

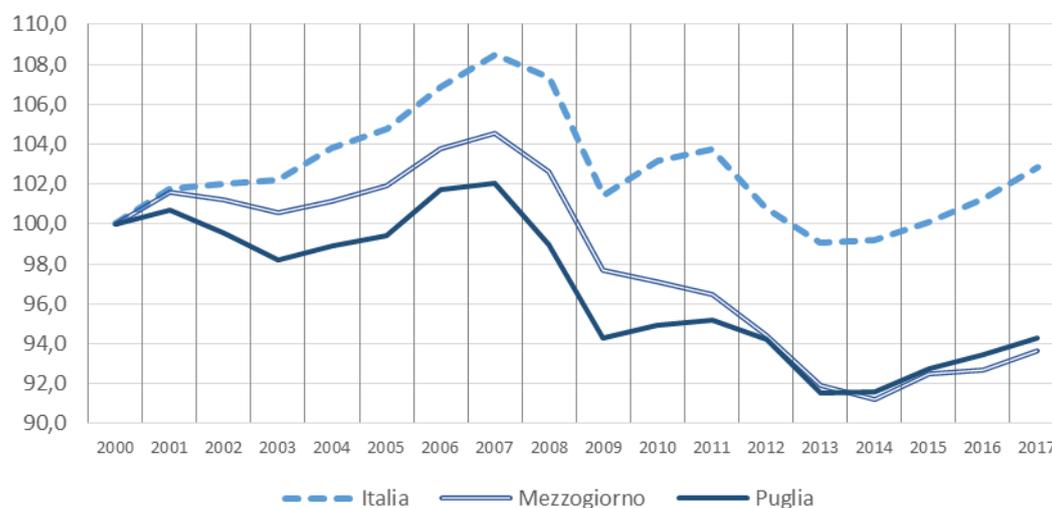


Introduzione

Il contesto macro-economico regionale descritto nel Rapporto Puglia 2018 è quello di un territorio che, per quanto connotato da andamenti sostanzialmente allineati a quelli dell'intero Mezzogiorno, evidenzia un proprio dinamismo distintivo che, negli anni successivi alla crisi del 2008, si è tradotto in una persistente resilienza nelle fasi di crisi ed in una significativa reattività in quelle di ripresa del ciclo economico.

Questo profilo di fondo dell'economia regionale è quello registrato dai Conti economici territoriali dell'Istituto centrale di statistica (ISTAT).

Figura 1 - PIL ai prezzi di mercato (valori concatenati anno di riferimento 2010, numeri indice 2000 = 100, anni 2000-2017).



La variazione più favorevole del prodotto interno regionale registrata dal 2014, nel riportarne il valore della variazione ai livelli del 2009, si è tradotta in un moderato recupero dei consumi finali delle famiglie e degli investimenti, mentre è proseguito il calo dei consumi finali delle amministrazioni pubbliche (AAPP) e delle istituzioni sociali private (ISP).



Figura 2 - Asse sinistro: Puglia e ripartizioni, incidenza percentuale delle spese per consumi finali delle famiglie sul PIL ai prezzi di mercato (valori concatenati, anno di riferimento 2010). Asse destro: Puglia, consumi finali delle famiglie (valori concatenati, anno di riferimento 2010, milioni di euro). Anni 2000-2017.

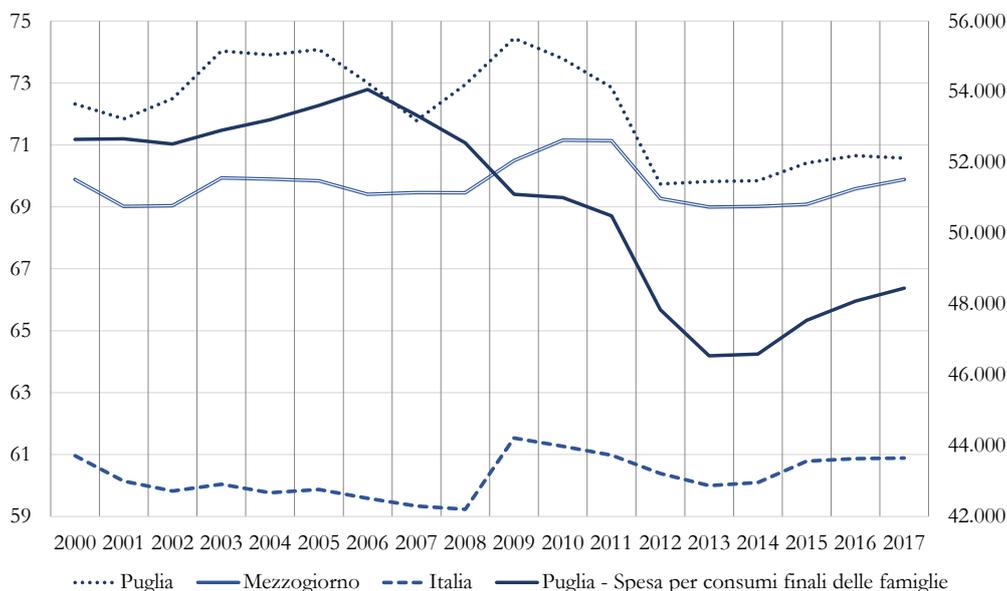


Figura 3 - Asse sinistro: Puglia e ripartizioni, incidenza percentuale delle spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP sul PIL ai prezzi di mercato (valori concatenati, anno di riferimento 2010). Asse destro: Puglia, spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP sul PIL ai prezzi di mercato (valori concatenati, anno di riferimento 2010, milioni di euro). Anni 2000-2016.

