

ALLEGATO B.3

LA COESIONE DELLE AREE INTERNE

Indice

1	PREMESSA	3
2	NOTA METODOLOGICA	4
3	LA COESIONE NEL FSE	5
4	LA COESIONE NEL FEOGA	7
5	LA COESIONE NEL FESR	9
6	BIBLIOGRAFIA - FONTI DEI DATI E DELLE INFORMAZIONI	13
7	CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	14
8	APPENDICE - MODELLO PER LA DEFINIZIONE DELLO SVILUPPO DEL TERRITORIO	15

1 PREMESSA

L'Agenda 2000 affida alla coesione economica e sociale un ruolo di particolare rilevanza. La coesione economica e sociale viene attivata riducendo le differenti velocità di sviluppo che si possono verificare su differenti parti di un dato territorio, relativo all'intera Unione Europea, alle regioni dell'Obiettivo 1 o ad una sola regione.

Il presente approfondimento trasversale ha per l'appunto la finalità di verificare se, attraverso la localizzazione degli interventi, vengono poste in essere le condizioni per ridurre il divario tra le aree svantaggiate dell'isola e quelle sviluppate.

La mancanza di un documento regionale di programmazione economico-territoriale impedisce di individuare i possibili scostamenti fra quanto potrà essere realizzato sul territorio con le risorse del POR e gli obiettivi individuati dal documento regionale che non è disponibile.

Pur in mancanza di strumenti regionali di programmazione economico-territoriale, la conoscenza dell'allocatione delle risorse del POR sul territorio della regione costituisce ugualmente un importante risultato poiché consente di verificare se esiste un qualche legame fra il volume di impegni assunti a livello comunale o sovracomunale e le vocazioni e/o lo sviluppo e/o le esigenze del territorio.

La prima esigenza da assolvere era quella di ripartire il territorio regionale in base al grado di sviluppo, definendo la metodologia di seguito illustrata.

2 NOTA METODOLOGICA

La metodologia adottata è interamente di tipo desk. Essa è consistita dapprima nella costruzione di una mappa, utilizzando l'apposito modello riportato in appendice, in cui venissero evidenziati i comuni appartenenti alle aree sviluppate e quelli ricadenti nei territori svantaggiati, in termini economici e sociali.

Successivamente, sono stati collocati su tali mappe gli impegni, in valore assoluto e per abitante, assunti per ciascun comune e per ciascun fondo. Il livello di collocazione di risorse, sia in valore assoluto sia pro-capite, nelle aree svantaggiate viene assunto come indicatore dell'andamento della politica di coesione.

Per soddisfare le esigenze indicate nella premessa è stato suddiviso il territorio in due grandi insiemi: le aree sviluppate e le aree non sviluppate.

La suddivisione è stata fatta in base ai medesimi parametri prescelti dalla RAS per la definizione delle aree PIT, ponendo per ciascuno di essi un livello di soglia, per separare le due tipologie di area, diverso da quello stabilito dalla Regione.

Infatti in base alla L.R. n. 6/2001, nella identificazione delle aree a maggior ritardo di sviluppo sono inclusi per intero i territori delle province di Oristano e di Nuoro, le quali nell'anno 2000 realizzavano un prodotto interno lordo per abitante inferiore al 75% della media UE.

Poiché i valori dei parametri, nei singoli comuni delle due province, si collocano in parte sopra la media e in parte sotto di essa, i due territori provinciali, di Oristano e di Nuoro, sono stati suddivisi nelle due tipologie di aree di sviluppo, con i medesimi criteri applicati alle province di Cagliari e di Sassari.

Nel modello in appendice sono riportati gli indicatori prescelti e la metodologia seguita per la definizione delle due tipologie di aree di sviluppo.

Si è così realizzata una mappa dell'isola in cui sono separate le aree sviluppate dalle aree non sviluppate.

