviluppo 2007-2013» (QSN 2007-2013) ha portato alla definizione della «politica regionale unitaria»⁷, quale «strumento di programmazione congiunto delle politiche regionali, comunitaria (politica di coesione) e nazionale (Fondo aree sottoutilizzate in attuazione dell'art. 119, comma 5, della Costituzione) per il periodo 2007-2013, al fine di coniugare la competitività economica, la coesione sociale e la valorizzazione del patrimonio territoriale ... [con] il compito di indirizzare la spesa in conto capitale diretta ad obiettivi di riequilibrio economico-sociale in particolare nel Mezzogiorno, di ridurre la persistente sottoutilizzazione di risorse nel Mezzogiorno e di contribuire alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese».

Si è data così attuazione alla scelta, operata con la legge finanziaria per l'anno 2007⁸, di assumere il QSN 2007-2013 quale «sede della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, e, per le priorità individuate, [quale] quadro di riferimento della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale», facendo confluire la programmazione delle diverse fonti di finanziamento che hanno come obiettivo finale l'eliminazione dei divari regionali, in una «politica regionale unitaria», da differenziare programmaticamente dalla politica ordinaria, con la quale si intende contestualmente mantenere una forte integrazione reciproca attorno a comuni obiettivi di competitività.

2. *Gli «obiettivi di servizio»*

La definizione di una politica regionale unitaria mira a conseguire obiettivi strategici di «produttività, competitività e innovazione»⁹ tramite un recupero non solo dell'efficienza delle procedure ma anche dell'efficacia degli interventi; a tal fine si è operata la scelta di rafforzare i processi di valutazione, per accrescere la selet-

⁷ R. Gallia, *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in questa «Rivista», XXII, n. 1/2008, pp. 11-43.

⁸ Legge 27 dicembre 2006, n. 296 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», art. 1 commi 863-866, in *Supplemento ordinario* n. 244 alla G.U. n. 299 del 27 dicembre 2006.

⁹ Gli obiettivi del QSN individuano 10 priorità, suddivise in quattro macroobiettivi (Sviluppare i circuiti della conoscenza; Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori; Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; Internazionalizzare e modernizzare). Ad ogni priorità è assegnato un peso percentuale per l'allocazione programmatica delle risorse finanziarie (con una ripartizione che vale per la programmazione nazionale, ma non costituisce obbligo né indicazione per ciascuna programmazione regionale).

tività dei progetti, e di attribuire «un ruolo centrale alla produzione ed alla promozione di servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire». Per incentivare la realizzazione di tali «servizi collettivi ed essenziali» (definiti «obiettivi di servizio», anche al fine di «mobilitare su di essi il processo politico di decisione»), è costituito un meccanismo premiale al quale è riservata una parte della quota accantonata quale riserva generale per il Mezzogiorno (pari al 30% delle risorse FAS nel periodo 2007-2013).

Gli «obiettivi di servizio», individuati dal CIPE¹⁰, sono finalizzati a:

- «← elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione;
- aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani».

Il CIPE ha contestualmente definito le procedure e le modalità di attuazione del meccanismo premiale «a conferma dell'impegno assunto e volto al raggiungimento di un miglior servizio reso ai cittadini», collegato alla loro realizzazione e finalizzato a «promuovere una maggiore equità nell'accesso di tutti i cittadini ai servizi collettivi in maniera uniforme sul territorio nazionale». La premialità viene associata al «conseguimento di risultati verificabili» riferiti ad «obiettivi di fruizione e qualità dei servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, al servizio idrico, alla qualità dell'istruzione, alla cura dell'infanzia e della popolazione anziana», da verificare sulla base di undici indicatori statistici ai quali sono associati espliciti *target* (dei quali si dice di seguito).

Al meccanismo premiale, associato al conseguimento degli obiettivi, partecipano le otto Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia) e il Ministero della pubblica istruzione, limitatamente all'obiettivo istruzione; i quali devono predisporre uno specifico «Piano d'azione»¹¹, accompagnato da rapporti annuali di esecuzione.

¹⁰ Delibera 3 agosto 2007, n. 82 «Quadro strategico nazionale 2007-2013 – Definizione delle procedure e delle modalità di attuazione del meccanismo premiale collegato agli «obiettivi di servizio»», in *G.U.* n. 301 del 29 dicembre 2007.

¹¹ La data prevista per l'adozione dei piani d'azione (31 marzo 2008) non è stata rispettata. A fine 2008 i piani d'azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio risultano adottati dalle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia.