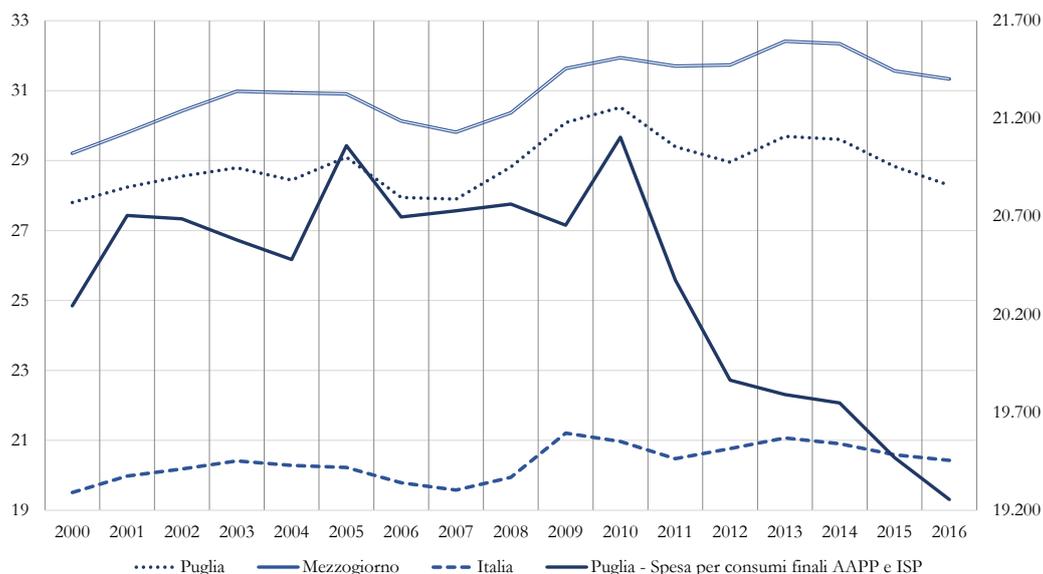
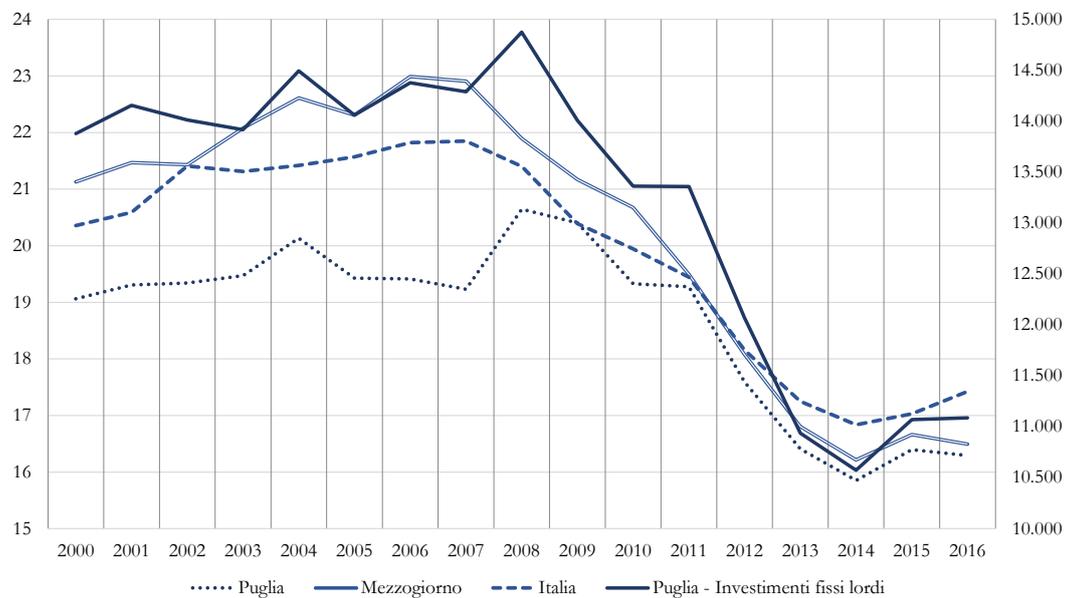