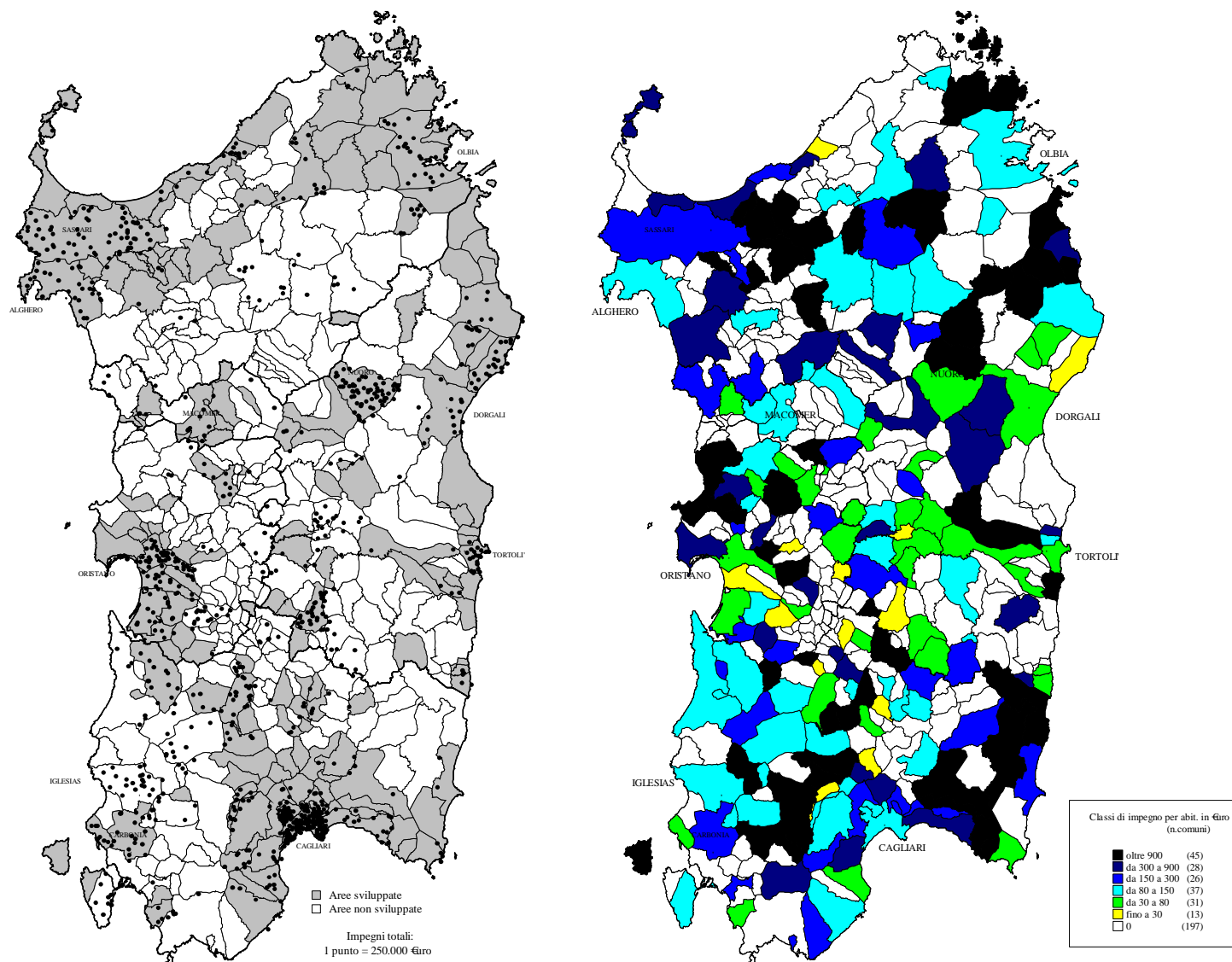
Successivamente, a livello di fondo e di asse, sono stati inseriti sulla mappa gli impegni assunti, assoluti e per abitante, per ciascun comune dell'isola.