3. I target degli obiettivi

In allegato alla citata delibera del CIPE sono riportati gli indicatori e i valori di fruizione e qualità (*target* vincolanti) al cui raggiungimento è legata l'erogazione del premio finanziario. Rispetto al sistema di premialità del precedente periodo di programmazione 2000-2006, i *target* vincolanti individuano obiettivi finali esplicitamente espressi in termini di servizio reso ai cittadini, e non più obiettivi intermedi di rafforzamento dell'efficienza della capacità amministrativa. Inoltre, per garantire in tutti i territori il raggiungimento di una soglia minima di diffusione dei servizi, e quindi di pari opportunità all'accesso da parte dei cittadini, viene indicato un *target* unico per tutte le Regioni.

I valori degli indicatori statistici e le informazioni relative alle modalità di rilevazione sono state successivamente precisate sul sito web del DPS¹².

Per il primo obiettivo di servizio, riferito all'istruzione, vengono definiti tre indicatori. Per il primo, relativo ai «Giovani che abbandonano prematuramente gli studi», viene fissato un valore pari al 10%, al quale nel 2007 non arriva nessuna Regione né del Mezzogiorno né del Centro-Nord, anche se l'andamento negli anni risulta costantemente positivo. Per il secondo, relativo agli «Studenti con scarse competenze in lettura», è fissata una soglia non superiore al 20% (corrispondente a circa il valore registrato nella media dei paesi OCSE nel 2003); alla quale, secondo i dati disponibili nel 2006, non arrivano non solo le Regioni del Mezzogiorno, ma anche quelle del Centro e la Liguria, e al quale si avvicina pericolosamente la Lombardia con un vistoso peggioramento rispetto al 2003. Per il terzo, relativo agli «Studenti con scarse competenze in matematica», è fissata una soglia non superiore al 21% (corrispondente a circa il valore registrato nella media dei paesi OCSE nel 2003); obiettivo che, secondo i dati disponibili nel 2006, è conseguito solo da alcune Regioni del Nord (Piemonte, Trentino, Veneto, Friuli Venezia Giulia).

¹² http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/, dal quale sono tratte le tabelle di seguito riportate ed illustrate, ed al quale si rimanda per le ulteriori informazioni sulle fonti dei dati e sulle modalità di rilevamento.

Obiettivo 1: elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione

TAB. SO1. *Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative)*

Target al 2013: < 10%

Codice ISTAT	Ripartizioni geografiche	2004	2005	2006	2007
1	Piemonte	22,3	20,7	20,0	17,3
2	Valle d'Aosta	22,3	22,3	21,9	24,2
3	Lombardia	21,8	21,6	18,5	18,3
4	Trentino Alto Adige	21,6	19,7	17,3	17,2
21	– Bolzano	30,7	26,6	23,6	23,3
22	– Trento	11,9	12,2	10,5	10,6
5	Veneto	18,2	18,4	15,0	13,1
6	Friuli Venezia Giulia	13,7	15,9	19,8	12,6
7	Liguria	16,3	17,0	16,1	16,5
8	Emilia Romagna	20,0	19,4	17,7	17,4
9	Toscana	21,0	17,2	16,3	18,0
10	Umbria	13,3	15,5	14,8	12,7
11	Marche	16,7	19,2	18,0	16,4
12	Lazio	15,6	14,8	12,3	10,9
13	Abruzzo	16,6	16,1	14,7	15,0
14	Molise	15,2	15,6	16,2	16,4
15	Campania	28,6	27,9	27,1	29,0
16	Puglia	30,3	29,3	27,0	25,1
17	Basilicata	17,0	18,3	15,2	14,1
18	Calabria	21,9	18,3	19,6	21,3
19	Sicilia	30,7	30,2	28,1	26,1
20	Sardegna	30,1	33,2	28,3	21,8
21	– Nord-Ovest	21,5	21,0	18,7	17,9
22	– Nord-Est	18,7	18,7	16,7	15,0
23	– Centro	17,1	16,2	14,5	13,8
24	Centro-Nord	19,3	18,8	16,8	15,8
25	Mezzogiorno	27,7	27,1	25,5	24,9
26	Italia	22,9	22,4	20,6	19,7

TAB. S02. *Studenti con scarse competenze in lettura (percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della lettura)*