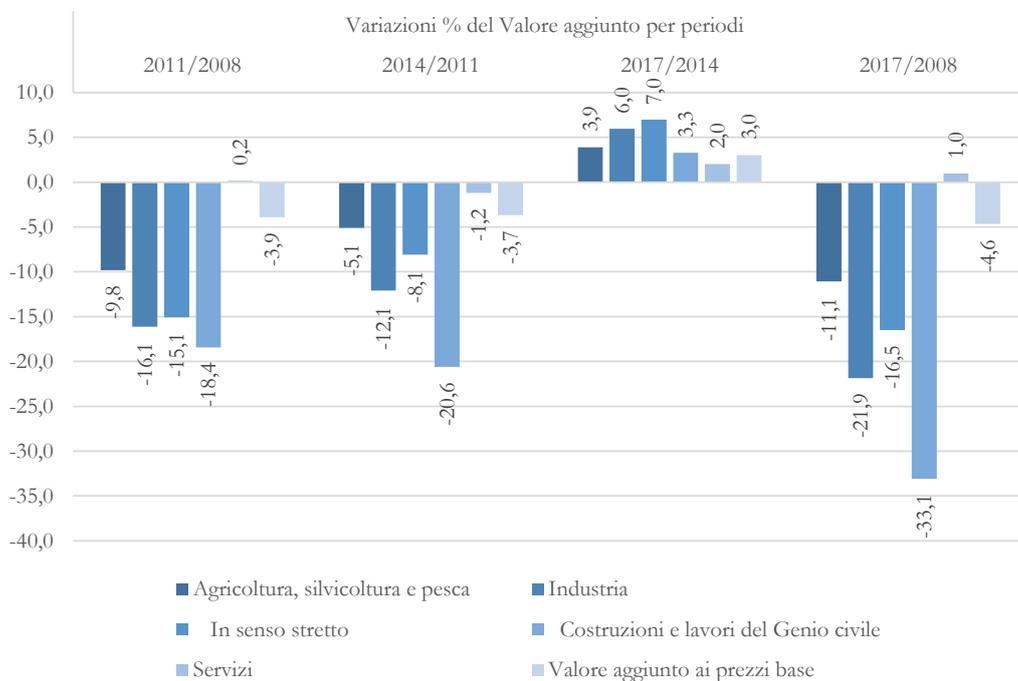
Figura 4 - Asse sinistro: Puglia e ripartizioni, incidenza percentuale degli investimenti fissi lordi sul PIL ai prezzi di mercato (valori concatenati, anno di riferimento 2010). Asse destro: Puglia, investimenti fissi lordi (valori concatenati, anno di riferimento 2010, milioni di euro). Anni 2000-2016.



Il contributo dei macro-settori produttivi, misurato dal valore aggiunto, evidenzia il forte ruolo dei “Servizi”, che nel 2017 recupera e supera (+1%) i livelli del 2008; il settore delle “Costruzioni” registra un deciso arretramento (-33%), così come il comparto “Industria in senso stretto” il quale, però, dal 2014 è interessato da un recupero particolarmente significativo dei settori a più forte radicamento territoriale: agroalimentare, tac, legno-carta-editoria, mobili.



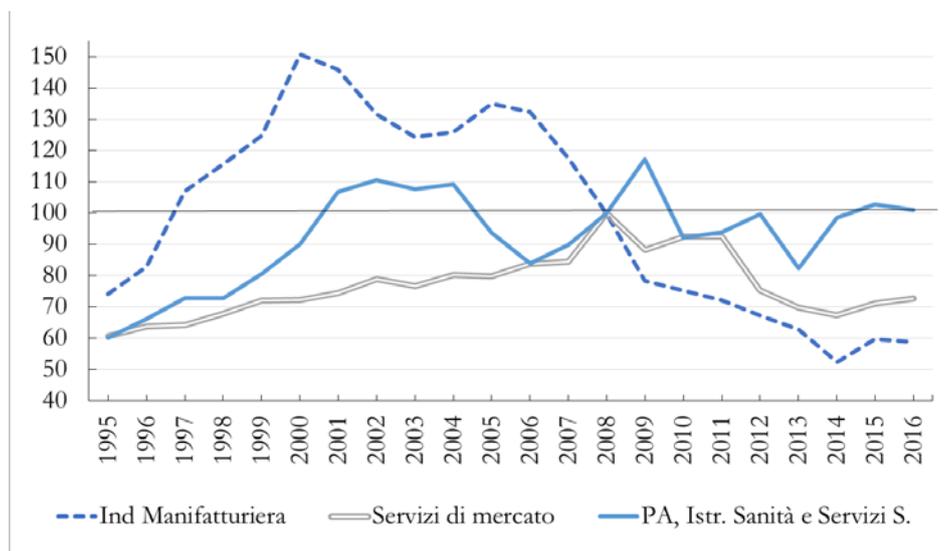
Figura 5 – Variazioni percentuali del Valore aggiunto, per periodo, ai prezzi base per ramo (valori concatenati, anno di riferimento 2010; milioni di euro per la Puglia).



La distribuzione per macro-settori del valore aggiunto è riscontrata dalla evoluzione degli investimenti: a fronte di una sostanziale tenuta degli investimenti nel settore “PA, istruzione, sanità e servizi sociali”, si registra la forte contrazione nei “servizi di mercato” e nel settore “industria manifatturiera”.



Figura 6 - Puglia: volume degli investimenti nei principali settori produttivi (numeri indice 2008 = 100, anni 1995-2016)



Gli investimenti in quest'ultimo settore, nel complesso interessati da una contrazione nel periodo 2008-2016 del 41,2%, nel 2015-2016 segnano un incremento a due cifre proprio nei settori prima richiamati (*agroalimentare, tac, legno-carta-editoria, mobili*).

Tabella 1 - Variazione degli investimenti nell'industria manifatturiera in volume (valori percentuali su valori concatenati con anno di riferimento 2010, anni 2008, 2015, 2016)

Comparti manifatturiera	industria	Puglia		Mezzogiorno		Italia	
		2016- 2008	2016- 2015	2016- 2008	2016- 2015	2016- 2008	2016- 2015
Alimentari		-12,1	24,3	-33,5	24,6	-9,6	0,0
TAC		-44,6	20,8	-54,5	16,2	-22,5	5,3
Legno, carta, editoria		9,8	23,8	14,5	-6,2	-14,4	13,0
Derivati dal petrolio, chimica e farmaceutica		-28,1	-12,5	-65,6	-14,8	-18,5	2,3
Gomma e plastica		-18,2	-21,2	-63,3	-3,5	-23,7	7,3
Metallurgia, prodotti in metallo		-86,5	-11,9	-60,4	-13,6	-16,4	-6,7
Computer, elettronica, apparecchiature elettriche, macchinari		-2,0	-9,6	-34,8	0,0	-6,7	5,9
Mezzi di trasporto		-0,1	-21,0	36,3	-19,5	28,1	5,6
Mobili, altre industrie manifatturiere		-53,5	18,9	-47,2	24,0	-27,9	19,5
Totale		-41,2	-1,4	-43,4	-4,4	-7,4	4,9



Occorre evidenziare che, oltre all'articolazione settoriale del valore aggiunto e degli investimenti, il sistema produttivo, dopo il 2008, è stato interessato da altre trasformazioni, già segnalate nel precedente Rapporto. Esse riguardano in particolare: a) la classe dimensionale delle imprese; b) l'internazionalizzazione.