3 LA COESIONE NEL FSE

La mappa n. 1, che si riferisce all'insieme del Fondo Sociale Europeo, mostra una notevole concentrazione degli interventi, e degli importi di spesa relativi, nelle aree sviluppate e una presenza meno significativa nelle aree non sviluppate.

Probabilmente questo risultato è da attribuire in gran parte alla localizzazione dell'offerta, concentrata nelle aree con maggiore intensità di popolazione, e in parte al fatto che la sede in cui si tengono i corsi di formazione accolgono utenti provenienti sia dal proprio territorio sia da altri.

Mappa 1 – Interventi FSE, Impegni totali e classi di impegno per abitante



4 LA COESIONE NEL FEOGA

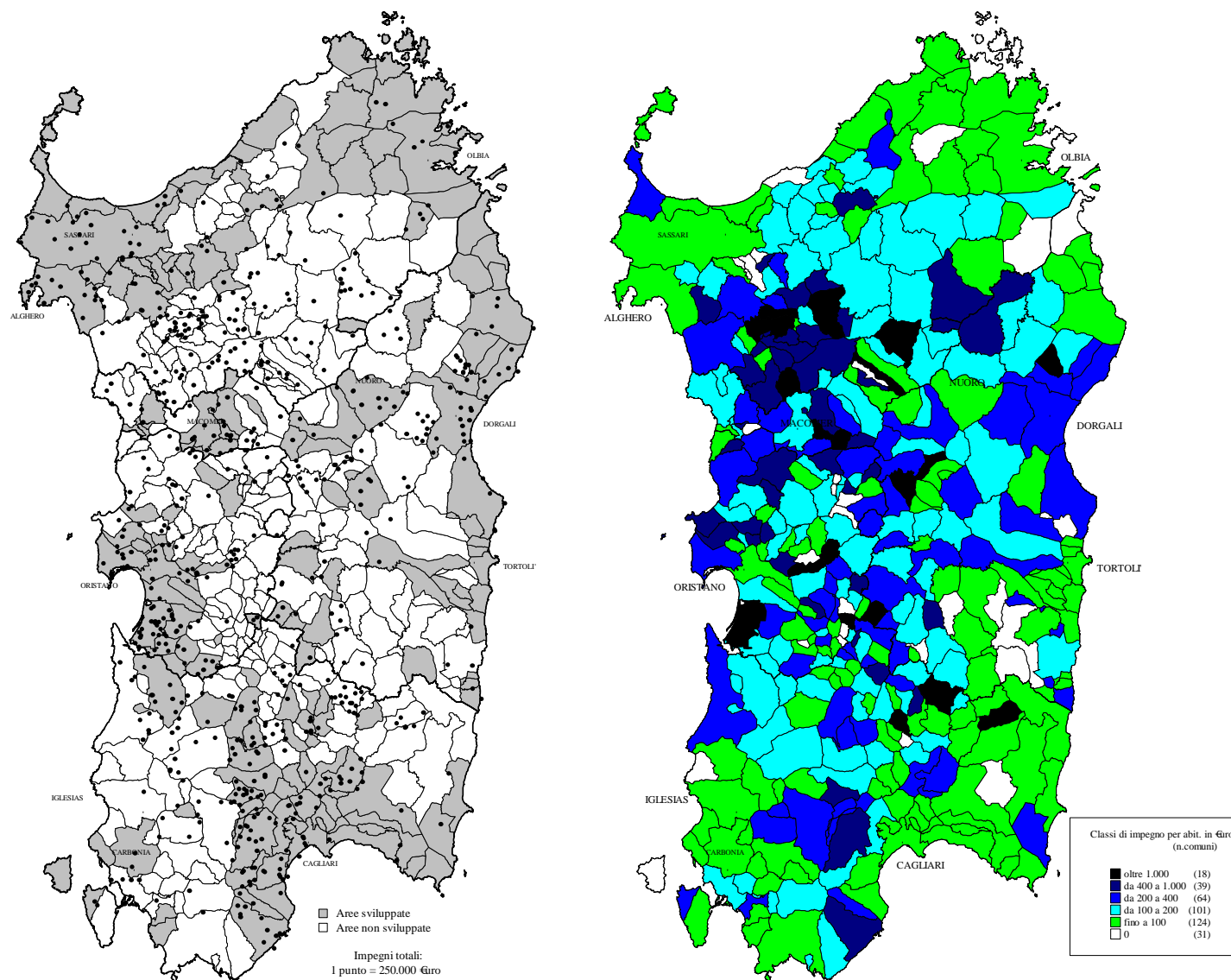
Il FEOGA, mappa n. 2, registra rispetto alla coesione, una situazione più equilibrata di quella del FSE.