Target al 2013: < 20%

Codice ISTAT	Ripartizioni geografiche	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Piemonte	-	-	-	14,7	-	-	14,8
2	Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-
3	Lombardia	-	-	-	11,5	-	-	19,5
4	Trentino Alto Adige	-	-	-	-	-	-	-
21	- Bolzano	-	-	-	6,9	-	-	16,8
22	- Trento	-	-	-	3,7	-	-	16,0
5	Veneto	-	-	-	11,5	-	-	14,8
6	Friuli Venezia Giulia	-	-	-	-	-	-	10,3
7	Liguria	-	-	-	-	-	-	22,9
8	Emilia Romagna	-	-	-	-	-	-	18,4
9	Toscana	-	-	-	18,8	-	-	-
10	Umbria	-	-	-	-	-	-	-
11	Marche	-	-	-	-	-	-	-
12	Lazio	-	-	-	-	-	-	-
13	Abruzzo	-	-	-	-	-	-	-
14	Molise	-	-	-	-	-	-	-
15	Campania	-	-	-	-	-	-	36,1
16	Puglia	-	-	-	-	-	-	36,3
17	Basilicata	-	-	-	-	-	-	34,0
18	Calabria	-	-	-	-	-	-	-
19	Sicilia	-	-	-	-	-	-	40,8
20	Sardegna	-	-	-	-	-	-	37,2
21	- Nord-Ovest	-	-	-	12,7	-	-	18,5
22	- Nord-Est	-	-	-	10,9	-	-	15,7
23	- Centro	-	-	-	20,6	-	-	20,2
24	Centro-Nord	11,6	-	-	14,9	-	-	18,2
25	Mezzogiorno	28,5	-	-	35,0	-	-	37,0
26	Italia	18,9	-	-	23,9	-	-	26,4

TAB. SO3. *Studenti con scarse competenze in matematica (percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica)*

Target al 2013: < 21%

Codice ISTAT	Ripartizioni geografiche	2003	2004	2005	2006
1	Piemonte	19,0	-	-	18,8
2	Valle d'Aosta	-	-	-	-
3	Lombardia	14,3	-	-	23,1
4	Trentino Alto Adige	-	-	-	-
21	- Bolzano	8,8	-	-	14,2
22	- Trento	4,9	-	-	17,8
5	Veneto	14,4	-	-	16,7
6	Friuli Venezia Giulia	-	-	-	13,6
7	Liguria	-	-	-	27,2
8	Emilia Romagna	-	-	-	22,6
9	Toscana	21,5	-	-	-
10	Umbria	-	-	-	-
11	Marche	-	-	-	-
12	Lazio	-	-	-	-
13	Abruzzo	-	-	-	-
14	Molise	-	-	-	-
15	Campania	-	-	-	44,3
16	Puglia	-	-	-	43,0
17	Basilicata	-	-	-	38,4
18	Calabria	-	-	-	-
19	Sicilia	-	-	-	48,9
20	Sardegna	-	-	-	45,3
21	- Nord-Ovest	16,0	-	-	22,2
22	- Nord-Est	15,4	-	-	18,3
23	- Centro	26,3	-	-	28,2
24	Centro-Nord	19,3	-	-	22,9
25	Mezzogiorno	47,5	-	-	45,7
26	Italia	31,9	-	-	32,8

Obiettivo 2: aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro

TAB. S04. *Diffusione dei servizi per l'infanzia (percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della Regione)*

Target al 2013: > 35%

Codice ISTAT	Ripartizioni geografiche	2004	2005
1	Piemonte	29,6	28,6
2	Valle d'Aosta	100,0	100,0
3	Lombardia	55,3	54,6
4	Trentino Alto Adige	40,7	75,8
21	– Bolzano	100,0	100,0
22	– Trento	9,9	63,2
5	Veneto	41,1	42,7
6	Friuli Venezia Giulia	47,5	53,0
7	Liguria	67,7	75,3
8	Emilia Romagna	77,7	78,0
9	Toscana	63,8	78,0
10	Umbria	39,1	51,1
11	Marche	50,4	45,9
12	Lazio	28,0	30,4
13	Abruzzo	23,6	26,2
14	Molise	2,2	2,9
15	Campania	30,5	39,2
16	Puglia	24,0	27,5
17	Basilicata	16,8	32,8
18	Calabria	6,6	7,8
19	Sicilia	33,1	33,3
20	Sardegna	14,9	17,2
21	– Nord-Ovest	47,2	47,0
22	– Nord-Est	50,4	59,9
23	– Centro	44,8	49,8
24	Centro-Nord	47,6	51,0
25	Mezzogiorno	21,1	25,1
26	Italia	39,2	42,8

TAB. SO5. *Presa in carico ponderata degli utenti dei servizi per l'infanzia (percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione in età 0-3 anni)*