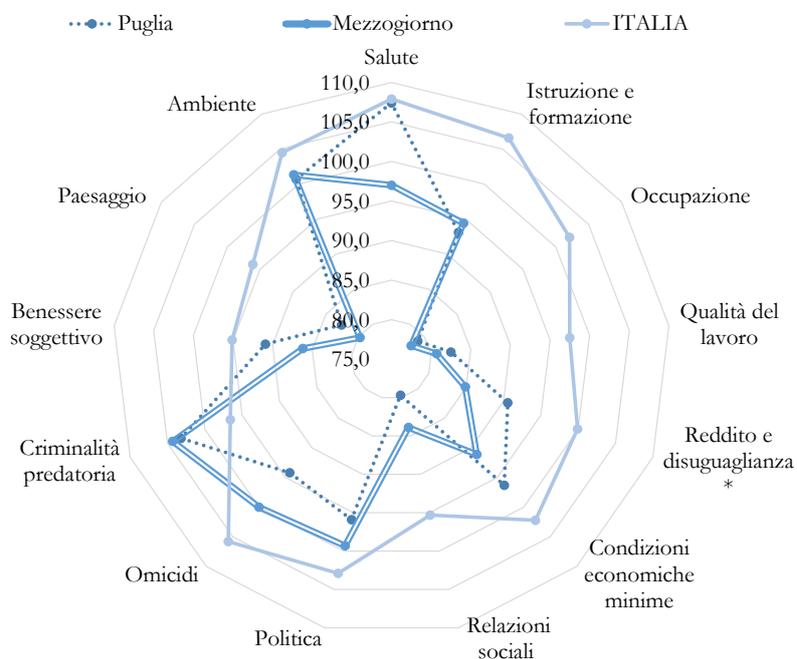
Pur permanendo la prevalente presenza delle micro-imprese, in Puglia, già nel 2015, risulta aumentata la presenza delle imprese e delle unità locali di grande dimensione (oltre 250 addetti): 99 imprese e 104 unità locali, con 63.000 addetti (8% del totale), così come risulta significativo il ruolo delle imprese di medie dimensioni (tra 50 e 250 addetti) 905 unità locali con 87.000 addetti (11% del totale).

Quanto ai processi di internazionalizzazione, occorre registrare l'aumento delle imprese che intrattengono rapporti di partecipazione societaria con imprese internazionali. Già nel 2015 risultano presenti 6.635 società di capitali appartenenti a gruppi di impresa con circa 120.000 addetti. Tra queste, ci sono imprese pugliesi che hanno quote di controllo, paritarie o minoritarie in imprese localizzate all'estero e imprese localizzate in regione partecipate da imprese estere. Le prime sono 315 società di capitali con circa 10.600 addetti e un fatturato di circa 1 miliardo di euro; le seconde sono 135 società di capitali con circa 7.700 addetti e un fatturato di 2,5 miliardi di euro.

Il posizionamento distintivo della Puglia rispetto al Mezzogiorno è riproposto anche dagli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) elaborati dall'ISTAT i quali, infatti, segnalano, negli ambiti riferibili alle politiche sociali e della salute, posizioni della Puglia più avanzate rispetto a quelle del Mezzogiorno.



Figura 7 - Puglia, Mezzogiorno, Italia: indici compositi BES anno 2017

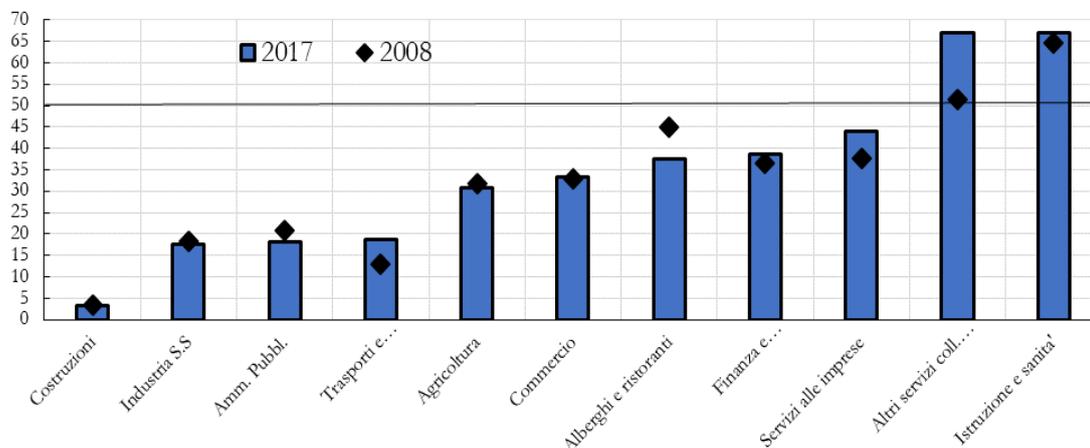


Il Rapporto riserva una specifica attenzione all’analisi di lungo periodo del mercato del lavoro e ne approfondisce i principali fattori di cambiamento, a partire da quello demografico, che è all’origine della riduzione del flusso in entrata dei giovani in età da lavoro e del rapido processo di invecchiamento degli occupati.