I comuni totalmente esclusi sono l'11% del totale e gli investimenti avvengono praticamente su gran parte del territorio con particolare destinazione sulle aree a vocazione agricola, che ricadono sia in aree svantaggiate sia in aree sviluppate, come ad esempio la pianura del Campidano.

Per le aree svantaggiate, molte delle quali sede degli allevamenti di bestiame, la localizzazione della domanda sembra che abbia operato nella corretta direzione per quanto riguarda la coesione.

Gli importi degli impegni pro-capite in queste zone si collocano ai livelli alti della scala dei valori, oltre 400 euro/abitante.

Mappa 2 – Interventi FEOGA, Impegni totali e classi di impegno per abitante



5 LA COESIONE NEL FESR

Per il FESR la localizzazione degli interventi è stata visualizzata per due insiemi di assi.

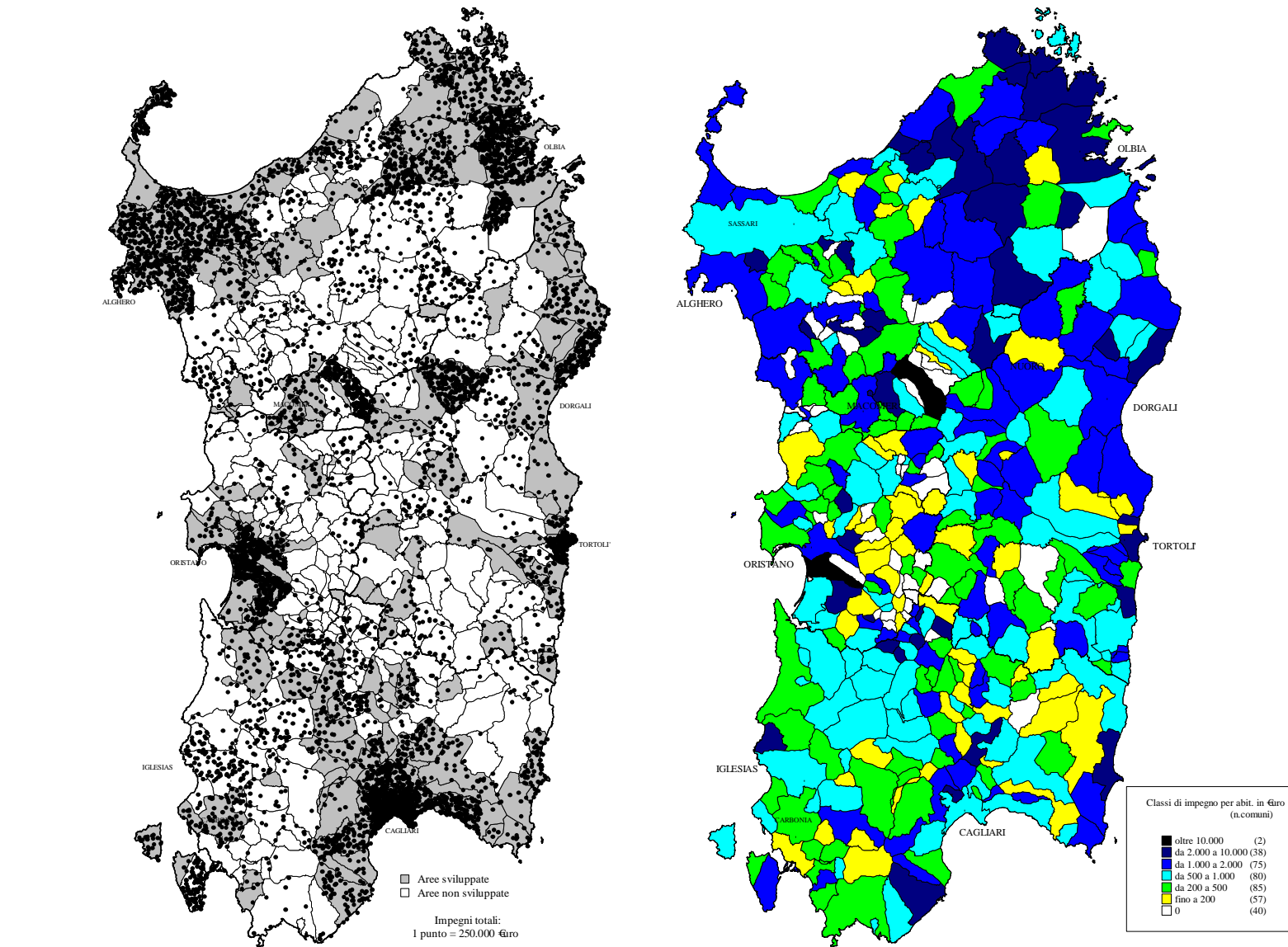
Il primo insieme considera il totale degli impegni a valere sul FESR degli assi 2, 3, 4 e 5, assi che al loro interno contengono molte misure potenzialmente destinate ad una diffusione capillare sul territorio, come l'asse cultura, la misura 3.12 (infrastrutture scolastiche), l'asse sviluppo locale e l'asse città.