Target al 2013: > 12%

Codice ISTAT	Ripartizioni geografiche	2004	2005
1	Piemonte	13,5	13,5
2	Valle d'Aosta	56,9	40,3
3	Lombardia	15,5	13,7
4	Trentino Alto Adige	12,4	12,5
21	– Bolzano	11,6	9,6
22	– Trento	13,2	15,5
5	Veneto	10,8	10,7
6	Friuli Venezia Giulia	9,4	10,9
7	Liguria	15,9	16,8
8	Emilia Romagna	27,5	28,3
9	Toscana	24,0	20,0
10	Umbria	13,6	13,7
11	Marche	23,3	17,2
12	Lazio	9,3	10,3
13	Abruzzo	6,7	7,2
14	Molise	3,2	3,9
15	Campania	1,7	2,1
16	Puglia	5,0	5,3
17	Basilicata	5,1	5,6
18	Calabria	2,1	2,3
19	Sicilia	6,0	6,4
20	Sardegna	10,0	9,1
21	– Nord-Ovest	15,3	14,1
22	– Nord-Est	16,8	17,2
23	– Centro	15,8	14,3
24	Centro-Nord	15,9	15,1
25	Mezzogiorno	4,4	4,6
26	Italia	11,6	11,2

TAB. S06. *Preso in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata (percentuale di anziani (65 anni e oltre) trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana)*

Target al 2013: > 3,5%

Codice ISTAT	Ripartizioni geografiche	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Piemonte	1,4	1,6	1,7	1,8	1,8	1,5
2	Valle d'Aosta			0,3	0,2	0,1	0,2
3	Lombardia	2,4	2,5	2,6	3,5	3,2	3,5
4	Trentino Alto Adige	0,2	0,1	0,1	0,1	0,6	0,9
21	- Bolzano	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
22	- Trento	0,3	(a)	(a)	(a)	0,8	1,3
5	Veneto	3,0	3,8	3,7	4,3	5,0	5,1
6	Friuli Venezia Giulia	7,6	9,1	7,8	7,7	7,9	7,5
7	Liguria	3,6	2,5	1,9	1,2	3,1	3,1
8	Emilia Romagna	1,9	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6
9	Toscana	1,9	3,1	3,0	2,8	2,1	2,1
10	Umbria	1,5	1,8	2,4	2,5	4,1	4,0
11	Marche	4,0	2,5	2,8	2,7	3,3	3,7
12	Lazio	1,7	3,0	1,9	3,9	3,3	3,4
13	Abruzzo	0,9	1,0	1,8	3,6	1,8	3,4
14	Molise	5,8	6,9	8,9	6,7	6,1	5,4
15	Campania	0,8	0,8	0,9	1,2	1,4	1,2
16	Puglia	1,1	1,3	1,2	1,2	2,0	1,6
17	Basilicata	2,6	3,1	4,1	4,1	3,9	4,3
18	Calabria	0,6	0,4	0,6	1,1	1,6	2,5
19	Sicilia	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	1,0
20	Sardegna	0,5	0,6	0,6	0,7	1,1	1,3
21	- Nord-Ovest	2,6	2,2	2,2	2,6	2,8	2,8
22	- Nord-Est	2,9	4,6	4,3	4,7	5,2	5,3
23	- Centro	2,1	2,9	2,5	3,2	2,9	3,1
24	Centro-Nord	2,5	3,1	2,9	3,4	3,5	3,6
25	Mezzogiorno	0,9	1,0	1,2	1,5	1,6	1,7
26	Italia	2,0	2,4	2,4	2,8	2,9	3,0

Per il secondo obiettivo di servizio, riferito all'assistenza all'infanzia e agli anziani in connessione con l'allargamento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, vengono definiti tre indicatori. Per il primo, relativo alla «Diffusione dei servizi per l'infanzia», viene fissata una soglia pari al 35% (corrispondente a circa la media nazionale 2003), alla quale nel 2005 non arrivano le Regioni del Mezzogiorno (ad eccezione della Campania) e la Regione Lazio. Per il secondo, relativo alla «Presenza in carico *ponderata* degli utenti dei servizi per l'infanzia», è fissato un obiettivo del 12%; al quale, secondo i dati disponibili, nel 2005 non arrivano non solo le Regioni del Mezzogiorno, ma anche alcune Regioni del Centro-Nord (Veneto, Friuli Venezia Giulia, Lazio e la Provincia di Bolzano). Per il terzo, relativo alla «Presenza in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata», è fissato un obiettivo del 3,5% (corrispondente a circa il valore registrato nelle Regioni del Centro-Nord nel 2003); al quale, secondo i dati disponibili, nel 2005 non arrivano le Regioni Meridionali (ad eccezione di Molise e Basilicata) e alcune Regioni del Centro-Nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino, Liguria, Toscana, Lazio).