Una menzione specifica richiede la crescente presenza delle donne al lavoro, concentrata in particolare nel settore dei servizi. L’aumento dell’occupazione femminile nel 2018 ha permesso di superare di circa 27.000 occupate il livello del 2008.



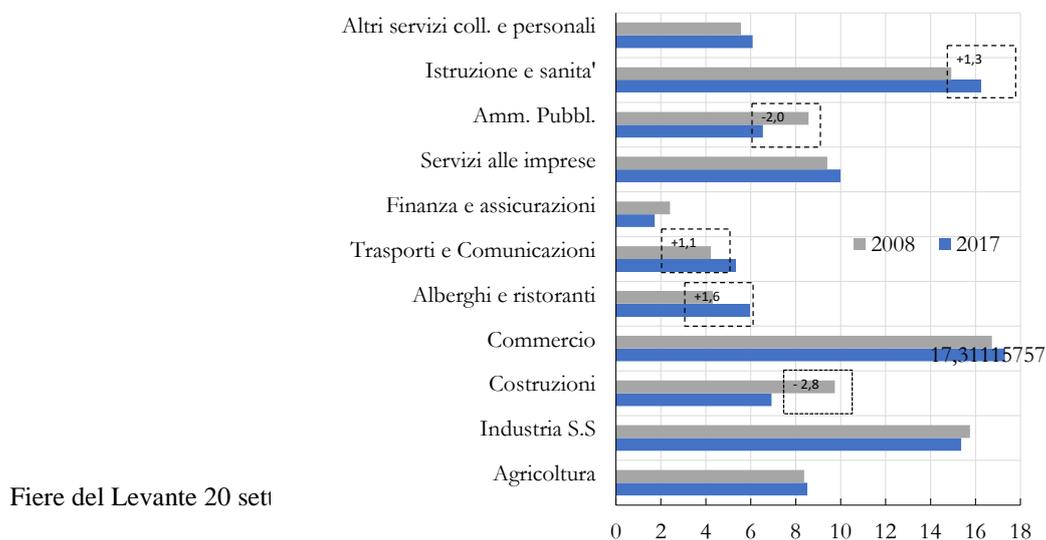
Fig. 8 - Puglia: tassi di femminilizzazione dell'occupazione per settore (valori percentuali, anni 2008 e 2017)



Si afferma la flessibilità nei rapporti di lavoro: aumenta il numero dei contratti di natura temporanea, una buona parte dei quali sono di breve durata di natura stagionale e occasionale; cresce in modo significativo il lavoro part time, che non è più solo rivolto alle donne, ma ha coinvolto maggiormente i maschi.

Infine, un quarto fattore riguarda le modificazioni nella distribuzione settoriale dell'occupazione. I settori con una quota di occupazione superiore alle due cifre sono tre (Commercio (17,3%), Istruzione e Sanità (16,2%) e Industria in senso stretto (15,4%)) e sommati rappresentano poco meno del 50% dell'occupazione totale. Questa situazione è anche il frutto di andamenti divergenti dell'occupazione nei settori: una consistente riduzione delle Costruzioni, della Finanza e della Pubblica Amministrazione e un significativo aumento nei settori del Turismo e dei Trasporti.

Figura 9 - Puglia: occupati per settore economico (incidenze percentuali rispetto al totale degli occupati, anni 2008 e 2017)





Nel complesso il mercato del lavoro regionale è in fase di crescita ormai da quattro anni con 77.000 occupati in più nel 2018 rispetto al 2014. Tale evoluzione espansiva dell'occupazione è proseguita anche nei primi due trimestri del 2019, raggiungendo il valore di 1.275.000 occupati, molto vicino ai livelli pre-crisi del 2008 (1.279.000).

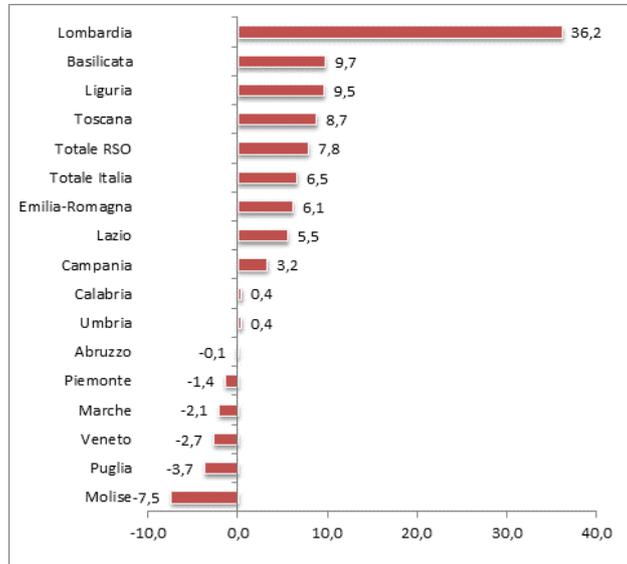
Questo profilo distintivo dell'economia regionale è pur sempre da collocare in uno scenario nel quale permane il dualismo tra Mezzogiorno e Centro – Nord e l'intero Paese registra tassi di crescita inferiori a quelli europei. Significativi a tale proposito sono i dati sul PIL delle regioni europee forniti da Eurostat: nella apposita graduatoria perdono posizioni non solo le regioni del Mezzogiorno e la Puglia (-12), ma anche Lombardia (-12), Emilia (-9), e Toscana (-21).