La mappa n. 3, che fornisce l'immagine della distribuzione degli impegni, le due tipologie di area, totali e pro-capite, evidenzia una distribuzione abbastanza diffusa sul territorio ancorché non sempre possono essere superate alcune condizioni vincolanti nella localizzazione.

Gli interventi dell'asse 2 devono necessariamente localizzarsi nei comuni sedi di teatri, musei, siti archeologici, quelli dell'asse città laddove si registrano le maggiori concentrazioni urbane oppure i comuni individuati a priori, come ad esempio il caso delle 7 città regie definite dalla misura 2.1 o quelle della sottomisura 5.1.1, politiche per le aree urbane maggiori, e 5.1.2, politiche urbane nelle aree urbane di media dimensione. E ancora la localizzazione delle aree di sviluppo industriale o i territori a concentrazione turistica.

Tenendo conto di queste situazione strutturali e del fatto che gli importi degli impegni pro-capite sembrano non avvantaggiare in modo particolare le grandi concentrazioni urbane e che parte dei comuni delle aree svantaggiate si collochi nella parte alta della scala degli impegni per abitante, si può ritenere che gli interventi avviati nella prima parte dell'attuazione del programma possano agire positivamente in termini di coesione.

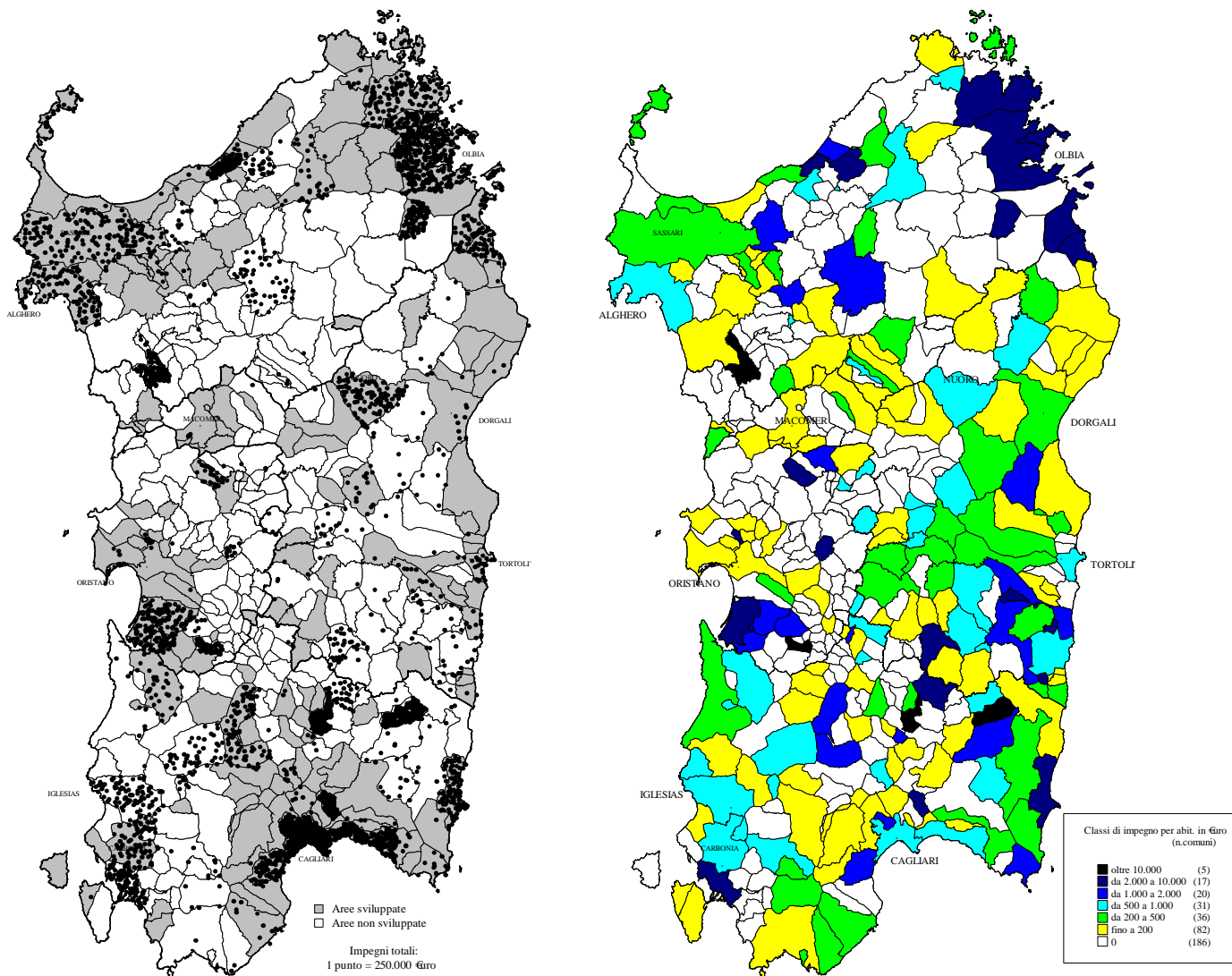
Mappa 3 – Interventi FESR (assi 2-3-4-5), Impegni totali e classi di impegno per abitante



Il secondo insieme di assi FESR considera l'asse 1 e l'asse 6, due assi che, per il tipo di misure che contengono, non godono di particolare autonomia nella localizzazione degli interventi; la loro localizzazione normalmente non può essere collegata alla situazione socio-economica del territorio in cui sarà realizzata l'opera, ma è sottoposta a precisi vincoli, a volte tecnici, talaltra di priorità, altre volte ancora di tipo strutturale. Come ad esempio la costruzione di invasi laddove c'è disponibilità di acqua, oppure degli interventi di difesa del suolo laddove esistono maggiori rischi o ancora i percorsi autostradali che attraversano tutte le aree, svantaggiate o sviluppate che siano.

La mappa n. 4 visualizza la distribuzione degli interventi sul territorio e dalla sua lettura non sembrano emergere significatività particolari, ancorché i grandi assi stradali e la società dell'informazione costituiscano dei capisaldi nella politica di coesione del territorio.