Per il terzo obiettivo di servizio, riferito al sistema di gestione dei rifiuti urbani, vengono definiti tre indicatori. Per il primo, relativo ai «Rifiuti urbani smaltiti in discarica», viene fissata una soglia massima pari a 230 kg/procapite (corrispondente a circa la media UE 25 del 2005); soglia che nel 2006 è superata da tutte le Regioni del Mezzogiorno e del Centro, nonché da alcune del Nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Liguria). Per il secondo, relativo alla «Raccolta differenziata dei rifiuti urbani», è fissata una soglia non inferiore al 40%; soglia che nel 2006 non è raggiunta da nessuna delle Regioni del Mezzogiorno e del Centro, nonché da molte del Nord (Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Liguria). Per il terzo, relativo alla «Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità», è fissata una soglia non inferiore al 20% di frazione umida trattata in impianti di compostaggio (corrispondente a circa il valore assunto dall'Italia nel 2005); soglia che nel 2006 non è raggiunta da nessuna delle Regioni del Mezzogiorno nonché da molte del Centro-Nord (Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche, Lazio).

Obiettivo 3: tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani

TAB. S07. *Rifiuti urbani smaltiti in discarica (rifiuti urbani, in kg) smaltiti in discarica per abitante)*

Target al 2013: < 230 kg/abitante

Codice ISTAT	Ripartizioni geografiche	2002	2003	2004	2005	2006
1	Piemonte	369,9	311,5	293,0	286,9	266,1
2	Valle d'Aosta	465,8	485,7	457,3	405,1	393,6
3	Lombardia	127,5	118,3	100,5	77,6	85,8
4	Trentino Alto Adige	242,7	217,2	215,6	197,6	194,9
21	- Bolzano	94,6	101,3	89,8	88,5	114,6
22	- Trento	386,2	329,0	336,4	302,4	272,0
5	Veneto	224,0	169,2	171,5	176,1	178,3
6	Friuli Venezia Giulia	176,8	152,3	259,7	193,9	184,5
7	Liguria	520,7	512,4	492,8	474,0	546,9
8	Emilia Romagna	352,6	349,9	273,1	286,6	260,0
9	Toscana	271,5	230,7	312,4	322,5	354,5
10	Umbria	368,6	409,0	304,6	367,1	386,0
11	Marche	427,6	442,2	418,0	374,7	371,8
12	Lazio	543,9	525,4	535,2	509,5	528,8
13	Abruzzo	381,8	415,8	406,2	398,5	432,2
14	Molise	321,1	270,7	292,1	395,1	373,8
15	Campania	358,9	380,7	338,1	304,8	293,0
16	Puglia	416,0	420,8	449,6	453,1	464,9
17	Basilicata	311,5	326,7	298,3	235,2	238,0
18	Calabria	383,4	351,9	350,7	394,7	317,2
19	Sicilia	466,9	464,7	484,8	473,2	507,4
20	Sardegna	370,8	435,3	384,4	389,6	339,0
21	- Nord-ovest	239,8	216,6	197,9	179,7	186,1
22	- Nord-est	268,6	239,3	223,2	221,5	211,2
23	- Centro	427,6	410,9	430,4	420,6	441,5
24	Centro-Nord	304,3	281,3	274,7	263,8	269,9
25	Mezzogiorno	399,0	409,3	402,7	395,3	393,0
26	Italia	338,3	327,1	320,3	310,3	313,3

TAB. SO8. *Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani)*

Target al 2013: > 40%

Codice ISTAT	Ripartizioni geografiche	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Piemonte	17,2	21,6	24,6	28,0	32,8	37,2	40,8
2	Valle d'Aosta	14,9	16,9	20,7	23,5	25,5	28,4	31,3
3	Lombardia	32,0	36,1	36,4	39,9	40,9	42,5	43,6
4	Trentino Alto Adige	23,3	23,5	27,7	33,4	37,8	44,2	49,1
21	– Bolzano	33,8	33,0	37,3	43,3	40,5	43,7	46,3
22	– Trento	14,2	16,1	20,9	26,3	35,9	44,6	51,4
5	Veneto	26,6	34,5	39,1	42,1	43,9	47,7	48,7
6	Friuli Venezia Giulia	18,4	21,5	24,1	26,8	25,8	30,4	33,3
7	Liguria	11,7	12,6	14,3	16,9	16,6	15,7	16,7
8	Emilia Romagna	21,7	24,7	26,5	28,1	29,7	31,4	33,4
9	Toscana	21,5	24,4	25,9	28,8	30,9	30,7	30,9
10	Umbria	6,9	12,7	15,6	18,0	20,2	21,5	24,5
11	Marche	9,7	11,9	14,9	14,9	16,2	17,6	19,5
12	Lazio	4,6	4,2	5,5	8,1	8,6	10,4	11,1
13	Abruzzo	6,1	8,9	10,8	11,3	14,1	15,6	16,9
14	Molise	2,3	2,8	3,5	3,7	3,6	5,2	5,0
15	Campania	1,8	6,1	7,3	8,1	10,6	10,6	11,3
16	Puglia	3,7	5,0	7,6	10,0	7,3	8,2	8,8
17	Basilicata	3,4	4,9	5,0	6,0	5,7	6,5	7,8
18	Calabria	1,1	3,2	7,0	8,7	9,0	8,6	8,0
19	Sicilia	1,9	3,3	4,3	5,8	5,4	5,7	6,6
20	Sardegna	1,7	2,1	2,8	3,8	5,3	9,9	19,8
21	– Nord-Ovest	25,3	29,1	30,3	33,7	35,7	37,7	39,5
22	– Nord-Est	23,3	27,9	31,0	33,6	35,2	38,3	40,4
23	– Centro	11,4	12,8	14,6	17,1	18,3	19,2	20,0
24	Centro-Nord	20,3	23,5	25,4	28,2	29,8	31,6	33,2
25	Mezzogiorno	2,4	4,7	6,3	7,7	8,1	8,8	10,2
26	Italia	14,4	17,4	19,2	21,5	22,7	24,2	25,8