In questo scenario, il Rapporto riserva particolare attenzione alla intensa e prolungata contrazione degli investimenti, registrata sin dai primi anni del secolo (2005), in Puglia come nell'intero Paese. Il riferimento è all'analisi delle spese in conto capitale effettuate dalle amministrazioni regionali e comunali; alla ricognizione della programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014 – 2020, con un particolare riferimento ai “patti per lo sviluppo”; alla elaborazione del quadro d'insieme degli incentivi alle imprese pugliesi, con l'approfondimento delle misure regionali per le nuove imprese e lo sviluppo delle imprese innovative. Infine, il Rapporto conferma, anche quest'anno, la propria attenzione alla dimensione sociale, soffermandosi sulle performance del sistema sanitario regionale, sulle recenti dinamiche evolutive del Terzo settore e sulle policies regionali in materia di immigrazione.

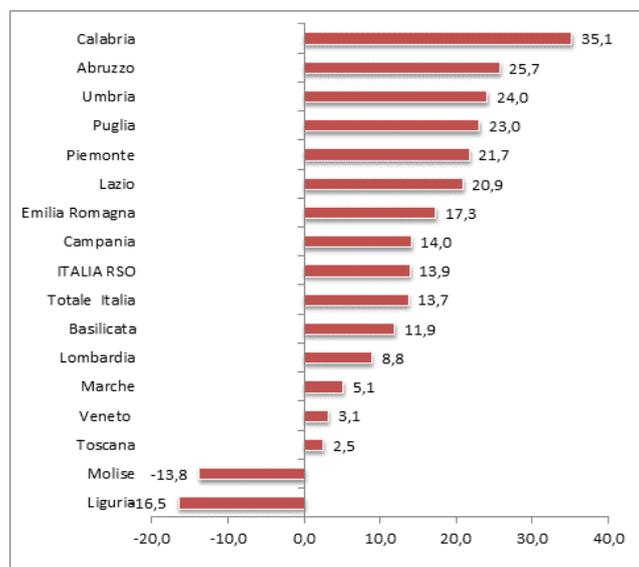
Soffermandosi sugli approfondimenti in materia di finanza pubblica, l'analisi dei pagamenti di parte corrente ed in conto capitale permette di cogliere l'ampia eterogeneità dei valori riferibili alle posizioni delle singole regioni italiane, sia per quanto attiene la variazione registrata nell'ultimo anno, sia per i valori pro-capite.



Figura 10 - VARIAZIONE PERCENTUALE PAGAMENTI CORRENTI e in CONTO CAPITALE per REGIONE. Valori percentuali. ANNI 2018/2017



Pagamenti in conto capitale

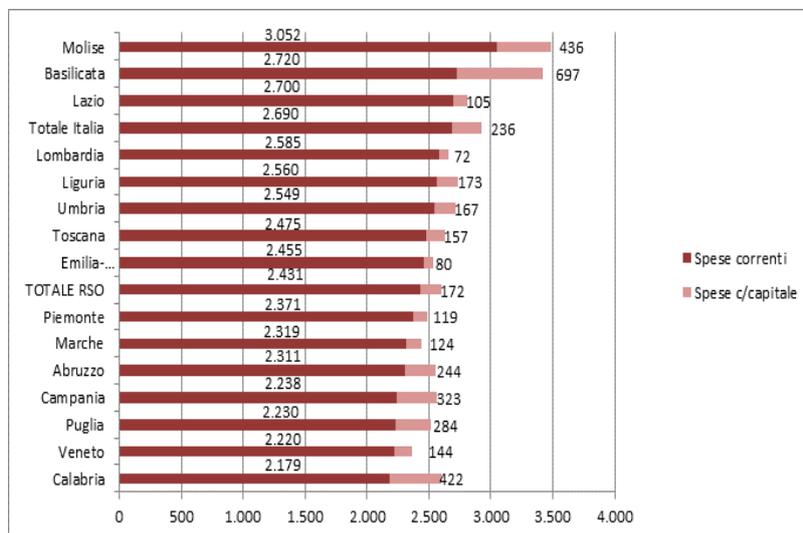


Pagamenti correnti



Figura 11 - PAGAMENTI CORRENTI e in CONTO CAPITALE pro-capite per REGIONE ANNO 2018.