Mappa 4 – Interventi FESR (assi 1-6), Impegni totali e classi di impegno per abitante



6 BIBLIOGRAFIA - FONTI DEI DATI E DELLE INFORMAZIONI

- Per la definizione delle aree sviluppate e non sviluppate
ISTAT
 - Popolazione 1951, 1991, 2000
 - Densità della popolazione 2000
 - Indice di vecchiaia 2000
 - Indice di dipendenza 2000
 - Addetti unità locali 1991 e 1996
- Tasso di disoccupazione, stime in base al tasso di disoccupazione per provincia (ISTAT) e agli iscritti alle liste comunali di collocamento (Ispettorati provinciali del lavoro)

7 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

In tema di coesione le conclusioni che si possono trarre sono connesse alla differente intensità con cui i singoli fondi strutturali partecipano all'avvicinamento, in termini economico-sociali, delle aree deboli alle zone maggiormente sviluppate della regione.

Escludendo lo SFOP, per il quale il modesto livello degli impegni assunti non consente di effettuare alcuna analisi sulla coesione, per gli altri fondi la distribuzione degli impegni sul territorio sembra essere ben indirizzata per quanto riguarda tale politica.

Per il FESR, sia le misure che riguardano le grandi infrastrutture, sia quelle maggiormente connesse con lo sviluppo del territorio, e, in più ampia misura coinvolte nella determinazione di impatti permanenti, sembrano assolvere in modo soddisfacente il raggiungimento degli obiettivi di coesione.

La medesima cosa può affermarsi per il FEOGA, in cui si rileva che la domanda e l'offerta ricadono in grandissima parte nelle aree interne svantaggiate.

Per il Fondo Sociale Europeo, la concentrazione dell'offerta sembra invece condizionare una distribuzione delle risorse sul territorio basata sulla politica di coesione.

Fatti salvi i vincoli di varia natura che non consentono scelte localizzative alternative, come ad esempio nel caso delle grandi infrastrutture oppure la sede delle preesistenze, i suggerimenti riguardano l'inserimento fra i criteri di selezione dei progetti l'appartenenza alle aree svantaggiate e l'attribuzione a tali criteri di punteggi significativi.

8 APPENDICE - MODELLO PER LA DEFINIZIONE DELLO SVILUPPO DEL TERRITORIO

Gli indicatori utilizzati per suddividere le aree sviluppate dalle aree non sviluppate della regione sono:

- a) la densità della popolazione (abitanti/Kmq.);
- b) la variazione di popolazione nel lungo periodo (1951-2000);
- c) la variazione di popolazione nel medio-breve periodo (1991-2000).
- d) le variazioni del numero degli addetti alle unità locali delle imprese tra il 1991 ed il 1996 (censimento intermedio ISTAT);
- e) l'indice di vecchiaia della popolazione residente;
- f) l'indice di dipendenza della popolazione residente;
- g) il tasso di disoccupazione comunale (anno 2000) calcolato.

Il primo dà indicazione sullo stato di affollamento/abbandono del territorio e misura la superficie territoriale in quota ad ogni residente. Più vasto è il territorio per abitante, maggiori risorse finanziarie (pro-capite) sono necessarie per realizzare infrastrutture o altri interventi sul territorio stesso.

Il secondo dà indicazione sull'attrattività insediativa del territorio nel lungo periodo; se nel lungo periodo la popolazione cresce, significa che le condizioni insediative per la popolazione sono migliori di quelle offerte dalle aree circostanti e dunque che anche l'ambiente economico è migliore.

Il terzo dà indicazione sull'attrattività insediativa di medio-breve periodo, che non necessariamente è associata alla qualità (vantaggiosità) delle condizioni insediative/economiche locali; infatti incrementi di popolazione possono essere determinati da motivazioni diverse, quali ad esempio il riflusso di popolazione anziana che rientra nei paesi di origine, ovvero lo sviluppo di seconde case, ecc. D'altra parte il calo di popolazione che si verifica nelle aree centrali mature dei sistemi urbani (deurbanizzazione) dipende più da specifici svantaggi localizzativi (alto costo delle abitazioni) o da delocalizzazione virtuale di residenti (trasferiti nominalmente in seconde case) che da un decadimento economico dell'ambiente.