TAB. S09. *Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità (percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale)*

Target al 2013: > 20%

Codice ISTAT	Ripartizioni geografiche	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Piemonte	25,2	27,7	27,2	36,8	38,3	28,2
2	Valle d'Aosta	0,2	0,2	0,2	0,1	15,0	18,7
3	Lombardia	25,3	27,2	31,2	35,2	36,2	39,7
4	Trentino Alto Adige	12,5	16,0	15,3	13,3	18,4	27,4
21	- Bolzano	-	-	34,1	28,2	30,2	38,9
22	- Trento	-	-	1,8	2,4	9,3	18,1
5	Veneto	72,2	67,6	61,8	74,2	71,4	71,9
6	Friuli Venezia Giulia	3,6	4,7	4,0	4,4	19,4	19,6
7	Liguria	2,9	5,7	5,6	4,3	4,2	4,4
8	Emilia Romagna	22,2	23,9	24,7	26,3	26,5	29,7
9	Toscana	20,5	20,3	22,5	21,7	23,4	23,8
10	Umbria	12,6	8,2	18,4	19,8	22,7	16,5
11	Marche	7,2	7,4	9,9	8,9	22,1	13,1
12	Lazio	3,7	4,1	8,3	4,2	3,8	6,2
13	Abruzzo	6,3	11,0	13,6	12,7	12,1	10,9
14	Molise	1,6	2,5	1,1	0,0	1,1	0,8
15	Campania	14,6	3,8	4,4	2,3	2,3	1,8
16	Puglia	16,8	13,9	12,3	1,0	1,8	6,0
17	Basilicata	0,0	0,0	0,0	1,2	0,1	0,3
18	Calabria	4,3	4,7	0,9	5,7	0,8	10,1
19	Sicilia	0,0	0,5	1,9	1,1	1,3	1,5
20	Sardegna	0,2	0,3	0,8	1,4	4,5	15,2
21	- Nord-Ovest	22,3	24,4	26,6	31,7	32,6	32,2
22	- Nord-Est	38,2	37,4	35,5	40,6	41,8	44,4
23	- Centro	10,7	10,6	14,4	12,1	14,2	14,0
24	Centro-Nord	23,1	23,7	25,2	27,7	29,1	29,6
25	Mezzogiorno	8,1	5,0	5,1	2,6	2,6	4,9
26	Italia	18,3	17,6	18,6	19,5	20,5	21,6

Obiettivo 4: tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato

TAB. S10. *Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano (percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale)*

Target al 2013: > 75%

Codice ISTAT	Ripartizioni geografiche	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	Piemonte	76,1	-	-	-	-	-	71,7
2	Valle d'Aosta	64,5	-	-	-	-	-	68,9
3	Lombardia	79,7	-	-	-	-	-	78,0
4	Trentino Alto Adige	75,7	-	-	-	-	-	79,8
21	- Bolzano	78,0	-	-	-	-	-	86,1
22	- Trento	73,9	-	-	-	-	-	75,6
5	Veneto	72,1	-	-	-	-	-	74,4
6	Friuli Venezia Giulia	70,0	-	-	-	-	-	66,5
7	Liguria	81,0	-	-	-	-	-	80,9
8	Emilia Romagna	76,2	-	-	-	-	-	72,4
9	Toscana	75,5	-	-	-	-	-	70,2
10	Umbria	73,5	-	-	-	-	-	68,1
11	Marche	79,5	-	-	-	-	-	75,7
12	Lazio	69,8	-	-	-	-	-	66,8
13	Abruzzo	61,1	-	-	-	-	-	59,1
14	Molise	63,2	-	-	-	-	-	61,4
15	Campania	66,9	-	-	-	-	-	63,2
16	Puglia	50,5	-	-	-	-	-	53,7
17	Basilicata	66,2	-	-	-	-	-	66,1
18	Calabria	75,0	-	-	-	-	-	70,7
19	Sicilia	66,4	-	-	-	-	-	68,7
20	Sardegna	59,8	-	-	-	-	-	56,8
21	- Nord-Ovest	78,7	-	-	-	-	-	76,6
22	- Nord-Est	73,6	-	-	-	-	-	73,3
23	- Centro	72,6	-	-	-	-	-	68,8
24	Centro-Nord	75,5	-	-	-	-	-	73,4
25	Mezzogiorno	63,5	-	-	-	-	-	62,6
26	Italia	71,5	-	-	-	-	-	69,9