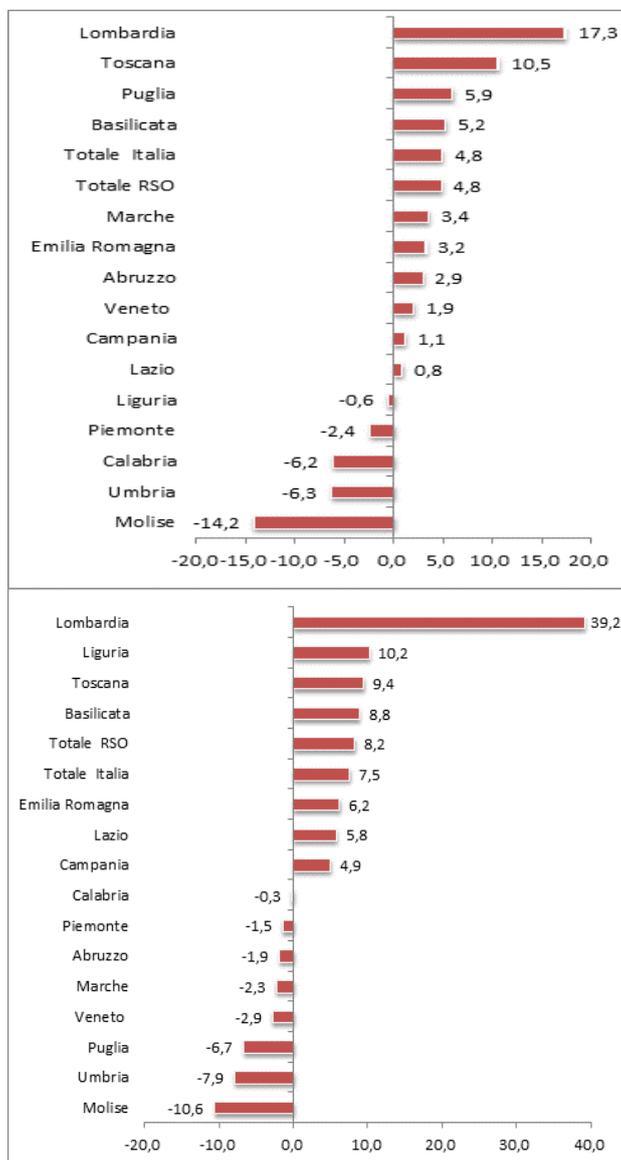
Importi in euro. VARIAZIONE TITOLO. Valori percentuali. ANNI 2016-2018.



Regioni	Var.% 18/16 Spese correnti	Var.% 18/16 Spese c/capitale
Molise	-17,4	-6,2
Basilicata	3,4	-11,5
Lazio	-1,4	-34,3
Totale Italia (RSS+RSO)	4,4	-21,1
Lombardia	13,8	-35,2
Liguria	0,4	-5,2
Umbria	2,4	7,3
Toscana	9,4	-15,1
Emilia-Romagna	1,6	-15,7
Totale RSO	3,0	-8,4
Piemonte	-1,2	37,9
Marche	3,8	0,1
Abruzzo	4,3	30,6
Campania	-5,3	1,3
Puglia	8,8	40,4
Veneto	1,0	-36,3
Calabria	-7,8	-1,5



Figura 12 - PAGAMENTI CORRENTI della GESTIONE SANITARIA per REGIONE. VARIAZIONE. Valori percentuali. ANNI 2016-2018

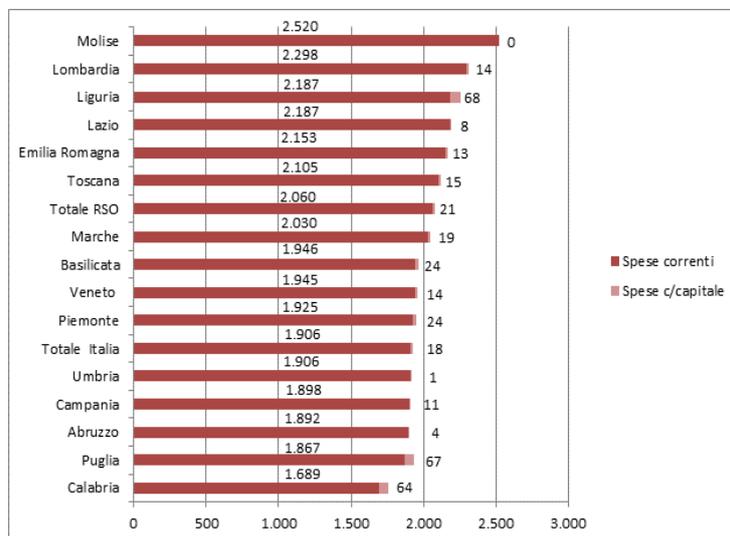


Pagamenti in conto capitale

Pagamenti correnti



Figura 13 - PAGAMENTI CORRENTI e in CONTO CAPITALE pro-capite per GESTIONE SANITARIA per REGIONE. Importi in euro. ANNO 2018. VARIAZIONE. Valori percentuali. ANNI 2016-2018



Regioni	Var.% 18/16 Spese correnti	Var.% 18/16 Spese c/ capitale
Piemonte	-1,6	1393,0
Lombardia	16,8	-7,6
Liguria	0,3	0,6
Veneto	2,0	5,6
Emilia Romagna	3,0	-22,9
Toscana	10,9	-69,8
Umbria	-5,6	-52,0
Marche	4,3	-63,0
Lazio	1,1	-41,5
Abruzzo	3,8	27,1
Molise	-12,9	-100,0
Campania	1,7	74,7
Puglia	6,8	61,4
Basilicata	6,6	-44,1
Calabria	-5,3	1023,2
Totale RSO	5,1	9,4
Totale Italia (RSS+RSO)	5,2	9,8

E' in tale contesto che si collocano le iniziative per la "autonomia differenziata" delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia, un contesto che vede peraltro l'agenda già impegnata nella RIFORMA DELLA FISCALITA' REGIONALE delineata dal Decreto n. 68/2011. A partire dal 2020 (a meno di un ennesimo rinvio) le fonti di finanziamento delle Regioni per



l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (per la spesa di parte capitale) dovranno essere costituite da entrate di natura tributaria (opportunamente rimodulate ed eventualmente perequate) ed entrate proprie, perfezionando il pieno superamento del sistema dei trasferimenti erariali e della perequazione basata sulla spesa storica.