Il quarto parametro dà indicazione sulla dinamica della domanda di lavoro a livello comunale. Se la contrazione di domanda è superiore alla media regionale si può ritenere che le condizioni economiche della popolazione siano peggiorate relativamente alla media.

Il quinto parametro, pur riferendosi ad una caratteristica strutturale della popolazione (popolazione di anni 65-W/0-14) dà una indicazione della pressione dell'offerta di lavoro sul mercato da parte delle classi di età giovanili che sostituiranno quelle anziane.

Un comune che presenta un basso indice di vecchiaia deve riuscire ad esprimere una domanda di lavoro crescente se vuole contenere il tasso di disoccupazione.

Il sesto parametro (popolazione in età non lavorativa/popolazione in età lavorativa) dà una indicazione dell'importanza (relativa) che la stessa quantità di domanda di lavoro assume in differenti contesti demografici. In un comune in cui l'indice di dipendenza è molto elevato un posto di lavoro contribuisce al sostentamento di un numero più alto di persone e dunque è relativamente più importante di quello presente in un comune con basso indice di dipendenza.

Il settimo parametro (tasso di disoccupazione comunale calcolato), infine, esprime il tasso di disoccupazione comunale nelle ipotesi, chiaramente semplificative, che i tassi di attività della popolazione siano identici in tutti i comuni della stessa provincia e pari al valore medio provinciale, e che il numero degli iscritti al collocamento in ciascun comune sia proporzionale (attraverso un coefficiente identico per tutti i comuni della stessa provincia e pari al valore del coefficiente provinciale) al numero dei disoccupati.

L'applicazione dei 7 parametri ha richiesto

- la delimitazione di valori soglia che distinguono le condizioni peggiori, da quelle medie, da quelle migliori;
- un'operazione di normalizzazione dei valori.

Tali problemi sono stati risolti utilizzando i valori soglia e i valori dei coefficienti (+1, 0, -1) indicati nella tabella che segue.

PARAMETRI UTILIZZATI

Variazione Popolazione 1951-2000 (%)

Valore soglia: Media regionale ± 20 %

	+1	0	-1
Intervallo valori	< 23,6	23,6 — 35,3	> 35,3

Variazione Popolazione 1991-2000 (%)

Valore soglia: Media regionale ± 20 %

	+1	0	-1
Intervallo valori	< 0,18	0,18 — 0,26	> 0,26

Densità (abit./kmq)

Valore soglia: Media regionale, Valore comunitario limite per le aree rurali

	+1	0	-1
Intervallo valori	< 68,6	68,6 — 100,0	> 100,0

Indice di vecchiaia ($\frac{Pop.65 - w}{Pop.0 - 14}$)

Valore soglia: Media regionale, Media nazionale

	+1	0	-1
Intervallo valori	< 105,9	105,9 — 124,5	> 124,5

Indice di dipendenza ($\frac{Pop.0 - 14 + Pop.65 - w}{Pop.15 - 64}$)

Valore soglia: Media regionale ± 10 %

	-1	0	+1
Intervallo valori	< 38,4	38,4 — 46,9	> 46,9

Variazione Addetti Unità Locali 1991-96 (%)

Valore soglia: Media regionale ± 10 %

	+1	0	-1
Intervallo valori	< -14,4	-14,4 — -4,8	> -4,8

Tasso di disoccupazione calcolato (anno 2000)

Valore soglia: Media regionale

	-1	+1
Intervallo valori	< 20,64	> 20,64

L'attribuzione di ciascun comune all'area "non sviluppata" o "sviluppata" viene determinata dalla somma dei 7 parametri prescelti.

I comuni che per i 7 parametri realizzano un punteggio totale ≥ 3 ricadono in "aree non sviluppate" e quelli che realizzano un punteggio minore di 3 ricadono nelle "aree sviluppate".