TAB. S11. *Quota di popolazione equivalente servita da depurazione (percentuale di abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della Regione)*

Target al 2013: > 70%

Codice ISTAT	Ripartizioni geografiche	2005
1	Piemonte	73,4
2	Valle d'Aosta	76,8
3	Lombardia	65,8
4	Trentino-Alto Adige	78,2
21	– Bolzano	91,0
22	– Trento	67,0
5	Veneto	71,3
6	Friuli Venezia Giulia	64,2
7	Liguria	37,4
8	Emilia Romagna	66,8
9	Toscana	82,8
10	Umbria	68,4
11	Marche	45,2
12	Lazio	63,2
13	Abruzzo	44,3
14	Molise	88,4
15	Campania	75,8
16	Puglia	61,2
17	Basilicata	66,7
18	Calabria	37,4
19	Sicilia	33,1
20	Sardegna	80,5
21	– Nord-ovest	64,5
22	– Nord-est	69,8
23	– Centro	67,9
24	Centro-Nord	67,2
25	Mezzogiorno	56,6
26	Italia	63,5

Per il quarto obiettivo di servizio, riferito al sistema di gestione del servizio idrico integrato, vengono definiti due indicatori. Per il primo, relativo alla «Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano», viene fissata una soglia minima non inferiore al 75% di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti; soglia che nel 2005 non è raggiunta da nessuna delle Regioni del Mezzogiorno nonché da molte del Centro-Nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio). Per il secondo, relativo alla «Quota di popolazione equivalente servita da depurazione», è fissata una soglia non inferiore al 70% (valore corrispondente alla media 2003 delle Regioni del Centro-Nord, ad esclusione della Liguria che presenta una situazione arretrata); soglia che nel 2005 non è raggiunta da alcune Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria) e da alcune del Centro-Nord (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Lazio).

4. *Alcune considerazioni*

Dai dati illustrati in precedenza si evince come il conseguimento di un *target* unico per tutti i valori degli indicatori statistici individuati, finalizzato a garantire in tutti i territori il raggiungimento di una soglia minima di diffusione dei servizi e quindi di pari opportunità all'accesso da parte dei cittadini, non riguardi esclusivamente lo storico divario del Mezzogiorno rispetto alle Regioni del Centro-Nord, ma investa i divari territoriali riscontrabili, in maniera differenziata e non omogenea, fra tutte le Regioni italiane¹³.

La geografia dei divari, delineata dalle analisi illustrate, dovrebbe indurre delle riflessioni in merito alla validità degli orientamenti della politica regionale di sviluppo al fine di operare concretamente per il riequilibrio territoriale; a partire dalla inadeguatezza dimostrata dalla mera riserva di risorse finanziarie a favore del Mezzogiorno, per approdare – infine – al dibattito in corso in materia del «federalismo fiscale» e sulle norme che, nel

¹³ Appare opportuno ricordare che l'ISTAT, sulla base di un accordo con il DPS (co-finanziato a partire dal QCS 2000-2006 nell'ambito del PON «Assistenza tecnica e Azioni di sistema»), è impegnato alla creazione di informazioni finalizzate alla politica regionale; con l'obiettivo di aumentare in modo significativo l'offerta di dati e di indicatori a livello territoriale, dettagliati per suddivisioni amministrative (Regioni, Province, Comuni) e per suddivisioni funzionali del territorio (sistemi locali del lavoro, aree protette, altre aree rilevanti ai fini della programmazione, ecc.).

nuovo ordinamento costituzionale, devono stabilire le modalità di finanziamento degli Enti territoriali. Dibattito all'interno del quale deve essere riconosciuto come l'introduzione del federalismo fiscale non costituisca, di per sé, garanzia del corretto utilizzo della spesa pubblica, e come il consolidamento di meccanismi idonei a valutare e verificare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica prescindano dall'introduzione del federalismo fiscale.