Se la data del 1° gennaio 2020 fosse confermata, nei prossimi mesi, per l'entrata in vigore del nuovo regime, sarebbe necessario perfezionare:

- la definizione dei LEP (che ad oggi non risultano definiti, se non - con svariate criticità - limitatamente al settore sanitario);
- l'applicazione del principio di territorialità delle entrate;
- la fiscalizzazione dei trasferimenti (si stima che i trasferimenti dal bilancio dello Stato in favore delle regioni, potenzialmente fiscalizzabili, ammontino a circa 6 miliardi);
- la definizione delle modalità di perequazione.

DEFINIZIONE DEI LEP

La Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard, recentemente ricostituita con DPCM del 5 aprile 2019, è chiamata a provvedere (in collaborazione con Istat, CINSEDO e SOSE) alla determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard per le Regioni a statuto ordinario, attraverso quattro passaggi fondamentali:

- individuazione e standardizzazione della spesa corrente di riferimento;
- individuazione del livello dei servizi offerti;
- calcolo dei costi unitari standard;
- elaborazione della spesa standard di riferimento.

La L. 42/2009 non recava indicazioni di dettaglio in merito al modello attraverso il quale si intendeva conciliare il finanziamento dei fabbisogni standard con i vincoli di bilancio, lasciando aperta la scelta tra entrambe le opzioni possibili:

- modello *bottom-up* (che necessita della puntuale quantificazione dei fabbisogni, che poi potrebbero naturalmente rivelarsi non coerenti con i vincoli di spesa);



- modello *top-down* (modello che, invece, sulla falsariga di quanto avviene oggi per il settore sanitario, si fonda sulla predeterminazione delle risorse disponibili, con i livelli delle prestazioni che forniscono soltanto un riferimento per il riparto delle stesse).

IL NUOVO SISTEMA DI GARANZIA DEI LEA

Anche con riferimento all'attuale sistema di finanziamento della sanità (spesso citato come esemplificativo della riforma federalista), i fabbisogni standard svolgono in sostanza una funzione meramente redistributiva delle risorse.

Infatti, non è certo possibile affermare che, in tutte le regioni del Paese, vi sia un'integrale copertura dei fabbisogni sanitari, ovvero il pieno soddisfacimento dei Livelli Essenziali di Assistenza.

I dati territoriali relativi ai Livelli Essenziali di Assistenza dimostrano che il processo di riqualificazione del sistema e di superamento delle differenze geografiche nei livelli quantitativi e qualitativi di fornitura è rimasto indietro rispetto a quello di responsabilizzazione finanziaria.

Recentemente è stata avviata, da parte del Ministero della Salute, una procedura volta a rinnovare completamente il set degli indicatori LEA e anche il metodo di calcolo e di determinazione dell'effettivo adempimento, da parte delle Regioni, del livello minimo di assistenza. Lo scorso 13 dicembre 2018, in sede di Conferenza delle Regioni, è stata sancita l'intesa sullo schema di Decreto interministeriale del Ministro della Salute di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze 'Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria' ai sensi dell'art. 9, co. 1 del D. Lgs. n. 56/2000.

Il nuovo sistema, che dovrebbe entrare a regime nel 2020, prevede che il numero degli indicatori inclusi nei LEA passi dagli attuali 33 ad 88 (l'incremento degli indicatori riguarda soprattutto l'Assistenza Distrettuale). Per la prima volta, oltre al monitoraggio sui LEA, orientato a verificare anche l'appropriatezza e la sicurezza delle cure, si intende anche stimare il bisogno sanitario, l'equità sociale, i Percorsi Diagnostico Terapeutici Assistenziali (PDTA). Inoltre, si introduce una specifica valutazione delle disuguaglianze tra e nelle regioni, della qualità percepita e dell'umanizzazione delle cure.



Il Ministero ha diffuso i risultati di una sperimentazione condotta su un sottoinsieme di 22 (su 88) dei nuovi indicatori LEA dei quali 10 sono comuni ai vecchi LEA che segnala criteri più stringenti di valutazione dell'adempienza.

I prossimi mesi saranno certamente importanti per il rilancio degli investimenti: nel contesto della manovra di finanza pubblica, la Regione Puglia è chiamata non solo a definire il nuovo Piano Operativo (PO) per il periodo 2021-2027, ma al contempo ad accelerare le operazioni di spesa relative al ciclo 2014-2020 della programmazione nazionale ed europea.

In questa prospettiva, anche sulla scorta delle migliori prassi già espresse dalla programmazione regionale, è avvertita l'urgenza di coinvolgere l'intero sistema pubblico nel processo di definizione delle priorità strategiche, anche al fine di sostenere e valorizzare la capacità amministrativa degli enti locali, essenziale per l'attuazione degli investimenti pubblici nei territori.

Al tempo stesso appare necessario rafforzare quei paradigmi innovativi che, anche in adesione alle indicazioni dell'Unione Europea, sono già presenti nell'attuale disegno delle politiche regionali per lo sviluppo dell'economia e del lavoro e sono rivolti al migliore raccordo tra le realtà della ricerca e le imprese. E proprio in questo ambito, che interessa direttamente la "terza missione" delle Università, appare possibile la realizzazione di iniziative progettuali in grado di concorrere a quella nuova fase delle politiche di sviluppo da più parti auspiccate per lo Sviluppo del Paese e per il superamento del divario Nord-Sud.