La pluralità dei livelli di governo introdotti dalla riforma costituzionale del 2001 richiede comunque di riorganizzare le sedi di confronto (politico, programmatico, settoriale, ecc.) tra lo Stato, le Regioni e gli Enti territoriali, per l'assunzione condivisa di decisioni su una pluralità di materie. Questo non significa negare ovvero ridurre la portata della competenza che la Costituzione (art. 119, comma 5) riserva allo Stato in materia di spesa aggiuntiva e di interventi straordinari, come di recente è stato giustamente ricordato¹⁴. Tuttavia la funzione dello Stato centrale in materia di spesa aggiuntiva e interventi speciali costituisce una condizione «necessaria» ma «non sufficiente» a garantire che la spesa pubblica risulti contestualmente efficiente nelle procedure ed efficace nei risultati.

L'esperienza dimostra come la prassi del ricorso all'accordo di programma quadro (APQ) quale «modalità ordinaria di attuare la spesa pubblica in conto capitale su base territoriale»¹⁵, nella sua attuale formulazione di accordo bilaterale fra lo Stato (o, meglio, la singola articolazione ministeriale di competenza settoriale) e la singola Regione, trovi applicazione più quale metodo per allocare le risorse finanziarie piuttosto che quale strumento per risolvere congiuntamente problemi condivisi; richiedendo quindi la trasformazione degli APQ da strumento bilaterale Stato-Regione (singola), per allocare la spesa pubblica, in strumento di concertazione unitaria tra i governi regionali e il governo nazionale, per la soluzione congiunta di problemi di sviluppo.

¹⁴ SVIMEZ, *Il disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale e le prospettive delle Regioni deboli d'Italia*, documento presentato al convegno «Le Giornate dell'economia del Mezzogiorno», Palermo 7 novembre 2008. Il documento SVIMEZ, nell'auspicare «il superamento della frammentarietà degli interventi e del loro scarso valore strategico», richiama le competenze in materia di spesa aggiuntiva e di interventi straordinari, esercitando le quali «lo Stato centrale è chiamato a svolgere una funzione di *garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema*, funzione essenziale per dare attuazione ai valori di solidarietà e unità nazionale, in una Repubblica che viene organizzata su basi multilivello».

¹⁵ Come ribadito dal CIPE in occasione dell'annuale allocazione dei fondi FAS, a partire dalla delibera 36/2002.

Riflettere sulle modalità con le quali si raggiungono, si attuano e si verificano le intese fra i diversi livelli di governo, sembra un esercizio doveroso anche se potrebbe suscitare scarso interesse; come dimostra, ad esempio, l'assoluto silenzio che ha fatto seguito alla conclusione del processo di regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale¹⁶, ovvero la timidezza che contraddistingue – come visto in precedenza – il tentativo di definire gli «obiettivi di servizio» in materie che possono e devono essere condivise tra le Regioni tutte, per il conseguimento congiunto di obiettivi comuni, riferiti a bisogni precisamente individuati e quantificati.

Innovativa in tal senso, ancorché marginale, appare la procedura delineata per l'attuazione del nuovo istituto delle Zone franche urbane (ZFU), avviata indipendentemente dal QSN 2007-2013 ma in connessione con quanto ivi previsto per le aree urbane (Priorità 8: Competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani)¹⁷. In particolare, questo strumento, applicabile prevalentemente al Mezzogiorno (con alcune limitate eccezioni nelle Regioni del Centro-Nord) non per riserva di legge bensì in base ai divari quantificati e misurati, risulta attuabile solo in virtù delle azioni che devono intraprendere congiuntamente i Comuni eleggibili, i Governi regionali ed il DPS, tra i quali il provvedimento ripartisce i livelli di competenza e quindi di responsabilità. Novità resa maggiormente significativa dalla contestuale richiesta di individuare, e quindi valutare, l'esistenza e la portata di divari sub-regionali e di divari sub-comunali.

Ritenendo che l'introduzione del federalismo fiscale senza una contestuale definizione di adeguate forme di federalismo istituzionale, possa risultare una innovazione pernicioso piuttosto che inefficace, risulta auspicabile un rafforzamento della concertazione istituzionale (accompagnata da una connessa concertazione sociale) che porti a decisioni condivise in materia di politiche per lo sviluppo, finalizzate al superamento di divari quantificati piuttosto che denominati, e assunte sulla base di valutazioni altrettanto condivise, accompagnate da precisi impegni assunti sulla base dei livelli di responsabilità piuttosto che di competenza.

¹⁶ R. Gallia, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in questa «Rivista», XIX, n. 4/2005, pp. 655-686.

¹⁷ R. Gallia, *Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane*, in questa «Rivista», XXII, n. 3/2008, pp. 877-895.